

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS LOCATIVES

Exercices 2016-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 26 octobre 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE ACTION PUBLIQUE EPARSE ET LIMITEE, TOURNEE VERS LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT	11
1.1 Une action publique difficilement évaluable, aux objectifs ambitieux.....	11
1.1.1 Un phénomène d’ampleur difficilement quantifiable où l’impayé domine	11
1.1.1.1 Une décrue du contentieux qui ne réduit pas le nombre des décisions d’expulsion	12
1.1.1.2 La dette locative au cœur des risques d’expulsion	13
1.1.2 Des évolutions législatives, réglementaires et organisationnelles pour favoriser le maintien dans le logement.....	15
1.1.2.1 Une évolution législative par petites touches	15
1.1.2.2 Un renforcement des procédures pour éloigner le risque d’expulsion	16
1.1.2.3 La lente construction d’un pilotage national	19
1.1.2.4 Les Ccapex, clés de voûte fragiles de la prévention des expulsions.....	22
1.2 Une coordination des acteurs et des leviers d’action à renforcer	23
1.2.1 Le fonds de solidarité pour le logement, levier d’accompagnement financier principal à la main des collectivités	24
1.2.2 Le rôle central des caisses d’allocations familiales.....	25
1.2.3 Un traitement spécifique et efficace de la prévention des expulsions dans le parc social.....	27
1.2.4 Le rôle grandissant des commissions de surendettement	29
1.2.5 La phase judiciaire peut exclure ou retarder l’expulsion.....	31
2 UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI RESTE À CONSTRUIRE.....	34
2.1 Un système d’information défaillant en phase d’évolution	34
2.1.1 Le pilotage interministériel historique d’Exploc est une source de complexité	34
2.1.2 Exploc : une base de données gravement défaillante	35
2.1.2.1 Exploc : en théorie pierre angulaire de la prévention des expulsions.....	35
2.1.2.2 Un système d’information très difficilement exploitable	36
2.1.3 Un projet de refonte d’Exploc aussi lent qu’attendu.....	37
2.2 Des expulsions sans véritable politique de relogement.....	39
2.2.1 Le concours de la force publique aux expulsions.....	39
2.2.1.1 Le cadre strict du concours de la force publique	39
2.2.1.2 Le refus du concours de la force publique et ses conséquences	40
2.2.2 Un objectif de maintien dans le logement plutôt que du maintien dans un logement.....	42
2.2.2.1 Le relogement ou l’hébergement des ménages expulsés n’entre pas dans les dispositifs de prévention des expulsions	42
2.2.2.2 L’obligation théorique de relogement des ménages bénéficiaires du Dalo	43
2.3 La crise sanitaire a renforcé la prévention des expulsions et favorisé l’expérimentation de nouvelles pratiques.....	45
2.3.1 Un suivi et un accompagnement social renforcés	45
2.3.2 Des mesures de prévention effective des expulsions	46
CONCLUSION GENERALE	48

RAPPEL DE LA PROCEDURE

La Cour a réalisé une enquête sur la prévention des expulsions locatives de 2016 à 2021.

La 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, délibérant le 26 octobre 2022 a adopté les présentes observations définitives.

Le contrôle a été notifié le 22 février 2022 à monsieur le délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement, monsieur le secrétaire général du ministère de l'intérieur, monsieur le secrétaire général des ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires, monsieur le directeur des affaires civiles et du Sceau, madame la directrice générale de l'union sociale pour l'habitat, monsieur le directeur général de la caisse nationale d'allocations familiales, madame la directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

Les entretiens de fin de contrôle ont été menés en présence de l'équipe de contrôle et de la contre-rapporteuse le 13 juin 2022 avec la direction des affaires civiles et du Sceau, le 15 juin 2022 avec la direction des libertés publiques et des affaires juridiques et le 20 juin 2022 avec la Dihal.

Lors de sa séance du 1er juillet 2022, la chambre a examiné le rapport d'instruction et décidé l'envoi d'un relevé d'observations provisoires, avec une date limite de réponse fixée au 19 septembre 2022.

Les présentes observations définitives tiennent compte de l'ensemble des réponses parvenues.

Ont participé au délibéré tenu le 26 octobre 2022 sous la présidence de M. Philippe Hayez, président de section, Mme. Isabelle Latournarie-Willems, conseillère maître, M. Denis Berthomier, conseiller maître et M. François Brottes, conseiller maître en service extraordinaire.

Ont été entendu, en leur rapport, M. Guillaume Lacroix, conseiller référendaire, et Mme. Sylvie Bou-Najm, vérificatrice.

Mme Dorothée Chau, greffière, a assuré la préparation de la séance de délibéré et tenu les registres et dossiers

SYNTHÈSE

La prévention des expulsions locatives est un phénomène par nature difficilement quantifiable ou évaluable

La prévention des expulsions locatives est difficilement quantifiable ou évaluable car les indicateurs manquent cruellement. À défaut d'une mesure de la réalité des actions de prévention, c'est le prisme du contentieux de l'expulsion, qui, bien que déformant, donne malgré tout une idée des évolutions.

Sur la période comprise entre 2016 et 2019, dernière année pour laquelle existent des données¹, ce contentieux locatif s'est ainsi infléchi de 18,5 % pour atteindre un peu plus de 150 000 assignations en 2019 au lieu de près de 180 000 en 2016. Cette décrue des assignations est notable alors que, sur la même période, la part des locataires s'est accrue en France. Néanmoins, la réduction du nombre d'assignations n'a pas entraîné la baisse du nombre de décisions d'expulsion ferme. Si celles-ci ont été moins nombreuses jusqu'en 2018, leur niveau en 2019 quasiment égal à celui de 2016, soit un peu plus de 52 000 expulsions.

La dette locative est la principale cause des risques d'expulsion

Les impayés représentent entre 94 % et 95 % des assignations dans le contentieux du bail, faisant de l'usage impropre des locaux loués, des conflits de voisinage ou du non-respect des réglementations des causes marginales. En 2018, cette tendance lourde se traduisait, en amont des assignations, par 138 000 commandements de payer signifiés par huissier dans le parc social (3,1 % des locataires) et par 352 000 dans le parc privé (4,9 % des locataires)². La tendance est stable pour le parc social.

De leur côté, les caisses d'allocations familiales (Caf), qui sont obligatoirement informées des impayés de leurs allocataires, observent une stabilité des signalements depuis 2018 et leur légère décrue depuis 2020.

Enfin, selon la Banque de France, qui gère les procédures de lutte contre le surendettement, la dette de logement était présente en 2021 dans près de la moitié (46,1 %) des dossiers recevables. Si cette part décroît depuis 2016, le poids de la dette locative lui augmente, atteignant désormais en moyenne 6 219 € par dossier.

En juillet 2021, sans publier de données précises pour autant, l'observatoire des impayés de loyer mis en place par le Gouvernement dans le contexte de la crise sanitaire ne relevait pas

¹ La réforme de 2020 remplaçant les tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance par des tribunaux judiciaires a eu pour conséquence regrettable de ne plus permettre, à ce stade, d'isoler les données statistiques de contentieux des loyers.

² Rapport *Prévenir les expulsions locatives, tout en protégeant les propriétaires, et anticiper les conséquences de la crise sanitaire* remis par le député Nicolas Démoulin à la demande du Premier ministre, décembre 2020.

d'augmentation significative des dettes locatives³, malgré l'impact de la crise sanitaire sur l'économie.

Un pilotage national restreint

Si la délégation interministérielle à l'hébergement et de l'accès au logement (Dihal) est compétente depuis 2016 en matière de prévention des expulsions, sa montée en puissance a été progressive et son action n'est visible que depuis 2020, dans le contexte de la crise sanitaire. Au plan des moyens, la prévention des expulsions n'a mobilisé qu'un seul ETP jusqu'en 2019 et trois ETP en 2022. Le budget d'intervention nationale est aujourd'hui éclaté entre le programme 177, géré en partie par la Dihal, le programme 135, géré par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), et le programme 216, géré par le ministère de l'intérieur. Ce budget n'est pas consolidé et la majeure partie de ses crédits est par ailleurs déconcentrée.

Au plan des outils, le système d'information Exploc est particulièrement défaillant. Il ne produit aucune donnée statistique fiable ne permet aucun pilotage et ne répond pas aux impératifs « métier » de la prévention des expulsions locatives. En pleine refonte, ce système, soutenu en partie par le plan d'investissement d'avenir, tarde à voir sa refonte aboutir et demeure incomplet dans ses objectifs.

Une action publique qui repose sur une coordination locale fragile

La prévention des expulsions constitue une somme d'interventions publiques dont l'objet est de garantir le maintien du locataire dans le logement. La mise en œuvre de cette action nécessite de concilier la propriété, droit consacré par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, avec l'objectif de valeur constitutionnelle dégagé par le Conseil constitutionnel en 1995 d'une « possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ». Sur le plan opérationnel, l'action publique repose principalement sur les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (Ccapex) placées sous l'autorité conjointe des préfets et des présidents de département. Sans pouvoirs propres, ces commissions sont censées réunir les acteurs qui, par les aides personnelles qu'ils allouent ou les procédures d'apurement de dette qu'ils mettent en œuvre, facilitent la reprise des paiements et permettent ainsi de retarder ou d'empêcher l'expulsion.

Incombant principalement aux collectivités locales, aux Caf, aux bailleurs sociaux ou aux commissions de surendettement de la Banque de France, ces actions de prévention ne relèvent pas de l'autorité de l'État déconcentré. Dans les faits, les moyens de ces services déconcentrés sont réduits, avec 190 ETP théoriques répartis entre les trois ministères de la transition écologique, de l'intérieur et des affaires sociales. Quoique renforcés durant la crise sanitaire, les services de l'État chargés de la prévention des expulsions n'en demeurent pas

³ Communiqué de presse de la ministre du logement sur le site www.ecologie.gouv.fr en date du 12 juillet 2021.

moins confrontés à des difficultés opérationnelles qui restreignent leur rôle et rendent leur plus-value difficilement évaluable.

L'objectif public de maintien dans le logement a été renforcé durant la crise sanitaire

Depuis loi Alur⁴, la prévention des expulsions vise avant tout au maintien de l'occupant dans le logement. Le cadre législatif et réglementaire a particulièrement évolué afin de renforcer les résolutions amiables et de faciliter la coordination des leviers d'action.

Ainsi, par exemple, depuis la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Elan⁵), la convergence des procédures de surendettement auprès de la Banque de France et des contentieux judiciaires du bail a été renforcée.

Pour autant, les décisions « d'expulsion ferme » avoisinaient, en 2019, 52 000 cas par an, soit autant qu'en 2016. Dans ce cadre, l'État qui assure la prévention des expulsions est aussi amené à apporter son concours à leur exécution. Sous l'autorité des préfets, le concours de la force publique (CFP) pour les expulsions est particulièrement réglementé et ne peut être refusé sans conséquence quant à la responsabilité de l'État et à l'indemnisation des bailleurs concernés. Cette situation est d'autant plus complexe que les préfets se trouvent confrontés à des injonctions contradictoires, qui leur demandent de procéder aux expulsions judiciairement exécutoires et, en même temps, de piloter la prévention des expulsions et de reloger les locataires éligibles au droit au logement opposable (Dalo) avant toute expulsion.

Dans la réalité, la prééminence du droit de propriété et de la force de l'autorité de la chose jugée, l'absence de politique spécifique de relogement ou d'hébergement, comme la réalité des situations individuelles et des contingents préfectoraux de logements disponibles rendent ardue la mise en cohérence de l'action publique.

Dans le contexte de la crise sanitaire, le Gouvernement a décidé de renforcer les dispositifs de prévention des expulsions pour garantir l'objectif de maintien dans le logement. Outre un abondement de 30 M€ de l'enveloppe du fonds de solidarité pour le logement (FSL), la durée de la trêve hivernale⁶ qui fait échec aux expulsions a été prolongée jusqu'au 10 juillet 2020 et, pour l'année suivante, jusqu'au 31 mai 2021. Enfin, des instructions gouvernementales successives de 2020 à 2022 ont appelé les préfets à réserver le CFP aux cas les plus inextricables. En conséquence, les expulsions avec CFP sont passées de 16 210 en 2019 à 8 156 en 2020 et 12 000 en 2021. Pour accompagner ces mesures, le programme 216 concourant à l'indemnisation des bailleurs a été abondé de 10 M€ respectivement en 2020 et 2021.

⁴ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018.

⁶ Du 1^{er} novembre au 31 mars de l'année N+1 depuis la loi Alur.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : (Ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique - Direction du budget) : Achever d'ici la fin 2023 le transfert des crédits de prévention des expulsions inscrits au programme 135 vers le programme 177.

Recommandation n° 2 : (Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement) : Fixer des objectifs quantitatifs aux Ccapex, notamment au regard du nombre de dossiers d'assignation au sein de chaque territoire.

Recommandation n° 3 : (Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement) : Ouvrir une concertation avec les collectivités territoriales en vue d'harmoniser les critères d'ouverture des droits au fonds de solidarité pour le logement au titre de la prévention des expulsions.

Recommandation n° 4 : (Ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de la mer - SGMTE) : Rendre opérationnel le système d'information Exploc d'ici la fin 2023, au besoin en faisant évoluer son encadrement réglementaire en vue de garantir la protection des données personnelles.

Recommandation n° 5 : (Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement) : Mettre en œuvre un suivi spécifique des bénéficiaires du Dalo ayant été l'objet d'une expulsion par concours de la force publique.

Recommandation n° 6 : (Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement) : Prendre en compte, dans le cadre du plan « Logement d'abord », dès la phase de prévention des expulsions, les besoins de logement et d'hébergement des ménages de bonne foi dont l'expulsion est inévitable.

Recommandation n° 7 : (Ministère de la justice - DACS) : Après évaluation de l'expérimentation faite par le tribunal de Rouen, encourager les démarches de conciliation en lien avec le contentieux du bail.

INTRODUCTION

La prévention des expulsions ne relève pas d'une politique publique spécifiquement encadrée par des lois ou des règlements. Les évolutions de l'action publique en la matière remontent à la loi Besson⁷ et ont évolué, dans le cadre de plusieurs textes jusqu'à la loi Alur⁸. Celle-ci a consacré le maintien dans le logement comme priorité de l'action publique. Cet objectif a été repris dans le plan quinquennal du « Logement d'abord » pour la période 2018-2022⁹.

Depuis 2016, le pilotage national de la prévention des expulsions a été confié à la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal), désormais chargée du service public de la rue au logement¹⁰. Celle-ci est dirigée par un délégué interministériel rattaché au Premier ministre, qui s'appuie sur la délégation à l'hébergement au logement, composante de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer.

Au plan budgétaire, pour la période sous contrôle, la prévention des expulsions est répartie entre cinq programmes budgétaires différents :

- le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, géré par la Dihal ;
- le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, pour l'indemnisation des bailleurs et une partie de la gestion du système d'information Exploc¹¹, géré par le ministère de l'intérieur ;
- le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, géré par la DHUP pour l'animation territoriale ;
- le programme 349 *Transformation de l'action publique*, pour la refonte du système d'information spécifique Exploc.

Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* du ministère de la transition écologique (MTE) finance des postes consacrés à la prévention des expulsions locatives (secrétariat des Ccapex, instruction des dossiers, etc.).

Un projet de fusion des interventions des programmes 135 et 216 dans le programme 177 est en cours. Cette simplification permettra un véritable pilotage budgétaire ainsi qu'un suivi des crédits dont le périmètre est aujourd'hui impossible à définir et quantifier précisément.

⁷ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

⁸ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

⁹ Le plan gouvernemental « Logement d'abord » 2018-2022, présenté en septembre 2017 a fait l'objet d'un référé de la Cour des comptes adressé au Premier ministre le 20 octobre 2020.

¹⁰ Décret n° 2021-326 du 25 mars 2021 modifiant le décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

¹¹ Jusqu'en 2020, le programme 307 *Administration territoriale* était mobilisé.

Le périmètre de la prévention des expulsions

La prévention des expulsions est un objectif public qui ne fait l'objet d'aucune définition juridique précise. Depuis la loi Alur, la prévention des expulsions vise « *le maintien dans le logement* ». Cet objectif est inscrit dans les priorités du plan quinquennal pour le « Logement d'abord »¹².

