

Décembre 2003

**Mission
Régionale
D'appui
Droit et Ville**

Ile-de-France

*D*ocuments
et Études

*Accès au droit
et prévention des expulsions*

*Actes de la journée
du 21 octobre 2003*



Rencontre régionale

Ile de France

Accès au droit et prévention des expulsions locatives

Dans le cadre du droit fondamental à l'accès à un logement décent, l'accès aux droits sociaux qui favorisent le règlement du loyer ou le maintien dans les lieux d'une part et l'accès au droit, au sens des obligations résultant de la loi et du contrat d'autre part, sont, au quotidien, des éléments essentiels de la politique de prévention des expulsions locatives

Dans la continuité et à la croisée des travaux réalisés d'une part par la Mission Régionale d'Appui Droit et Ville (Rencontre régionale du 8 mars 2002 et dossier "Accès effectif au droit et prévention des expulsions" décembre 2002), et d'autre part par la Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (groupe de travail sur l'accès aux droits et dossier "État de la pauvreté et de l'exclusion sociale en Ile de France"), une rencontre régionale des acteurs institutionnels et associatifs intervenant dans le champ de la prévention des expulsions a été organisée le 21 octobre 2003, dans les locaux du Conseil Régional. Sur le thème "Accès au droit et prévention des expulsions" il s'agissait de mieux faire connaître les expériences, les documents et les études réalisés en Île-de-France sur ce sujet.

La MIPES et la Mission "Droit et Ville" s'associent à nouveau aujourd'hui pour vous présenter une synthèse de cette journée, qui rend compte de l'approche globale de cette problématique "Accès au droit et prévention des expulsions", telle qu'elle se décline sur le territoire francilien.

Cette publication a été rendue possible grâce au soutien du Ministère de la Justice et du Conseil Régional d'Ile de France.

Accès au droit et prévention des expulsions

Rencontre régionale

SOMMAIRE

Accueil	4
Denis MOREAU Magistrat, Mission régionale d'appui, Droit et Ville, Ile-de-France Michel CASTELLAN Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale	
Etat des lieux chiffré des expulsions en Ile-de-France	5
Christophe RABAULT Directeur de l'Habitat, Direction Régionale de l'Equipement François BRAY Division de l'Habitat, Direction Régionale de l'Equipement	
Questions/réponses	7
Action sociale et information juridique	9
Marie ROTHHAHN Coordinatrice de la Permanence de Prévention des Expulsions de l'Espace Solidarité Habitat Dominique GADEIX Chargé de Mission à l'ADIL 75	
Questions/réponses	13
Résultats de l'étude menée par l'ADIL 92 la prévention des expulsions (92)	15
Patricia TEULET - Directrice de l'ADIL 92 Nicole JARNO - Vice-Président du Tribunal de Grande Instance de Nanterre - Secrétaire Générale de la Présidence du TGI de Nanterre	
Questions/réponses	18
La médiation locative	19
Frédéric LASSEZ - Association Droits d'Urgence	
L'information du juge, l'enquête sociale	21
Agnès TAPIN Chef du bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement Ministère de la justice	
Questions/réponses	22
L'information par le juge, le retour du jugement vers les travailleurs sociaux et les associations	26
Bénédicte BOISSELET Vice-présidente du Tribunal de Grande Instance de Paris, Tribunal d'Instance du dix-huitième arrondissement	
Questions/réponses	27
Le rôle des CDAD - Politique locale d'accès au droit et prévention des expulsions locatives	31
Marie-Christine LEROY Chef du Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville Ministère de la Justice	

Questions/réponses

33

Perspectives de travail 2004 - Clôture des travaux

35

Denis MOREAU - Magistrat, Mission régionale d'appui "Droit et Ville" Ile-de-France

Accueil

Denis MOREAU

Magistrat, Mission régionale d'appui, Droit et Ville, Ile-de-France

Michel CASTELLAN

Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale

Denis MOREAU

Ce matin, notre réflexion va s'articuler en trois temps. Le premier, avec le concours de Messieurs Rabault et Bray, de la Direction Régionale de l'Équipement, sera consacré à un état des lieux chiffrés des expulsions en Ile-de-France. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur l'articulation entre l'action sociale et l'information juridique. Nous nous poserons notamment plusieurs questions. Comment faire en sorte que les ménages en difficulté aient accès aux informations et à l'aide sociale ? Comment faire pour que les personnes en charge de cette aide sociale aient elles aussi accès à des informations leur permettant de venir en aide à ces ménages ? Pour établir ce diagnostic, nous entendrons Marie Rothhahn, coordinatrice de l'Espace Solidarité Habitat, qui s'occupe de la prévention des expulsions sur trois arrondissements parisiens. Monsieur Gadeix, chargé de mission à l'ADIL 75, nous apportera les éléments d'information recueillis à la suite de l'ouverture de la ligne d'accueil téléphonique créée par l'ADIL il y a plus d'un an. Nous recevrons également Mesdames Teulet et Jarno, qui ont toutes deux travaillé sur une enquête menée par l'ADIL 92. Cette enquête, dont les résultats sont particulièrement instructifs, s'est attachée à étudier l'application du dispositif de prévention des expulsions dans le département.

Enfin, dans le cadre du troisième temps de cette matinée, nous accueillerons Frédéric Lassez, chargé de mission à l'association Droits d'Urgence, pour évoquer la question de la médiation locative. Il nous livrera les enseignements de son travail de médiateur.

Michel CASTELLAN

Nous faisons partie d'une mission d'information qui a un rôle d'observation de la pauvreté, et dont l'un des axes de travail essentiel est l'accès au droit. Nous nous réjouissons donc de la tenue de cette journée et de la présence de tous les départements de la région.

Etat des lieux chiffré des expulsions en Ile-de-France

Christophe RABAULT

Directeur de l'Habitat, Direction Régionale de l'Equipement

François BRAY

Division de l'Habitat, Direction Régionale de l'Equipement

Christophe RABAULT

Je vais vous rappeler rapidement les évolutions des textes relatifs aux expulsions et vous donner les dernières statistiques régionales en notre possession.

I. L'évolution des textes

La fin des années 80 marque la consécration du droit au logement avec la loi de 1989, puis celle du 31 mai 1990. Qu'en est-il 10 ans plus tard ? La loi prend en compte la prévention des expulsions avec les textes du 28 juillet 1998. Pourtant, dès les années 80, se mettent en place les fonds d'aide destinés à couvrir les impayés, l'action de l'Etat passant alors d'une logique de maintien de l'ordre public à une logique de prévention. Cela s'illustre avec la mise en place de délais, et avec un accent mis sur le travail en amont. Ces outils de prévention sont nombreux, et coordonnés par des chartes départementales de prévention des expulsions.

Détaillons les délais autorisés par la loi de 1998. Ils permettent dans un premier temps la saisine de la SDAPL par les bailleurs sociaux, trois mois avant l'assignation. Le second délai concerne le Préfet, qui peut être saisi dans un délai de deux mois avant assignation. Il dispose alors de trois outils : l'enquête sociale, la mobilisation du fonds d'aide et la recherche d'une solution de relogement. Enfin, entre le jugement et l'expulsion existe un délai de deux mois, qui permet d'informer le Préfet et de chercher une solution de relogement. Les travaux d'amélioration du droit se poursuivent toutefois. Le projet de loi « Habitat pour tous » doit être présenté en novembre et comprend de nouvelles mesures telles que la poursuite du versement d'APL après un jugement d'expulsion.

II. Quelques chiffres

Je vous rappellerai quelques chiffres concernant le logement avant de passer la parole à François Gray. On compte quatre millions de résidences principales en Ile-de-France, occupées à part égale par propriétaires et locataires. Ces deux millions de locataires se répartissent également entre le privé et le public. Le parc locatif est supérieur en Ile-de-France à la moyenne nationale, de même que le nombre d'impayés, qui s'élève à 60 000, alors que 30 000 assignations sont délivrées chaque année.

François BRAY

Nous allons nous pencher sur des chiffres établis entre 1998 et 2002. Ceux-ci font état d'une augmentation généralisée : + 27 % pour les commandements de payer, + 14 % pour les demandes de recours à la force publique, + 32 % pour les décisions d'autoriser le recours à la force publique et enfin + 49 % pour le recours effectif à la force publique. Dans le même temps, le nombre d'assignations a tendance à stagner autour des 30 000 par an. En France, les jugements aboutissent,

dans les trois quarts des cas, à la satisfaction du bailleur. Ce taux chute à 60 % en Ile-de-France, alors que la région se situe au-dessus de la moyenne nationale en termes de commandements et d'interventions.

Ces chiffres restent toutefois très différents selon les départements. On dénombre ainsi 6 500 assignations délivrées en Seine Saint-Denis chaque année contre 2 000 à 2 500 dans les autres départements. Autre exemple dans l'Essonne, où le recours à la force publique est deux fois plus important qu'ailleurs. Ces chiffres suscitent des interrogations par rapport aux systèmes en place. Le suivi des chartes de prévention des expulsions n'est pas le même selon les départements. Certains sont très loin de leurs objectifs alors que d'autres assurent un suivi remarquable de leur action. C'est là un point à creuser en raison de la place centrale qu'occupe la commission dans la prévention des expulsions.

III. La SDAPL

Autre point sensible du dispositif de prévention des expulsions, la saisine de la SDAPL. En Ile-de-France, le nombre de dossiers explose, avec 25 000 nouveaux dossiers par an. La loi octroie un délai de trois mois entre la saisine de la SDAPL et l'assignation, or les délais de procédure oscillent entre trois et douze mois. Les deux procédures suivent donc leur cours sans aucune cohérence en matière de délais. Cette situation s'explique en partie par un *turnover* trop important au sein des SDAPL mais aussi par le fait que certains départements ne font pas du fonctionnement de cette SDAPL une réelle priorité. Au chapitre des satisfactions, on constate toutefois une évolution favorable dans le cadre de l'articulation entre les SDAPL et le FSL.

IV. Le contentieux

Une assignation implique logiquement une enquête sociale. Or les carences observées à ce niveau sont énormes. Les travailleurs sociaux sont débordés, à tel point qu'aujourd'hui, en Ile-de-France, la moitié des enquêtes ne sont pas réalisées. Et ce alors que l'enquête sociale est un outil primordial dans la mesure où c'est elle qui va aider le juge à se prononcer. Dans le même ordre d'idée, la présence des familles lors des audiences est indispensable. Grâce aux travailleurs sociaux et notamment au travail de certaines associations, ils arrivent que des ménages se rendent au tribunal mais dans de trop faibles proportions.

V. Les tendances en 2003

Les premiers chiffres disponibles font état d'une amélioration concernant les assignations et les commandements de payer. Mais il faut réussir à sortir de la logique qui prévaut encore, et qui voudrait qu'une personne arrivée en fin de procédure soit forcément une personne de mauvaise foi, ce qui revient à légitimer le recours à la force publique. Malgré une baisse des chiffres à Paris et dans d'autres départements de la région, les demandes d'intervention ainsi que les interventions effectives restent trop importantes.

VI. Conclusion

De même qu'il faut augmenter les moyens nécessaires à la réalisation des enquêtes sociales, il convient d'améliorer l'accès à la médiation locative, qui est une voie encore trop inexplorée. L'implication des ménages dans la procédure demande aussi à être développée. Les dispositifs existants doivent être systématiquement mobilisés. Enfin, les jugements rendus par les tribunaux,

nécessaires au suivi effectué par les travailleurs sociaux, doivent faire l'objet d'un retour vers les structures sociales d'accompagnement.

Questions/réponses

De la salle

Il semble que 60 % des ménages assignés en France se présentent au tribunal. N'est-ce pas là un des clefs du travail à fournir en Ile-de-France ?

