



Fondation  
Abbé Pierre  
pour le logement  
des défavorisés

# BILAN D' ACTIONS 2014

**MISSION ÎLE-DE-FRANCE  
ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT**

DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>LA MISSION ÎLE-DE-FRANCE DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE</b>	<b>4</b>
Les permanences d'accès aux droits en Île-de-France soutenues par la FAP	6
Le droit au logement opposable	8
La prévention des expulsions	10
La lutte contre l'habitat indigne	12
La lutte contre les discriminations	14
Conclusion	17
<b>L'ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT (ESH) DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE</b>	<b>18</b>
Un lieu d'accueil et d'orientation pour un public fragile	20
Un travail d'équipe pour un suivi individualisé sur toutes les problématiques	21
Une mobilisation pour permettre une progression des droits des mal-logés	21
QUELQUES CHIFFRES CLÉS	22
Les différentes thématiques suivies à l'ESH	24
<b>ZOOM SUR LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS À L'ESH</b>	<b>26</b>
<b>LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE</b>	
Présentation de la mission Lutte contre l'Habitat Indigne (LHI) de l'ESH	28
Constat et perspectives à Paris	34
Conclusion	42
Propositions	43
<b>LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS À PARIS</b>	
Le contexte parisien	44
Bilan de la prévention des expulsions à l'ESH en 2014	48
Le dispositif de prévention des expulsions à Paris	51
Conclusion	58
Propositions	59

## Bilan d'actions 2014

**Conception et rédaction :** Eric Constantin, Samuel Mouchard, Mission Île-de-France - Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre. *Zoom Habitat Indigne* : Sarah Coupechoux. *Zoom Prévention des Expulsions* : Benoît Linot

**Création graphique et mise en page :** Isabella Marques

**Crédits Photos :** ©PierreFaure, page 4 ; ©IsabellaMarques, pages 8, 10, 18, 57

©LjubisaDanilovic, pages 12, 14, 20, 24, 28, 31, 33, 40, 51, 54 ©ChristopheHargoues, page 23

**Impression :** Imprimerie Roques, 94000 Créteil

# MISSION ÎLE-DE-FRANCE ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT

DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

## 2014 BILAN D' ACTIONS

**L'intervention publique en faveur du logement des personnes défavorisées est aujourd'hui en échec. Elle laisse des centaines de milliers de personnes aux portes du logement et ne parvient pas à donner un espoir à ceux qui ne disposent pas d'un toit et vivent dans des conditions inacceptables.**

*(extrait du 20<sup>e</sup> rapport de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement)*

L'équipe de la **Mission Île-de-France (MIDF)** et de l'**Espace Solidarité Habitat (ESH)** de la Fondation Abbé Pierre travaille depuis de nombreuses années dans une région où le marché du logement est particulièrement tendu. Cette tension agit comme un terreau des plus favorables pour que prospèrent les multiples formes de mal-logement.

En Île-de-France, et à Paris en particulier, la pénurie en matière d'offre de logements accessibles et l'augmentation des prix dans le parc privé n'ont cessé de renforcer les difficultés d'accès et de maintien dans le logement.

Le rythme de construction de logements en Île-de-France reste grandement insuffisant pour couvrir les besoins et le rythme actuel ne saurait présager d'un renversement rapide du déséquilibre entre l'offre et la demande.

Les phénomènes de ségrégation et de marginalisation de certains territoires franciliens s'accroissent avec les antagonismes politiques qui freinent d'autant plus la prise en compte d'une politique durable d'aménagement du territoire francilien.

Le nombre d'assignations pour un contentieux locatif ne cesse d'augmenter. De plus en plus de personnes se trouvent bloquées dans des dispositifs destinés à l'origine à un accueil temporaire (hôtel, hébergement) mais pour certaines, dorénavant, l'accès à cet accueil temporaire, faute de places, n'est même plus possible. De nombreuses familles et des personnes isolées se tournent alors vers l'hébergement chez des tiers, la location à prix d'or de logement indigne, l'habitat de fortune, la rue... Le nombre de recours DALO et DAHO est en constante augmentation.

L'année 2014 n'aura pas été celle de l'application des mesures destinées à aider les mal-logés... Les oppositions à la loi ALUR, la nécessité de dégager des économies dans les dépenses publiques ont réactivé le débat sur la politique du logement et suscité des controverses qui, pour n'être pas nouvelles, s'expriment avec une certaine virulence et empêchent la mise en œuvre de solutions efficaces

C'est dans ce contexte que la **Mission Île-de-France** de la Fondation Abbé Pierre est restée, en 2014, fortement mobilisée sur le soutien aux associations en Île-de-France qui ont développé des permanences d'accès aux droits pour les mal-logés en s'appuyant notamment sur l'expertise développée à l'**Espace Solidarité Habitat (ESH)**, lieu d'accès aux droits de la Fondation Abbé Pierre, qui apporte son soutien et son expertise depuis septembre 2000 aux ménages mal-logés parisiens.



J'vis dans un 28 m<sup>2</sup> avec mes 4 enfants. Jusqu'à maintenant on se bat. On est prioritaire et on vit comme des sardines. ↗.

ECHIKR, 45 ans, Paris.  
PV Dalo depuis 2008.



# LA MISSION ÎLE-DE-FRANCE

DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

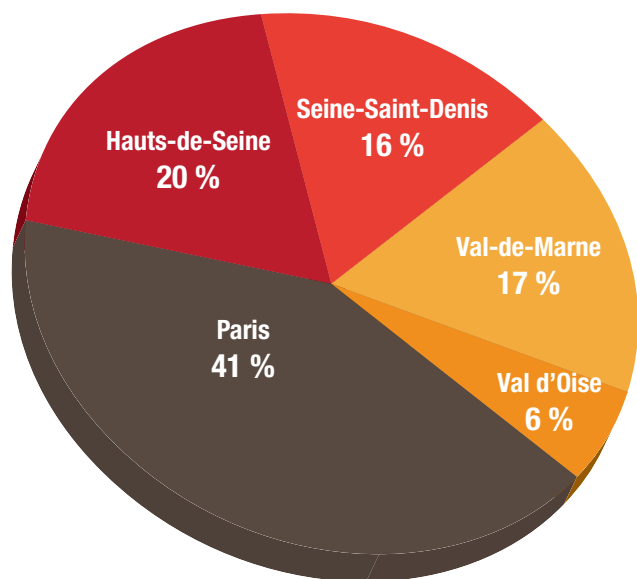
Face à l'amplification de la crise du logement dans la région Île-de-France, la Mission Île-de-France (MIDF) de la Fondation Abbé Pierre a poursuivi, en 2014, ses actions en matière d'interpellation des pouvoirs publics, de mobilisation et de sensibilisation des acteurs.