L'action publique s'est focalisée sur la prévention des expulsions liées aux impayés locatifs qui constituent environ 95 % du contentieux du bail. Dès lors, la prévention des expulsions repose sur la reprise des paiements de loyer. Dans ce cadre, la prévention des expulsions peut intervenir depuis la connaissance des premiers impayés jusqu'à la phase judiciaire et son exécution.

La connaissance des impayés demeure néanmoins le point de départ de l'action de l'État.

Si les bailleurs sont, avec les caisses d'allocations familiales (Caf), les premiers prévenus d'un impayé, l'État l'est, pour sa part, au travers du système d'information spécifique Exploc, dès lors qu'un acte de commandement de payer a été signifié au locataire par un huissier, sur demande du bailleur.

Dans la phase précontentieuse, la prévention des expulsions repose principalement sur l'État déconcentré (coordination), les collectivités territoriales (aides financières dans le cadre du fonds de solidarité pour le logement) ainsi que les caisses d'allocations familiales (maintien des allocations et plan d'apurement), le réseau de la Banque de France (dans le cadre des procédures liées au surendettement) et les bailleurs (plan d'apurement ou d'effacement de la dette).

Afin de coordonner les actions de prévention, l'État a chargé les préfets de présider des commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (Ccapex) en co-pilotage avec les présidents de départements. Ces commissions ne disposent d'aucun pouvoir contraignant. Elles font par ailleurs le lien avec les commissions du droit au logement opposable (ComDalo) ainsi que les procédures d'hébergement.

Parallèlement, si la procédure précontentieuse prévoit une incitation à la conciliation, la phase contentieuse, qui prend corps avec une assignation du locataire devant le juge de la protection, prévoit, depuis 2020, une conciliation pour les litiges inférieurs à 5 000 €. Une coordination avec les procédures de surendettement est mise en place depuis 2019.

La phase contentieuse n'aboutit pas nécessairement à une décision d'expulsion ferme. Le juge peut notamment décider d'une expulsion assortie d'une suspension avec délai pour apurement de la dette. En outre, une décision d'expulsion prononcée par le juge peut faire l'objet d'une demande de délai ou de prorogation de délai devant le juge de l'exécution.

De leur côté, les bailleurs sociaux peuvent signer, avec le locataire frappé d'expulsion, un plan de cohésion sociale lui permettant de rester dans le logement.

Une fois la décision de justice définitive et exécutoire, le CFP peut, dans certains cas, être requis par le bailleur. Au regard de la jurisprudence, le CFP, juridiquement encadré et reposant sur les préfets, ne peut être refusé que si c'est nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public ou si surviennent des circonstances postérieures à la décision judiciaire d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine. Par ailleurs, des instructions gouvernementales prévoient le relogement de ménages bénéficiaires du Dalo avant expulsion sans force contraignante. Si le régime juridique de la prévention des expulsions s'arrête par nature avec l'expulsion physique des locataires, la question du relogement relève d'une action publique plus large. Cette question se pose avant l'expulsion, tant en termes d'action sociale par la recherche de logements pécuniairement mieux adaptés à la situation des locataires que pour les ménages bénéficiaires du

¹² Le Gouvernement a mis en place un plan quinquennal pour le logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme, dit plan « Logement d'abord » pour la période 2018-2022. Ce plan a pour ambition de diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile d'ici 2022, en privilégiant des solutions pérennes de retour au logement, plutôt que la multiplication de réponses d'hébergement de court terme. Il repose sur cinq priorités, dont la priorité n° 3 tend à « *mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement* ».

droit au logement opposable qui doivent en théorie être relogés avant expulsion. Au-delà de l'expulsion, ce sont les orientations du plan quinquennal « Logement d'abord » qui trouvent à s'appliquer.

La prévention des expulsions a fait l'objet de deux rapports majeurs au cours de ces dernières années. Le premier, daté d'août 2014, émane d'un travail conjoint du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD¹³), de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et de l'inspection générale de l'administration (IGA). Il a abouti à 48 recommandations. Le second a été remis par le député Nicolas Démoulin à la demande du Premier ministre, en décembre 2020. Il présente 53 recommandations. Malgré six années d'écart et des évolutions notables en matière de prévention des expulsions, beaucoup de constats et critiques restent d'actualité.

Le présent rapport, s'appuyant notamment sur une enquête portant sur les modalités de mise en œuvre de la politique publique au sein d'une sélection de douze préfectures¹⁴, cherche à la fois à apprécier l'efficacité et l'efficience de la prévention des expulsions et à présenter les défis et enjeux qui permettraient d'en améliorer la cohérence. La mise en œuvre de cette action est délicate car elle nécessite en permanence de concilier le droit de propriété, qui figure au nombre des droits consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent étant même devenu un objectif à valeur constitutionnelle depuis la décision du Conseil constitutionnel de 1995¹⁵.

¹³ Devenu inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) par décret n° 2022-1025 du 20 juillet 2022.

¹⁴ Préfectures du Nord, du Bas-Rhin, de la Sarthe, des Alpes-Maritimes ainsi que les huit préfectures d'Ile-de-France (Paris, Val-de-Marne, Seine-et-Marne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise, Essonne et Yvelines).

¹⁵ Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995, loi relative à la diversité de l'habitat : « *s'il appartient au législateur de mettre en œuvre l'objectif de valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent, et s'il lui est loisible, à cette fin, d'apporter au droit de propriété les limitations qu'il estime nécessaires, c'est à la condition que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés* ».

1 UNE ACTION PUBLIQUE EPARSE ET LIMITEE, TOURNEE VERS LE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

La prévention des expulsions locatives est difficilement évaluable. L'action publique, qui s'est considérablement accrue depuis le début des années 1990, a poursuivi un objectif constant de maintien dans le logement. Ce rappel suffit à confirmer que si le *statu quo* est prioritairement recherché, celui-ci est impossible à quantifier sauf à ce que chaque ménage qui aura échappé à l'expulsion se déclare comme tel.

C'est donc par le prisme déformant des expulsions ou des risques avérés d'expulsion qu'on parvient à cerner les contours de la prévention, dont la réglementation n'a cessé d'accroître les objectifs et les contingences procédurales ou organisationnelles, sans véritables moyens. Par une approche déconcentrée, dans une recherche de coopération renforcée des acteurs publics, la prévention des expulsions s'organise lentement et imparfaitement pour tenter de favoriser le suivi individuel des locataires défailants et la reprise des paiements.

1.1 Une action publique difficilement évaluable, aux objectifs ambitieux

La prévention des expulsions locatives suppose, en théorie, une connaissance des situations individuelles fragiles, avant toute phase précontentieuse ou contentieuse. En réalité, telle qu'est conçue l'organisation publique aujourd'hui, la prévention active des expulsions ne commence, dans la plupart des cas, qu'après un premier commandement de payer délivré par voie d'huissier à un locataire défailant. Le nombre de ces actes n'est pas aujourd'hui consolidé nationalement¹⁶, malgré l'existence d'un système d'information particulier. Le phénomène du risque d'expulsion locative est ainsi difficilement quantifiable même si les ressorts qui le sous-tendent sont bien identifiés. Dans ce cadre, la dette locative demeure la principale cause du risque d'expulsion. En parallèle de la protection constitutionnelle du droit de propriété, l'action publique s'est néanmoins renforcée en faisant du maintien des locataires dans le logement une priorité. La réalisation de cet objectif a été confiée à la délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (Dihal), sans véritables moyens affectés.

1.1.1 Un phénomène d'ampleur difficilement quantifiable où l'impayé domine

Si l'ampleur du phénomène des risques d'expulsion semble impossible à quantifier, différents indicateurs permettent d'attester que la question des expulsions demeure importante et se focalise d'abord sur la dette locative.

¹⁶ La base de données Exploc qui recense les commandements de payer ne permet pas de statistiques nationales fiables.

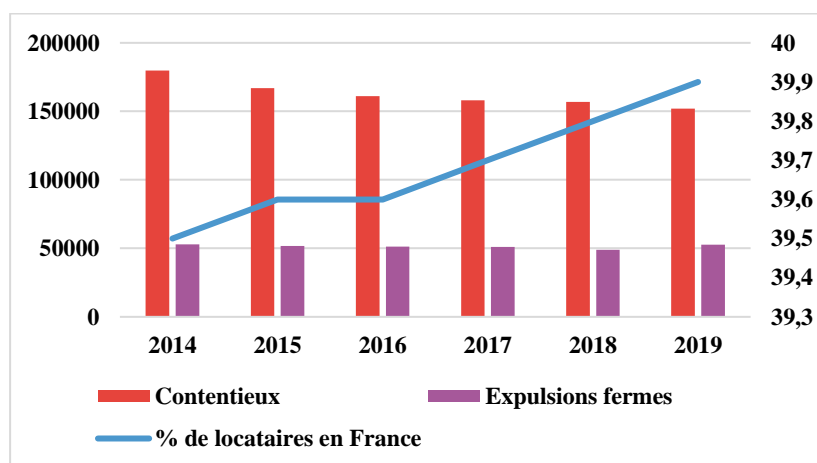
1.1.1.1 Une décreue du contentieux qui ne réduit pas le nombre des décisions d'expulsion

L'une des rares données disponibles en matière d'expulsions est produite par le ministère de la justice, selon un classement des contentieux permettant d'identifier le contentieux locatif jusqu'en 2019. La réforme de 2020 qui a conduit à remplacer les tribunaux d'instance et de grande instance par des tribunaux judiciaires ne permet toutefois plus l'établissement de statistiques à ce stade.

Néanmoins, sur la période 2016-2019, le contentieux locatif s'est infléchi de 18,5 % pour atteindre un peu plus de 150 000 assignations en 2019, au lieu de près de 180 000 en 2016.

Ces informations doivent cependant être analysées avec prudence. D'une part, les assignations ont baissé alors que, sur la même période, la part des locataires s'est accrue en France. À l'inverse, la réduction du nombre d'assignations n'a pas eu pour corollaire la baisse du nombre de décisions d'expulsions fermes. Si celles-ci ont été moindres jusqu'en 2018, le niveau de 2019 est quasiment égal à celui de 2016, soit un peu plus de 52 000.

Graphique n° 1 : Évolution du contentieux locatif 2015-2019



Source : Cour des comptes selon données DACS.

Nota : l'absence de données postérieures à 2019 ne permet pas de dresser un constat de la situation actuelle. Si la période sous contrôle débute en 2016, l'évolution depuis 2014 permet d'établir une tendance.

Ces données qui permettent de mesurer l'évolution du contentieux de l'expulsion n'éclairent néanmoins pas totalement sur le rôle positif ou non de la prévention. D'une part, aucune donnée ne permet de déterminer si les locataires assignés et expulsés avaient bénéficié d'un suivi ou d'un accompagnement dans le cadre de la prévention. D'autre part, le nombre décroissant d'assignations ne trouve pas d'explication sociale objective.

Ainsi, sur un échantillon de plusieurs territoires, il n'apparaît pas de corrélation directe entre l'évolution des procédures d'expulsion et l'évolution de la situation sociale, de la démographie ou de la tension immobilière. Il résulte de ces éclairages locaux que la baisse du contentieux s'observe de manière similaire dans des territoires tout-à-fait différents. S'il est impossible de démontrer l'impact direct des actions de prévention dans cette tendance, une évolution à la hausse n'aurait pourtant pas manqué d'interroger sur la plus-value de l'action publique.

Pour autant, la réduction du nombre d'assignations ne saurait occulter la réalité de risques d'expulsions principalement fondées sur la dette locative, dont le poids et l'importance demeurent prépondérants.

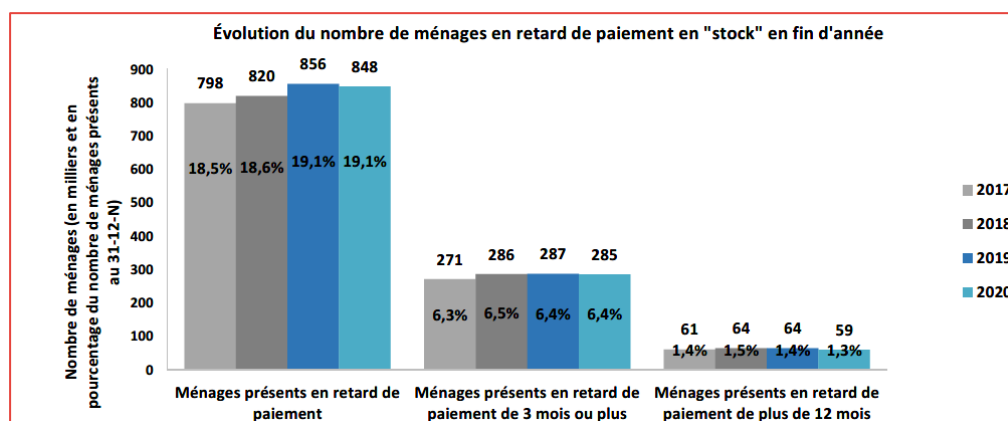
1.1.1.2 La dette locative au cœur des risques d'expulsion

Selon les données du ministère de la justice, les impayés représentent environ 95 % des assignations, les motifs relatifs à l'usage impropre des locaux loués, aux conflits de voisinages ou au non-respect des réglementations étant très marginaux.

En 2018, cette tendance lourde se traduisait, en phase précontentieuse, par 138 000 commandements de payer¹⁷ dans le parc social (3,1 % des locataires) et 352 000 dans le parc privé (4,9 % des locataires)¹⁸. La tendance était la même en 2019 pour le parc social¹⁹ sans que le système d'information Exploc ne permette un suivi annuel fiable de l'ensemble du parc.

Dans le parc social, les impayés concernaient entre 18 % et 19 % des locataires présents (6,4 % pour les retards de plus de trois mois), et ce depuis 2017, soit une tendance relativement stable. Pour le parc privé, aucune donnée nationale consolidée n'est établie.

Graphique n° 2 : Évolution des impayés dans le parc social (2017-2020)



Source : USH, enquête impayés 2019-2020

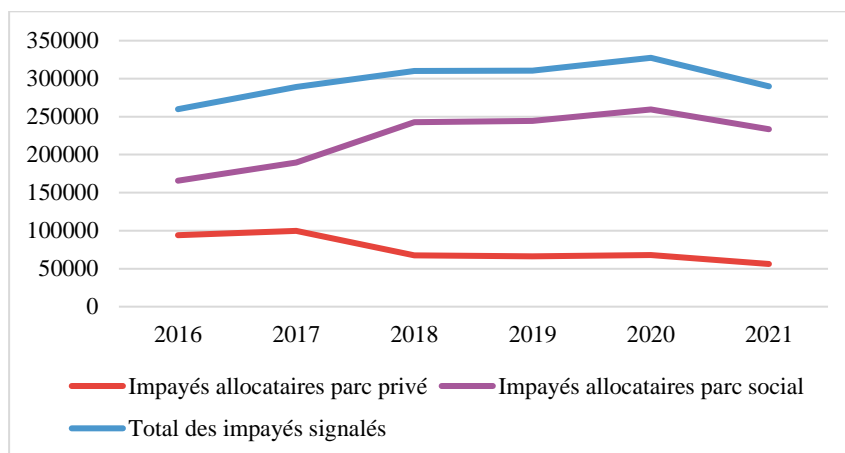
Un autre indicateur provient des caisses d'allocations familiales (Caf) auxquelles les bailleurs sont tenus d'indiquer les impayés des allocataires²⁰ auxquels ils louent leur bien.

¹⁷ Acte d'huissier qui ouvre un délai de deux mois pour régler la dette locative.

¹⁸ Cf. rapport Démoulin précité.

¹⁹ Résultat des enquêtes impayés 2019 et 2020 menées par l'USH.

²⁰ Décret n° 2016-748 du 6 juin 2016. Ce décret prévoit que les bailleurs informent les Caf des impayés locatifs des allocataires (toutes allocations confondues) sous deux mois. Le défaut de signalement est passible d'une amende.

Graphique n° 3 : Évolution des signalements d’impayés des allocataires Caf (en nombre de dossiers)

Source : Cour des comptes selon données de la Cnaf. Situation constatée au 30 juin de chaque année.