François BRAY

Je ne dispose pas de chiffres exacts concernant l'Ile-de-France, mais nos estimations correspondent à un chiffre inférieur à 60 %. Il s'agit donc sans aucun doute d'une piste de travail primordiale.

Denis MOREAU

Cette question de la mobilisation des ménages est fondamentale. Dispose-t-on sur Paris d'éléments susceptibles de nous apprendre quels ont été les critères déterminants qui ont permis d'amener les ménages aux audiences ?

De la salle

Il est difficile d'établir des chiffres mais on peut considérer qu'un quart des personnes sollicitées ne répondent pas. De plus, il est très difficile pour nous, travailleurs sociaux, de savoir si les personnes se sont bien rendues à l'audience puisque nous ne disposons d'aucun retour en ce qui concerne la décision du tribunal, ce qui ne nous facilite pas la tâche.

De la salle

Nous ne disposons pas non plus de chiffres précis en Seine Saint-Denis, mais les témoignages des juges que nous rencontrons font état d'une amélioration significative tant en termes d'enquête sociale que de présence aux audiences. Cette évolution, si elle reste mesurée, n'en demeure pas moins très positive.

De la salle

La Direction Régionale de l'Équipement prévoit-elle de mener un vaste travail d'enquête à l'échelle de la région ?

Christophe RABAULT

Nous allons effectivement inscrire cette demande, au vu des attentes manifestées aujourd'hui, dans nos objectifs.

Denis MOREAU

Il apparaît donc essentiel d'améliorer nos connaissances quant au profil des ménages assignés. A ce titre, l'existence d'indicateurs communs, mis en place au niveau de la région, constituerait sans aucun doute un excellent outil afin de déterminer les profils des ménages en difficulté.

—

Lien entre action sociale et information juridique

Marie ROTHHAHN

Coordinatrice de la Permanence de Prévention des Expulsions de l'Espace Solidarité Habitat

Dominique GADEIX

Chargé de Mission à l'ADIL 75

I. La Permanence de Prévention des Expulsions de l'Espace Solidarité Habitat

Marie ROTHHAHN

1. Introduction

L'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre est un lieu d'accueil, d'écoute et d'aide, dont le but est d'informer, d'orienter les personnes vers les services d'aide compétents et de fournir ses propres outils d'assistance, dans le domaine du mal-logement. C'est aussi un lieu d'interpellation des pouvoirs publics face à des situations individuelles ou collectives. Les principales problématiques prises en charge actuellement sont l'insalubrité, la recherche de logement, les hôtels meublés et la prévention des expulsions. C'est dans ce cadre que s'inscrit la Permanence de Prévention des Expulsions, qui traite spécifiquement de la prévention des expulsions pour impayés de loyer, et dont les premières permanences ont démarré en novembre 2001. A ce jour, nous avons reçu dans cette Permanence 805 personnes, et pris en charge 344 ménages.

2. Le projet

Le projet de Permanence de Prévention des Expulsions se situe dans le cadre de la charte départementale de prévention des expulsions, signée en juillet 2001 à Paris, et a été mis en place par trois partenaires : l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre, la Confédération Générale du Logement et Droits d'Urgence. La permanence peut ainsi offrir une assistance juridique aux personnes menacées d'expulsion en cas d'impayés de loyer. L'action a débuté dans les cinquième, dix-septième et vingtième arrondissements mais touche désormais tous les arrondissements parisiens. Nous disposons d'un réseau de vingt avocats spécialisés, qui peuvent conseiller les ménages à tous les stades d'une procédure, mais principalement au stade de l'assignation et prennent en charge les dossiers, généralement dans le cadre de l'aide juridictionnelle.

Notre fonctionnement peut donc se résumer en plusieurs points : une information du locataire et une étude de sa situation, une orientation vers les services sociaux compétents ou un contact avec les travailleurs sociaux qui effectuent déjà le suivi de la famille, l'offre d'une assistance juridique par le biais d'un avocat, une proposition de médiation, et un suivi du dossier. Trois personnes, dont une bénévole, assurent le fonctionnement de la structure, dont les permanences se tiennent au sein des Maisons de la Justice et du Droit du dixième et du dix-septième arrondissements, et dès novembre 2003 au sein du Point d'Accès au Droit du dix-huitième arrondissement.

L'objectif de notre action est que les locataires puissent obtenir un échéancier pour rembourser leur impayé de loyer et qu'ils puissent se maintenir dans leur logement.

3. Bilan 2002-2003

En 2002, 140 ménages ont été pris en charge, sur 391 reçus. Soixante-seize ont été orientés vers un avocat et 45 propositions de médiation ont été faites. Quatre bailleurs seulement ont accepté, et une seule médiation a abouti.

En 2003, l'opération s'est élargie aux autres arrondissements. Une troisième permanence va ouvrir ses portes et les premières statistiques reflètent une hausse de l'activité. Fin octobre 2003, 414 ménages ont été reçus. Parmi eux, 204 ont fait l'objet d'une prise en charge, 105 ont été orientés vers des avocats et 50 propositions de médiation ont été faites, là encore avec de faibles résultats.

Concernant le public accueilli, on notera que 54 % des ménages ont été reçus au stade de l'assignation. Les personnes sont généralement orientées vers nous par le courrier de la préfecture, les travailleurs sociaux ou d'autres structures (associations, mairies, tribunaux d'instance). Les personnes reçues sont en majorité des femmes seules. Puis viennent les hommes seuls et les couples. Les personnes ayant entre 41 et 60 ans sont les plus représentées. La majorité du public reçu est composée de ménages célibataires ou en rupture familiale. Parmi ces ménages, 55% ont un ou plusieurs enfants. Du point de vue de leur activité, 40 % possèdent un emploi, 27 % sont chômeurs et 15 % perçoivent le RMI. Les deux tiers des personnes accueillies sont de nationalité française.

L'impayé de loyer est généralement la conséquence d'une rupture familiale, professionnelle, d'un surendettement, de problèmes de santé ou de conflits ouverts entre bailleurs et locataires. Ce dernier cas de figure est le plus souvent la conséquence de travaux non effectués, ce qui entraîne un refus de paiement du loyer de la part du locataire.

4. Résultats et perspectives

La plupart des décisions rendues dans des dossiers pris en charge dans le cadre de la Permanence de Prévention des Expulsions ont accordé des délais aux locataires. L'objectif est de recevoir les familles le plus en amont possible de la procédure pour tout mettre en œuvre afin d'éviter que l'expulsion soit prononcée au tribunal.

Nous nous inscrivons par ailleurs durablement dans un partenariat à l'échelle parisienne, notamment par le biais du Comité de suivi de la charte départementale de prévention des expulsions.

Nous espérons pérenniser cette action en signant une convention pluriannuelle avec la ville de Paris. Nous allons également proposer de nouvelles formations aux avocats qui travaillent avec nous, notamment sur le thème de l'insalubrité.

Pour accompagner l'élargissement à tous les arrondissements parisiens, et hormis la plaquette que nous diffusons actuellement, nous souhaiterions que le courrier actuellement adressé à la Préfecture aux assignés de trois arrondissements soit élargi à toute la capitale, et nous allons parallèlement approfondir les liens par le biais de rencontres avec les services sociaux d'arrondissements.

5. Le lien entre notre action et le suivi social

Des rencontres avec les services sociaux ont déjà eu lieu dans les trois arrondissements visés au départ par le projet, afin d'expliquer le fonctionnement de la Permanence de Prévention des Expulsions et de voir comment s'articule notre action juridique et le rôle des services sociaux,

comment approfondir notre complémentarité. Un des objectifs de ces rencontres était de faire prendre conscience aux travailleurs sociaux de la nécessité d'un accompagnement juridique dans le cadre d'une procédure d'expulsion.

Le lien avec le travailleur social reste prépondérant pour la mise en place des droits sociaux et la réalisation du diagnostic social, fiche résumant la situation de la famille qui est remise au juge. Nous apportons l'aide juridique qui consiste à réévaluer la dette si nécessaire, à vérifier la conformité du bail ou à s'assurer que les propriétaires réalisent les travaux prévus par la loi...et à s'assurer que les locataires seront défendus par un avocat à l'audience. Mais le suivi social, avant comme après l'audience, reste indispensable. Notre démarche s'inscrit en partenariat avec les travailleurs sociaux dans la mesure où les contactons souvent afin d'échanger des éléments sur les dossiers, et nous les invitons à nous transmettre les renseignements susceptibles d'aider par la suite les avocats dans la défense de ces personnes. Les travailleurs sociaux nous contactent parfois directement aussi pour nous demander des conseils et parfois nous transmettre des dossiers.

6. Conclusion

Nous sommes conscients que c'est en amont des procédures qu'il y a le plus d'efforts à faire. Pour cela, il nous faut aboutir à une meilleure information des locataires et à une amélioration des liens entre les acteurs de la prévention des expulsions. Nous devons également tenter de favoriser les règlements amiables par le biais de la médiation. Un problème se pose pour les personnes fragiles mentalement ou éprouvant des difficultés à réaliser les démarches : il est très difficile de leur apporter une aide, et il manque de relais pour approfondir les relations avec ce type de public et s'assurer qu'ils pourront être conseillés et défendus afin d'éviter l'expulsion.

Enfin, des craintes peuvent être nourries quant à la diminution du budget du FSL et l'engorgement du logement social, éléments qui vont à l'encontre de la prévention des expulsions, et qui nous font craindre d'autant plus pour les locataires ayant une disproportion loyer/ressources telle qu'un maintien dans les lieux est inenvisageable

II. L'ADIL 75

Dominique GADEIX

1. Introduction

Dans le cadre de sa mission d'information du public en matière de logement et de sa collaboration à la charte départementale de prévention des expulsions, l'ADIL a mis en place une ligne téléphonique afin de diffuser l'information préventive auprès des personnes susceptibles de faire l'objet d'une menace d'expulsion. Face à ces situations, trop de locataires réagissent en effet trop tard, ignorant que des solutions existent. Notre ligne téléphonique informe sur les droits des locataires, alors que des plaquettes complémentaires informent propriétaires et locataires sur les délais, les structures et les lieux d'écoute.

2. Premiers enseignements

La ligne « Prévention des Expulsions » a été mise en place en novembre 2001. A ce jour, 1 200 personnes, locataires, travailleurs sociaux ou propriétaires, nous ont contactés par ce biais. L'étude de ces contacts constitue une base de travail intéressante pour apprécier les effets de la mise en application de la charte de prévention départementale.

L'essentiel des questions porte sur le déroulement de la procédure. Les locataires sont demandeurs de ce genre d'informations, et nous amènent parfois à les renseigner sur d'autres litiges. Nous découvrons ainsi parfois que les loyers impayés sont la conséquence de conflits entre propriétaires et locataires au sujet de travaux non réalisés. Cependant, lorsque la démarche téléphonique nous paraît insuffisante, nous fixons un rendez-vous au locataire en utilisant le réseau de nos permanences d'arrondissement. Nous lui rappelons alors ses droits, l'incitons à rencontrer un travailleur social et à se présenter au tribunal lorsqu'il est convoqué. Nous l'informons également sur l'existence du FSL, qui reste un outil majeur de la prévention de l'expulsion et dont nous déplorons d'ailleurs la possible baisse de la dotation. Ces rendez-vous sont aussi l'occasion d'orienter certaines personnes vers la commission de surendettement ou d'assurer une information spécifique en direction des femmes seules ou des ressortissants étrangers. L'Espace Solidarité Habitat fait d'ailleurs partie des structures que nous recommandons aux locataires.