Dans le cadre de la démarche d'essaimage du modèle « Espace Solidarité Habitat », la Mission Île-de-France est restée fortement mobilisée sur le soutien aux associations qui ont développé des permanences d'accès aux droits pour les mal-logés, principalement en petite couronne parisienne. Les axes majeurs d'intervention de la Mission Île-de-France lors de ses interpellations et de son travail de partenariat avec les associations sont la Prévention des Expulsions, le Droit au Logement Opposable, la lutte contre l'Habitat Indigne et la lutte contre les Discriminations.

## LES PERMANENCES D'ACCÈS AUX DROITS EN ÎLE-DE-FRANCE SOUTENUES PAR LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Fin 2014, dans le cadre de l'essaimage des thématiques traitées à l'Espace Solidarité Habitat, la Mission Île-de-France soutient **40 permanences d'accès aux droits** (4 à Paris, 9 dans les Hauts-de-Seine, 8 en Seine-Saint-Denis, 11 dans le Val-de-Marne et 8 dans le Val d'Oise). Ces permanences, tenues par **13 associations**, ont accueilli environ **5 500 personnes** soit une augmentation de 67 % par rapport à 2013 et depuis 2010, ce sont près de 13 000 ménages qui ont été conseillés et/ou suivis.

Ménages suivis en 2014 : répartition géographique



**Quels sont les ménages accompagnés dans leurs droits ?**

- 67 % des ménages suivis par les associations sont des familles, dont près de la moitié est constituée de familles monoparentales.
- 45 % des ménages suivis disposent de revenus salariaux comme ressources principales.
- Environ 30 % des ménages suivis sont dépourvus de logement personnel (hébergés chez des tiers, à l'hôtel ou en structure d'hébergement).
- Face à ces situations de grande précarité, faire valoir son droit à un logement décent et autonome dans le cadre de la procédure du droit au logement opposable (DALO) est la principale demande exprimée par les ménages (65 % des demandes) devant l'accompagnement suite à une difficulté de maintien dans son logement (16 % des demandes).
- 76 % des ménages suivis ont une demande de logement social ancienne (supérieure à 3 ans, soit le « délai anormalement long » au sens des arrêtés préfectoraux de la majorité des départements franciliens).



## TÉMOIGNAGES D'ASSOCIATIONS SUR LE PARTENARIAT AVEC LA MISSION ÎLE-DE-FRANCE

**J. Skira, Présidente fondatrice du CAL**

« Ce partenariat est très important pour nous. Il donne de la crédibilité à notre petite structure face aux acteurs institutionnels et dans nos recherches de partenaires. La Fondation Abbé Pierre peut aussi nous apporter son appui dans nos démarches d'interpellation des pouvoirs publics. »

**P. Guilbaud, Directeur de Nouvelles Voies**

« [...] au-delà du soutien financier, il s'agit aussi d'un apport logistique et technique, à travers nos différentes rencontres, que ce soit sur la jurisprudence ou en matière de formation. C'est très important pour la plupart d'entre nous qui ne sommes pas tous juristes. »

**M. Grizzo, Présidente de l'association SFM**

« Il y a une véritable synergie entre nos équipes et celles de la MIDF, avec un dialogue constant sur les stratégies, l'évolution du partenariat, les éventuels besoins, une formation continue sur les nouvelles lois et procédures... Le Comité de veille DALO du 92 auquel nous participons avec les autres associations partenaires est très important. C'est un lieu d'échange d'expériences, un temps de rencontre où l'on peut faire remonter les dysfonctionnements, parler des difficultés rencontrées, renforcer la mobilisation et, en quelque sorte, se sentir moins seuls. Ce partenariat, c'est une force ! »

**M. Rega, juriste à l'ASAV**

« Ce partenariat nous permet aujourd'hui d'avoir un regard plus complet sur les problèmes d'accès au logement dans notre département. Il est indispensable de pouvoir orienter le public atypique que nous rencontrons dans nos permanences vers les dispositifs existants d'accès au logement, et cette action trouve toute sa pertinence dans le partenariat avec la FAP et la participation à son réseau d'accès aux droits. »



## PRINCIPALES INTERVENTIONS SUR L'ACCÈS AUX DROITS DE L'ÉQUIPE DE LA MIDF

- Colloque « Femmes et précarité » organisé par IDL95 à Eragny (95)
- Forum IDL 95 sur « Logement/Hébergement, les exclus des dispositifs : que faire ? »
- Assemblée Générale du CRE (Collectif Relogement Essonne) sur « La juxtaposition de dispositifs et de publics prioritaires contribue-t-elle à une mise en œuvre effective du droit au logement pour tous ? »
- Forum pour l'accès aux droits organisé à l'initiative d'Aline Archambaud, Sénatrice de Seine-Saint-Denis



## LE DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE

**Plus de 3 000 ménages ont été accompagnés en 2014 par les associations franciliennes soutenues par la Fondation Abbé Pierre dans le cadre du DALO.**

Les critères d'éligibilité mis en avant lors de la constitution du dossier mettent en évidence la diversité des conditions de mal-logement subies par ces ménages ; néanmoins les situations de sur-occupation et/ou d'indécence avec des enfants mineurs à charge et les personnes dépourvues de logement, hébergées chez un tiers représentent 2/3 des critères invoqués.

Dans le cadre d'une procédure longue et complexe, l'accompagnement proposé par les associations permet aux ménages de mieux faire valoir leurs droits, puisque 67 % des dossiers sont reconnus « prioritaires et urgents » (contre une moyenne de 33 % en Île-de-France).

L'Île-de-France concentre près de 2/3 des recours déposés au niveau national et 80 % des injonctions prononcées par les tribunaux administratifs. 95 924 personnes avaient été

reconnues prioritaires DALO en Île-de-France soit 60 % des décisions favorables au niveau national (données au 31 décembre 2014).

Sur ces 95 924 bénéficiaires DALO, 44 013 restaient à reloger dont 38 668 étaient déjà hors délais prévus par la loi. Il s'agit d'une augmentation importante par rapport à 2013 (+ 4 470). Le taux de ménages restant à reloger (hors délais) en Île-de-France est particulièrement élevé (46 %) par rapport à la moyenne nationale hors Île-de-France (20 %).

Face à ces constats, la Mission Île-de-France a lancé avec l'association **Droit au logement** et le **Secours Catholique** une mobilisation autour de l'application de la loi DALO à l'occasion de son 7<sup>e</sup> anniversaire.

Comme le comité de suivi de la loi DALO, nous avons demandé la mise en place d'une « cellule de crise » réunissant tous les acteurs opérationnels du logement pour mettre en place un plan de relogement des ménages



reconnus prioritaires et urgents (PU) au titre du DALO en Île-de-France. La ministre du Logement de l'époque avait prévu la création de cette cellule d'urgence, puis cet engagement a été oublié après le remaniement ministériel, jusqu'à la proposition de l'actuelle ministre qui, en octobre 2014, prévoit la création d'une instance partenariale dédiée à la mise en œuvre du DALO en Île-de-France dans le cadre du Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement.