L’augmentation des signalements entre 2016 et 2018 est en partie liée à la mise en place de l’obligation de signalement des impayés, sans préjuger d’une augmentation des situations d’impayés. Depuis 2018, les tendances sont stables et se situent entre 310 000 et 320 000 signalements annuels. La réduction du nombre de signalements en 2021 n’est pas objectivable à ce stade. L’année 2022 permettra de juger si cette baisse est liée au renforcement des mesures d’accompagnement pendant la crise sanitaire ou non.

De son côté la Banque de France, qui gère les procédures de lutte contre le surendettement, constate que les trois quarts des ménages surendettés sont des locataires. Si la part de dossiers recevables contenant une dette locative a baissé, pour passer de 48,2 % de l’ensemble des dossiers en 2016 (soit 84 293 dossiers) à 46,1 % en 2021 (soit 51 982 dossiers), le poids de la dette locative a augmenté, en revanche. Il représentait 5,2 % de l’ensemble des dettes en 2016, pour atteindre 6,4 % en 2021, pour un montant global de 312,1 M€.

La dette locative moyenne dans les dossiers recevables s’élève à 6 219 €²¹. Les créanciers se répartissent entre les organismes de logements sociaux (50,3 %), les particuliers (24,5 %) et les autres créanciers privés (23,7 %).

Enfin, face au risque d’augmentation d’impayés dans le cadre de la crise sanitaire, la Dihal a mis en place, en novembre 2020, un observatoire des impayés locatifs dont la qualité, la fiabilité, la complétude et l’actualisation des données ne sont pas avérées à ce stade.

En juillet 2021, cet observatoire, sans publier de données précises pour autant, ne relevait pas d’augmentation significative des dettes locatives²² malgré la crise sanitaire.

Un manque de données qui nuit au pilotage de la politique publique

Dans un référé du 12 mai 2022 sur la production et l’utilisation des données utiles à la politique du logement, la Cour des comptes fait état de nombreuses carences des systèmes d’information publics qui nuisent

²¹ Banque de France, *Le surendettement des ménages*, enquête typologique 2021.

²² Communiqué de presse de la ministre du logement sur le site www.ecologie.gouv.fr en date du 12 juillet 2021.

au pilotage de la politique publique et relève des imperfections liées à la fiabilité des données, à leur actualisation, à leur accessibilité ou à leur partage.

Ce constat récent se confirme en matière de prévention des expulsions locatives, qui ne fait l'objet d'aucun suivi statistique d'ensemble et dont l'étude ne repose que sur des données partielles et peu fiables.

1.1.2 Des évolutions législatives, réglementaires et organisationnelles pour favoriser le maintien dans le logement

Alors que les impayés sont au centre des risques d'expulsion, l'action publique n'a cessé de s'accroître en faveur du maintien dans le logement depuis le début des années 1990. Des procédures ont été renforcées, tant en phase précontentieuse que contentieuse, et un pilotage national des dispositifs de prévention a été confié à la Dihal. La coordination des actions de prévention repose pour sa part sur l'échelon territorial de l'État.

1.1.2.1 Une évolution législative par petites touches

Si la loi Besson²³ a ouvert la voie d'une prise en considération des locataires en difficulté au travers de la mise en œuvre du droit au logement, notamment au travers de plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et de la création du fonds de solidarité pour le logement (FSL), c'est à la loi relative à la lutte contre les exclusions²⁴ que revient l'initiative des dispositifs de prévention des expulsions. Ainsi ce texte de 1998 a expressément prévu l'accompagnement des locataires en situation d'impayé au travers de commissions départementales des aides publiques au logement, devenues obligatoires depuis la loi Molle²⁵ sous le nom de commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (Ccapex), sous la responsabilité conjointe de l'État et des départements.

Cet accompagnement déconcentré des personnes risquant une expulsion est allé de pair avec des mesures fortes en faveur des personnes en difficulté. La loi Dalo²⁶ a expressément intégré les personnes en risque d'expulsion comme possibles bénéficiaires du relogement dans le cadre des contingents préfectoraux. De nouvelles aides financières, au-delà du FSL, ont été décidées depuis la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 par la création du fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNADV). Mais c'est la loi Alur²⁷ qui a consacré le maintien dans le logement comme priorité. Plusieurs mesures, telles que l'encadrement des loyers, l'interdiction des pénalités pour les retards de paiement, la réduction à trois ans du délai de prescription pour recouvrement des impayés, en sont les symboles.

La loi Élan de 2018 a apporté différentes améliorations de procédure et a notamment permis une avancée majeure, en liant désormais les procédures de surendettement diligentées

²³ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990.

²⁴ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998.

²⁵ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009.

²⁶ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007.

²⁷ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

auprès de la Banque de France avec les procédures contentieuses pour résiliation de bail. En conséquence, les procédures précontentieuses et contentieuses ont été coordonnées au fil du temps pour tenter de réduire le nombre des expulsions.

1.1.2.2 Un renforcement des procédures pour éloigner le risque d'expulsion

Alors que l'impayé représente le principal risque d'expulsion et que le maintien dans le logement revêt le caractère d'objectif public prioritaire, la seule voie possible pour la prévention repose sur la connaissance précoce des situations et le report des décisions de justice dont l'issue ne peut que faire droit aux propriétaires lésés. C'est dans cet esprit que se sont bâties des procédures, de mieux en mieux concertées entre acteurs sociaux, collectivités, État déconcentré, officiers ministériels, justice et police.

1.1.2.2.1 Une procédure longue où la reprise des paiements joue un rôle central

La procédure d'expulsion compile des délais légaux incompressibles auxquels s'ajoutent les délais aléatoires de procédure devant les tribunaux judiciaires. Dans ce cadre, la procédure peut durer aisément plus d'un an. Il en résulte potentiellement un risque d'inquiétude pour les bailleurs, qui pourraient préférer s'abstenir de louer. Un travail d'objectivation de ce risque, en lien avec l'état de vacance des logements, devrait être mené par la puissance publique.

Tableau n° 1 : Délais de procédure

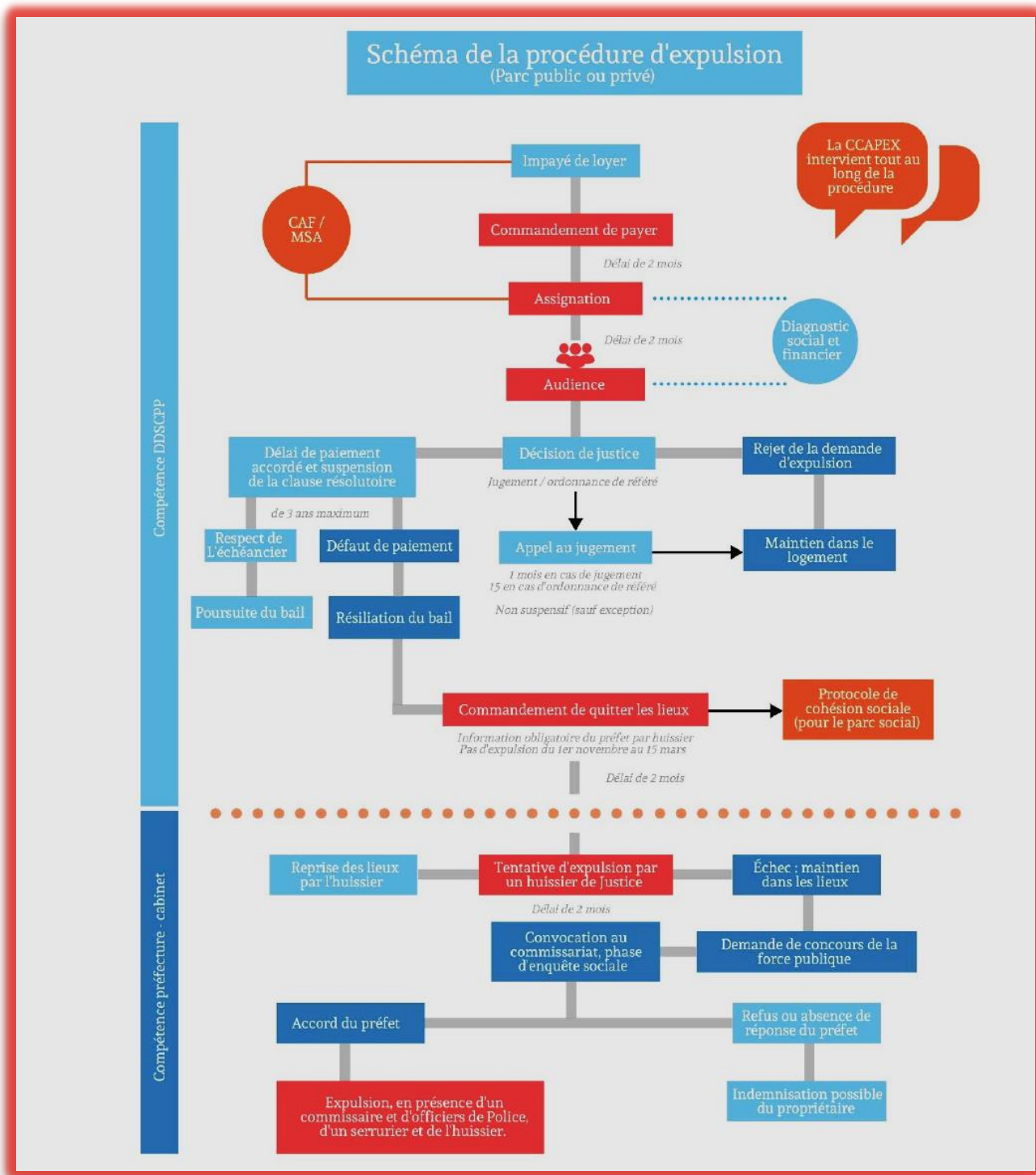
<i>Acte de procédure</i>	<i>Délai</i>
<i>Commandement de payer</i>	2 mois avant de pouvoir assigner
<i>Assignment</i>	Durée de la procédure selon juridiction ²⁸
<i>Décision d'expulsion</i>	2 mois avant d'expulser
<i>Demande de concours de la force publique</i>	2 mois avant décision

Source : *Cour des comptes*

Ces délais peuvent encore être allongés. D'une part, la trêve hivernale fait obstacle à toute expulsion entre le 1er novembre et le 31 mars. D'autre part, une reprise des paiements peut conduire le juge à surseoir à l'expulsion, et ce dans des délais qui peuvent atteindre trois ans.

²⁸ Délai auquel il faut ajouter les délais de conciliation obligatoire pour les litiges inférieurs à 5 000 €.

Schéma n° 1 : Procédure de prévention et de mise en œuvre des expulsions locative



Source : rapport Démoulin remis au Premier ministre, décembre 2020.

1.1.2.2.2 La prévention en phase précontentieuse repose sur une information précoce et complète.

L'information des situations critiques le plus en amont possible est essentielle et, pour permettre une prévention efficace, ces situations doivent être connues en amont des commandements de payer signifiés par huissier au locataire défaillant.

Dans ce cadre, la saisine des Ccapex par les travailleurs sociaux qui constateraient des difficultés sociales pouvant donner lieu à des risques d'impayés serait une plus-value. Cette responsabilité repose aujourd'hui principalement sur les conseils départementaux, même si aucune obligation n'est expressément prévue.

C'est en réalité la procédure de commandement de payer, voire le signalement d'impayé à la Caf, qui enclenche aujourd'hui l'intervention publique. Celle-ci, pour être rapide et efficace, repose en partie sur la qualité de l'information délivrée par les huissiers autant que par la bonne information des ménages menacés d'expulsion de leurs droits.

C'est dans cet esprit que l'article 122 de la loi Élan a prévu l'amélioration de la qualité de l'information transmise aux Ccapex, au stade du commandement de payer, notamment par l'intégration du montant du loyer ainsi que du décompte de la dette entre loyer et charges. Cet enjeu d'amélioration de l'information a été complété par l'article 30 de la loi pour la confiance dans la justice²⁹ qui autorise désormais les huissiers de justice à entrer directement en contact avec les personnes menacées d'expulsion afin de leur remettre le commandement de payer en main propre. Cette modification permet d'améliorer à la fois l'information des locataires mais aussi une meilleure connaissance de leur situation.

Outre que cette procédure permet aux huissiers de disposer d'informations plus complètes sur les situations individuelles (réalité du nombre d'occupants, situation sociale, etc.) elle satisfait aussi à l'exigence d'une sensibilisation précoce des personnes en risque d'expulsion.

La connaissance de leurs devoirs, droits et voies de recours par les personnes en risque d'expulsion est un sujet central. Si des informations importantes sont inscrites sur les commandements de payer, telles que l'existence des Ccapex, le rôle d'information des Adil³⁰ avec lesquelles les services déconcentrés de l'État contractualisent, ou encore le rôle d'accompagnement des travailleurs sociaux, encore faut-il que ces actes d'huissier atteignent effectivement les personnes visées et que celles-ci puissent en comprendre la teneur et la portée.

1.1.2.2.3 La phase contentieuse ne met pas un terme à la prévention des expulsions

Au plan du contentieux, pour permettre de renforcer la prévention des expulsions, des évolutions notables ont été mises en œuvre par la loi Élan, la loi de programmation et de réforme de la justice³¹ et la loi confiance dans l'institution judiciaire.

²⁹ Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021.

³⁰ L'Anil a édité un état des lieux de ses actions en juin 2022.

³¹ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019.

L'harmonisation des diagnostics sociaux et financiers obligatoirement transmis aux magistrats avant l'audience, la tentative de règlement amiable obligatoire pour les litiges inférieurs à 5 000 €³², l'injonction de médiation ouverte aux magistrats avant délibéré³³ en sont autant d'exemples. Il en va de même de la coordination des procédures de redressement dans le cadre du surendettement avec le contentieux du bail.

La prévention des expulsions locatives, au sens de l'intervention publique hors contentieux, s'intercale donc entre le signalement de situations critiques et la décision de justice exécutoire et exécutée.

1.1.2.3 La lente construction d'un pilotage national

La délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal) est chargée du service public de la rue au logement³⁴. Elle est dirigée par un délégué interministériel rattaché au Premier ministre qui s'appuie sur la délégation à l'hébergement au logement, composante de l'administration centrale des ministères chargés de la transition écologique, de la cohésion des territoires et de la mer.

1.1.2.3.1 Un pilotage national aux moyens réduits

Depuis 2016, la Dihal est chargée du pilotage et de la coordination de la prévention des expulsions locatives. Néanmoins, la mise en place de cette nouvelle compétence ne s'est pas faite sans difficulté, puisque, jusqu'en 2020, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a conservé la compétence d'animation territoriale, la co-maîtrise d'ouvrage de la base de données Exploc, le suivi du FSL et une part de la compétence budgétaire notamment au travers du programme 135.

Au plan des moyens cette lente construction s'est traduite par la présence d'un seul ETP chargé du pilotage national jusqu'en 2019. En 2022, le pôle chargé de la prévention des expulsions locatives a été porté à trois ETP, dont un apprenti, auxquels s'ajoute un poste temporaire consacré au transfert du système d'information Exploc à la Dihal et au projet d'amélioration de ce dernier. Il est financé dans le cadre du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

Au plan budgétaire, depuis 2022 seulement, une ligne « actions de prévention des expulsions locatives » est inscrite dans le programme 177. Cette rubrique permet notamment d'intégrer les mesures de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté décidée en 2019 par le gouvernement à hauteur de 6,9 M€, ainsi que le complément du FSL décidé en 2020 pour 30 M€ (8 M€ pour 2022) visant à aider les locataires en situation d'impayé.

³² Depuis le 1^{er} janvier 2000 une partie n'est pas recevable à agir si elle n'a pas, au préalable, tenté de mettre en œuvre une conciliation menée par un conciliateur de justice, une médiation ou une procédure participative (article 750-1 du code de procédure civile sur la base du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019).

³³ Décret n° 2022-245 du 25 février 2022 en application de la loi confiance dans l'institution judiciaire.

³⁴ Décret n° 2021-326 du 25 mars 2021 modifiant le décret n° 2010-817 du 14 juillet 2010 instituant un délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées.