3. Constats

Nous avons affaire à un public démuné et isolé. Ces personnes louent à 81% des logements privés. 67 % d'entre elles vivent seules. Leur loyer est en général compris entre 350 et 550 euros et leur dette entre 1 000 et 5 000 euros. Le travail de pédagogie consiste à les convaincre d'aller au tribunal car elles ne réalisent pas toujours les conséquences d'un commandement de payer. Une assistance juridique est indispensable afin de leur permettre de ne pas être démuné le jour de l'audience.

Certains locataires ne sont pas toujours référencés. Alors que 82 % des appels émanent de personnes ayant déjà reçu un commandement de payer, 73 % d'entre elles déclarent ne pas avoir rencontré de travailleur social, même si, comme à Paris, d'importants efforts sont réalisés en ce sens.

L'autre constat qui s'impose, c'est que la prévention est insuffisante. Seulement 20% des locataires qui nous appellent le font à titre préventif. La possibilité de règlement à l'amiable reste largement inconnue. Cela traduit une méconnaissance des outils de prévention. C'est la communication de l'ensemble des acteurs qui est en cause. Il faut toucher les personnes en nombre, et donc sensibiliser propriétaires et locataires en amont des difficultés. Des solutions existent pourtant. Songez qu'à Paris, en 2001, 60% des allocataires potentiels n'avaient pas fait valoir leurs droits.

4. Conclusion

Le repérage des locataires en difficulté, essentiel dans notre démarche de prévention, reste très difficile. Ce qui prouve que nous manquons tous de moyens. Toutefois des solutions existent là aussi. Par exemple, le secteur du 1% logement, en créant un Pass Assistance, permet d'aider les salariés en difficulté grâce à des prêts à taux très faible. C'est aussi un moyen d'anticiper le déclenchement d'une procédure. L'ANPE aussi peut nous permettre de localiser les personnes en difficulté professionnelle ou financière.

Quant à la médiation locative, je constate qu'aujourd'hui aucune structure institutionnelle n'est en mesure de la pratiquer. Les commissions départementales de rapports locatifs n'ont pas cette vocation. Je saluerai l'initiative de l'Espace Solidarité Habitat, mais je rappellerai qu'elle s'adresse à une population en grande difficulté, qui reste minoritaire. Notre champ d'intervention est plus large. Nous nous apercevons par exemple que tout une frange de la population n'a pas les moyens de payer un avocat. Ce qui dénote une absence, et confirme la nécessité d'une plate-forme qui puisse orienter les personnes vers les moyens d'accès au FSL.

Questions/réponses

De la salle

Où doit s'adresser un locataire en difficulté ? A quel guichet doit-il se présenter ?

Dominique GADEIX

Le concept de la ligne téléphonique est justement de ne pas multiplier les guichets en dirigeant les locataires vers les structures compétentes. Nous les dirigeons notamment vers l'aide juridictionnelle.

De la salle

A Paris, nous travaillons sur un fichier qui coordonne les différents services sociaux. Lorsque nous repérons les personnes assignées, les travailleurs sociaux et la CAF sont prévenus et contactent ces personnes. Mais 50% des personnes restent inconnues des services sociaux et de la CAF. Nous proposons systématiquement, par courrier, un rendez-vous à ces personnes.

Dominique GADEIX

Tout cela pose la question de la « porte d'entrée ». Doit-elle être juridique ou sociale ? Il me semble que ces compétences sont interdépendantes et que le mieux est de pouvoir bénéficier des deux à la fois.

De la salle

En tant que magistrat, je tiens à dire que les personnes qui se présentent seules sont aussi écoutées que si elles avaient un avocat. Je ne partage pas l'idée que l'absence d'un conseil est forcément préjudiciable au locataire.

Marie ROTHHAHN

Certaines personnes sont en mesure de comprendre ce qui leur arrive et ce qui leur est demandé. Mais d'autres cèdent souvent à la panique ou sont peu réalistes au moment de fixer un échéancier par exemple.

De la salle

Je suis avocate et je dois admettre que la démarche de dépôt de dossier peut être complexe pour certaines personnes qui désirent obtenir l'aide juridictionnelle. Nous nous spécialisons dans le droit du logement, nous assurons des permanences mais je dois admettre que les délais sont encore trop longs. Nous rapprocher des travailleurs sociaux est donc une nécessité.

De la salle

Les SDAPL fournissent souvent des recommandations et contactent des associations qui travaillent en amont.

Denis MOREAU

Tout à fait. L'examen en SDAPL est essentiel parce qu'il est le lieu du constat. Mais en Ile-de-France, la masse de dossiers à traiter interdit ce genre de travail de répartition. Les délais sont bien trop importants pour que cela soit efficace.

François BRAY

En Ile-de-France cela représente 25 000 dossiers par an. Il est impossible de travailler efficacement par manque de moyens.

Résultats de l'étude menée par l'ADIL 92 **sur l'application du dispositif de prévention des expulsions** **dans les Hauts-de-Seine**

Patricia TEULET
Directrice de l'ADIL 92

Nicole JARNO
Vice-Président du Tribunal de Grande Instance de Nanterre
Secrétaire Générale de la Présidence du TGI de Nanterre

Patricia TEULET

I. L'enquête

Comme cela a été évoqué plus tôt dans la journée, le problème de l'expulsion mérite encore des efforts de la part de tous les acteurs de la prévention. Ce travail peut s'articuler autour de deux axes. Il est impératif d'aboutir à une coordination des procédures administratives et judiciaires. Ensuite nous avons besoin de mobiliser et d'améliorer les moyens de tous les dispositifs d'aide.

En février 2002, à l'occasion d'un débat, nous avons constaté que le nombre d'expulsions, malgré les différentes évolutions législatives, ne baissait pas et avait même tendance à se stabiliser. La Préfecture, le Conseil Général des Hauts-de-Seine et le Tribunal de Grande Instance ont alors souhaité lancer cette étude sur l'application de la loi dans le département. L'objectif de cette initiative était double : observer le fonctionnement des dispositifs dans un premier temps et faire des propositions dans un second temps.

II. La méthodologie

Nous avons d'abord procédé à la constitution d'un comité de pilotage réunissant la Préfecture, le Conseil Général, l'ADIL, Les bailleurs sociaux -qui se sont très fortement impliqués-, les huissiers et la direction régionale de l'Equipement. Nous nous sommes réunis à dix reprises entre mars 2002 et juin 2003. Nous avons rédigé un questionnaire reprenant l'ensemble du dispositif. Celui-ci a été adressé à tous les acteurs afin d'évaluer les connaissances de chacun par rapport au domaine de l'autre. Cette méthode nous a permis de réaliser que chaque acteur connaissait bien sa partie mais que les connaissances transversales étaient minces. Sur 200 questionnaires, 111 nous ont été retournés. L'une des grandes surprises a été de constater que certaines structures, notamment celles en charge du FSL, n'avaient pas répondu à nos sollicitations.

III. Les premiers enseignements

L'un de nos premiers constats concerne le traitement à l'amiable. Les locataires ignorent la plupart du temps son existence. L'information en amont est largement insuffisante. Les bailleurs par exemple ne renvoient pas forcément vers l'ADIL, alors que l'information s'y trouve.

La saisine de l'organisme payeur de l'aide au logement reste de la même façon très peu connue des locataires. Je rappellerai à ce propos que 2 500 dossiers supplémentaires sont arrivés en SDAPL en 2002. Avec les moyens qui sont ceux de la SDAPL, le travail de prévention est impossible.

Au niveau du contentieux, l'ensemble des acteurs reconnaît que des plans d'apurement sont de plus en plus souvent mis en place. Mais le recours au FSL, indispensable, reste compliqué du fait de la très forte déconcentration des services, avec 28 points disséminés sur le département. L'Etat, devant l'absence de décaissements, a même suspendu ses versements, précipitant une reconcentration de ces services afin de dégager une plus grande cohérence. Il faut noter à ce sujet que le recours au FSL n'est pas toujours bien compris, y compris au niveau de certaines associations de prévention, qui ne savent pas tout des procédures.

Notre enquête a fait ressortir un phénomène que nous avons déjà évoqué à plusieurs reprises aujourd'hui, qui est celui de l'importance du travailleur social, véritable cœur du dispositif. Cependant, la mobilisation des familles reste essentielle. Cette situation est d'autant plus vraie dans un département où l'on est amené à traiter des milliers de dossiers et où il est donc très difficile de consacrer du temps aux familles.

Les commandements de payer ont, de l'avis unanime, évolué vers une plus grande lisibilité. Mais ils révèlent souvent la nécessité d'un travail juridique afin de déterminer causes et responsabilités dans le contentieux entre locataire et propriétaire. Dans le même ordre d'idée, depuis le début de l'année, un système incitatif a été mis en place afin que les familles assistent aux audiences. Les travailleurs sociaux souhaitent cette présence pour plusieurs raisons, l'un d'elles étant qu'il leur est difficile de retranscrire toutes les informations données par la famille dans le dossier de l'enquête sociale. Nous sommes là face à un problème de déontologie, accentué par la nature contradictoire des débats, qui implique que la partie adverse, donc le bailleur, puisse avoir accès à des informations que le locataire ne souhaite pas divulguer.

Nicole JARNO

IV. CDAD et volet judiciaire de l'enquête

Les CDAD définissent les politiques départementales d'accès au droit avec l'objectif de faire connaître ses droits et obligations à toute personne. Elles fédèrent les financements, pilotent et coordonnent les différentes actions menées en direction du public. C'est pourquoi le CDAD des Hauts-de-Seine appuie depuis plusieurs années des actions en faveur de la prévention de l'exclusion. Il finance par exemple des formations spécifiques destinées à améliorer l'accès au droit du logement. Parallèlement il encourage la diffusion des informations relatives au droit et propose une liste des structures d'accueil présentes dans chaque ville. Des permanences offrant une information juridique et sociale ont été mises en place dans ce cadre. Toutes ces permanences ont été montées avec la collaboration de l'ADIL, qui a signé en 1998 une convention avec le CDAD des Hauts-de-Seine. Cette convention engage l'ADIL à mettre en œuvre un dispositif de prévention à destination des locataires défavorisés confrontés à l'impayé ou à une procédure d'expulsion. L'importante fréquentation de ces permanences confirme le besoin d'information juridique en matière de logement. Le Tribunal de Grande Instance de Nanterre a participé à cet effort en finançant une partie de ces actions. Il a également participé à l'étude en diffusant le questionnaire auprès des avocats spécialisés en droit du logement. Enfin, il a pris part au comité de pilotage de l'enquête.

V. Conclusions du rapport

A propos de la phase contentieuse, il faut tout d'abord constater que le nombre d'assignations est en augmentation régulière dans le département, avec des disparités importantes entre les tribunaux. Certaines juridictions en arrivent à traiter jusqu'à 90 dossiers par audience, ce qui souligne une fois encore la nécessité de présenter un dossier complet au moment de la convocation. Les travailleurs sociaux pensent en général que les éléments communiqués dans le dossier sont suffisants. Juges, avocats et bailleurs pensent au contraire que les dossiers sont incomplets, quand la transmission de l'enquête sociale n'est pas tout bonnement inexistante.

Toutefois la phase judiciaire n'exclut pas l'octroi d'un délai. Une fois accordé, celui-ci suspend la clause résolutoire, mais ne fonctionne que dans la mesure où le locataire s'acquitte de la dette dans les délais impartis. Tout manquement à cet engagement entraîne la résiliation du bail et la prononciation de l'expulsion. A ce sujet, les magistrats notent que les mesures d'incitation ont permis de ramener un certain nombre de familles devant les tribunaux. Les avocats et l'ADIL sont beaucoup plus sceptiques quant à l'efficacité de l'information des locataires.