Néanmoins, cette mobilisation a permis de développer un partenariat avec les associations implantées en Île-de-France et d'y associer les ménages reconnus prioritaires et urgents. La Mission Île-de-France et ses partenaires ont fait le choix d'associer les ménages prioritaires DALO à leur réflexion et aux actions à mener pour peser sur les pouvoirs publics et obtenir des réponses adaptées à la situation spécifique de l'Île-de-France. Des groupes de réflexion réunissant les acteurs de terrain et les ménages se sont mis en place dans différents départements pour mener des actions spécifiques liées aux problématiques locales, donner à voir, au-delà des chiffres, la situation des ménages PU DALO et combattre ainsi leur stigmatisation... Il nous a semblé important de co-construire ces actions avec les personnes concernées. Les associations partenaires étant là pour apporter un appui technique et des conseils afin d'éviter des actions qui pourraient porter préjudice aux ménages.

**C'est dans ce cadre qu'une marche, qui a rassemblé environ 250 personnes, a été organisée à Paris en novembre 2014, en partenariat avec plusieurs associations et des ménages PU DALO.**

Pour donner encore plus de force à ces mouvements, la Mission Île-de-France a continué de co-animer (avec le Secours Catholique, la Fnars et la Fapil IDF) et de participer aux différents **comités de veille DALO d'Île-de-France**. Ces comités réunissent **65 associations** qui accompagnent des ménages dans l'accès aux droits et particulièrement dans la procédure DALO et/ou qui siègent en commission DALO dans les différents départements. Ces temps d'échange sont importants car ils permettent, après discussion, de se mettre d'accord sur une lecture de ces critères et d'avoir un discours commun dans les différentes commissions d'Île-de-France. Ils permettent également à chacun d'échanger sur des situations qui interrogent et de trouver ensemble la meilleure stratégie. Ils permettent des échanges réguliers sur les situations complexes et de développer l'esprit de réseau. Enfin, ils favorisent le développement des recours, que ce soit pour contester la décision d'une commission ou pour la non-application de la loi. Ce sont toutes ces démarches

conjointes – l'interpellation individuelle ou collective des pouvoirs publics par les associations, la mobilisation des ménages et les recours devant les tribunaux – qui nous permettront d'avancer.

**Un manuel à destination des associations**, pour les guider dans l'accompagnement des ménages dans leur recours DALO (projet lancé en 2013 avec la Fnars IDF, la Fapil IDF et le Secours Catholique, paraîtra et sera diffusé en 2015.

**Le rôle des associations dans la mise en œuvre du droit au logement opposable** est indéniable. C'est pourquoi, depuis 2011, le centre SERDEAUT de l'Université Paris 1 conduit en partenariat avec la Fondation Abbé Pierre, notamment à travers sa Mission Île-de-France et son Espace Solidarité Habitat, une recherche sur le rôle des associations dans la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), financée par le Conseil régional d'Île-de-France qui a donné lieu en février 2014 à un Colloque sur « *Les associations et la défense du droit au logement* ».

Tout en permettant d'instituer un dialogue et un travail commun entre des universitaires spécialistes du droit et des politiques du logement et des acteurs associatifs, ce projet a eu pour ambition :

- d'évaluer les impacts de l'intervention associative dans la mise en œuvre et l'application du droit au logement ;
- de s'interroger sur la place de l'élaboration des règles et du contentieux dans l'action associative.



## LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Environ 25 % des ménages suivis par les associations franciliennes soutenues par la Fondation Abbé Pierre sont en difficulté de maintien et 75 % d'entre eux le sont pour des impayés de loyers.

- Malheureusement, 40 % des ménages en difficulté de maintien prennent contact avec l'association après une première décision de justice, ce qui limite les capacités d'agir.

- 58 % de ces ménages proviennent du parc privé dont le niveau de loyers, particulièrement élevé, explique en grande partie les difficultés rencontrées. En effet, 84 % des locataires du parc privé accompagnés s'acquittent d'un loyer mensuel supérieur à 500 euros.

- Pour les ménages ayant reçu un congé, ce dernier a pour motif principal la reprise pour vente. 60 % de l'ensemble des congés s'avèrent valables juridiquement, entraînant alors une réelle menace d'expulsion à terme.

**L'Île-de-France est la première région française concernée avec 29 % des assignations pour 18 % de la population nationale.**

En 2013, d'après les chiffres du ministère de la Justice :

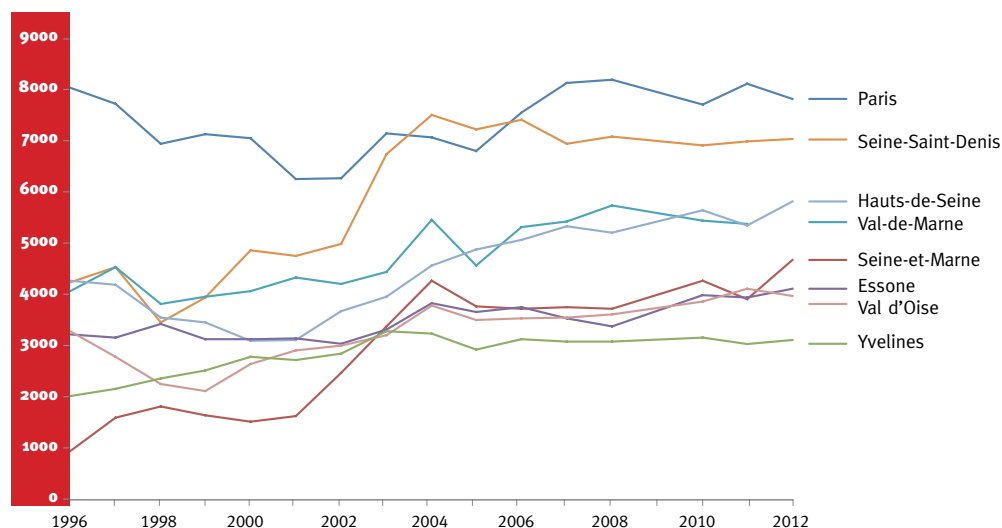
- 45 000 franciliens ont été assignés pour demander leur expulsion dont 41 500 pour impayés,

- 34 800 franciliens ont reçu une décision prononçant l'expulsion, dont près de 33 000 pour impayés.

Si le nombre d'assignations est stable dans notre région sur ces quatre dernières années, le nombre de décisions prononçant l'expulsion est en nette augmentation : + 6,5 % en 2013 après une augmentation de + 3,5 % en 2012 par rapport à 2011.