L'estimation globale des dépenses spécifiquement liées à la prévention des expulsions sur le programme 177 demeure impossible à ce jour.

Dans le même sens, une connaissance de la réalité des dépenses d'animation territoriale toujours intégrées au programme 135 géré par la DHUP est en cours afin d'envisager un transfert des actions et des crédits vers le programme 177 à horizon 2023. Son estimation est à ce jour encore impossible.

Enfin la Dihal, pour la période sous contrôle, n'a pas eu la main sur les actions de prévention des expulsions du programme 216 relevant du ministère de l'intérieur. Ce programme finance notamment une part importante du système d'information Exploc, ainsi que les indemnisations des bailleurs en cas de refus du concours de la force publique (CFP) après décision judiciaire d'expulsion et dont le transfert partiel vers le programme 177 est à l'étude depuis 2021³⁵. Une convention en date du 10 août 2022³⁶ est venue finaliser ce transfert à échéance du 1^{er} janvier 2023.

Parallèlement, la Dihal contribue au pilotage du FNAVDL³⁷ doté de 4,6 M€ en 2022 et dont les crédits accompagnent principalement des actions générales de sensibilisation et de prévention ainsi que les aides indirectes aux ménages sous forme d'accompagnement social. Ces crédits sont intégralement territorialisés.

En l'absence de capacité de pilotage budgétaire, la Dihal demeure dans une situation de faiblesse pour assurer son rôle de coordination nationale de la prévention des expulsions.

Recommandation n° 1. (Ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique - Direction du budget) : Acheter d'ici la fin 2023 le transfert des crédits de prévention des expulsions inscrits au programme 135 vers le programme 177.

1.1.2.3.2 Un rôle central d'animation et de coordination du réseau territorial renforcé pendant la crise sanitaire

Si la Dihal s'est impliquée depuis 2016 pour insuffler les évolutions législatives et réglementaires favorisant la prévention des expulsions, elle s'est aussi particulièrement illustrée durant la crise sanitaire en mettant en œuvre les directives gouvernementales de prorogation de la trêve hivernale ainsi que des instructions de gestion de la crise comme de sortie de crise³⁸. Ce rôle spécifique de coordination de l'action publique dans une période incertaine a permis d'asseoir la Dihal dans son rôle de pilote.

³⁵ Mission d'évaluation sur l'amélioration de la gestion administrative de la procédure d'expulsion locative confiée au CGEDD et à l'IGA par les ministres de l'intérieur, du logement et de la citoyenneté en date du 18 février 2021 et rapport rendu en août 2021.

³⁶ Convention pour le transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'application de gestion des expulsions locatives passée entre le ministère de l'intérieur et le ministère du logement.

³⁷ Ce fonds est constitué par les astreintes financières auquel l'État est soumis lorsqu'il ne remplit pas ses obligations dans le cadre du Dalo.

³⁸ Ordonnances n° 2020-306 et n° 2021-140 et instructions du 2 juillet 2000 et du 26 avril 2021.

En matière d'animation territoriale, la Dihal s'est focalisée, dès 2017, sur la nécessité de relancer l'action publique déconcentrée. Dans ce cadre, elle a permis l'élaboration de trois plans interministériels pour la prévention des expulsions locatives. Ceux-ci réaffirment notamment la nécessité que les Ccapex soient mieux pilotées et que le rôle des services déconcentrés de l'État soit renforcé pour assurer une bonne coordination avec les collectivités territoriales, la Banque de France, les Caf, les bailleurs, en lien avec l'autorité judiciaire.

En termes d'animation, outre un poste affecté depuis 2020, la Dihal a mis en place une plateforme numérique d'échanges, des visio-conférences thématiques et procède à des rencontres régulières sur le terrain, notamment grâce à l'organisation de journées nationales.

Néanmoins, la Dihal doit aussi assurer ses missions avec les moyens des services déconcentrés disponibles. Ces derniers relèvent de trois programmes budgétaires.

Le programme 217 du ministère de la transition écologique (MTE) finance des postes consacrés à la prévention des expulsions locatives (secrétariat de Ccapex, instruction de dossiers, etc.). Historiquement localisés en DDCS ou DDT, ils sont désormais le plus souvent transférés aux nouvelles directions départementales ou régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DDEETS ou DREETS³⁹).

Le programme 216 du ministère de l'intérieur (MI) finance pour sa part des postes de secrétariat de sous-Ccapex territoriales et l'instruction de dossiers à l'échelle d'arrondissements. Il finance aussi les postes affectés à la gestion de la procédure à partir du stade du commandement de quitter les lieux et à l'instruction des demandes d'indemnisation des bailleurs. Le programme 124 du ministère des affaires sociales (MAS) finance essentiellement des postes de chef de service et chef de pôle en DDEETS, particulièrement sur des services couvrant à la fois des thématiques d'hébergement et de logement.

La Dihal a lancé le 22 juin 2021 une démarche de remontée des besoins en matière de postes non occupés ou non pourvus sur la prévention et la mise en œuvre des expulsions locatives dans les services départementaux.

Au 31 juillet 2021, 52 départements avaient répondu à l'enquête, représentant 61 % de la population nationale et 65 % des procédures judiciaires d'expulsions locatives en 2019. Ce travail a permis de recenser, auprès des répondants, 190,1 ETP « théoriques », dont 124,5 relevant du MTE, 45,2 relevant du MI⁴⁰ et 15,4 relevant du MAS. 56 % des répondants (29 départements sur 52) faisaient état d'un effectif réel inférieur à leur effectif théorique au 1er juin 2021.

Face à cette situation, le Gouvernement a décidé, durant la crise sanitaire, de renforcer les moyens. D'une part, dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, 26 équipes mobiles de travailleurs sociaux ont été créées pour aller au contact des populations. Par ailleurs, pour faire face à la crise sanitaire et aux enjeux de sortie de crise en matière de prévention des expulsions, un renfort de 73 postes de chargés de mission a été mis en place en 2021 et 2022 dans 69 départements.

³⁹ Créées en 2021, notamment en remplacement des directions de la cohésion sociale.

⁴⁰ Hors préfets et sous-préfets.

Malgré ces mesures, les préfetures font toujours état de difficultés persistantes pour assumer la charge qui leur incombe.

1.1.2.4 Les Ccapex, clés de voûte fragiles de la prévention des expulsions

Le fonctionnement actuel des Ccapex repose sur un décret de 2015⁴¹ et une instruction interministérielle de 2017⁴². Sans pouvoirs propres, ces commissions ont pour fonction de réunir les acteurs qui, par les aides personnelles qu'ils allouent ou les procédures d'apurement de dette qu'ils mettent en œuvre, facilitent la reprise des paiements et permettent ainsi de retarder ou d'empêcher l'expulsion. Co-présidées par les préfets et les présidents de conseils départementaux, les Ccapex associent les collectivités locales, les Caf, les bailleurs sociaux ou ceux du parc privé, les représentants des commissions de surendettement notamment pour permettre un suivi des situations individuelles les plus critiques dont chacun peut avoir à connaître. Sans capacité coercitive ou de décision, ces commissions sont pourtant réputées permettre la coordination des actions en matière de prévention des expulsions.

Leur organisation prévoit une commission plénière départementale et des sous-commissions territorialisées, le plus souvent par arrondissement. Leur action repose sur des chartes de prévention des expulsions qui sont obligatoires et dont l'objet est de permettre à chaque acteur de faire valoir ses bonnes pratiques, tant en termes de suivi individuel que de partage d'information ou de mode d'action.

Dans les faits, outre les moyens humains réduits dont elles disposent, les Ccapex peinent à s'imposer et à fédérer. Plusieurs niveaux de difficulté sont ainsi à relever.

Le premier tient à l'inefficience du système d'information Exploc. Outre que le requêtage de chaque dossier individuel peut prendre jusqu'à dix minutes, les informations fournies sont bien souvent incomplètes, tant sur la situation réelle de la personne en risque d'expulsion que sur les actions menées par d'autres partenaires en sa faveur.

Ainsi, par exemple, la Banque de France renseigne la recevabilité d'une demande de surendettement mais n'est pas amenée à indiquer si un plan de redressement a été formalisé et si la dette locative y est totalement ou partiellement intégrée, alors même que la loi Élan a prévu une information complète sur les situations suivies dans le cadre des deux procédures. Un manque d'information est aussi constaté pour les décisions de maintien ou non des allocations par les Caf dans le cadre de plans d'apurement.

Enfin, la présence aléatoire de ces institutions lors des réunions des Ccapex, comme l'absence majeure des représentants des bailleurs privés et parfois même des bailleurs sociaux, limitent la portée des travaux menés en commission.

Au-delà de ces difficultés, l'organisation territoriale des Ccapex est à géométrie variable. Les sous-commissions territoriales ne sont pas systématiquement créées. Dans certains cas, ces sous-commissions n'ont d'ailleurs d'autre fonction qu'une animation territoriale des acteurs, sans suivi des situations individuelles. Selon les départements, le rythme

⁴¹ Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 en application de la loi Alur.

⁴² Instruction NOR : LHALI1709078C du 22 mars 2017.

des réunions est aléatoire, d'une fois par an pour certaines Ccapex plénières à un cadencement mensuel pour d'autres.

Le système d'information Exploc ne permettant pas de quantifier le nombre de dossiers suivis, la réalité des travaux des Ccapex est impossible à évaluer.

Les constats effectués par la Cour des comptes auprès de douze préfectures montrent que les Ccapex traitent un nombre marginal de dossiers, souvent très bas au regard du nombre des assignations du territoire. Les ratios les plus élevés entre situations étudiées en Ccapex et nombre d'assignations en justice se situent en dessous de 20 % pour atteindre seulement 3,2 % dans un département qui comptait 7 675 assignations en 2018 pour 245 cas étudiées en Ccapex. Par ailleurs, une préfecture dont le ressort représente plus d'un million d'habitants, n'aura étudié que trois situations en Ccapex entre 2016 et 2018, ce qui révèle un véritable dysfonctionnement. Au total, sur l'échantillon analysé, le nombre de dossiers étudiés est passé de 2 250 en 2016 à 2 736 en 2021. Les résultats pour les situations suivies ne font l'objet d'aucun bilan.

Plus globalement, les Ccapex ne disposant d'aucun pouvoir contraignant, leur action est par nature limitée.

Alors même que les Ccapex ont été créées pour constituer la clé de voûte des dispositifs de prévention des expulsions, on peut s'interroger sur leur réelle plus-value aujourd'hui, qui plus est, en l'absence d'objectifs quantifiables comme de suivi de leurs résultats. Dans le même esprit, il convient de relever que les acteurs et les leviers de la prévention des expulsions ne relèvent pas directement de l'autorité des préfets.

Recommandation n° 2. (Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement) : Fixer des objectifs quantitatifs aux Ccapex, notamment au regard du nombre de dossiers d'assignation au sein de chaque territoire.

1.2 Une coordination des acteurs et des leviers d'action à renforcer

Conformément à l'objectif de politique publique de maintien des occupants dans le logement malgré une situation d'impayé, les leviers portent principalement sur l'octroi d'aides financières ou sur le déclenchement de procédures spécifiques d'apurement de dette. Ces actions de prévention s'étendent depuis le commandement de payer jusqu'à la phase contentieuse où les juges du bail peuvent suspendre la clause résolutoire du bail pour impayé et aménager le remboursement de la dette. Dans tous les cas, les préfets, chargés de coordonner la prévention des expulsions, ne disposent d'aucun levier de plein exercice.

1.2.1 Le fonds de solidarité pour le logement, levier d'accompagnement financier principal à la main des collectivités

Depuis 2004⁴³ le FSL a été décentralisé auprès des conseils départementaux et plus récemment des métropoles compétentes. Il permet d'accorder des aides financières (sous forme de cautionnement, prêts, avances remboursables, garanties ou subventions) aux personnes ayant des difficultés à payer leurs dépenses de logement, leurs factures d'eau, d'énergie ou de téléphone.

Avec des modalités de gouvernance souples, les FSL départementaux sont placés sous la responsabilité des collectivités compétentes, qui en assurent le financement pour une grande partie, même si l'État compense cette décentralisation à hauteur de 94 M€ par an. Par ailleurs, le Gouvernement a décidé la création d'un fonds national d'aide aux impayés de 30 M€⁴⁴, auxquels 26 départements sont aujourd'hui éligibles.

Si le FSL relève de la seule compétence des collectivités, l'État est associé, pour la forme et sans impact réel, à la réflexion sur l'utilisation des fonds de plusieurs manières. Ainsi, le préfet et le président du conseil départemental sont cosignataires des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), pour lesquels le FSL est un levier d'action majeur. Il découle de ce travail commun une participation de l'État aux réflexions sur les règlements intérieurs FSL, sans pouvoir d'injonction. En parallèle, les Ccapex sont co-présidées par les préfets et les présidents de conseils départementaux.

Cette coopération renforcée n'empêche pas pour autant des situations hétérogènes.

La Dihal signale ainsi plusieurs situations complexes, voire discutables :

- le règlement intérieur de nombreux FSL limite l'éligibilité de ménages dont les ressources sont proches ou inférieures aux minima sociaux, excluant de fait une part non négligeable des ménages menacés d'expulsion ;
- de nombreux FSL conditionnent également l'octroi ou le versement des aides à une reprise préalable du paiement du loyer pendant plusieurs mois, alors qu'un tel critère peut être de nature à compromettre la résolution rapide des situations, et peut même avoir pour conséquence leur aggravation, voire la résiliation du bail ;
- souvent, les règlements intérieurs des FSL prévoient également des montants limites de dette locative éligible, ou d'aide susceptible d'être versée ; dans certains cas, ces limites correspondent à moins de deux mois du loyer moyen sur le territoire, ce qui empêche le FSL d'être un outil véritablement pertinent de prévention des expulsions.

Au-delà des critères d'accès, les FSL font face à plusieurs difficultés préjudiciables au traitement des impayés de loyer et à la prévention des expulsions locatives :

- la Dihal observe des contradictions entre les engagements pris par les collectivités dans le cadre des chartes départementales pour la prévention des expulsions

⁴³ Article 65 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴⁴ Instruction du 2 juillet 2020 de la ministre du logement.

- locatives et les conditions de mise en œuvre des aides prévues sur les mêmes territoires par les règlements intérieurs des FSL ;
- la méconnaissance de l'obligation légale de financement des FSL par la plupart des fournisseurs d'énergie (hormis les opérateurs historiques) contribue à l'insuffisance de trésorerie de nombreux FSL et une incapacité à faire face à l'ensemble des demandes d'apurement des dettes de charges locatives ;
 - l'absence de report systématique par les collectivités au sein du budget des FSL du droit à compensation⁴⁵ versé à ce titre par l'État (environ 10 % des budgets des FSL sont aujourd'hui inférieurs aux droits à compensation).

Une autre difficulté relève du suivi des crédits FSL, dont le bilan annuel est pourtant prévu⁴⁶. La Dihal, qui assure depuis 2021 le suivi du FSL aux lieux et places de la DHUP, a diligenté en 2022 une enquête pour tenter de mesurer l'enveloppe financière consacrée au FSL et la part réservée au maintien dans le logement.

Sur 102 collectivités compétentes (sur 116), ayant répondu en 2021, il apparaît que le montant total des aides versées au titre du FSL était d'au moins 222 M€ dont au moins 31 M€ étaient destinés au maintien dans le logement.

Enfin, les aides FSL et les procédures de surendettement ne sont pas coordonnées. Dans ce cadre, un protocole conventionnel de redressement peut être bâti ou refusé sans connaissance de ces aides, et le FSL n'être tenu par aucune décision en la matière.

Recommandation n° 3. (Dihal) : Ouvrir une concertation avec les collectivités territoriales en vue d'harmoniser les critères d'ouverture des droits au fonds de solidarité pour le logement au titre de la prévention des expulsions.

1.2.2 Le rôle central des caisses d'allocations familiales

Les Caf sont associées aux Ccapex et contribuent, au travers de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), au pilotage national de la prévention des expulsions.