Concernant l'enquête sociale proprement dite, tous les juges se sont dits convaincus de son intérêt même si se pose la question de l'approbation du dossier par le locataire, qui ne souhaite pas forcément que soient consignées dans l'enquête sociale toutes les informations le concernant. Et ce même si celles-ci présentent un réel intérêt devant le tribunal. Toutefois lorsque le locataire est présent à l'audience, ils ne renvoient pas une affaire en l'absence de l'enquête sociale. La présence du locataire leur paraît suffisante pour tenter de parvenir à un accord. En l'absence du locataire, la décision de reporter une audience varie selon les magistrats.

L'application des textes est encore sujette à caution. Il semble ainsi qu'avec la nouvelle loi, les délais sont plus systématiquement accordés. Certains tribunaux maintiennent alors le jeu de la clause résolutoire. L'ADIL pense que les juges n'attribuent des délais qu'aux familles qui en font la demande et le regrette. La définition des mensualités envisagées dans le cadre d'un plan d'apurement est un autre point délicat. Plus l'enquête sociale sera complète et plus les magistrats pourront adapter leur décision aux possibilités réelles du locataire. Enfin du point de vue de l'impact de la décision, le jugement est encore trop souvent perçu, par le locataire comme par certains travailleurs sociaux, comme un premier avertissement alors qu'il intervient à l'issue du déclenchement d'une procédure. Ceci pose le problème de la perception de l'importance des procédures d'expulsion.

Patricia TEULET

VI. Constats et solutions

Une fois encore, le constat est celui d'un manque d'information en direction des locataires. Ceux-ci doivent pouvoir montrer au juge de l'exécution qu'ils cherchent des solutions. Et ce à tous les stades de la procédure dans la mesure où l'expulsion devient parfois inévitable. L'une des explications de ce caractère irréversible est que le bailleur, s'il s'estime lésé, peut désormais se retourner vers le Préfet, donc l'Etat, pour exiger un dédommagement. La menace de cette compensation financière a bien souvent pour effet d'accélérer l'autorisation du recours à la force publique pour procéder à l'expulsion.

Information et prise de conscience restent largement insuffisantes chez des locataires qui sont parfois noyés dans d'autres problèmes. Il faut donc améliorer la coordination entre les services compétents. L'accès au FSL doit impérativement être simplifié et des personnels compétents

doivent être formés pour en faciliter l'octroi. L'articulation entre le social et le juridique est donc plus que jamais au centre de nos préoccupations.

De nombreuses propositions ont été formulées à l'issue de cette étude. Parmi elles on retiendra la nécessité de diffuser largement ce rapport. Il faut aussi organiser des journées interprofessionnelles pour améliorer la coordination, procéder à la nécessaire refonte du système d'attribution du FSL et instaurer un comité de suivi pour pérenniser le travail entrepris.

Nicole JARNO

J'ajouterai simplement que lorsque nous avons présenté ce travail aux juges d'instance, ceux-ci nous ont confié que l'outil législatif à leur disposition les satisfaisait. En revanche, ils ont rappelé l'importance du rôle du travailleur social et ont regretté le peu d'implication des bailleurs dans les procédures.

Questions/réponses

De la salle

Quelles sera la place laissée aux associations de défense des locataires, qui ont une grande connaissance du terrain et notamment des populations défavorisées ?

Patricia TEULET

Les associations sont des relais naturels et il convient de les préserver, de les intégrer au dispositif. Il existe des populations que nous ne pourrions pas toucher sans leur concours. La problématique du logement est identique, et exige le concours des associations. Elles ont donc toute leur place.

La médiation locative

Frédéric LASSEZ
Association Droits d'Urgence

I. Historique de la démarche

L'idée de notre démarche était de mettre en place un espace d'accès à la médiation locative, qui reste une solution peu accessible et que la loi ne préconise toujours pas. De plus nous adressons à un public très démuné pour qui la médiation est un moyen de simplifier la procédure. Je ne vous parlerai pas de bilan à propos de cette opération mais plutôt de « non-bilan ». Pour autant ce non-bilan est riche d'enseignements. Sur quarante-cinq propositions de médiation, quatre ont abouti cependant que six autres, sans aboutir à un règlement, ont permis de rétablir le contact entre le propriétaire et son locataire. Alors que la commission départementale de conciliation a des compétences limitées, que le médiateur de justice et la médiation conventionnelle ne peuvent intervenir qu'en amont, la médiation locative doit pouvoir trouver sa place.

II. Vaincre les réticences

Le développement de la médiation locative se heurte à de fortes réticences, voire à un véritable climat d'hostilité. C'est le cas chez les magistrats par exemple, comme semblent l'attester les données suivantes. En octobre 2001, selon une étude du Ministère de la justice (la médiation judiciaire civile en chiffres), dans le domaine familial où pourtant on cherche à privilégier la médiation, pour 100 affaires familiales traitée par 170 T.G.I., 0,8 % des affaires ont fait l'objet d'une mesure de médiation sachant qu'en réalité 116 des 170 T.G.I. n'ont ordonné aucune médiation.. le rapport constate alors le développement très modeste de la médiation civile, " les juges se révélant généralement de très faibles utilisateurs " de la médiation .

La diversification de l'offre de traitement des conflits porte atteinte en réalité au monopole des professions judiciaires qui bien entendu le vivent mal . Ce monopole est à la fois symbolique et financier. Atteinte symbolique qui provient du fait que les Modes Alternatifs de Règlement des Conflits (M.A.R.C.), et notamment la médiation, ont souvent été mis en avant à partir du thème des défaillances de la Justice, et donc indirectement d'une mise en cause des compétences des professionnels du droit .

Atteinte financière : il faut être lucide sur le fait que la médiation est soumise aux logiques de concurrence, ce qui se traduit par la grande réticence de certains avocats qui déconseillent à leur client d'y avoir recours. La médiation, dans leur esprit, les dépossédant du litige. Il est donc difficile de déterminer si le propriétaire n'est pas parfois sous influence lorsqu'il rejette la proposition de médiation. Quelques échanges avec les rares avocats ayant pris contact avec l'Espace d'accès à la médiation semblent confirmer cette hypothèse. Le Conseil Economique et Social, dans un rapport intitulé " Médiation et conciliation de proximité" (2001), observe les " réticences des professions juridiques" à l'égard des modes alternatifs de règlement des conflits, et notamment des avocats qui " éprouvent une double crainte" : " ils expriment une certaine réserve à l'égard de cette formule et ils en redoutent une concurrence professionnelle".

Autre élément: il faut tenir compte du profond déséquilibre qui existait et qui continue encore très largement à exister en matière d'accès au droit dans le champ qui nous intéresse. Pourquoi s'embarrasser d'une médiation qui va nous confronter au locataire alors qu'on sait très bien, qu'à

l'audience, ils sont 60% qui ne se présentent pas ! Il est donc évident que si l'égalité des parties était mieux assurée juridiquement, les MARC deviendraient tout de suite beaucoup plus attractifs !

Réticence également des bailleurs : il y a bien sûr l'influence de la culture du contentieux à laquelle nous faisons allusion, et parfois l'influence des réticences des professions judiciaires. On constate ainsi que lorsque les juges ont une "politique" volontariste en matière de conciliation, le recours à celle-ci augmente .

Un autre élément fondamental est cependant le besoin de garanties juridiques des parties. C'est souvent l'argument des propriétaires face à la médiation :! Celle-ci apparaît comme opposée à la procédure, comme évoluant en dehors du droit. Et même pis, comme une sorte d'aveu d'impuissance : aller en médiation, c'est un peu " rendre les armes" . Il faut tenir compte de cet aspect psychologique qui est très fort. Ceux-ci sont persuadés que seul un jugement répondra à ce besoin .

III. Une solution alternative

La médiation doit donc se faire une place, et ce même si les déclarations d'intention, notamment au niveau des chartes départementales de prévention, lui sont largement favorables. Dans la réalité, très souvent, des procédures sont lancées alors que le recours à la médiation n'a même pas été envisagé. Les comités de suivi pourraient jouer un rôle important en rappelant l'existence et les avantages liés à ce mode de résolution des conflits. Là où une procédure entraîne souvent un mécanisme juridique impersonnel qui aboutit, comme nous l'avons vu ce matin, à la méconnaissance de certains dossiers, la médiation représente une alternative qui a l'avantage de suivre les deux parties dans leurs évolutions.

Par ailleurs, la dimension psychologique de ces litiges peut être atténuée par la médiation. Il est en effet inimaginable pour certains locataires, qui ressentent un sentiment de culpabilité, de honte, d'appeler leur propriétaire pour évoquer leurs difficultés. Dans le cadre de la médiation, la présence d'une tierce personne va faciliter cet échange, cette transmission d'informations.

N'oublions pas non plus le coût du tout contentieux, qui représente des sommes considérables. C'est pourquoi il faut penser la médiation locative en articulation avec l'accès aux droits. Il ne s'agit pas de considérer la médiation en opposition avec la procédure judiciaire, mais de l'inscrire comme une alternative possible. A cet effet, il est primordial de faire savoir que des garanties juridiques peuvent être apportées à la transaction.

Plus globalement, la médiation ne pourra avancer que si l'ensemble des dispositifs de prévention l'intègre à leur offre. Les partenariats apparaissent donc essentiels, de même que la professionnalisation de l'action collective. La professionnalisation appliquée dans le domaine de la prévention de la délinquance est à ce titre riche d'enseignements, et doit servir d'exemple à la politique de l'accès aux droits.

L'information du juge, l'enquête sociale

Agnès TAPIN

Chef du bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement

Ministère de la justice

I. Le cadre juridique et les nouvelles dispositions du code civil

Après avoir été magistrat en juridiction pendant dix-huit ans, je travaille depuis le mois de juillet 2002 au Ministère de la Justice. Le groupe de travail dont je fais partie s'attache entre autres à faire le point sur l'état de l'enquête sociale. Mais avant d'en venir à l'état d'avancement de nos travaux, je vous ferai un bref rappel du cadre juridique de l'information du juge et des nouvelles dispositions du code civil.

Le législateur a beaucoup innové avec la loi de 1998, en offrant au juge des moyens qui figurent dans le nouveau code de procédure civile. Les moyens à disposition du magistrat sont les suivants : les vérifications personnelles, la comparution personnelle des parties, les attestations et la conduite d'enquêtes. Le juge peut également confier des mesures d'instruction à un technicien. Dans ce cas, la constatation, la consultation et l'expertise viennent compléter les moyens d'information du magistrat.

Dans le domaine particulier des baux d'habitation, la loi de 1998 stipule, dans le cadre de la prévention des expulsions, que la notification de fin du bail doit être signifiée par un huissier de justice au moins deux mois avant l'audience. Le but de cette mesure est de saisir à temps les organismes d'aide au logement et les services sociaux compétents. Deux idées importantes sous-tendaient alors la démarche du gouvernement. L'une était de s'engager plus avant dans la prévention des expulsions, l'autre concernait la nécessaire amélioration de la coordination entre "l'administratif et le judiciaire". De l'impayé au recours à la force publique, les deux procédures coexistent. La première phase de prévention est confiée au traitement administratif. La seconde, celle de l'instance, au judiciaire. La troisième phase, c'est-à-dire la décision d'exécution, reste aux mains du judiciaire alors que la quatrième, l'exécution de la décision d'expulsion, revient à l'administratif.