Si Paris reste, en nombre, le département avec le plus d'assignations (9 200) et de décisions ordonnant l'expulsion pour impayés (6 700), au regard du nombre de locataires, la Seine-Saint-Denis est un département très touché. Avec un taux de locataires franciliens assignés pour impayés qui est de 18 pour mille locataires, en Seine-Saint-Denis, ce ratio est de 26 locataires assignés pour mille habitants (contre 13 pour mille à Paris) et de 20 pour mille avec une décision ordonnant leur expulsion pour impayés (contre 9 pour mille sur Paris).

Nombre d'assignations pour impayés en Île-de-France depuis 1996



La Mission Île-de-France a poursuivi en 2014 la mobilisation des acteurs sur cette thématique, notamment auprès des associations qui peuvent apporter un accompagnement, tant social que juridique, aux personnes en procédure d'expulsion. Cet accompagnement s'avère d'autant plus important quand on sait **que 2 personnes sur 3 ne se présentent pas ou ne se font pas représenter à l'audience sur la Seine-Saint-Denis ou le Val-de-Marne (1 personne sur 2 à Paris).**

Depuis 2011, en partenariat avec la Fnars IDF et la FAPIL IDF, la Fondation organise une rencontre régionale annuelle des représentants associatifs des Commissions de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions locatives (CCAPEX) afin de repérer les outils et bonnes pratiques dans ce domaine. En 2014, cette rencontre a permis notamment de pointer de nouveau le fonctionnement encore très différent d'un département à l'autre de ces commissions. Certaines CCAPEX peinent à montrer leur utilité alors que d'autres travaillent sur l'ensemble de la chaîne de prévention des expulsions (mesures d'ASLL/AVDL maintien, pratiques professionnelles, harmonisation des Commissions Locales des Impayés de Loyers) ou encore mobilisation des bailleurs privés comme celle de l'Essonne.

À noter que la Permanence téléphonique nationale de la Fondation Abbé Pierre « **Allô Prévention Expulsion** » (0810 001 505) a répondu, en 2014, à 498 ménages franciliens (hors Paris) en difficulté de maintien dans leur logement. Les ménages conseillés ont appelé à 61 % d'un des 3 départements de la proche couronne et à 39 % des 4 départements de la grande couronne. Les communes

de résidence les plus citées sont (par ordre décroissant) : Saint-Denis (93) ; Vitry-sur-Seine (94) ; Le-Blanc-Mesnil (93) ; L'Hay-les-Roses (94) ; Colombes (92) ; Ivry-sur-Seine (94) ; Montreuil (93) ; Saint-Ouen (93) ; Drancy (93) ; Courbevoie (92) ; Argenteuil (95) ; Clichy-la-Garenne (92) et Pantin (93).

## PRINCIPALES RENCONTRES SUR LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS AUXQUELLES LA MIDF A PARTICIPÉ EN 2014

- Participation à la première rencontre du **Comité de pilotage de l'évaluation de la politique de prévention des expulsions locatives.**
- Intervention lors de la formation sur la **Loi Alur** organisée par le Syndicat des avocats de France Section Paris.
- Rencontre régionale des représentants associatifs des **CCAPEX d'Île-de-France.**





## LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Environ 200 ménages mal-logés du fait de conditions d'habitat indécents et/ou insalubres ont été accompagnés par les associations franciliennes soutenues par la Fondation Abbé Pierre en 2014.

- 47 % d'entre eux connaissent des situations d'indécence et 37 % vivent dans des logements insalubres.

- Ces situations concernent majoritairement des familles (57 %) et 22 % sont constituées de familles monoparentales.

- En fonction de la situation, les associations accompagnent les ménages concernés dans différentes démarches auprès des administrations afin de faire reconnaître les désordres, principalement auprès des services d'hygiène communaux (dans 20 % des cas, aucune suite n'est donnée) et/ou auprès des propriétaires afin de faire effectuer les travaux nécessaires.

- En 2014, la Mission Île-de-France de la Fondation Abbé Pierre et le Pacte de l'Est Parisien ont monté un projet afin de réaliser, pour le compte des associations partenaires de la Mission Île-de-France, des diagnostics techniques évaluant la décence du logement des personnes reçues.

Si l'offre de logements indignes perdure, c'est bien souvent parce que les ménages qui cumulent des fragilités (âge, situation familiale, situation administrative, faibles ressources,...) ne parviennent pas à accéder à un logement décent.

Par crainte d'être expulsés ou par méconnaissance, ces ménages n'ont pas ou peu recours au droit. Les procédures et dispositifs existants leur paraissent trop abstraits ou lointains.

C'est dans ce contexte que certains propriétaires profitent d'un marché « rentable » pour exploiter une population fragile à moindre coût en louant des locaux impropres à l'habitation ou des taudis à prix d'or.

La Fondation Abbé Pierre, par le biais de sa Mission Île-de-France, veille à l'application de la législation sur les territoires d'Île-de-France en matière de lutte contre l'Habitat Indigne, répond aux professionnels de terrain sur les difficultés qu'ils rencontrent avec des cas qu'ils suivent (cette fonction support permet de former dans la pratique les acteurs et de leur donner l'occasion de transmettre eux-mêmes ce savoir au sein des équipes opérationnelles) et enfin œuvre pour la généralisation des sanctions pénales à l'égard des bailleurs indécents.

# PRINCIPALES RENCONTRES SUR LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE AUXQUELLES LA MIDF A PARTICIPÉ EN 2014

- Intervention à une table ronde lors de la journée « **un droit à un logement décent en Seine-Saint-Denis, utopie ou réalité pour les familles ?** » organisée par l'Udaf de Seine-Saint-Denis à Bobigny (93)
- Formation sur l'accompagnement des ménages en Habitat Indigne auprès des **bénévoles du Secours Catholique**.
- Intervention lors de la signature du partenariat entre la Fondation Abbé Pierre et la **Caisse d'Épargne d'Île-de-France** pour développer le **microcrédit** auprès des propriétaires en situation de fragilité.
- Intervention à la 5<sup>e</sup> rencontre d'experts **du réseau RAPPEL** sur l'encadrement législatif de la qualité des logements.
- Intervention à la table ronde « **Quels partenariats en faveur de la détection et du traitement durable de l'habitat indigne ?** » organisée par le **Pacte de l'Est Parisien** à Nogent sur Marne (94).

Le 15 octobre 2014, s'est tenue dans les locaux de la Mission Île-de-France, une conférence de presse\* pour le respect des droits des personnes vivant en bidonvilles en France (43 % des personnes concernées et 30 % des installations sont en Île-de-France).

Face à la multiplication des expulsions et évacuations de personnes vivant sur des terrains, notamment en bidonville, une trentaine d'organisations (associations, collectifs et syndicats) a décidé de réagir en élaborant une « Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrain ».