Le rôle des Caf dans la prévention des expulsions a été renforcé depuis 2016 avec la mise en œuvre du décret relatif au maintien des aides au logement en cas d'impayé⁴⁷. Outre que celui-ci prévoit le signalement obligatoire par le bailleur des dettes locatives des allocataires, il poursuit aussi un double objectif de réduction des délais de procédure et de coordination renforcée avec la procédure d'expulsion locative.

Pour ce faire, le décret a prévu différentes mesures de clarification, d'harmonisation et de simplification. Ainsi, la définition de l'impayé est arrêtée à un montant équivalent à deux échéances de loyer hors charges en location. Par ailleurs, il a réduit les délais de procédure, désormais compris entre huit et onze mois au maximum, contre neuf à seize mois précédemment, ainsi qu'une coordination renforcée avec la procédure d'expulsion locative,

⁴⁵ Enveloppe budgétaire versée par l'État aux départements en compensation du transfert de compétence.

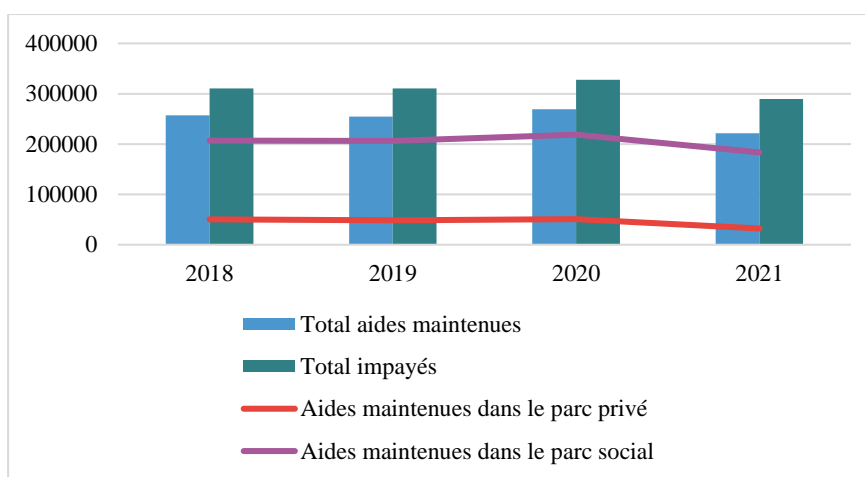
⁴⁶ Arrêté du 13 février 2006 NOR : SOCU0512197A.

⁴⁷ Décret n° 2016-74 du 6 juin 2016.

ainsi que l'échange d'informations entre l'organisme payeur et la Ccapex tout au long de la procédure.

Au-delà, le décret renforce le rôle « solvabilisateur » des allocations logement pour les ménages à faibles revenus en situation d'impayé, principalement par le maintien des aides au logement pour les allocataires de bonne foi, quelle que soit l'aide au logement dont ils bénéficient⁴⁸. Ce maintien des aides s'accompagne d'un plan d'apurement de la dette locative sur trois ans.

Schéma n° 2 : Évolution du volume de maintien des aides Caf



Source : Cour des comptes selon données de la Cnaf au 30 juin de chaque année (les données sur le parc social ne sont disponibles que depuis 2018)

Entre 2018 et 2020, le taux de maintien des aides s'est élevé en moyenne à 82 % de l'ensemble des situations signalées d'impayés. En 2021, il était de 76,5 %. Pour les seuls allocataires des APL, qui représentaient un peu moins de six millions de foyers en 2020, le signalement des impayés concernait 4,1 % des bénéficiaires et les aides ont été maintenues dans plus de 84 % des cas.

Au plan institutionnel, le réseau des Caf fait montre d'une véritable implication. La mise en place récente par la Cnaf d'un suivi spécifique des impayés locatifs pour les allocataires durant la crise sanitaire dans le cadre de l'observatoire national piloté par la Dihal ainsi que la finalisation, début 2022, d'un contrat d'interfaçage⁴⁹ entre le système d'information Exploc et le système d'information Cristal de la Cnaf, témoignent de la volonté de travail commun.

⁴⁸ Il existe trois aides personnelles au logement, non cumulables. L'aide personnalisée au logement (APL) est destinée aux locataires d'un logement neuf ou ancien qui a fait l'objet d'une convention entre le propriétaire et l'État fixant l'évolution du loyer, la durée du bail, les conditions d'entretien, les normes de confort notamment. L'allocation de logement familiale (ALF) est destinée aux personnes qui ne peuvent pas bénéficier de l'APL et qui sont mariées depuis moins de cinq ans ou ont des enfants (nés ou à naître) ou une personne à charge. L'allocation de logement sociale (ALS) s'adresse aux locataires éligibles qui ne peuvent bénéficier ni de l'APL, ni de l'ALS.

⁴⁹ Contrat d'interfaçage non encore mis en œuvre.

Au plan territorial, l'implication des Caf est à géométrie variable du fait de restrictions budgétaires, des ressources disponibles et d'un recentrage sur leur cœur de métier.

Le rôle des Caf est donc particulièrement actif et pourrait être encore accru, au regard de leur capacité à être informées précocement, mais aussi grâce à leurs moyens d'interaction directe avec les bailleurs et allocataires, permettant de développer davantage la démarche de sensibilisation et de prévention. L'information des Ccapex sur les décisions de maintien des aides et la nature des plans d'apurement qui reste aléatoire devrait être renforcée dans le cadre du rapprochement en cours des systèmes d'information.

1.2.3 Un traitement spécifique et efficace de la prévention des expulsions dans le parc social

Au regard de leur capacité à connaître rapidement les situations d'impayé, les bailleurs sociaux sont particulièrement attentifs à la prévention des expulsions alors même qu'ils perçoivent directement les aides au logement de leurs locataires, lorsque ces derniers sont allocataires de la Caf ou de la Mutualité sociale agricole (MSA).

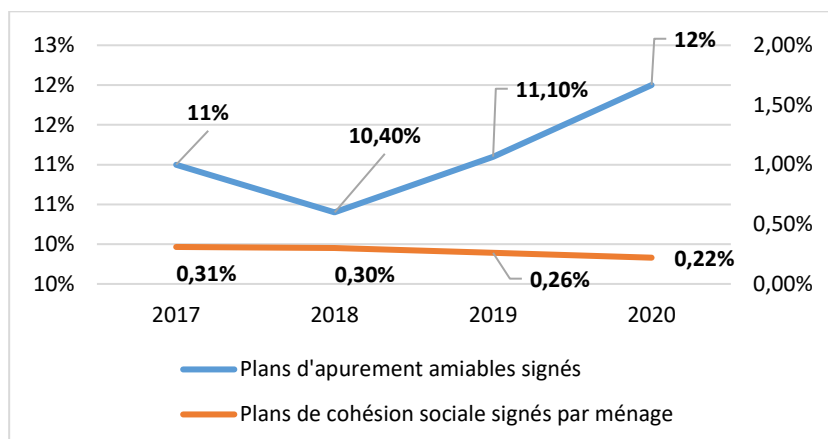
Dans ce cadre, nombre de bailleurs sociaux ont développé des services spécifiques avec des résultats notables. Les statistiques nationales témoignent de l'efficacité de ces services. Les données de l'Union sociale pour l'habitat (USH) font ainsi état d'une réduction du nombre des locataires concernés par un impayé locatif durant la phase précontentieuse de plus de 75 %. Pour le parc privé, il est estimé que plus de 90 % des impayés aboutissent à une procédure judiciaire.

À cette fin, les bailleurs sociaux peuvent mettre en place un plan d'apurement amiable de la dette, sous forme de convention, qui permet notamment le maintien des aides au logement, en lien avec la Caf. Cette procédure précontentieuse, menée directement par les bailleurs, généralement sans recours aux mesures de conciliation du parc privé, a aujourd'hui les faveurs des bailleurs sociaux. Selon l'USH, 500 000 plans d'apurement ont été signés en 2020.

Néanmoins, au regard de leur mission et du fait que le bail social est par nature la seule véritable alternative digne pour les personnes expulsables ou expulsées, la loi Borloo de 2005⁵⁰ a prévu la mise en place de protocoles de cohésion sociale (PCS), permettant un maintien dans le logement des personnes frappées d'une décision judiciaire d'expulsion au terme d'un long processus d'accompagnement social. Ces PCS prévoient notamment un plan d'apurement de la dette sur deux ans, renouvelable, visant à rétablir le bail. Ils peuvent aussi permettre de prendre le temps de procéder à un changement de logement mieux adapté à la situation personnelle et financière du locataire défaillant. En l'absence d'incitation, ces PCS sont aujourd'hui moins prisés des bailleurs, même s'ils représentaient 40 % des baux résiliés en 2020 selon l'USH.

⁵⁰ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

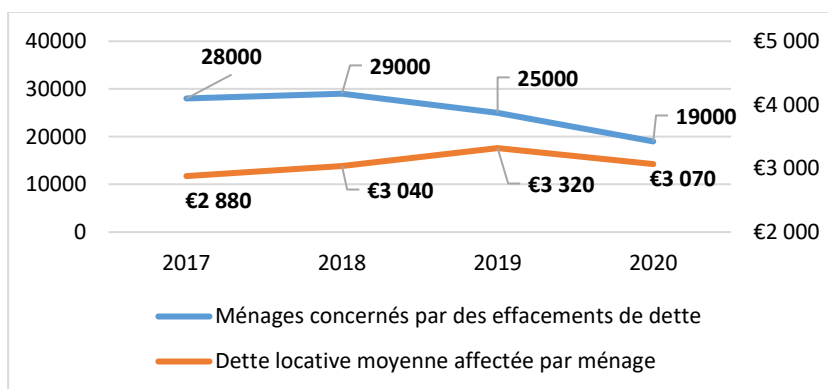
Graphique n° 4 : Évolution des actions des bailleurs sociaux dans la prévention des expulsions



Source : Cour des comptes selon données USH. Le présent graphique présente l'évolution des deux dispositifs sans corrélation entre leur évolution respective.

Au-delà, en 2020, 19 000 ménages ont été concernés par des effacements de dettes - contre 25 000 en 2019 et 29 000 en 2018 - dans le cadre d'un plan de redressement ou d'une procédure de rétablissement personnel au titre du surendettement, pour une dette moyenne par ménage s'élevant à 3 070 € (3 320 € en 2019). Le montant moyen des effacements de dettes est assez fluctuant depuis 2015 et se situe entre 2 500 € et 3 000 €, avec un pic en 2019 avec 3 320 €.

Graphique n° 5 : Évolution des effacements de dette dans le parc social



Source : Cour des comptes selon données USH

Nota : la courbe bleue présente le nombre de ménages concernés par un effacement de dette tandis que la courbe orangée permet de mesurer l'évolution en euros de la dette moyenne.

Les bailleurs sociaux se sont par ailleurs impliqués, depuis 2014, dans un projet d'accompagnement social renforcé des ménages les plus en difficulté. Ce programme, intitulé

« 10 000 logements HLM accompagnés⁵¹ », vise à un suivi accru, en lien principalement avec des associations sociales qui jouent le rôle de « tiers de confiance » avec les bailleurs et les ménages. Ces projets accompagnent en moyenne 25 ménages par an pour l'accès et le maintien dans le logement. Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont principalement concernés (70 % des projets)⁵². Cette action complète les mesures de prévention des impayés par un renforcement de l'information sur les droits des locataires et un accompagnement individualisé.

1.2.4 Le rôle grandissant des commissions de surendettement

Les procédures de surendettement relèvent du code la consommation. Les mesures décidées par les commissions de surendettement, lorsqu'elles intègrent tout ou partie de la dette locative, participent indirectement à la prévention des expulsions.

1.2.4.1.1 Les décisions des commissions de surendettement réduisent l'impayé

Les commissions de surendettement disposent de deux principaux leviers pour traiter de la dette locative.

Le premier levier est la procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, qui consiste à effacer les dettes non professionnelles lorsque le débiteur se trouve dans une situation irrémédiablement compromise (impossibilité de remboursement) et qu'il ne possède pas de bien dont la vente pourrait permettre de rembourser une partie des dettes. Cette procédure peut être diligentée avec liquidation judiciaire lorsque le débiteur dispose de biens pouvant permettre de procéder à tout ou partie du remboursement et que ce dernier donne son accord. La liquidation judiciaire a concerné 73 dossiers en 2021.

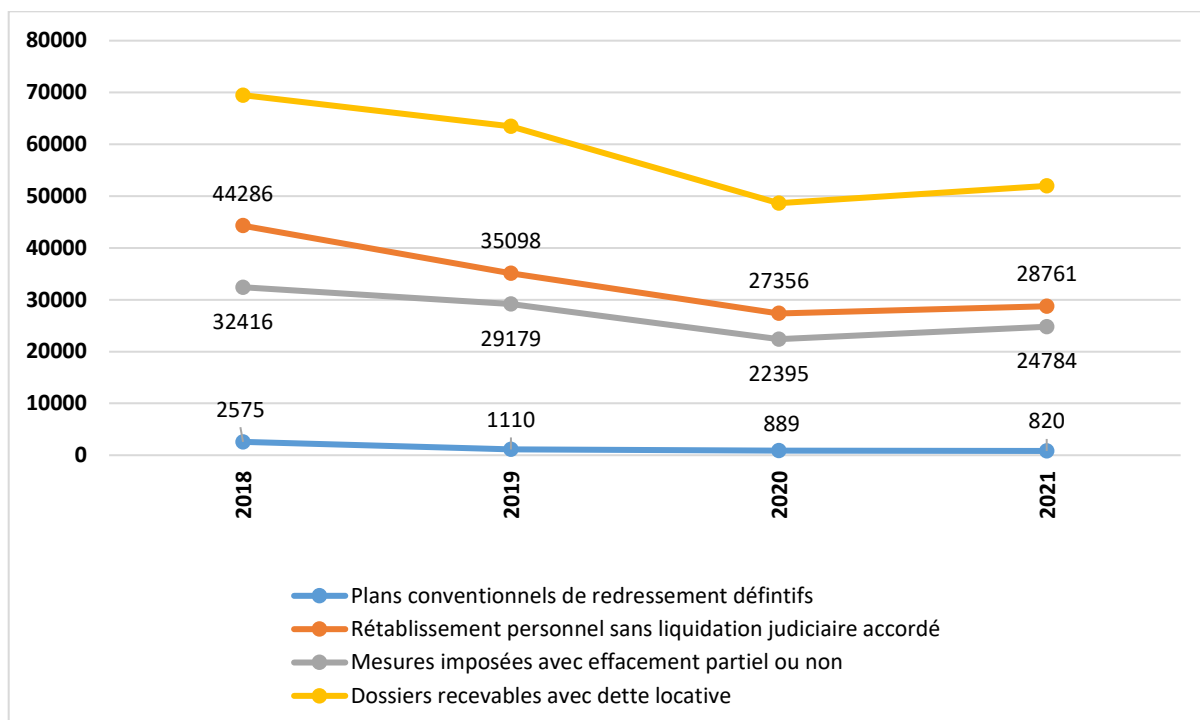
Le second levier consiste en un plan de remboursement de la dette. Si ce plan est consenti avec les créanciers, il prend la forme d'un plan conventionnel de redressement. À défaut, l'aménagement de la dette prend la forme de mesures imposées.

En 2021, sur l'ensemble des décisions prises en faveur d'une procédure de rétablissement personnel (effacement de dette), 56,1 % des cas concernaient au moins une dette locative. Pour les plans conventionnels de redressement, l'accord entre bailleur et locataire ne concernait que 7,9 % des dossiers.

⁵¹ Appels à projets de 2014, 2016 et 2018 en accompagnement des objectifs gouvernementaux sur le « Logement d'abord ».

⁵² Évaluation du dispositif « 10 000 logements HLM accompagnés », 5 juillet 2019, Algoé consultants pour le compte de l'USH.

Graphique n° 6 : Répartition des décisions contenant au moins une dette locative



Source : Cour des comptes selon données Banque de France.

1.2.4.1.2 Un renforcement de la coordination des procédures contentieuses

La législation sur le surendettement permet au débiteur, après avis favorable de la commission de surendettement, de demander au juge du bail la suspension de l'expulsion⁵³. Le juge saisi peut alors statuer et confirmer la suspension, qui est alors acquise tout au long de l'instruction du dossier par la commission (fixée au maximum à deux ans) et ce jusqu'à la validation des mesures imposées ou du plan conventionnel de redressement définitif. Entre 2018 et 2021, 2 546 demandes de suspension ont été adressées au tribunal judiciaire.