II. Le cahier des charges

Le délai de deux mois précédant la date d'audience s'accompagne de l'obligation d'informer, de traiter les impayés de loyer dans les plus brefs délais et de circonscrire les locataires « de mauvaise foi ». Mais les chiffres posent la question de l'efficacité de ce système. Le rôle central de l'enquête sociale fait ici son apparition. Certains expulsés n'ont pas fait l'objet d'une enquête sociale, et les éléments disponibles arrivent trop tard à la connaissance du magistrat. Il convient donc d'optimiser ce délai de deux mois afin de permettre au juge de disposer de tous les éléments nécessaires à l'examen d'un dossier "ni plus, ni moins". C'est le constat de ces carences qui a conduit ce groupe de travail interministériel (ministère de l'équipement chargé du logement et ministère de la justice) à élaborer un cahier des charges de ce que doit être une enquête sociale en vertu de l'article 114 de la loi de 1998. Ce cahier des charges s'inscrit donc clairement dans le cadre de la politique de lutte contre les exclusions.

III. La grille type de l'enquête sociale

Trois objectifs guident notre réflexion. Le premier est de procurer la meilleure information possible au juge. Le second est de faire en sorte que le locataire soit présent au moment de l'audience. Le troisième est d'améliorer de manière notable la prévention des expulsions. Le rappel de ces objectifs passe par un cahier des charges qui constituera un véritable guide méthodologique de l'enquête sociale à destination principale des personnes qui réalisent l'enquête sociale. Mais pour cela, il est indispensable de clarifier certains points tels que celui de la place et la compétence du travailleur social, de la valeur de l'information recueillie et du mode de transmission des informations juridiques. Ceci nous a conduits à mettre en place un autre groupe de travail intégrant des juges en exercice d'instance qui se sont donnés deux objectifs : apporter des réponses à des problèmes de procédure et de fond d'une part et établir une grille de l'enquête sociale conforme aux besoins des juges d'autre part.

Voici comment se dessine, dans l'état actuel de nos travaux, cette grille type de l'enquête sociale qui porte sur six points :

- obtenir des informations sur les occupants du logement ;
- prendre connaissance de leurs revenus mensuels ;
- connaître le coût de leur logement ;
- évaluer leur dette de loyer ;
- connaître les propositions du travailleur social concernant la dette et les démarches éventuelles ;
- être au courant des observations et de la synthèse réalisée par le travailleur social.

Ces informations doivent bien évidemment être objectives et utiles au travail du juge d'instance, et leur inscription dans le cadre de la procédure contradictoire est essentielle. En conséquence, le groupe de travail estime que la fiche d'enquête sociale doit être mise à la disposition du bailleur et de son avocat. Le locataire devra bien entendu être informé que les éléments recueillis lors de l'enquête seront évoqués pendant l'audience. Enfin, il devra savoir que la réalisation de cette enquête ne le dispense pas de sa présence à l'audience. A ce sujet, nous nous sommes demandés s'il était nécessaire de faire signer la fiche d'enquête sociale par le locataire ; il nous est apparu qu'un tel paragraphe était inutile. En revanche le locataire pourrait signer "un reçu" attestant de la remise d'une copie du dossier. Les juges d'instance ont insisté sur l'importance des délais, et ont rappelé qu'il était primordial que le travailleur social informe le locataire du caractère indispensable de sa présence à l'audience. Dans le même ordre d'idée, l'information sur l'existence de l'aide juridictionnelle doit être systématiquement transmise au locataire.

Pour les membres du groupe de travail, ce projet de grille devrait être joint à une circulaire interministérielle rappelant les enjeux du dispositif de prévention contre les expulsions.

Questions/réponses

De la salle

Vous parlez de joindre cette fiche à une circulaire interministérielle, mais l'essentiel des travailleurs sociaux sont aujourd'hui sous l'autorité des conseils généraux. Pensez-vous que l'information leur parviendra si les présidents de conseils généraux ne sont pas associés à cette démarche?

Agnès TAPIN

Le groupe de travail essaie de bâtir un cadre général, mais il est évident que l'information doit passer par l'échelon départemental afin d'être diffusée efficacement. Nous comptons notamment sur les CDAD pour remplir cette mission.

Denis MOREAU

Derrière cette question se profilait peut-être aussi celle relative au métier de travailleur social. Seront-ils associés à des concertations au sein de votre groupe ?

Agnès TAPIN

Contrairement à ce que vous pensez, les deux groupes de travail ne comprennent pas que des magistrats. Ils associent des représentants des principaux secteurs concernés à tout le processus de réflexion.

De la salle

La réalisation de cette fiche d'enquête sociale telle que vous l'évoquez pose de sérieux problèmes aux travailleurs sociaux. La difficulté se situe dans le principe du contradictoire, qui nous oblige à livrer des informations aux deux parties. Or nous nous heurtons là au secret professionnel que doivent respecter tous les travailleurs sociaux. Comment faire pour préserver la confidentialité de certains éléments ? Par ailleurs, le terme d'enquête sociale est-il adéquat ? Nous préférons pour notre part parler d'évaluation sociale, qui est le résultat d'un diagnostic de situation. Le problème de la transmission des informations reste toutefois central. Les travailleurs sociaux avec lesquels je travaille remplissent plus un rôle d'aide à la mise à plat d'une situation qu'une véritable enquête. Les locataires n'ont pas toujours envie que leur propriétaire prenne connaissance d'informations trop personnelles. En conséquence, cette fiche reste bien souvent l'exposé d'un argumentaire, et ne contient pas toutes les informations que vous évoquiez.

Agnès TAPIN

L'appellation « enquête sociale » résulte de la circulaire de 1999 et donc a été retenue à ce titre par les groupes de travail. Quant au contenu de cette enquête tel que je vous l'ai décrit, il vise à mettre à la disposition du juge les éléments lui permettant de se prononcer le plus efficacement possible. C'est pourquoi cette enquête doit faire le point sur la situation matérielle des familles, mais réserve aussi une place à ce que nous avons appelé « observations et synthèse ». Le travailleur social peut y livrer des éléments complémentaires tout en respectant ses engagements par rapport au secret professionnel.

De la salle

Je crois justement qu'il y a confusion entre l'enquête et ce qu'est en mesure de réaliser le travailleur social. Il est par exemple impossible de constater le nombre de personnes vivant dans un logement. Nous ne pouvons nous en tenir qu'au déclaratif, c'est-à-dire à ce que la famille va bien vouloir nous dire. Nous ne disposons ni des moyens ni de la légitimité d'un enquêteur mandaté et ne pouvons fournir de preuves. Notre travail ne peut en aucun cas être assimilé à un diagnostic. Pourquoi ne pas imaginer la création d'un corps d'enquêteurs, qui disposeraient des moyens d'effectuer de vrais contrôles ?

De la salle

Je suis juge d'instance. A ce titre, je voudrais vous dire que les magistrats éprouvent de vraies difficultés à utiliser ces enquêtes sociales dans le respect du contradictoire. Car il existe tout de même une difficulté d'ordre juridique. L'enquête sociale est une pièce communiquée en Préfecture, donc détenue par une tierce personne, et envoyée au juge. Celui-ci n'est pas tenu d'utiliser les informations contenues dans l'enquête. Voilà pourquoi certains magistrats ne tiennent pas compte de l'enquête sociale selon que le locataire est présent ou non à l'audience. Ne serait-il pas possible de faire en sorte que l'enquête sociale soit communiquée au Parquet ? En modifiant la législation, on s'assurerait ainsi que la pièce sera bien examinée et on mettrait fin à une querelle qui oppose encore certains juges.

Agnès TAPIN

Faire transiter toutes les enquêtes sociales par le Parquet ne me paraît pas réalisable. En revanche, je reconnais que ce système n'est pas infaillible, qu'il comporte des forces et des faiblesses. Mais notre travail se fait sur un système existant, et nous devons nous attacher à apporter des améliorations sur tous les points faibles sans bouleverser l'ensemble du dispositif.

De la salle

Ce débat me paraît révélateur d'une dualité. Il y a d'un côté la loi et de l'autre l'esprit de la loi, même si les modifications législatives de 1998 ont donné une orientation claire. Je voudrais revenir sur l'expérience menée à l'Espace Solidarité Habitat. Les avocats qui collaborent au projet plaident pour que les pièces de l'enquête sociale soient communiquées aux deux parties. Cette démarche vise à faciliter l'examen et la compréhension des situations de part et d'autre. Le bailleur peut comprendre ce qui a amené son locataire à avoir des impayés de loyer et saisir, si le cas s'y prête, l'intérêt qu'il peut y avoir à laisser le locataire dans les murs et l'aider à améliorer sa situation. Je ne pense donc pas que la transmission des informations soit préjudiciable à l'examen des situations.

De la salle

Je voudrais confirmer ce qui a été dit un peu avant. En Seine Saint-Denis, où je travaille sur la question du logement en rapport avec les services sociaux, nous avons utilisé une fiche de renseignements utilisée en trois temps. D'abord au moment de l'examen en SDAPL : chaque famille reçoit alors cette fiche, qui est un document de quatre pages. Celui-ci est réutilisé au moment de l'assignation, puis lors des examens des demandes de recours à la force publique en vue d'une expulsion, qui font l'objet de réunions auxquelles nous sommes conviés. Cette expérience nous conforte dans l'idée qu'il est indispensable que la famille soit « porteuse » de son projet. Son implication, sensible dès la rédaction de cette fiche de renseignements, est un atout au moment de défendre sa situation.

Agnès TAPIN

Je sais qu'il est très long de nouer des liens, d'être en contact avec une famille qui a l'habitude de se replier sur ses difficultés. A une époque, le juge d'instance ne pouvait pas donner d'office des délais aux locataires. Mais le magistrat leur demandait une estimation quant aux délais de paiement qu'ils pouvaient respecter. Le bailleur ne disait rien parce qu'il comprenait qu'il s'agissait là d'une

solution destinée à remettre le locataire sur les rails. Ce qui prouve que la présence des familles à l'audience favorise grandement la négociation.

De la salle

Les travailleurs sociaux sont tout à fait convaincus de l'aide que peut constituer une fiche comme celle précédemment évoquée. Ils tiennent beaucoup au contenu de ce document mais insistent sur le fait qu'il s'agit là d'une aide à la décision du juge et en aucun cas d'une expertise faite en passant au-dessus de la personne et communiquée au débat contradictoire comme telle.

Agnès TAPIN

Il n'a jamais été question d'un tel dispositif.

Marie ROTHHAHN

L'expérience nous a montré que la définition d'un échéancier pose de nombreux problèmes dans la mesure où les locataires ne sont pas toujours conscients de ce que représentent les mensualités proposées. Le rôle du travailleur social est alors prépondérant dans la mesure où les renseignements qu'il aura pu recueillir aideront à fixer le montant de ces mensualités dans un cadre réaliste.

Agnès TAPIN

Je suis tout à fait consciente du caractère déclaratif des enquêtes sociales que vous pouvez être amenés à mener. Cependant, cela n'empêche pas de dresser de la manière la plus réaliste possible un portrait de la situation financière des locataires. Cet aspect jouera évidemment un grand rôle dans la décision du juge. Toutefois les juges d'instance, après examen des dossiers, se basent sur des réalités simples : quelles sont les recettes et quelles sont les dépenses ? Sur la base de ces éléments objectifs, le magistrat est seul à trancher. Ce n'est pas le travailleur social, même s'il amène des éléments importants dans l'examen du dossier, qui fixera le montant des mensualités, mais bien le juge.

L'information par le juge, le retour du jugement vers les travailleurs sociaux et les associations

Bénédicte BOISSELET

**Vice-présidente du Tribunal de Grande Instance de Paris,
Tribunal d'Instance du dix-huitième arrondissement**

Avant d'en venir au sujet proprement dit, je me permettrai de revenir sur certains des points qui ont été évoqués depuis ce matin. Je rappellerai tout d'abord le cadre dans lequel intervient le juge d'instance. Il s'agit dans 99 % des cas d'une assignation de la part du bailleur demandant l'expulsion. Je vous rappelle que la loi permet au locataire de saisir le magistrat avant le bailleur. Cela présente l'intérêt pour le locataire d'obtenir plus facilement des délais, et donc de minimiser le montant des arriérés au moment de l'assignation. C'est une voie peu explorée mais qui mérite d'être envisagée et connue des professionnels.