Elle s'appuie sur le droit français, européen et international pour rappeler les droits des personnes, mais aussi les obligations de l'ensemble des acteurs publics ou privés intervenant dans ce cadre.



\* en présence de Christophe Robert, Délégué Général de la Fondation Abbé Pierre ; Laurent El Ghazi, porte-parole du collectif CNDH Romeurope ; Laurence Blisson, membre du bureau du Syndicat de la Magistrature ; Geneviève Garrigos, Présidente d'Amnesty International France (TBC)



## LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

Nous sommes confrontés à un manque de données pour appréhender de manière fiable l'ampleur et les mécanismes des discriminations liées au logement même si quelques études existent. Néanmoins, sans nier le problème de précarisation de la société, ni la pénurie considérable de logements, nous sommes dans un système où l'effet produit au final est une discrimination dans l'accès au logement pour certaines personnes.

À l'instar de l'ESH, les partenaires associatifs de la Mission Île-de-France conseillent aux mal logés de saisir le Défenseur des Droits, notamment en cas de demande de logement social ancienne pour les ménages reconnus prioritaires DALO. Cette saisine étant éventuellement le premier pas vers la reconnaissance d'une discrimination.

La Fondation Abbé Pierre, par le biais de sa Mission Île-de-France, interpelle également les bailleurs, collectivités ou autres réservataires pour dénoncer des pratiques ou postures qui visent à limiter la présence sur un territoire de toute une frange de la population jugée indésirable ou considérée à risque, comme le refus de construire des logements en PLAI pour éviter de devoir accueillir des ménages à revenus très modestes.

Le travail de la Mission Île-de-France est aussi de combattre les pratiques qui tendent à faire que le logement se « mérite » et donc qu'il n'est plus un droit. Nos partenaires d'Île-de-France témoignent des pratiques de commissions DALO qui ont un regard subjectif sur un dossier pour le rendre ou non éligible, des situations dans lesquelles des travailleurs sociaux jugent la personne non prioritaire par rapport à d'autres et ne l'accompagnent donc pas dans le recours aux dispositifs de droit commun... Le mérite au logement est aussi une posture pour certaines commissions d'attribution :

Mme B. a déposé une demande de logement social dans les Hauts-de-Seine. Elle fait un dossier DALO qui la reconnaît prioritaire au motif que le délai anormalement long est dépassé. Elle vit seule avec ses deux fils dans un studio de 30m<sup>2</sup> en mauvais état. Elle est garde d'enfants, mais compte tenu de son logement, elle ne peut pas travailler. Une proposition de logement lui est faite par la préfecture en décembre 2012, mais le bailleur refuse sa candidature au motif que « les loyers et les charges sont trop élevés au regard des ressources ». Or, après calcul, il apparaît que le taux d'effort n'était que de 13 % et le reste à vivre de 7,40 euros par jour et par personne. L'ESH



## PRINCIPALES RENCONTRES SUR LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS AUXQUELLES LA MIDF A PARTICIPÉ EN 2014

- Tenue d'un stand au forum « **Tous en campagne contre les discriminations** » organisé par l'association **Afrique et Nouvelles Interdépendances (ANI)** à la Villette
- Intervention lors d'une formation organisée par l'**AEFTI** pour un public travaillant essentiellement dans des associations dispensant des formations à des **travailleurs migrants**
- Formation auprès des salariés et bénévoles de l'association **Solidarité Formation Médiation (SFM)** de Clichy-la-Garenne (92)
- Participation aux modules de formation organisés par la **Mairie d'Aubervilliers (93)** sur « **La promotion de l'égalité de traitement dans le logement** »
- Participation aux rencontres du **Réseau Egalité Logement (RéEL)** qui regroupe sept associations au niveau national pour échanger sur les pratiques, les jurisprudences obtenues ou des thématiques d'actualité, telles que la mixité sociale ou la mise en place des systèmes de cotation dans l'attribution des logements
- Intervention au Séminaire d'ouverture « **La lutte contre les discriminations à l'épreuve de son effectivité** » porté par Le Centre de droit international (CEDIN) et la Fédération interdisciplinaire de Nanterre en droit (FIND) de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

accompagne Madame dans ses démarches devant la justice : le bailleur est assigné pour refus injustifié, et fondé sur un critère discriminatoire. Le bailleur s'est défendu de toute discrimination, arguant du fait qu'il avait relogé dans cet appartement une « femme méritante qui, elle, travaille » et « ne vit pas que des allocations familiales ».

Les tribunaux se rejettent la responsabilité de juger l'affaire mais les procédures sont en cours...

L'action de la Mission Île-de-France dans la lutte contre les discriminations a été soutenue en 2014 par l'**Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances** et a été retenue dans le cadre de l'appel à projets « Lutte contre les discriminations » pour 2014 par la **Région Île-de-France**.





## CONCLUSION

*Après quelques années de développement progressif de la question de l'accès aux droits à travers le soutien au secteur associatif, nous en tirons la conclusion que cette approche est très utile pour les personnes. L'accompagnement juridique permet de rattraper des situations de personnes qui sont passées entre les mailles du filet de l'administration et des dispositifs de protection avec des résultats tout à fait intéressants.*

*Néanmoins, il faut être particulièrement vigilant et veiller à ne pas se substituer au service public. Les acteurs associatifs en viennent parfois à accomplir – à moindre frais et sans garanties statutaires – ce que l'État ne souhaite plus assumer directement.*

*D'autant plus que ces fonctions essentielles qu'assument les associations sont menacées par la fragilité de leur modèle économique. Avec une baisse des financements publics, les capacités d'intervention auprès des personnes s'en trouvent restreintes ainsi que leur force d'innovation. Une enquête du Serdeaut portant sur 38 associations franciliennes qui accompagnent les ménages souhaitant faire reconnaître leur droit au titre du DALO a révélé que seulement 5 d'entre elles bénéficiaient d'aides publiques pour cette mission.*

*Il ne faut pas que la puissance publique soit déresponsabilisée dans la garantie d'accès aux droits et aux recours qu'ils ouvrent. L'État est le garant du droit au logement et ses représentants doivent en répondre devant les citoyens.*

*C'est donc une articulation à trouver, pour la Fondation et les associations que nous soutenons, entre plusieurs dimensions : la réponse directe aux personnes, le combat politique et le combat juridique.*





**Fondation  
Abbé Pierre**  
pour le logement  
des défavorisés

**ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT**

Ouvert le  
 » mardi de 9 heures à 13 heures  
 » mercredi de 9 heures à 13 heures  
 » jeudi de 9 heures à 13 heures  
 » vendredi de 9 heures à 13 heures

Ferme le lundi


Permanence téléphonique  
tous les après-midi de 14 heures à 17 heures

Téléphone 01 44 64 04 40

« La misère  
ne se gère pas,  
elle se combat »

l'abbé Pierre



The image shows the entrance to a building. The facade is light-colored and appears slightly weathered. Above the entrance is a narrow horizontal window. The entrance itself is a dark doorway leading into a hallway. A semi-transparent grey box is overlaid on the right side of the doorway, containing yellow text. The bottom portion of the image is covered by a solid red overlay, which contains the main title and subtitle in yellow text.