L'article 118 de la loi Élan⁵⁴ marque une étape supplémentaire très importante dans la convergence de la prévention des expulsions : elle permet désormais de coordonner les procédures de surendettement et de contentieux du bail. Jusqu'alors, le sort de la dette locative était soumis à deux procédures, et parfois à deux contentieux disjoints parfois contradictoires.

Ainsi, par exemple, un locataire qui bénéficiait d'un plan conventionnel de redressement n'intégrant pas sa dette locative, risquait de voir le plan remis en cause pour aggravation de sa dette s'il répondait à l'injonction du juge du bail de payer son loyer.

⁵³ Articles L. 722-6 et suivants du code de la consommation.

⁵⁴ Article portant modification de l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 et du livre VII du code de la consommation.

À l'inverse, les commissions de surendettement pouvaient statuer sans connaître les décisions judiciaires antérieures.

Depuis le 1^{er} mars 2019, le juge du bail et les commissions de surendettement ou le juge du surendettement procèdent à une information mutuelle de l'état des procédures et coordonnent leurs décisions, apportant ainsi une cohérence entre les différentes mesures d'aménagement de dette⁵⁵.

Dès lors, les délais et modalités de paiement pour le règlement d'une dette de loyer accordés antérieurement au dépôt de dossier de surendettement par un juge ne sont pas suspendus suite à la recevabilité du dossier. Le débiteur doit continuer à payer son loyer courant, ses charges locatives et sa dette de loyer selon les modalités du jugement pendant toute l'instruction du dossier de surendettement, jusqu'à la mise en place des mesures de surendettement.

En revanche, si le jugement n'est pas respecté, le juge de l'exécution peut mettre en œuvre la procédure d'expulsion.

Si cette coordination renforcée en matière contentieuse fait sens, il est préoccupant qu'il n'en aille pas de même dès la phase précontentieuse. Ainsi, alors que la loi Elan a expressément prévu la coopération entre les Ccapex et les commissions de surendettement, notamment par la représentation réciproque possible dans chacune des commissions ainsi que l'échange d'informations, cette coordination demeure bien souvent théorique. Elle l'est d'autant plus que les Ccapex ne disposent pas d'un niveau d'information précis, le système Exploc ne contenant à ce jour que l'information relative à la recevabilité d'une demande de procédure de surendettement, sans précision sur la mise en place ou non d'un plan conventionnel de redressement intégrant tout ou partie de la dette locative.

De ce point de vue l'interfaçage existant entre Exploc et le système Suren de la Banque de France mériterait d'être amélioré, dans le respect des réglementations en vigueur en matière de protection des données personnelles.

1.2.5 La phase judiciaire peut exclure ou retarder l'expulsion

Depuis le 1^{er} janvier 2020, les tribunaux d'instance ont été supprimés⁵⁶ et remplacés par le juge des contentieux de la protection, qui dépend du nouveau tribunal judiciaire.

Le juge saisi peut, s'il estime que le locataire est en mesure de régler sa dette, accorder des délais de paiement dans la limite de trois ans et ne pas résilier le bail. Dans ce cas, le locataire doit respecter le plan d'apurement prononcé par le juge, et payer également le loyer courant. Dans le cas contraire, le bail sera résilié. Le juge peut aussi résilier immédiatement le bail, fixer les modalités du paiement de la dette (loyers et charges impayés, indemnités d'occupation, frais de procédure) et du départ du locataire, avec ou sans délais.

⁵⁵ La garde des Sceaux a adressé une note explicative aux parquets et aux présidents de cour d'appel et de TGI le 2 février 2019.

⁵⁶ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 et du décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019.

Si une ordonnance d'expulsion est rendue, le code des procédures civiles d'exécution⁵⁷ interdit toute expulsion avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant le commandement d'avoir à libérer les lieux, dès lors que l'expulsion porte sur « un lieu habité par la personne expulsée ou par tout occupant de son chef ».

Le locataire a par ailleurs encore la possibilité de demander des délais de grâce après l'ordonnance d'expulsion, auprès du juge de l'exécution après la signification du commandement d'avoir à libérer les locaux. Le juge dispose de la faculté d'accorder des délais renouvelables aux occupants de lieux habités dont l'expulsion a été ordonnée judiciairement, chaque fois que le relogement des intéressés ne peut avoir lieu dans des conditions normales, sans que ces occupants aient à justifier d'un titre à l'origine de l'occupation. Ce délai ne peut, en aucun cas, être inférieur à trois mois ni supérieur à trois ans.

Pour la fixation de ces délais, il est tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des diligences que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement.

Ces délais supplémentaires sont donc accordés aux personnes de bonne foi, car le premier délai légal de deux mois ne peut être réduit ou supprimé qu'en cas de voie de fait (notamment pour les squatteurs).

Ces délais cumulatifs se combinent avec celui de la trêve hivernale prévue à l'article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution, qui s'étend du 1^{er} novembre au 31 mars de l'année suivante, pendant laquelle toutes les expulsions sont suspendues.

Si l'ensemble des délais de la phase précontentieuse comme de la phase contentieuse peuvent apparaître comme particulièrement longs, ils répondent néanmoins à l'ambition de maintien des locataires dans le logement en garantissant le temps nécessaire à la reprise des paiements.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La prévention des expulsions ne relève pas, à proprement parler, d'une politique publique mais plutôt d'interventions publiques élaborées au fil du temps dans un objectif de maintien dans le logement par la reprise des paiements. Dans ce cadre, la prévention des expulsions déploie à la fois des dispositifs de suivi et d'accompagnement pour la reprise des paiements autant que des procédures assurant des délais suffisants pour répondre à cet objectif.

Sans visibilité ni pilotage budgétaire, dotée de moyens humains réduits, la coordination nationale confiée à la Dihal se construit lentement. Elle pâtit par ailleurs de l'absence d'un système d'information efficient ainsi que d'une action publique déconcentrée et partiellement décentralisée, par ailleurs structurellement et opérationnellement fragile.

⁵⁷ Articles L. 411-1 et suivants.

Si la crise sanitaire a renforcé le rôle de cette structure ainsi que les moyens des services déconcentrés, les enjeux de fluidité et de complétude de l'information, tant sur les situations individuelles que sur les accompagnements mis en place, seront centraux pour permettre une intervention publique d'ampleur et efficace.

2 UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI RESTE À CONSTRUIRE

Alors que le pilotage national de la prévention des expulsions devient plus cohérent et lisible avec une compétence affirmée de la Dihal, cette dernière ne dispose pas aujourd'hui d'un outil approprié à ses missions. Le système d'information Exploc est, en l'état actuel, inadapté tant par rapport aux attentes statistiques permettant un véritable suivi de la politique qu'aux exigences de mise en œuvre des objectifs nationaux. Si la refonte du système est engagée, les projets actuellement menés sont lents à réaliser et incomplets.

Parallèlement, alors que l'État est tenu d'apporter le CFP quand celui-ci est requis après une décision de justice exécutoire d'expulsion, les enjeux de relogement et d'hébergement demeurent négligés. Les mesures spécifiques bénéficiant aux personnes éligibles au droit au logement opposable (Dalo) sont, elles aussi, peu efficaces.

Dans ce contexte, il aura fallu une crise sanitaire pour observer un sérieux renforcement des dispositifs publics de prévention des expulsions, intégrant pleinement les enjeux de relogement, tant avant l'expulsion qu'après celle-ci.

2.1 Un système d'information défaillant en phase d'évolution

Le système d'information Exploc, conçu originellement pour assurer le suivi des procédures d'expulsion, est aujourd'hui l'outil unique consacré à la mise en œuvre de la prévention des expulsions locatives. Il ne répond correctement aujourd'hui à aucune des attentes ou missions qui lui échoient. Si un projet de refonte est en cours dans le cadre du plan d'investissement, le rythme des évolutions reste lent et leurs objectifs demeurent incomplets pour lui permettre d'être véritablement opérationnel.

2.1.1 Le pilotage interministériel historique d'Exploc est une source de complexité

Avant d'être encadré par un arrêté du 23 juin 2016, le fichier Exploc a été mis en œuvre, sans base légale, en 2009 par le ministère de l'intérieur, dans le cadre du suivi des procédures concourant à l'exécution des expulsions avec CFP. Avec le développement des politiques publiques de prévention des expulsions, la base de données a été progressivement élargie à ces enjeux dits de « métier ».

En conséquence la gouvernance d'Exploc est interministérielle depuis 2014. Le ministère de l'intérieur en assure la co-maîtrise d'ouvrage avec la DHUP jusqu'en 2019, puis avec la Dihal depuis 2020. La direction du numérique du ministère de l'intérieur (DNUM) en assure la maîtrise d'œuvre dont les développements et la maintenance sont sous-traités à un prestataire privé dans le cadre de marchés publics établis jusqu'en 2024.

Depuis 2019, dans le cadre du grand plan d'investissement, la refonte du système d'information a été retenue dans le cadre du fonds pour la transformation publique (FTAP) pour être soutenue à hauteur de 2,1 M€.

Des conventions financières sont annuellement passées entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la transition écologique, la charge financière étant répartie sur trois programmes⁵⁸.

Hors crédits du FTAP, le coût d'Exploc était de 316 000 € en 2019 et de 372 000 € en 2020. Dans leur rapport sur l'amélioration de la gestion administrative de la procédure d'expulsion locative, l'IGA et le CGEDD évaluaient les emplois concernés au sein de la DMAT et de la DNUM à 1,75 ETP jusqu'en 2022.

La gestion interministérielle d'Exploc aurait dû prendre fin en 2020 avec le transfert des crédits des programmes 216 et 135 sur le programme 177 au profit d'une gestion unique par la Dihal. La convention passée en août 2022 entre les ministères de l'intérieur et du logement marque l'aboutissement de cette démarche concernant les crédits du programme 216 qui seront transférés au 1^{er} janvier 2023.

2.1.2 Exploc : une base de données gravement défaillante

2.1.2.1 Exploc : en théorie pierre angulaire de la prévention des expulsions

Exploc est le système d'information qui gère le volet préventif de la politique en faveur du « Logement d'abord ». Il est, en théorie, le complément de l'action du système d'information et de gestion de l'hébergement (SIAO) pour la mise en œuvre des deux axes de cette politique : sortir les personnes de la rue et éviter qu'elles n'y tombent.

Au plan opérationnel, le système d'information Exploc est censé permettre aux Ccapex de se voir délivrer les éléments qui leur sont réglementairement communicables⁵⁹, à savoir l'identification et la composition du ménage, les caractéristiques du logement, la situation par rapport au logement (état de la procédure d'expulsion, demande de logement social, droit au logement opposable), la situation financière du ménage et notamment le montant de la dette locative, les motifs de la menace d'expulsion et les actions d'accompagnement social ou médico-social mises en œuvre.

Par ailleurs, Exploc est chargé de la gestion administrative de la procédure d'expulsion locative ainsi que des dispositifs de prévention des expulsions locatives.

Son champ d'intervention couvre l'ensemble de la procédure d'expulsion locative, de la phase amont de détection d'un locataire en difficulté de paiement de son loyer jusqu'au terme de la procédure et son éventuelle expulsion avec le concours des forces de l'ordre. Dans ce cadre, la base est interfacée avec la base Adec (actes de procédure signifiés par huissiers).

En tant que système d'information, Exploc devrait enregistrer la totalité des procédures d'expulsion pour impayés locatifs engagées au niveau national et le suivi des procédures. Grâce à l'interface fonctionnelle mise en place avec les huissiers de justice depuis 2017, Exploc permet en théorie aux services déconcentrés de disposer d'une vision exhaustive et actualisée

⁵⁸ Programmes 216 (depuis 2020, antérieurement programme 307), programme 135 et programme 349.

⁵⁹ Article 12 du décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la Ccapex.

des procédures d'expulsion en cours en matière d'impayés locatifs dans le parc privé, ainsi que d'un certain nombre d'éléments permettant de caractériser la situation des ménages concernés : montant du loyer et de la dette, composition de la dette (loyer et charges).

Ce fichier est également utilisé par les forces de l'ordre de certains départements afin d'assurer le suivi et l'exécution des CFP.

Exploc permet aussi d'organiser les séances des Ccapex (invitations, comptes rendus), ou encore d'émettre des courriers à destination des ménages ou des partenaires.

Dans les faits, ce système d'information est profondément incomplet et, à bien des égards, inopérant.

2.1.2.2 Un système d'information très difficilement exploitable

Outre que la base de données Exploc ne permet aucune extraction statistique fiable et qu'elle ne permet donc en rien un pilotage de la politique de prévention des expulsions, celle-ci connaît des carences et des défaillances nombreuses.

Au-delà des enjeux de sécurisation des données, les utilisateurs relèvent, au plan purement fonctionnel, des pertes récurrentes de dossiers, des temps de requêtage très longs (jusqu'à dix minutes pour obtenir un dossier), un manque de fiabilité des calculs d'indemnisation pour les bailleurs ou encore l'absence de visibilité des dossiers prioritaires.

Au plan métier, les données recueillies dans Exploc et fournies par les huissiers sont souvent incomplètes.

Au-delà, l'outil ne permet pas d'obtenir l'ensemble des informations nécessaires. Ainsi, concernant les actions de la Banque de France, seule la recevabilité des demandes de plan d'aide face au surendettement sont indiquées sans connaissance de la mise en place effective ou non d'un plan conventionnel de redressement intégrant tout ou partie de la dette locative. Concernant les Caf, le maintien ou non des aides n'est pas indiqué, pas plus que la mise en place de plans d'apurement. Il en va de même avec les bailleurs sociaux et les plans d'apurement ou de cohésion sociale. Ce constat se retrouve encore avec les conseils départementaux, pourtant co responsables des Ccapex, quant aux accompagnements sociaux diligentés ou non, ou sur les diagnostics sociaux transmis aux magistrats dans le cadre des procédures judiciaires. La mise en place de fonctionnalités nouvelles ou renforcées ne saurait néanmoins préjuger de la complétude des informations qui reposera alors sur des partenaires nombreux.

Face à cette situation, de nombreuses préfectures indiquent tenir des fichiers internes spécifiques qui ne permettent aucun suivi national et méconnaissent la législation en matière de protection des données personnelles.

Enfin Exploc ne permet aucune interface avec les autres bases données du logement⁶⁰.

⁶⁰ Notamment avec le système informatique national d'enregistrement des demandes de logement social (SNE), la base de données Syplo qui permet de gérer le contingent de logements réservataires de l'État, la base de données ComDalo qui permet de suivre le droit au logement opposable ou encore le SIAO qui permet d'assurer le pilotage de l'hébergement.

Ne permettant aucun pilotage national, ne garantissant que très peu de fonctionnalité et d'ergonomie et ne répondant pas aux attentes minimales d'une prévention effective des expulsions, le système d'information Exploc ne permet pas aujourd'hui la mise en place d'une véritable politique publique.

Cette critique, déjà formulée par le député Démoulin dans son rapport, est aujourd'hui d'actualité, alors que la question des expulsions a été majeure pendant la crise sanitaire.

Si des évolutions profondes du système sont aujourd'hui programmées, que les dysfonctionnements ont été repérés et sont suivis par la DINUM, leur résolution comme la réalisation des améliorations restent lentes et aléatoires. Elles et devront par ailleurs respecter le renforcement des régimes de protection des données personnelles.

2.1.3 Un projet de refonte d'Exploc aussi lent qu'attendu

Depuis 2019, le sujet de la base Exploc a été posé par la Dihal qui a permis de mettre la refonte de ce système d'information au centre des préoccupations. Le concours du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), acté en 2019, retenait cinq chantiers majeurs à mettre en œuvre pour 2022 :

- interfaçage avec les conseils départementaux ;
- interfaçage avec les DDFIP pour que les Ccapex aient connaissance de la situation financière et familiale des personnes suivies ;
- interfaçage avec les systèmes d'information du logement ;
- interfaçage avec les bailleurs ;
- développement d'un outil d'analyse de données et d'aide à la prise de décision.