Pour en venir à la convocation à l'audience, je vous assure que les juges sont conscients de l'effet que produit une convocation de justice sur le locataire. Avec les magistrats de ma juridiction nous faisons des efforts. Par exemple, nous ne donnons pas la priorité aux avocats et nous nous en tenons à l'ordre d'enregistrement des affaires reporté sur le rôle afin de ne pas systématiquement faire attendre les personnes convoquées et nous faisons attention à ce qu'elles puissent s'exprimer même si elles sont intimidées .

Toutefois, et cela ne doit pas être occulté, nous avons un devoir d'impartialité qui s'applique au bailleur comme au locataire. Il ne faut pas oublier que si la loi donne des droits au locataire, elle protège également le droit de propriété. Nous nous attachons donc à saisir toutes les implications que peut entraîner une situation d'impayés, du côté du locataire comme de celui du bailleur. Et ce d'autant que les bailleurs présentent des profils très variés :(bailleur social, un gros propriétaire spéculant la valeur immobilière, petit bailleur pour lequel le revenu locatif est parfois indispensable). J'insisterai comme les interlocuteurs précédents sur la nécessité de la présence du locataire à l'audience. Il est en effet indispensable que le bailleur entende les arguments du locataire, surtout si le magistrat décide d'accorder des délais. Le bailleur pourra peut-être alors tolérer les termes de l'échéancier mis en place. Bien sûr des délais peuvent être accordés en l'absence du locataire à l'audience, mais personnellement il m'apparaît souvent difficile d'imposer à certains bailleurs un maintien dans les lieux et des délais de paiement sur lesquels on a des doutes en raison de la carence du locataire à l'audience .

Il a également été question de l'assistance des avocats. Leur présence et leur connaissance des technicités juridiques sont utiles au magistrat dans l'exacte évaluation de la situation. Certains locataires par exemple se présentent seuls aux audiences, avancent des arguments mais ne disposent d'aucune pièce permettant d'étayer leurs affirmations. Il devient alors très difficile de tenir compte de ces éléments.

J'en viens à la décision du juge et à son libellé. Nous avons sans aucun doute des progrès à faire dans notre connaissance de ce qui se passe après les décisions. Il nous appartient à nous juges faisant partie d'un groupe de travail sur le logement de répercuter auprès de nos autres collègues parisiens les conséquences pratiques des modalités fixées dans nos décisions et notamment la date des échéances eu égard à la date de perception dans le mois des revenus du foyer.

La loi de 1998 autorise le magistrat à fixer des délais à un locataire en situation de régler sa dette locative. Voilà encore une solution intéressante, mais qui nécessite d'avoir en main tous les éléments concernant le locataire. Il est en effet difficile de déterminer la possibilité de rembourser une dette locative sans éléments tangibles.

Venons en à l'information par le juge. Le seul texte régissant l'information par le juge est celui contenu dans l'article 117 dans la loi du 29 juillet 1998. Il stipule que le juge ordonnant l'expulsion ou qui statue sur la demande de délais peut, d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis au représentant de l'Etat en vue de la prise en compte de la demande de relogement. Nous n'envisagions pas, au départ, toutes les complications entraînées par la non-compréhension d'une décision de justice par le débiteur. Il est vrai que ces décisions peuvent être difficiles à comprendre pour un non-juriste, mais la loi nous impose de motiver nos décisions par des arguments juridiques précis. Je ne pense pas que les juges d'instance soient contre l'idée de transmettre les décisions aux services sociaux, mais le problème qui se pose est malheureusement d'ordre matériel. Les tribunaux d'instance interviennent dans un grand nombre de domaines et travaillent avec un formalisme extrêmement lourd. L'envoi d'une copie poserait pour des tribunaux des problèmes d'organisation immédiats et certains m'ont répondu ne pas y être favorables pour des raisons budgétaires.. Il conviendrait donc, peut-être, de trouver des solutions intermédiaires afin d'arriver à assurer la transmission de nos décisions. (consultation des décisions au sein du greffe ?) Précisons cependant les limites de compétences du juge d'instance. Il est compétent pour donner des délais tant qu'un commandement de payer n'a pas été délivré, mais ensuite c'est le juge de l'exécution qui est en charge du dossier.

Questions/réponses

Marie ROTHHAHN

Il est vrai que le locataire peut saisir le juge d'instance avant le bailleur. Malheureusement c'est un recours que nous n'utilisons pas aussi souvent que nous le souhaiterions. La raison est que, dans ce cas-là, le locataire se voit souvent refuser l'aide juridictionnelle. Concernant les délais, je vous citerai un exemple. Une personne, qui est largement en mesure de comprendre le libellé d'un jugement, est venue nous voir récemment. Prise dans de grandes difficultés personnelles, elle a mis de côté le jugement et a accumulé des retards dans ses paiements. Nous avons heureusement pu lui venir en aide à temps, mais cet exemple montre que la non-présentation d'un locataire à l'audience ou des retards de paiement ne sont pas systématiquement le fait de personnes de mauvaise foi, mais peuvent parfois être les révélateurs d'une grande détresse. A ce titre, accorder des délais à une personne, même si celle-ci est absente à l'audience, constitue une dernière chance pour le locataire.

Bénédicte BOISSELET

C'est là que la fiche d'enquête est extrêmement importante. Elle est un élément essentiel pour le magistrat au moment de fixer des délais dans la mesure où elle amène des informations qui permettent de fixer des délais et des mensualités réalistes. Quant à la notion de bonne ou de mauvaise foi, elle sera abordée de manière différente par un magistrat ou par un travailleur social.

Le magistrat sera sensible à la reprise des paiements et au règlement même partiel des loyers lorsque le foyer a des revenus .Il ne peut, en effet, se baser que sur des éléments tangibles au moment de mettre en place un plan d'apurement.

De la salle

En matière de délais, j'aimerais faire une distinction entre les situations « rattrapables » et les situations désespérées. Dans les premières, la personne dispose objectivement des moyens de payer le loyer par rapport à ses ressources. Il est alors possible de rattraper la situation en mettant en place un échéancier adéquat, d'une durée de deux ans par exemple, à l'issue duquel le FSL, que l'on aura eu le temps de solliciter, s'acquittera du solde restant au vingt-quatrième mois. Une situation désespérée en revanche concerne un locataire qui n'est plus en mesure de s'acquitter de son loyer. Dans ce cas-là, en tant que travailleurs sociaux, nous préconisons de payer un « taux d'effort » équivalent à 30 % de ses ressources. Cette attitude peut permettre de commuer son dossier en apurement de dette auprès du FSL.

Madame Tapin évoquait dans son exposé quatre phases dans la procédure d'expulsion, qui alternait l'administratif et le judiciaire. Mais il nous arrive aussi, lorsque nous effectuons des diagnostics sociaux pour la préfecture de police, de rencontrer des personnes au moment de la réalisation de la mesure d'expulsion. Nous évaluons alors le risque de trouble à l'ordre public et nous nous assurons, conformément à l'obligation de moyens contenue dans la loi de 1998, que l'expulsable a reçu une proposition de relogement. Dans le cadre de cette mission, nous avons rencontré des personnes qui avaient commencé à rembourser leur dette mais dont l'expulsion était quand même prononcée. Cette expulsion se fait le plus souvent à la demande du bailleur, qui évoque un trouble de jouissance. Or, bien souvent, ce motif n'est pas consigné dans le jugement d'expulsion. Que pensent les magistrats de ce type de situation ?

Agnès TAPIN

Ce genre de jugement n'est pas impossible en matière judiciaire.

Bénédicte BOISSELET

Les constats consignés dans les procès-verbaux qui servent de base à ces décisions sont faits par des huissiers et sont donc parfaitement recevables. Cette attitude peut vous paraître contestable d'un point de vue éthique, mais elle est parfaitement recevable d'un point de vue juridique.

De la salle

Une expulsion s'apparente bien souvent à un drame pour les personnes qui en font l'objet, surtout qu'elle intervient parfois alors que des solutions sont en passe d'être trouvées. Ainsi, ne serait-il pas possible de contraindre le bailleur à ne pas demander l'expulsion lorsque le FSL peut intervenir ? Je tiens par ailleurs à dénoncer l'attitude de certains propriétaires, qui attendent que la dette soit importante avant de saisir le juge d'instance. Cette attitude a généralement pour effet d'accélérer la procédure en plaçant le locataire dans une situation impossible. Enfin, j'ai également assisté à des marchandages de couloir entre les représentants des bailleurs et les locataires. Bien souvent, ces discussions aboutissent à la présentation d'une solution qui ne prend pas en compte les moyens du locataire et le condamne à terme à l'expulsion.

Bénédicte BOISSELET

Si de tels marchandages sont passés, il nous appartient d'être attentif à ce que les mensualités proposées correspondent aux moyens du locataire.

De la salle

Je voudrais apporter une précision sur le débat juridique précédent. Si les délais accordés par une décision de justice, quelle que soit cette décision, ne sont pas respectés, cette décision devient un titre exécutoire permettant l'expulsion. Et cela que la dette soit ou non réglée par la suite à partir du moment où elle est réglée hors délais. La décision est en fait un mélange entre deux obligations : celle de payer et celle de faire, qui est de quitter les lieux. Si les gens s'acquittent de leurs paiements hors délais, l'obligation de payer est réglée : on ne pourra plus les obliger à payer. Mais l'obligation de faire, qui est celle de quitter les lieux, demeure. En matière de pouvoir, le juge ordonne l'expulsion en cas de paiement hors délais. La préfecture décide d'exécuter ou non. Mais le judiciaire n'a dès lors aucune influence sur la manière dont sont exécutées ses décisions.

Patricia TEULET

Je confirme cette affirmation : la préfecture n'expulse jamais sans titre. La mesure d'expulsion est liée au titre exécutoire. Il est fréquent de lancer une procédure pour impayés de loyer afin de suspendre, par le biais de la décision de justice, une épée de Damoclès au-dessus de la tête du locataire.

Dominique GADEIX

L'expérience que nous menons avec le numéro de téléphone de l'ADIL nous a permis de constater que les locataires connaissaient mal leur plan d'apurement. Par exemple ils confondent parfois, de bonne ou de mauvaise foi, la date d'émission et la date d'encaissement du chèque. C'est le genre de méprise qui peut permettre à un bailleur de considérer que le plan d'apurement n'a pas été respecté. Certains locataires confondent également paiement des arriérés et paiement du loyer. Tout cela dénote un manque d'information du locataire. Ne serait-il pas possible de joindre au jugement des informations alertant le locataire sur les risques qu'il encoure en cas de non-respect du plan d'apurement ? Cette requête peut vous sembler un peu simpliste, mais elle est essentielle pour certaines populations.

Bénédicte BOISSELET

Nous rappelons certains principes au locataire au moment de l'audience, mais nous n'avons pas l'assurance d'être écoutés.

De la salle

Ne pourrait-on pas imaginer, dans le cadre d'un plan d'apurement correctement évalué, de procéder à des prélèvements mensuels sur le compte du locataire ?

Bénédicte BOISSELET

Cela peut être une solution mais il n'appartient aucunement au juge d'en décider. Il n'a aucun pouvoir de décision en la matière.