Conscient qu'il ne suffit pas qu'un droit soit ouvert pour qu'il soit effectif, l'Espace Solidarité Habitat (ESH), lieu d'accès aux droits de la Fondation Abbé Pierre, apporte son soutien et son expertise depuis près de 14 ans aux ménages mal-logés parisiens.

## L'ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT (ESH)

DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE



## UN LIEU D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION POUR UN PUBLIC FRAGILE

L'ESH apporte son aide aux ménages menacés d'expulsion locative (impayés, congés ou tout autre motif), logés en habitat indigne, en hôtel meublé ou encore victime de discrimination à l'accès au logement... Il s'agit d'un accompagnement spécifique sur les démarches juridiques ; parallèlement, une aide pour rechercher un autre logement est proposée aux personnes suivies.

L'accompagnement proposé est totalement gratuit et vise à permettre aux ménages les plus fragiles d'appréhender les mécanismes, souvent complexes, d'une procédure juridique et de les placer en position de faire des choix éclairés quant à la stratégie à mettre en œuvre pour la résolution de leur situation de mal-logement.

**Tout nouveau ménage qui sollicite l'ESH bénéficie d'un entretien téléphonique préalable avec un salarié (120 à 130 entretiens par mois en moyenne).** Depuis janvier 2013, un partenariat a été mis en place avec

l'association Droits d'Urgence afin qu'un juriste assure deux permanences téléphoniques par semaine. Pour la moitié des appelants, des informations et conseils (voire une orientation vers un dispositif de droit commun) seront suffisants ; en revanche pour les ménages les plus fragiles, il sera nécessaire de donner un rendez-vous à l'ESH.

En 2014, l'ESH a conseillé et/ou suivi près de 2 600 ménages (+ 11 % en 2 ans). Près de 1 400 ménages ont contacté l'ESH pour la première fois en 2014, les autres étant suivis depuis plusieurs années. La durée moyenne du suivi est de 18 mois mais avec des écarts importants en fonction de la situation de mal logement (de 15 mois en cas de procédure d'expulsion pour impayés à près de 26 mois pour les situations d'Habitat Indigne).



## UN TRAVAIL D'ÉQUIPE POUR UN SUIVI INDIVIDUALISÉ SUR TOUTES LES PROBLÉMATIQUES

Plus d'une centaine de ménages sont reçus chaque mois pour une expertise juridique de leur situation et des conseils en vue de définir une stratégie de défense.

L'accueil est assuré par des équipes composées de **bénévoles** de la Fondation et de juristes professionnels de la **Confédération Générale du Logement** – Union Parisienne (CGL-UP).

Les salariés de l'ESH travaillent en lien avec **32 bénévoles** (assurant des missions d'accueil, rendez-vous, suivi de situations, expertise technique à domicile) **qui par leur disponibilité et leur implication permettent un accueil de qualité, respectueux du public fragile que nous suivons.**

Si nécessaire, l'ESH accompagne les ménages dans leurs démarches contentieuses en collaboration **avec un réseau de 28 avocats**. Ces avocats sont spécialisés sur

les questions de logement et travaillent en lien direct avec l'équipe de l'ESH à l'élaboration des stratégies juridiques sur les dossiers qui leur sont adressés. Ce sont également des avocats qui acceptent d'être rémunérés par l'aide juridictionnelle et qui ont l'habitude de travailler avec un public fragile.

Depuis 2013, pour assurer plus de proximité avec les ménages mal-logés, un partenariat a été engagé avec l'association **Comité Action Logement (CAL)** pour le suivi des ménages du 18<sup>e</sup> arrondissement (38 situations en 2014).

## UNE MOBILISATION POUR PERMETTRE UNE PROGRESSION DES DROITS DES MAL-LOGÉS

**L'ESH interpelle régulièrement les pouvoirs publics** pour attirer leur attention sur les difficultés rencontrées, les blocages dans l'application de la loi, mais aussi pour leur rappeler leurs responsabilités. En outre, l'ESH apporte son expertise et partage ses connaissances avec les professionnels du secteur.

**L'ESH travaille en étroite collaboration avec les services de l'État et de la Ville de Paris** (Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement - unité territoriale de Paris, Bureau de la Sécurité de l'Habitat, Bureau des Hôtels et Foyers et Bureau des

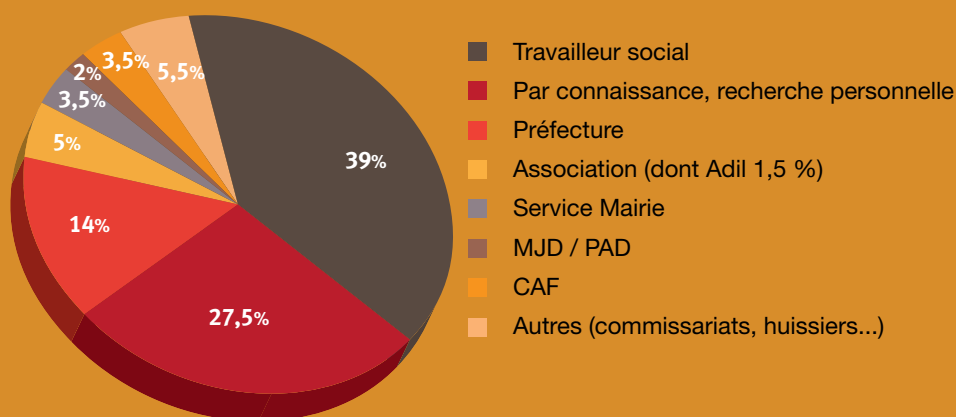
Expulsions Locatives de la Préfecture de Police, Direction du Logement et de l'Habitat et Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé, Service Technique de l'Habitat...). À ce titre, l'ESH siège dans différentes instances locales, telles que la Commission de médiation départementale DALO, la Commission de concertation des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) ou encore la Commission locale d'amélioration de l'habitat (CLAH).