Dans les faits, ce projet a connu des évolutions. L'interfaçage avec les DDFIP comme le développement d'un outil d'analyse de données ne semblent plus à l'ordre du jour, et celui avec les systèmes d'information métier (Syplo, SNE, ComDalo, *etc.*) paraît au point mort. Ces interfaçages sont pourtant essentiels pour permettre aux services de l'État d'assurer un suivi des personnes en risque d'expulsion dans leurs démarches pour changer de logement, ou se voir attribuer un logement dans le cadre du droit opposable et des priorités du plan pour le « Logement d'abord ».

À l'inverse, deux projets d'interfaçage sont en cours avec les Caf et avec les bailleurs sociaux.

Concernant les Caf, le contrat d'interface entre le système d'information de la Cnaf intitulé Cristal et la base Exploc a été finalisé en février 2022. La mise en production sera effective au premier semestre 2023. Cette interface est centrale pour le développement d'Exploc, car elle permettra aux Ccapex de disposer très en amont de l'ensemble des informations relatives aux allocataires du parc social et du parc privé en situation d'impayés locatifs. Parmi ces informations figurent notamment le détail des ressources et la composition familiale de ces ménages, données indispensables pour déterminer la capacité de maintien au regard du montant du loyer.

Concernant les bailleurs sociaux, le contrat d'interface est en passe d'être finalisé au début du second semestre 2022⁶¹. Cet interfaçage permettra de dématérialiser le signalement réglementaire effectué par les bailleurs sociaux à la Ccapex deux mois avant l'assignation. Il permettra également de disposer de l'ensemble des informations relatives à la situation des locataires du parc social en situation d'impayé locatif y compris pour les non-allocataires Caf, sur la base des fichiers de la réduction de loyer de solidarité (RLS).

Au-delà de ces deux nouveaux projets, l'interfaçage avec les conseils départementaux a été engagé à la fin de 2021 dans le cadre de la mise en place des chantiers prévu par le projet financé par le FTAP. Les groupes de travail préalables à la conception du contrat d'interface ont démarré en février 2022⁶². Il sera effectif en 2023. Ce chantier permettra de fluidifier la relation entre préfetures et conseils départementaux, favorisant ainsi la simplification et la coordination du traitement des impayés avec les services de l'État. Il permettra aussi d'orienter vers les services sociaux de droit commun les signalements de ménages menacés d'expulsion reçus par la Ccapex.

Dans ce cadre de refonte générale, la Cour relève que le traitement Exploc est fondé sur les dispositions de l'article 7-2 de la loi Besson issu de la loi Alur⁶³, de l'article 12 du décret du 30 octobre 2015⁶⁴ et de l'arrêté du 23 juin 2016 pris pour son application. Sauf à méconnaître les droits des personnes en matière de protection des données personnelles, toute interconnexion, refonte ou élargissement de ce traitement doit se faire dans le cadre, éventuellement remanié, de ces dispositions réglementaires.

Recommandation n° 4. (Ministères de la transition écologique, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales, et de la mer - SGMTE) : Rendre opérationnel le système d'information Exploc d'ici la fin 2023, au besoin en faisant évoluer son encadrement réglementaire en vue de garantir la protection des données personnelles.

⁶¹ Le ministère de l'intérieur entreprend parallèlement la création d'une interface spécifique intitulée Publik, qui est nécessaire à l'interfaçage opérationnel des centaines de serveurs des différents bailleurs sociaux qui ne possèdent pas de plateforme nationale.

⁶² Cet interfaçage bénéficiera de la technologie développée dans le cadre du chantier avec les bailleurs sociaux à travers la plateforme Publik, qui permettra également de relier Exploc avec la multiplicité des serveurs informatiques des collectivités.

⁶³ Dernier alinéa de l'article 7-2 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, issu de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 : « *La composition et les modalités de fonctionnement de la commission, notamment du système d'information qui en permet la gestion, sont fixées par décret en Conseil d'État* ».

⁶⁴ Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.

2.2 Des expulsions sans véritable politique de relogement

Alors que l'État est tenu d'apporter le concours des forces de l'ordre aux décisions judiciaires exécutoires d'expulsion, aucune véritable politique globale de relogement n'est malgré cela conduite en dehors du droit au logement opposable, dont les résultats sont peu encourageants. Le plan quinquennal pour le « Logement d'abord », qui vise à réduire le nombre de sans-abris et à renforcer l'accès au logement, fait pourtant du maintien dans le logement une priorité.

2.2.1 Le concours de la force publique aux expulsions

Le CFP peut être requis pour permettre d'exécuter une décision de justice définitive d'expulsion. Cette responsabilité incombe aux préfets qui peuvent, dans certains cas, ne pas octroyer ce concours. Il en résulte alors une responsabilité de l'État donnant lieu à indemnisation du bailleur, financée sur les crédits du programme 216.

2.2.1.1 Le cadre strict du concours de la force publique

Aux termes de l'article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution : « *l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires.* »

Cette procédure s'ouvre lorsqu'un huissier chargé de faire exécuter un commandement de quitter les lieux (CQL), émis suite à une décision de justice définitive d'expulsion, s'est heurté à une impossibilité de procéder à son office. Il saisit alors le préfet.

Avant d'accorder ou de refuser le CFP, l'administration doit apprécier les conditions de l'exécution des jugements d'expulsion, selon la règle de l'examen particulier des circonstances⁶⁵.

La décision de l'administration doit être prise sous deux mois, sauf conditions particulières qui nécessitent une intervention plus rapide. Passé ce délai, sans réponse de l'État, la responsabilité de ce dernier est engagée.

Dans le délai de deux mois, le préfet vérifie que la demande de CFP est bien régulière et obtient des services de police les éléments d'information sur la situation des occupants notamment. Si la décision d'octroi est prise, le préfet dispose alors de quinze jours pour l'exécuter.

Deux hypothèses peuvent faire échec ou retarder une expulsion.

⁶⁵ Il appartient à l'administration de procéder, avant la prise d'une décision, à un examen réel et complet des données propres à l'affaire (CE, 7 août 1920, *Secrettant*, p. 853), et, d'apprécier plus précisément les conditions d'exécution du titre exécutoire pour lequel le CFP est requis (cf. CE, 30 novembre 1923, *Sieur Couitéas*, n°38284, 48688, publié au recueil Lebon), à l'issue d'une instruction pourvue des nécessaires garanties d'impartialité (CE, 2 juin 2010, *Marie-Thérèse A.*, n°307772, mentionné aux tables du recueil Lebon).

Le cas le plus connu est celui la trêve hivernale. Du 1^{er} novembre au 31 mars de l'année suivante, aucune expulsion ne peut intervenir⁶⁶. Cette période n'empêche pas les assignations de se poursuivre, mais interdit toute opération d'expulsion *manu militari*. Durant la crise sanitaire, la date de fin de la trêve hivernale a été prorogée à deux reprises.

L'autre cas est la signature d'un protocole de cohésion sociale avec un bailleur social⁶⁷. Ce dispositif, qui prévoit la reprise partielle ou totale du paiement du loyer, vaut titre de location pour un locataire frappé d'une décision judiciaire d'expulsion. Dans ce cas, le préfet ne peut expulser un locataire présent dans le logement de la volonté même du bailleur.

En dehors de ces cas, le préfet ne dispose que de peu de marge de manœuvre pour refuser le CFP. Un tel refus n'est par ailleurs pas sans conséquence puisqu'il lèse le bailleur, lequel est en droit d'engager la responsabilité de l'État en vue d'être indemnisé.

Dans les faits, les préfets, qui sont aussi chargés de la prévention des expulsions au travers de présidence des Ccapex, veillent régulièrement à interroger ces dernières dans le cadre de leur décision. Plusieurs préfetures ont indiqué dans le cadre du présent contrôle, tenir compte de cette dimension pour décider du CFP.

Il n'en demeure pas moins que les préfets disposent d'un total pouvoir d'appréciation en l'absence de circulaire ministérielle.

Les bailleurs privés sont les grands absents et les grands perdants

Le droit de propriété est protégé constitutionnellement. Dans le cadre des impayés locatifs, si le bail du locataire défaillant est résiliable de plein droit, avec ou sans clause résolutoire, les délais pour recouvrer le bien sont particulièrement longs. Outre les délais inhérents à la procédure du commandement de payer, ce sont ensuite les délais classiques de la procédure d'assignation et ceux de l'exécution de l'expulsion qu'il faut comptabiliser. Il faut donc compter plusieurs mois de rigueur (près d'un an), hors décision éventuelle de suspension de l'expulsion par le juge. À cela s'ajoute la trêve hivernale.

Les bailleurs privés sont pourtant particulièrement absents des dispositifs de prévention des expulsions, alors même que la résolution précoce de l'impayé au travers des dispositifs publics d'accompagnement leur permettrait d'éviter des pertes sèches. Par ailleurs, leur participation active permettrait d'avoir une connaissance concrète et immédiate des situations d'impayés et, par ailleurs, d'obtenir rapidement les coordonnées téléphoniques des locataires, données qui manquent aujourd'hui cruellement à la prévention des expulsions pour les sensibiliser et les accompagner.

2.2.1.2 Le refus du concours de la force publique et ses conséquences

Au regard du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs⁶⁸, le refus d'octroi du concours de l'État à l'exécution d'une décision de justice n'est légal que si des considérations impérieuses le justifient.

⁶⁶ Article L. 412-6 du code des procédures civiles d'exécution.

⁶⁷ Article L. 353-15-2 du code de la construction et de l'habitation.

⁶⁸ Article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Dans une décision de 2010⁶⁹, le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser qu'en matière de CFP à une décision exécutoire d'expulsion, le refus du préfet n'est légal que si la décision relève de la sauvegarde de l'ordre public ou en cas de survenance de circonstances postérieures à la décision judiciaire d'expulsion telles que l'exécution de celle-ci serait susceptible d'attenter à la dignité de la personne humaine.

La légalité d'une décision de refus, si elle peut faire échec à une procédure en responsabilité de l'État pour faute lourde, n'empêche pas que le bailleur dispose d'un droit à indemnisation⁷⁰ fondé sur la responsabilité sans faute de l'État.

Cette procédure d'indemnisation, qui peut être diligentée par le bailleur sous forme contentieuse ou amiable, tend à faire compenser par l'État le préjudice locatif qu'il a subi.

Ce préjudice repose sur la base du « juste loyer », c'est-à-dire le loyer et les charges récupérables auprès du locataire durant la période pour laquelle le refus d'intervention de l'État fait grief.

Les indemnisations des bailleurs sont financées sur les crédits du programme 216 géré par le ministère de l'intérieur, qui assure également le suivi des décisions de CFP. En 2019, les préfets avaient eu à instruire 52 860 demandes de concours, pour lesquelles 35 208 accords avaient été décidés, soit près de 67 %. Seules 16 210 interventions effectives des forces de l'ordre avaient néanmoins été mises en œuvre. Ce décalage est en partie dû à des locataires qui quittent les lieux avant l'exécution de l'expulsion. Les chiffres de 2020 et 2021 ont connu une baisse importante, du fait des mesures liées à la crise sanitaire. Concernant les indemnisations des bailleurs, les procédures amiables sont le plus souvent utilisées.

Tableau n° 2 : Répartition procédures amiables et procédures contentieuses pour l'indemnisation des bailleurs

Nature de règlement des indemnisations de RCFP	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de règlements amiables	6 814	9 431	8 178	6 433	6 372
Nombre de règlements contentieux (1ère instance)	154	198	256	189	179
% de règlements sur décision de justice sur l'ensemble	2,21	2,06	3,04	2,85	2,73

Source : Cour des comptes selon données du rapport IGA - CGEDD 2021 (données Chorus et Indigo)

Le montant des indemnisations connaît, pour sa part, des évolutions importantes depuis dix ans. L'augmentation des dépenses entre 2019 et 2020 s'explique principalement par les mesures prises durant la crise sanitaire en faveur d'un maintien dans le logement.

⁶⁹ CE, 30 juin 2010, *ministre de l'intérieur c/ SCI Debersy*, n°332259, publié au recueil Lebon. Décision confirmée le 15 mai 2013, N°343051.

⁷⁰ Article L. 153-1 du code des procédures civiles d'exécution.

Tableau n° 3 : Évolution du montant des indemnisations des bailleurs sur le programme 216

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Indemnisations amiables (M€)	30,68	39,8	34,23	35,35	22,38	40,2	31,04	25,2	26,02
Indemnisations contentieuses (M€)	7,66	6,64	3,84	2,48	3,45	1,9	2,38	2,19	4,26
Total	38,34	46,4	38,07	37,83	25,83	42,1	33,42	27,04	30,28
% des indemnisations contentieuses	19,98	14,31	10,09	6,56	13,36	4,52	7,12	8,10	14,07

Source : Cour des comptes selon données du rapport IGA -CGEDD 2021

Ces données sont intéressantes au regard de l'évolution de la prévention des expulsions. Si l'on considère l'année 2016 comme celle de mise en œuvre de la loi Alur, on constate qu'en dehors de l'année 2017, qui aura été marquée par une augmentation des indemnisations et donc des refus de CFP accru (en conséquence d'un apurement de stock de dossiers antérieurs), le montant des indemnisations est en réalité stable.

2.2.2 Un objectif de maintien dans le logement plutôt que du maintien dans un logement

Le cadre d'intervention publique en matière de prévention des expulsions ne prévoit pas de dispositions particulières, hors droit commun, pour le relogement ou l'hébergement des personnes expulsées. Pourtant, si le régime juridique de la prévention des expulsions s'arrête par nature avec l'expulsion physique des locataires, la question du relogement relève d'une action publique plus large. Cette question se pose avant l'expulsion⁷¹, tant en termes d'action sociale par la recherche d'un logement pécuniairement mieux adapté à la situation des locataires, que pour les ménages bénéficiaires du droit au logement opposable, qui doivent en théorie être relogés avant expulsion. Au-delà de l'expulsion, ce sont les orientations du plan quinquennal « Logement d'abord » qui trouvent à s'appliquer.

2.2.2.1 Le relogement ou l'hébergement des ménages expulsés n'entre pas dans les dispositifs de prévention des expulsions

Certaines préfectures usent de méthodes non écrites pour tenter de ne pas mettre de nouveaux publics dans la rue. Ainsi, certains locataires qui devront être expulsés sont invités à s'inscrire en amont dans les procédures d'hébergement, dont le niveau de tension est tel qu'aucune garantie de logement précaire ne peut être assurée en parallèle de l'expulsion. D'autres agissent en refusant le CFP, notamment dans le cas de personnes âgées ou de familles avec enfants en bas âge.

⁷¹ Dans son rapport public thématique publié en janvier 2022 sur le Dalo, la Cour des comptes constate néanmoins que les commissions en charge de la reconnaissance de ce droit attendent une décision judiciaire d'expulsion pour agir alors même qu'il est ouvert dès la menace d'expulsion.

Si les préfetures disent que nombre d'expulsions se soldent avec un hébergement dans l'entourage familial ou amical, aucune donnée ne permet aujourd'hui de quantifier le nombre de personnes expulsées sans aucune solution.

Depuis la crise sanitaire, la Dihal tente d'établir un bilan mensuel des relogements et hébergements. Les données transmises à la Cour, basées sur un bilan partiel pour les mois de juin à octobre 2021, font état de 10 938 CFP octroyés pour 1 586 relogements et 3 086 solutions précaires d'hébergement, soit 6 266 ménages auxquels aucune solution de relogement n'aura été proposée, sans pouvoir quantifier la proportion de ceux mis à la rue.

2.2.2.2 L'obligation théorique de relogement des ménages bénéficiaires du Dalo

En théorie, la règle est que les ménages Dalo doivent être relogés avant expulsion, comme l'ont rappelé aux préfets deux instructions ministérielles de 2012⁷² et 2015⁷³.