Marie-Christine LEROY

Nous avons évoqué un peu plus tôt le fait que la notification par un magistrat du non-respect d'un plan d'apurement autorisait le préfet à accorder le concours de la force publique afin d'appliquer la décision, et ce, même si la dette est réglée, dans le cas où ce règlement est intervenu hors délais. Je tiens cependant à dissiper toute possibilité de confusion. Le préfet n'intervient pas uniquement pour accorder ou non le concours de la force publique. C'est d'ailleurs ce qui rend si intéressante la loi de 1998. Elle place en effet le préfet en position de chef d'orchestre. Il peut intervenir en amont de la procédure judiciaire, puisqu'il est au courant de l'assignation d'expulsion deux mois avant la date d'audience. Il a à ce moment-là le pouvoir de diligenter une enquête sociale. Il peut aussi intervenir en aval, en décidant ou non d'accorder le concours de la force publique. Il faut savoir que les préfets ne l'accordent pas systématiquement. En cas de refus, le bailleur peut assigner l'Etat dont la responsabilité est engagée compte tenu du défaut d'exécution d'une décision de justice afin que celui-ci verse une indemnité. En Ile-de-France, sur 18 000 demandes de recours à la force publique, 9 000 ont été refusées.

Le rôle des CDAD

Politique locale d'accès au droit et

prévention des expulsions locatives

Marie-Christine LEROY

Chef du Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville
Ministère de la Justice

I. Les évolutions législatives

Le service dont je suis chargée au Ministère de la justice attache une importance particulière à ces rencontres régionales. Nous avons en effet l'intention de mobiliser, dans le domaine du droit du logement et de la prévention des expulsions locatives, l'ensemble des acteurs des conseils départementaux d'accès aux droits. Ce service de l'accès au droit et à la justice a été créé pour rassembler, au sein du Ministère, tout ce qui a trait à l'accès à la justice. Qu'il s'agisse des lieux où sont dispensées des informations relatives à l'orientation judiciaire, des maisons de la justice et du droit ou des points d'accès au droit, mais aussi de tout ce qui touche à la défense des personnes en situation de précarité par le biais de l'aide juridictionnelle.

Je tiens à rappeler l'importance et la nouveauté de la loi de lutte contre les exclusions de juillet 1998 en ce domaine. Elle a notamment permis de sortir des délais extrêmement stricts qui existaient auparavant. Pour autant, le bilan de la mise en œuvre de cette loi est mitigé. En Ile-de-France comme ailleurs sur le territoire, le nombre de commandements de payer a augmenté, de même que le nombre de demandes de concours de la force publique, le nombre de décisions accordant le concours de la force publique ou encore le nombre d'interventions effectives de la force publique. Comme l'évoquait tout à l'heure Madame Tapin, un travail est en cours afin d'optimiser le rôle de l'enquête sociale. De la même manière, et malgré les intentions affichées dans la loi de 1998, tout n'a pas été fait en matière d'accès au droit. On prévoyait alors dans la loi un chapitre " de l'accès au droit"(au singulier). Le titre demeure dans la loi, mais il est assez pauvre dans son contenu. La réforme de 1991 sur l'aide juridictionnelle avait permis d'avancer l'idée qu'un service public d'accès au droit devait être mis en place en mobilisant tous les intervenants possibles : professionnels du droit, services sociaux des collectivités territoriales et monde associatif. Pour autant, alors que la loi du 10 juillet 1991 instaurait l'installation dans chaque département d'un conseil départemental de l'aide juridique placé sous l'autorité du président du tribunal d'instance et réunissant le président du conseil général, le préfet, le bâtonnier, le président de la chambre des huissiers ainsi que de nombreux représentants des collectivités locales, moins de 25 départements avaient fait cette démarche sept ans après l'entrée en vigueur de la loi. Dès lors se posait la question de la pertinence du dispositif ? Il a fallu tracer des pistes permettant de remédier à ces carences. Ce n'est donc pas dans la loi de juillet 1998 que se trouve la réponse à l'accès effectif aux droits pour les personnes en difficulté mais dans celle de décembre 1998 .

II. Les résultats

C'est pour remédier à ces insuffisances qu'a été votée la loi de décembre 1998. On a allégé la constitution de ces conseils et ajouté la présence d'au moins un représentant du monde associatif. Alors que ces conseils étaient jusqu'alors réservés aux professionnels du droit et du monde judiciaire. Où en est-on cinq ans plus tard ? De 25 départements en 1998 on est passé à 75 départements dotés d'un conseil départemental du droit en 2003. L'intérêt de ces structures, outre le fait qu'elles réunissent des acteurs aussi importants que le préfet et le président du conseil

général, est qu'il s'agit d'un groupement d'intérêt public apte à mobiliser des financements de toutes sortes. Aujourd'hui, une dizaine de ces conseils départementaux ont mené des expériences visant à améliorer l'accès au droit en matière de logement et de prévention des expulsions locatives. Certaines, telles l'expérience de l'Espace Solidarité Habitat, sont très intéressantes mais leur portée reste limitée. Ce chiffre prouve que de nombreux départements sont encore en retard. Nous allons donc procéder à un petit diagnostic destiné à évaluer l'état de l'accès au droit. Il s'agit aussi de connaître les possibilités de mobilisation d'une assistance juridique au moment de l'audience. L'exemple évoqué un peu plus tôt de tractation entre le locataire et l'avocat de la partie adverse dans la salle des pas perdus avant l'audience prouve cette nécessité d'un accompagnement juridique professionnel. Le rapport de forces a besoin d'être équilibré.

III. Les moyens

Des possibilités existent mais il faut pour cela procéder à un recensement des savoir-faire mobilisables au sein de chaque département. Les ADIL disposent d'un réseau, mais ne peuvent pas assurer l'assistance juridique des locataires à l'audience. Il faut donc songer à une articulation avec le barreau, qui permettrait de déclencher l'aide juridictionnelle le plus tôt possible et d'assister le locataire à l'audience. L'avocat disposerait des éléments de l'enquête sociale évoquée plus tôt et des éléments rassemblés dans le cadre des permanences tenues par les associations d'information pour le logement. Il serait en effet dangereux de mobiliser tous ses efforts sur l'amont de la procédure judiciaire sans se préoccuper de cette dernière. Une fois arrivé en audience, le locataire risquerait de se retrouver seul.

Le délai de deux mois reste un délai court pour organiser l'accompagnement du locataire, et il ne faut pas attendre que le travail de prévention échoue pour demander l'aide juridictionnelle. Or l'aide juridictionnelle n'est pas accessible de la même façon dans les départements. Des dispositifs intéressants fonctionnent dans certains départements, mais avant de les exporter, il est essentiel de faire un bilan complet de l'existant.

Dans de nombreux départements, il existe des consultations juridiques gratuites assurées par les avocats. Mais l'expérience montre que ce type de consultation ne permet pas de faire face à une situation de loyers impayés par un locataire. Ce domaine nécessite un diagnostic social et économique autant que juridique de la situation du locataire. Il y a de nombreux éléments juridiques à faire valoir lors de l'audience, mais cela doit être le travail de l'avocat et ne peut être celui du juge d'instance qui doit rester neutre et impartial face au locataire et au propriétaire .. Les barreaux disposent dans leurs rangs d'avocats spécialisés, qu'il faut mettre à disposition du public. Il faut aussi parvenir à harmoniser les modalités de fonctionnement du FSL par exemple, qui diffèrent d'un département à l'autre. Dans les départements où la décision est extrêmement lente, il faut travailler sur ces délais en réunissant tous les acteurs. Les avocats, avec qui il faut réfléchir à la manière d'optimiser le système de l'aide juridictionnelle, et les huissiers, qui pourraient informer des lieux où ils peuvent recevoir conseil pour prévenir l'expulsion et solder leur dette, les locataires au moment de la remise du commandement ou de l'assignation. Les services sociaux du département doivent également être consultés afin de réfléchir aux modalités de l'enquête sociale et de la phase d'accompagnement. Reste le Préfet, qui est pour moi la clef du dispositif. C'est lui qui met en œuvre les services sociaux pendant le délai de l'assignation et lui qui, une fois la décision judiciaire rendue, va pouvoir remobiliser les services sociaux à l'aide des ordonnances qui lui sont communiquées. Il faut à ce sujet trouver un moyen d'assurer la transmission des décisions judiciaires vers les services sociaux qui peuvent accompagner le locataire dans la tenue du plan d'apurement ou la recherche d'un relogement, ce malgré les difficultés inhérentes à l'organisation des tribunaux.

Toutes ces pistes sont bien sûr à explorer mais nous sommes convaincus de la disparité des situations dans les départements. C'est pourquoi j'insiste sur la nécessité de réunir tous les acteurs, afin de trouver la meilleure articulation possible. J'en appelle aux barreaux pour qu'ils essaient de mettre à disposition une expertise dans ce domaine particulier, car la présence d'un avocat spécialisé aux cotés du locataire change véritablement la nature de l'audience et ouvre le champ des "possibles".

Questions/réponses

Dominique GADEIX

Que penser du cas des personnes qui ont un revenu qui ne leur donne pas droit à l'aide juridictionnelle ? Comment s'assurer qu'elles sont bien représentées devant les tribunaux ? Ne pourrait-on pas envisager de commettre un avocat d'office comme cela se fait dans le cadre d'une procédure pénale ?

Marie-Christine LEROY

Je répète que, quelle que soit la compétence ou la bienveillance du juge, celui-ci ne peut pas être juge et partie. Il y aurait là une confusion des rôles. C'est pourquoi j'en appelle à la présence systématique des avocats lors des audiences. Quant à l'aide juridictionnelle, il faut savoir que beaucoup de ceux qui y ont droit ne se présentent pas ou se présentent à l'audience sans avocat. Certes il s'agit d'une politique des petits pas, mais notre travail doit commencer par faire en sorte que tous ceux qui relèvent de l'aide juridictionnelle en fassent l'usage. Par ailleurs, la loi de 1991 permet à tout bureau d'aide juridictionnelle de faire une dérogation au plafond de ressources si la situation du locataire est particulièrement critique ou si l'importance du litige le justifie(c'est l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991). Mais nous perdrons le "combat" si nous n'arrivons pas à faire bénéficier de l'aide juridictionnelle tous ceux qui y ont droit. Cela demande que le dispositif d'aide juridictionnelle soit mobilisable rapidement et rodé quant aux questions de prévention des expulsions locatives.

De la salle

En tant que représentant du Bâtonnier de Paris, je précise que l'aide juridictionnelle à Paris est assurée par des volontaires et que ceux-ci sont spécialisés. Le problème de la compétence ne se pose donc pas véritablement à Paris. Enfin un mot sur les pratiques dénoncées un peu plus tôt : il est contraire aux règles professionnelles des avocats de prendre contact avec la partie adverse pour négocier sur un « coin de table ». Un magistrat n'a pas à entériner ce genre d'accord et je doute que cette pratique soit répandue.

De la salle

A Paris, le bureau d'aide juridictionnelle n'assure plus l'aide à la constitution des dossiers. Les agents de justice qui officiaient n'ont pas été remplacés et le bureau lui-même est confronté à d'importants problèmes d'effectifs. Ce travail revient aux Maisons de Justice, dont c'est l'une des missions, mais elles ont beaucoup de mal à absorber cette charge.

Marie-Christine LEROY

Il y a aujourd'hui une volonté de la chancellerie de simplifier l'accès à l'aide juridictionnelle en remplaçant l'examen des ressources par les revenus déclarés aux services fiscaux. Si cette simplification entre en vigueur, nous ferons un grand pas. Je sais par exemple que certains bureaux exigent beaucoup plus de pièces que ce que demande la loi. Ces difficultés devraient disparaître avec la simplification des conditions d'accès.