*En outre, l'ESH partage ses connaissances avec les professionnels du secteur (formations, diffusion de décisions de justice obtenues avec les avocats du réseau), se positionnant ainsi comme un lieu ressource. L'accompagnement juridique des ménages mal-logés a un double objectif : permettre l'amélioration de la situation du ménage ainsi que des avancées jurisprudentielles sur les thématiques suivies à l'ESH.*

# QUELQUES CHIFFRES-CLÉS

## ORIENTATION DES MÉNAGES VERS L'ESH

Comme chaque année, ce sont les travailleurs sociaux de la Ville de Paris qui orientent le plus de ménages vers l'ESH, avec près de 40 % des orientations, signe que l'ESH est bien identifié en tant que partenaire. Un quart des ménages contacte l'ESH suite à une recherche personnelle (internet, guide solidarité Paris...) ou à un conseil amical (par un ménage déjà suivi ou ayant été suivi à l'ESH notamment).



## PROFIL DES MÉNAGES REÇUS

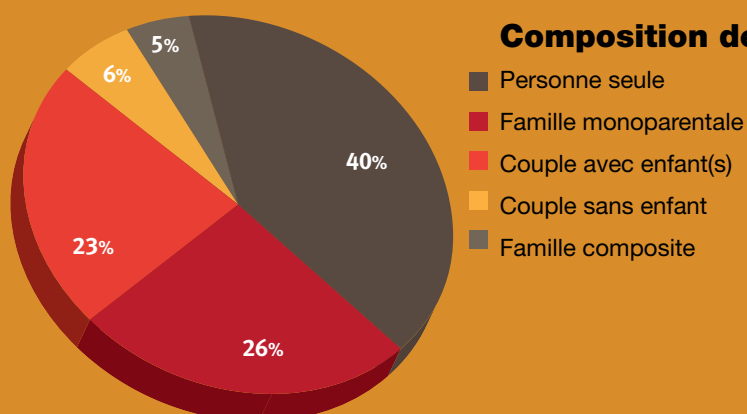
**1 749 ménages** accompagnés directement par l'équipe de l'ESH :

- > **54 %** de femmes et **46 %** d'hommes
- > Age moyen : **47 ans**
- > Parisien à **98 %**

### Ressources

- > **44 %** des ménages ont au moins un salaire mais seuls 5 % perçoivent deux salaires
- > **29 %** sont en recherche d'emploi (dont 34 % perçoivent le RSA ou l'ASS)
- > **9 %** sont retraités
- > **8 %** autres (étudiants, sans ressources, au foyer...)

### Composition des ménages



## NATURE DU PARC OCCUPÉ

**Parc Privé : 68 %**

Loyer moyen : **713 €**

Surface moyenne : **30 m<sup>2</sup>**

**13 %** de F3 et +

Moyenne à **27,88 €/m<sup>2</sup>**

**Parc Public : 32 %**

Loyer moyen : **621 €**

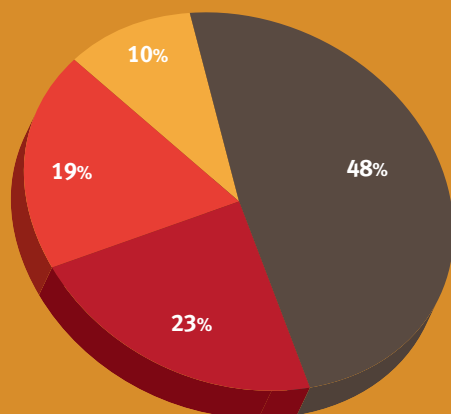
Surface moyenne : **59 m<sup>2</sup>**

**54 %** de F3 et +

Moyenne à **11,57 €/m<sup>2</sup>**

## STADE DE LA PROCÉDURE LORS DU PREMIER CONTACT

Près de **50 % des ménages** contactent l'ESH au moment d'une **assignation au tribunal** (40 % en 2013) et 22 % après un premier jugement



### Stade de la procédure

- Au moment de l'assignation au tribunal
- Après une première décision de justice
- Difficulté autre que juridique (ex/accès au logement)
- Sans procédure engagée



## EXEMPLES DE RÉSULTATS

**238 ménages ont trouvé une solution de relogement cette année** (+ 30 % par rapport à 2013), dont 177 dans le parc social. Parmi ces ménages, 108 ont été relogés au titre du droit au logement opposable.

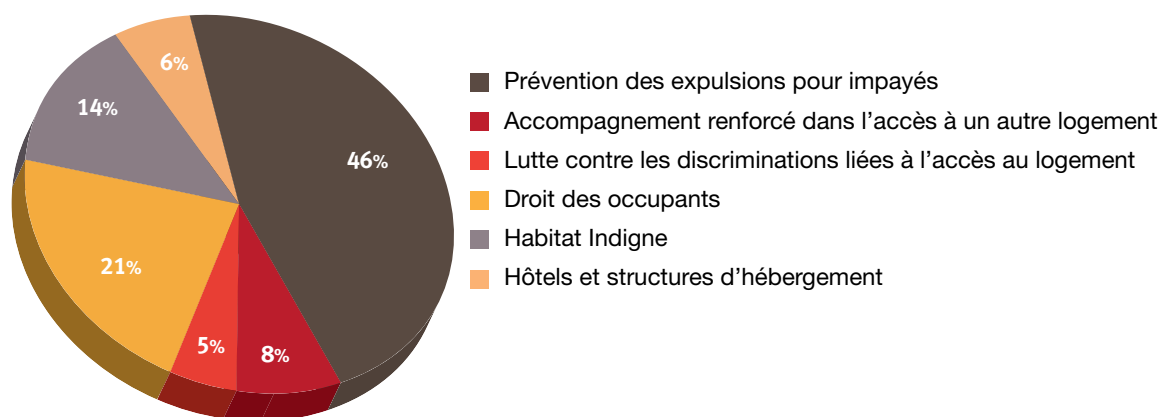
En cas de procédure d'expulsion pour impayés de loyer, **dans 75 % des situations un échéancier est obtenu par le ménage** (là où la moyenne parisienne est de 45 %). Si ce dernier est respecté, le ménage pourra alors se maintenir dans les lieux.





## LES DIFFÉRENTES THÉMATIQUES SUIVIES À L'ESH

Répartition du nombre de dossiers par problématiques



La part des ménages en difficulté de maintien concernés par une procédure d'expulsion dépasse à présent les 80 % (+ 9 points en 5 ans). Toutefois, de nombreux dossiers suivis pour une procédure d'expulsion sont également concernés par une autre thématique (Habitat Indigne, Discrimination...)

■ **En matière de difficulté de maintien dans le parc privé et social**, l'ESH agit pour que les ménages puissent bénéficier d'une représentation de qualité lorsqu'il y a une audience au tribunal. Les objectifs principaux sont

de pouvoir rester dans les lieux (par mise en place d'un échelonnement de la dette ou la contestation d'un congé donné) ou d'obtenir des délais et une solution de relogement lorsque le maintien est juridiquement impossible.