L'instruction de 2012 rappelle le cadre légal⁷⁴ prévoyant que les ménages menacés d'expulsion sans relogement peuvent déposer un recours auprès de la commission de médiation Dalo, sans avoir à attendre que le délai anormalement long d'attente d'un logement social soit dépassé. L'instruction précise que « *le législateur a entendu créer, pour les ménages dont le Dalo est reconnu, une obligation de relogement (...). Dans ces conditions, il apparaît paradoxal que le préfet, sur lequel pèse cette obligation, prête son concours à l'expulsion du ménage avant que le relogement ne soit effectif.* » L'instruction de 2015, en appelant à « *appliquer pleinement l'instruction (...) du 26 octobre 2012* », donne les modalités d'utilisation du contingent préfectoral.

Ces circulaires n'ont néanmoins pas de portée juridique contraignante. En effet, si les préfets ne peuvent décider de refuser le CFP sans motif impérieux, la reconnaissance d'une qualité de priorité Dalo ne fait pas obstacle, selon le Conseil d'État⁷⁵, à l'expulsion de l'occupant qui en bénéficie. La Cour d'appel de Paris⁷⁶ a par ailleurs décidé qu'un occupant Dalo sous le coup d'une décision d'expulsion avec CFP ne pouvait se prévaloir de l'instruction de 2012 pour faire obstacle à l'exécution de son expulsion par les forces de l'ordre.

Dans ce cadre, si les Ccapex peuvent alerter les préfets dans le cadre des procédures d'octroi du CFP, celles-ci ne disposent pas du droit de les interrompre. Sans autorité sur les commissions Dalo, elles ne peuvent non plus imposer de relogement.

En conséquence, si les préfets veillent effectivement à suivre les situation Dalo spécifiquement, ils ne peuvent être tenus par une interdiction d'expulsion. Leur marge de manœuvre est, de fait, très réduite. Un refus de CFP entraînera par principe une indemnisation

⁷² Instruction du 26 octobre 2012, n° NOR INTK1229203J des ministres de l'intérieur et de l'égalité des territoires et du logement.

⁷³ Instruction du 6 février 2015, annexe 1 n° NOR ETTTEL1501345J de la ministre de logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

⁷⁴ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo).

⁷⁵ CE, ordonnance du 11 février 2010, ministre de l'intérieur, n° 329927.

⁷⁶ Arrêt n°17PA01732 du 27 décembre 2017.

du bailleur et un risque avéré de responsabilité de l'État. Ce refus pourrait, par ailleurs, entraîner des décisions du juge administratif faisant obligation au préfet de faire procéder à l'expulsion.

Si le relogement dans le cadre des commissions Dalo reste la meilleure hypothèse, encore faut-il que les logements disponibles dans le cadre du contingent soient suffisants, qui plus est au regard d'autres situations prioritaires examinées dans ce cadre et relevant d'un caractère tout aussi urgent⁷⁷.

La quadrature du cercle du relogement des Dalo expulsés à Paris

Par courrier du 14 mars 2013, le ministre de l'intérieur alertait le Premier ministre sur les difficultés d'application de l'instruction du 26 octobre 2012 au regard de la situation parisienne. Le ministre faisait alors état de 1 300 logements annuellement disponibles dans le cadre du contingent préfectoral, sur lesquels 81 % étaient d'ores et déjà réservés aux ménages Dalo. Le ministre de l'intérieur alertait par ailleurs sur l'augmentation substantielle des indemnisations du programme 216, qu'un refus systématique d'expulsion des ménages Dalo ne pouvait que faire croître encore. Cette alerte n'aura pas connu de réponse.

Quelques années plus tard le préfet de police de Paris, en janvier 2019, interpellait le préfet d'Île-de-France sur le même sujet. Rappelant que 737 procédures de CFP étaient requises contre des occupants Dalo, le préfet de police insistait sur la poursuite d'une coopération forte pour signaler ces situations et tenter de les reloger en amont d'une expulsion. Il insistait sur les refus de CFP donnant lieu, pour quatre situations, à des injonctions du juge administratif de procéder à l'expulsion. Dans le même esprit, en mars 2022, le préfet de police de Paris confirmait à son homologue d'Île-de-France la doctrine de non-expulsion des Dalo et les contraintes juridiques qui en résultaient.

Dans les faits, la préfecture de police accorde des délais avant octroi du CFP afin de permettre le relogement, conformément à la circulaire du 26 février 2012. Elle est aussi conduite, dans ce cadre, à accorder des concours à effet différé, tout en informant les acteurs en charge de la prévention des expulsions que les demandes de relogement au titre du droit au logement opposable soient examinées prioritairement avant mise en œuvre des CFP.

Ce travail en intelligence, dans un contexte particulièrement complexe, donne des résultats qui, à défaut de parvenir à n'expulser aucun ménage Dalo, traduisent néanmoins une gestion réelle de la contrainte.

Nombre de bénéficiaires DALO menacés d'expulsion au 31 déc. :

2016	2017	2018	2019	2020	2021
740	569	575	489	573	544

Nombre de bénéficiaires DALO expulsés en :

2016	2017	2018	2019	2020	2021
80	162	89	136	95	170

Réquisitions du concours de la force publique à l'encontre de DALO soldées sans expulsion en :

2016	2017	2018	2019	2020	2021
358	336	319	315	168	306

Source : Préfecture de police de Paris

Il résulte de ces constats que si les bénéficiaires du Dalo sont effectivement expulsables, l'effort de relogement demandé à l'État antérieurement à l'expulsion ne se poursuit pas par un

⁷⁷ Dans son rapport publié en janvier 2022 sur le Dalo, la Cour des comptes estime que « si les données disponibles pour vérifier le respect des obligations légales souffrent de défauts de fiabilité (...), les ordres de grandeur dont disposent les services de l'État pour vérifier le respect de la loi révèlent des taux très inférieurs aux minima légaux et, par conséquent, une moindre offre de relogement, alors même que 78 000 ménages attributaires d'un Dalo sont en attente d'une proposition. »

suivi automatique des foyers expulsés. Plus largement, alors même que le plan « Logement d'abord » tend à réduire le nombre de personnes sans solution de logement, il semblerait cohérent de ne pas attendre l'expulsion ferme des locataires suivis dans le cadre de la prévention des expulsions pour les intégrer dans les dispositifs de droit commun de l'hébergement et de l'accès au logement.

Recommandation n° 5. (Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement) : Mettre en œuvre un suivi spécifique des bénéficiaires du Dalo ayant été l'objet d'une expulsion par concours de la force publique.

Recommandation n° 6. (Délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement) : Prendre en compte, dès la phase de prévention des expulsions, les besoins de logement et d'hébergement des ménages de bonne foi dont l'expulsion est inévitable dans le cadre du plan « Logement d'abord ».

2.3 La crise sanitaire a renforcé la prévention des expulsions et favorisé l'expérimentation de nouvelles pratiques

Avec les périodes de confinement pendant la crise sanitaire, l'objectif de maintien dans le logement, malgré les situations d'impayés, est devenu un motif impérieux dans le cadre de l'état d'urgence. Dans ce contexte, l'État s'est particulièrement mobilisé, tant sur le plan social qu'en matière de prévention effective des expulsions.

2.3.1 Un suivi et un accompagnement social renforcés

Au plan de la prévention des expulsions, le suivi et la détection des situations fragiles ont été particulièrement renforcés. Au-delà de la mise en place d'un observatoire des impayés locatifs, les moyens déconcentrés ont été accrus. En termes de moyens humains, 26 équipes mobiles ont été déployées sur les plus grandes agglomérations pour aller au-devant des personnes éloignées ou inconnues des dispositifs sociaux. Le budget qui y a été consacré s'est élevé à 8 M€ sur deux ans (2021-2022) dans le cadre de la stratégie nationale de lutte et de prévention contre la pauvreté. Parallèlement, un renfort exceptionnel de 73 chargés de mission dans 69 départements a été alloué pour soutenir l'effort territorial de sortie de crise des services déconcentrés et appuyer leur mission de mise en œuvre territoriale. Le budget alloué s'est élevé à 6,6 M€ sur deux ans (3,7 M€ en 2021 puis 2,9 M€ en 2022) attribué, là encore, dans le cadre de la stratégie nationale de lutte et de prévention contre la pauvreté.

L'accompagnement social a été également renforcé par un abondement de 30 MF du FSL sur deux ans, à compter de 2021. Par instruction du ministre du logement⁷⁸, les droits au FSL ont été élargis en ouvrant les plafonds de ressource au moins à 1,1 Smic, en supprimant tout plafond de montant de la dette locative, en ne conditionnant plus l'aide à une reprise préalable des loyers et en enlevant tout critère de composition familiale. 29 départements volontaires ont décidé d'être partie prenante de cette enveloppe qui nécessitait un cofinancement par le FSL⁷⁹.

2.3.2 Des mesures de prévention effective des expulsions

Les mesures prises durant la période de crise sanitaire ont consisté en une extension et un renforcement du droit commun.

Les mesures les plus emblématiques ont été la prolongation de la trêve hivernale jusqu'au 31 mai puis 10 juillet 2020⁸⁰ la première année et jusqu'au 31 mai 2021⁸¹ pour la seconde année.

Parallèlement, plusieurs instructions de gestion de crise et de suivi de la fin des trêves hivernales ont été adressées aux services déconcentrés⁸² à l'appui d'un troisième plan d'action interministériel de prévention des expulsions mobilisant sept ministères.

Le Gouvernement a créé 21 000 places d'hébergement supplémentaires et requis un renforcement du dispositif « Logement d'abord »⁸³ en prévoyant différentes mesures pour l'hébergement et le logement, dont la construction de logements très sociaux⁸⁴.

Dans ce cadre, les préfets ont reçu instruction d'assortir toute décision d'expulsion d'une proposition de relogement et d'exclure toute remise à la rue « sèche » du parc d'hébergement, même après le 10 juillet 2020. De la même manière, les préfets ont été sollicités pour prioriser et échelonner l'octroi des CFP « en fonction du degré de précarité financière du bailleur et de la vulnérabilité des occupants ».

Ces instructions se sont traduites dans les faits par une baisse significative des expulsions avec CFP, qui sont passées de 16 210 en 2019 à 8 156 en 2020 et 12 000 en 2021. Pour accompagner ces mesures, le programme 216 a été abondé de 10 M€ respectivement en 2020 et 2021 de crédits du ministère du logement.

⁷⁸ Instruction du 2 juillet 2020.

⁷⁹ Selon l'Association des départements de France, neuf départements, sur 34 ayant répondu à leur enquête, déclaraient avoir constaté une augmentation des dépenses de FSL pendant la crise.

⁸⁰ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 prolongeant de la trêve hivernale jusqu'au 31 mai puis amendement gouvernemental adopté dans le cadre de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prolongeant la trêve jusqu'au 10 juillet 2020.

⁸¹ Ordonnance n° 2021-141 du 10 février 2021 prolongeant la trêve du 1^{er} avril au 31 mai 2021.

⁸² Instruction ministérielle D20008000 du 2 juillet 2020 de sortie de trêve hivernale 2020 ; Instruction interministérielle NOR INTK211638J du 26 avril 2021 de sortie de crise.

⁸³ Dans son rapport d'octobre 2020 sur le « Logement d'abord », la Cour constatait que près de 300 000 personnes étaient sans logement en France avant même la crise sanitaire, et que les premiers résultats du plan étaient en-deçà des objectifs et des attentes.

⁸⁴ Instruction du ministre du logement D20006369 du 3 juin 2020.

Par instruction interministérielle du 29 mars 2022, le Gouvernement a souhaité poursuivre les orientations antérieures à l'issue de la trêve hivernale redevenue échue au 31 mars comme auparavant.

Une expérimentation innovante de la justice civile en Seine-Maritime

Durant la crise sanitaire et face à l'absence importante des défendeurs aux audiences d'expulsion (70,4 % des audiences en 2020), qui par nature fait échec à toute possibilité de suspension et de mise en place de plans d'apurement, le tribunal judiciaire de Rouen s'est engagé, en partenariat notamment avec le comité d'accès aux droits de Seine-Maritime, à promouvoir et faciliter les résolutions amiables.

Dans ce cadre, un conciliateur est désormais présent en marge de chaque audience et dispose de locaux attenants à la salle de délibéré. Le magistrat indique préalablement à l'ouverture de l'audience qu'une résolution amiable est possible sans délai. Si un accord est trouvé entre bailleur et locataire, il est immédiatement transmis au juge de la protection. À défaut, l'audience reprend. Par ailleurs, les délibérés accueillent désormais les défendeurs accompagnés de « tiers taisants », dont la mission s'apparente à celle de soutien moral ou de confiance. En 2022, 15 % des dossiers ont connu une résolution amiable en marge de l'audience.

Recommandation n° 7. (Ministère de la justice - DACS) : Après évaluation de l'expérimentation faite par le tribunal de Rouen, encourager les démarches de conciliation en lien avec le contentieux du bail.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Rendre opérationnel le système d'information Exploc, dans le respect du droit de la protection des données personnelles, fait figure d'urgence absolue pour bâtir une véritable action publique de prévention des expulsions. Sans outil statistique ni de pilotage, sans opérationnalité de l'outil sur le terrain, il est illusoire d'imaginer conduire une action publique efficiente.

Une fois cette étape franchie, l'objectif de maintien dans le logement devra être complété d'une politique en matière de relogement et d'hébergement des personnes expulsées, qui fait aujourd'hui défaut.

Les décisions prises durant la crise sanitaire, en accroissant les moyens de l'accompagnement social des locataires défailants et en restreignant au maximum les expulsions, ont montré qu'il était possible de mener une politique de prévention efficace qui pourrait désormais être pérenniser.

CONCLUSION GENERALE

La prévention des expulsions locatives repose principalement sur la capacité à détecter très tôt les situations de fragilité qui peuvent conduire à l'expulsion des locataires. Dans ce cadre, le rôle des travailleurs sociaux, mais aussi celui des bailleurs privés et publics, doivent être renforcés. À défaut de pouvoir prévenir le non-paiement des loyers, l'amélioration des dispositifs de conciliation reste un moyen efficace pour éviter les contentieux.

L'action publique, telle qu'elle est actuellement conçue, qui intervient théoriquement au stade du commandement de payer, est déjà tardive. Les délais nécessaires pour sensibiliser les locataires, à condition de trouver comment les contacter, ainsi que ceux de mise en œuvre des procédures d'accompagnement, excèdent souvent ce que les bailleurs peuvent raisonnablement supporter, surtout pour ceux dont le loyer constitue un revenu essentiel. Cette situation peut même être à l'origine du choix de ne pas louer des locaux vacants à usage d'habitation.

Alors que les résolutions à l'amiable font la preuve de leur efficacité, les assignations devant le juge de la protection restent les plus nombreuses, ce qui atteste de l'inefficacité d'une prévention précoce à ce jour.

Afin de garantir le maintien des occupants dans le logement, les prochains plans interministériels de prévention des expulsions devront veiller à améliorer substantiellement la coordination et l'efficacité des leviers d'action. Dans ce cadre, un travail renforcé avec les départements et les métropoles compétentes devra être mis en œuvre pour que les aides d'accompagnement financier soient à la hauteur des enjeux. Ces réflexions devront être menées avec tous les acteurs.

Parallèlement il ne serait pas incohérent de prolonger l'objectif du maintien dans le logement à celui du maintien dans un logement en application du plan gouvernemental pour le « Logement d'abord ». Dans ce cadre, il est difficilement compréhensible d'observer que les publics expulsés doivent, dans la majorité des cas, reprendre dès le début la procédure de droit commun d'hébergement et de relogement, la situation des ménages éligibles au Dalo étant emblématique de ce paradoxe.

Enfin, et plus marginalement, alors que les situations individuelles d'impayé peuvent relever de causes multiples, il apparaît que celles liées à des pathologies relevant du champ psychologique et psychiatrique sont régulièrement observées par les préfetures. Cet aspect, déjà abordé dans les plans territoriaux de santé mentale⁸⁵, mériterait d'être mieux pris en considération dans les dispositifs de prévention des expulsions.

Accroître l'efficacité et la cohérence de la prévention des expulsions locatives n'est en fin de compte pas seulement une nécessité pour améliorer la situation de ménages vulnérables mais un objectif concourant à la plus grande efficacité de l'effort public en faveur du logement.

⁸⁵ Instruction ministérielle DGOS/R4/DGCS/3B/DGS/P4/2018/137 du 5 juin 2018.