De la salle

Dans certains départements, Il est très difficile d'obtenir le concours d'écrivains publics. Comment aider efficacement les personnes qui ne maîtrisent pas la langue française ?

Marie-Christine LEROY

Dans le cas des personnes qui ne maîtrisent pas la langue française, c'est en améliorant le dispositif d'aide à la constitution des documents administratifs que l'on obtiendra des résultats. Les greffiers dépêchés dans les Maisons du droit peuvent vérifier la constitution des dossiers mais ne sont pas des interprètes. Il faut donc nous adjoindre le concours d'associations spécialisées, mais cette question reste délicate à régler. Il y a beaucoup de lacunes à ce niveau.

Perspectives de travail 2004

Clôture des travaux

Denis MOREAU
Magistrat, Mission régionale d'appui "Droit et Ville" Ile-de-France

Je voudrais vous livrer quelques perspectives de travail qui me paraissent se dégager de ces discussions. Je les classerai à quatre niveaux distincts.

I. L'accès au droit : un enjeu commun

L'accès au droit est aujourd'hui devenu un enjeu commun aux professionnels du droit et aux personnes en situation de responsabilité dans les différents maillons de la chaîne : collectivités, services de l'Etat ou associations. Le travail en amont doit être le pilier de cette démarche mais il doit s'agir d'un travail éminemment pragmatique. C'est pourquoi la question du diagnostic local est essentielle. C'est en travaillant sur les ressources et les potentiels d'un territoire que l'on peut parvenir à améliorer le dispositif. Dans cette optique, les bailleurs ne doivent pas être oubliés car leur rôle est fondamental. L'information doit leur parvenir de manière optimale, d'autant qu'il y a une prise de conscience de leur côté, qui doit conduire à anticiper les difficultés des ménages. L'amont, c'est aussi l'aide juridictionnelle, qui doit être accordée dès lors qu'il y a un commandement de payer. C'est un moment clef, où le ménage peut encore faire face à la situation. A ce sujet, la lettre du Préfet - quand elle existe - est un moyen de prévention particulièrement efficace puisqu'elle incite clairement les ménages à assister à l'audience.

Il reste toutefois un problème de taille, qui est celui de l'identification des ménages qui échappent à l'enquête sociale et ne se présentent pas à l'audience. L'enjeu commun à l'ensemble des services est d'essayer d'être présent, de faire passer l'information en direction de ces publics en grande difficulté pour lesquels l'accès au droit n'existe pas.

II. Les différences culturelles

Nous avons pu constater au cours de cette journée que les cultures administrative, judiciaire ou celle des travailleurs sociaux sont différentes. Cela est le produit de nos formations, de nos responsabilités et modifie notre façon de voir les choses. C'est pourquoi j'adhère à la thèse de la "professionnalisation collective", que nous avons rapidement évoquée. La complexité du circuit qui intervient dans le cadre de la prévention des expulsions suppose une communication accrue entre nos différents mondes. C'est pourquoi il paraît intéressant d'imaginer des formations transversales, pour faire en sorte que des objectifs communs soient partagés.

III. Les méthodes

Comme nous l'avons vu ce matin avec l'étude menée dans les Hauts-de-Seine, il reste un important travail à mener au niveau de la connaissance. Dans cette optique, une démarche entreprise au niveau de l'ensemble des départements de la région, sur la base de critères d'évaluation communs, paraît indispensable. De même l'expérience parisienne visant à établir des fiches dressant le profil des ménages est un exemple à suivre.

On ne peut parler de méthode sans évoquer le suivi des chartes départementales. Celui-ci semble être très différent d'un département à l'autre. Or, le suivi des chartes, très important en termes de

pilotage, demande une cohérence que l'on ne trouve pas partout. Il s'agit là de trouver des méthodes d'articulation. De la même manière, il est nécessaire d'améliorer l'articulation entre le FSL et la commission de surendettement, entre la procédure judiciaire et la procédure des aides au niveau du FSL et de la Caisse d'Allocations Familiales. Peut-être faut-il aussi s'interroger sur la méthode d'information des ménages ? En ce sens, le moment de l'enquête sociale est certainement celui où il s'agit de comprendre le processus qui a conduit à une situation d'impayés. Cela permet d'informer le juge de la meilleure façon, et d'élaborer par la suite un plan de redressement cohérent.

Enfin, la communication des jugements reste un problème épineux. Malgré la lourdeur de la tâche, il paraît indispensable de donner aux tribunaux d'instance les moyens de communiquer les décisions du tribunal aux services compétents, qui assurent le suivi des ménages.

IV. Les moyens

Comme le montre l'exemple de la communication des jugements, le problème des moyens est crucial. Les SDAPL par exemple sont débordées en Ile-de-France et ne peuvent donc plus assumer leur rôle. Il faut que les SDAPL, qui sont idéalement placées, puissent enfin intervenir en amont. Elles ont pour cela besoin de moyens supplémentaires.

Enfin, l'accès au droit est victime de ces problèmes de moyens. Si l'on veut travailler sur le logement, en matière d'expulsion ou de copropriété, pourquoi ne pas envisager des partenariats entre le Ministère de la Justice et celui du Logement ? Cette piste de travail mérite d'être explorée.

Il me reste à souhaiter que cette journée soit le prélude à de nombreux contacts entre les différents services des départements d'Ile-de-France.

PRESENTATION DE LA MISSION REGIONALE D'APPUI DROIT ET VILLE

La Mission Régionale d'Appui Droit et Ville a été créée en juin 1998 auprès des cours d'appel de PARIS et de VERSAILLES, suite à un travail d'étude des besoins, associant des responsables de l'institution judiciaire et différents partenaires administratifs et associatifs. Elle est rattachée au Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville du ministère de la Justice, et est constituée d'une équipe de quatre personnes aux formations diverses et aux expériences professionnelles multiples (fonctions en juridiction, prise en charge de personnes majeures ou mineures relevant des juridictions, responsabilités dans des missions administratives, dans les administrations centrales du Ministère de la Justice - DAGE, PJJ)

Rapprocher l'action judiciaire et la politique de la Ville en Ile de France

La mission travaille en liaison constante avec les Cours d'appel de PARIS et de VERSAILLES en particulier dans le cadre du contrat de plan Etat-Région, dont l'article 18 contient un volet justice-sécurité.

Il s'agit de permettre que les différents services relevant du Ministère de la Justice, et compétents sur des territoires non concordants en Ile de France, puissent élaborer une politique régionale commune, en lien avec la Mission Ville de la Préfecture de Région et le Conseil Régional.

Les domaines d'intervention

- Favoriser la concertation entre les composantes de l'institution judiciaire et ses partenaires (juridictions, services de l'État, administrations, collectivités territoriales, associations) sur des thèmes prioritaires tels que la connaissance de la Justice, la prévention et le traitement des petits désordres sociaux, les modes alternatifs de résolution amiable des conflits, l'accès au droit, l'exercice de l'autorité parentale, la lutte contre les discriminations ...
- Soutenir les projets des chefs de juridiction et des chefs des services extérieurs du Ministère de la Justice (Protection judiciaire de la Jeunesse, et administration pénitentiaire) en matière de politique judiciaire de la ville (justice de proximité, accès au droit, aide aux victimes ...)
- Faire mieux connaître, notamment par la diffusion de son bulletin bimensuel "Actualités", aux partenaires de l'institution judiciaire, son fonctionnement, ses diverses missions et ses orientations en matière de politique judiciaire de la ville
- Identifier et mettre en relation les différents réseaux associatifs concernés par l'information juridique pour faciliter la mise en place d'un service public local de l'accès au droit déterminé les C.D.A.D.- Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (institués par la loi du 18 décembre 1998), en relation avec les collectivités locales et les diverses institutions concernées.
- Recueillir des données quantitatives et qualitatives - sociales, économiques et judiciaires - permettant sur le territoire de la région Ile de France de mieux cibler les actions à mener dans le cadre de la politique judiciaire de la Ville

Un travail de mise en réseau

La Mission ne se substitue en rien aux institutions, aux associations et autres partenaires dans leurs rôles et leurs compétences respectives. Elle s'attache à faciliter les rencontres nécessaires à l'élaboration de projets communs, à mutualiser les expériences et promouvoir les innovations particulièrement pertinentes.

Mission Régionale d'Appui Droit et Ville

129 rue de l'Université, 75007 Paris
tél. : 01.45.51.80.04 fax : 01.45.55.50.82
Courriel : mission-ville.dacg@justice.gouv.fr

FICHE DE PRESENTATION DE LA MISSION D'INFORMATION SUR LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE EN ILE-DE-FRANCE

Une Mission, Pourquoi ?

La création, le 26 février 2001, de la Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (MIPES), et son inscription au Contrat de Plan 2000-2006, sont l'expression d'une volonté commune de l'Etat et de la Région Ile-de-France de se doter d'une instance permanente d'échange et d'observation ayant pour finalité une meilleure connaissance partagée des populations en situation de précarité et d'exclusion. Sur un plan matériel, la Mission dispose, depuis l'été 2002, d'une équipe légère et de locaux.

Les objectifs de la Mission

S'inscrivant dans une **démarche partenariale** avec l'ensemble des acteurs (organismes sociaux, organisations humanitaires ou sociales, les collectivités territoriales, les services de l'Etat), la Mission doit répondre à plusieurs objectifs :

- rassembler, coordonner, valoriser et mettre en perspective les données statistiques, études et enquêtes menées sur la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- organiser une veille sociale afin de pouvoir percevoir les phénomènes émergents ou cumulatifs susceptibles de frapper certaines populations fragiles ou certains territoires franciliens ;
- soutenir la réflexion de tous les acteurs et actrices impliqués dans les politiques favorisant l'insertion sociale ou professionnelle, en conduisant ou suscitant des études et recherches ;
- apporter un appui méthodologique à la mise en œuvre d'observations locales qui pourraient être engagées par les départements et les collectivités locales, valoriser et diffuser les expérimentations réussies ;
- contribuer aux activités conduites sous l'égide de l'Observatoire national de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale afin, notamment, de faire écho aux spécificités franciliennes.

Les axes de travail de la Mission

Lors de la dernière Assemblée plénière, le 20 juin 2003, présidée conjointement par l'Etat et la Région et réunissant une grande diversité d'acteurs institutionnels et associatifs, les orientations de la Mission ont été débattues et validées. Ont été retenus au titre de 2003-2004, les axes suivants :

- approfondir la connaissance de la pauvreté en réactualisant sa mesure et se centrant sur des situations particulières (les travailleurs pauvres, la pauvreté des femmes, les populations immigrées et les personnes handicapées) ainsi que sur les problématiques liées au logement (les conditions de logement des plus pauvres et la situation des personnes hors logement ordinaire) ;
- favoriser une meilleure connaissance des flux et des itinéraires des personnes et mieux comprendre les processus qui ont mené à l'exclusion. Une attention particulière sera portée sur la question des jeunes et aux ruptures marquant leurs trajectoires ;
- travailler sur les questions d'inégalités entre territoires au sein de la région en partant des travaux existants ;
- poursuivre la réflexion sur l'accès aux droits en étudiant l'effectivité des dispositifs et en approfondissant les cas de non-recours ou d'exclusion du droit.

La Mission s'entoure, pour la mise en œuvre du programme de travail, de l'expérience des acteurs et actrices de terrain ainsi que des compétences des services d'étude et de recherche existants en Ile-de-France.

Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile-de-France – MIPES

35 boulevard des Invalides, 75007 Paris

Tél : 01 53 85 66 96 – Fax : 01 53 85 74 09

E-mail : mipes@iledefrance.fr

www.iledefrance.fr/solidarités et www.ile-de-france.pref.gouv.fr