En 2014, ce sont 799 ménages (+ 17 % en 2 ans) qui ont été suivis du fait d'un impayé de loyer. 266 décisions de justice ont été prononcées et dans 75 % des situations le maintien dans les lieux est accordé avec la mise en place d'un échéancier pouvant aller jusqu'à 36 mois (grâce à la possibilité laissée par la loi Alur). Alors que la moyenne

parisienne est de 45,5 %. Pour les ménages n'ayant pas obtenu le maintien dans les lieux, des délais (jusqu'à 1 an) ont pu néanmoins être accordés.

356 ménages ont été accompagnés parce qu'ils avaient reçu un congé ou étaient sans droit ni titre ou en fin de procédure d'expulsion. Le congé est validé par le juge dans 64 % des situations.

De manière globale, deux constats se dégagent cette année : tout d'abord, le nombre d'expulsions a été très largement limité par la circulaire Valls-Duflot même si, malheureusement, 3 expulsions ont été réalisées avec le concours de la force publique alors que les ménages étaient prioritaires DALO. Ensuite, de nombreux échéanciers accordés par le juge finissent par une expulsion du fait du refus des bailleurs d'accepter le FSL et ce, en dépit des dispositions de la loi ALUR à ce sujet.

■ **En matière de défense des occupants en litige avec leur hôtelier ou avec leur structure d'hébergement,** en 2014, 112 situations ont été suivies dont 45 nouveaux dossiers. Les dossiers Hôtels ne représentent plus que 38 % des situations. Les personnes suivies rencontrent en général des difficultés liées au mauvais état des chambres et au comportement abusif des exploitants (absence de quittances, expulsion sans procédure). On constate une baisse sensible du nombre des situations du fait de la présence massive du Samu social sur le marché des hôtels franciliens, qui modifie le rapport juridique entre l'occupant et l'exploitant. En revanche, les personnes suivies en logement d'insertion, foyers, hébergements sont de plus en plus nombreuses. Il s'agit de procédures d'expulsion pour dépassement des délais prévisionnels de séjour, dettes ou non respect des conditions d'occupation. L'objectif est toujours d'éviter la rupture d'un parcours d'insertion et l'expulsion. Cette augmentation met à jour l'absence de fluidité des parcours de relogement, la fragilité des personnes résultant d'une insertion professionnelle chaotique et la méconnaissance des règles de droit applicables à ces contrats spécifiques, tant par les personnes que par les structures.

■ **En matière de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement :** 31 nouvelles situations ont été suivies sur la thématique de la discrimination, amenant à 83 le nombre de dossiers de ce secteur. 42 saisines ont été envoyées au Défenseur des Droits (DDD). Les saisines se font quasiment toutes sur le critère de l'origine, auquel s'ajoute dans 30 % des cas la situation des enfants et dans 30 % le handicap. Sur l'ensemble des dossiers avec des saisines au DDD, on relève 14 relogements dans le

parc social (dont 13 dossiers discrimination). Nous avons également été amenés à accompagner des ménages s'étant vu refuser un logement pour un motif *a priori* illégal. Plusieurs procédures sont en cours, et nécessitent un suivi sur le long terme. À noter qu'une personne a été relogée avant une audience prévue.

■ **En matière de lutte contre l'Habitat Indigne,** l'ESH accompagne les ménages qui vivent dans des logements en mauvais état. Cet accompagnement passe par une information et un suivi à l'encontre du propriétaire en matière civile, mais aussi, lorsque cela s'avère nécessaire en matière pénale. L'ESH suit également les procédures administratives visant à mettre fin au danger pour le ménage. Ainsi, le secteur Habitat Indigne de l'ESH a suivi 234 ménages donc 92 nouvelles situations. Sur l'ensemble des dossiers suivis, 118 ont fait l'objet d'un arrêté au titre de l'insalubrité ou du péril. 27 de ces situations sont suivies dans le cadre du programme SOS Taudis de la Fondation Abbé Pierre en lien avec les associations partenaires (CAL, HSD et AFVS). Nous nous réjouissons de la création d'une unité de lutte contre l'habitat indigne au sein de la police parisienne. Cette nouvelle institution permettra certainement aux administrations de la Ville et de l'État mais aussi aux associations d'améliorer la coordination de leurs actions.

■ **En matière d'accès à un autre logement :** un point est systématiquement fait sur la recherche logement avec l'ensemble des ménages suivis à l'ESH et nombre d'entre eux ont été accompagnés en plus du volet juridique sur les démarches à mettre en place pour optimiser leur chance d'accéder à un relogement avant leur expulsion éventuelle. Pour une partie des ménages, en raison d'une fragilité psychologique, il est nécessaire de tisser une relation de confiance pour les amener à engager des démarches (contact avec le service social, ouverture de droit, démarches administratives mais également orientation vers des structures spécialisées comme les Centres Médico-Psychologiques (CMP) ou demande d'accompagnement spécialisé – Mesure d'Accompagnement Social Personnalisé – tutelle, etc.)

À noter que 225 ménages ont été reconnus prioritaires DALO en 2014 et 715 ménages ont bénéficié d'un suivi particulier au titre de la procédure DALO (majoritairement pour des recours devant le Tribunal Administratif pour un défaut de relogement par les services de l'État ou pour des Recours Indemnitaires).







# ZOOM SUR LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

À L'ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE



## LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À PARIS

### PRÉSENTATION DE LA MISSION LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE (LHI) DE L'ESPACE SOLIDARITÉ HABITAT (ESH)

*L'ESH développe dès 2002 des partenariats afin de s'inscrire dans le tissu parisien des acteurs de la lutte contre l'Habitat Indigne.*

*Comme pour les autres thématiques, la mission de lutte contre l'Habitat Indigne à l'ESH a deux aspects : accompagner les ménages dans leurs démarches juridiques afin de faire valoir leurs droits et, forte de cette expérience, travailler à l'évolution de la jurisprudence et des pratiques. En outre, elle mène un travail de sensibilisation des acteurs et d'interpellation des pouvoirs publics.*

## 1. L'accompagnement des ménages

La particularité de l'ESH est de ne pas faire uniquement du conseil juridique mais de l'accompagnement. L'objectif étant de replacer le ménage au centre du traitement de sa situation, en l'aidant à reprendre une place de citoyen faisant valoir ses droits. L'objectif poursuivi est de permettre aux personnes accueillies de pouvoir vivre dans un habitat décent.

**Cet accompagnement passe par plusieurs étapes :**

- **Repérer la problématique d'Habitat Indigne** lorsque le ménage pousse la porte de l'ESH quelle que soit sa demande. Cette première étape peut se faire soit lorsque le ménage se présente avec une demande quant à l'état de son logement, soit lorsque le ménage vient pour une autre problématique telle qu'une procédure d'expulsion. Cela nécessite alors d'inviter le locataire à s'exprimer sur les désordres pouvant affecter son logement.

- **Qualifier les désordres décrits par le ménage**, grâce au récit des locataires, du compte rendu du Service Technique de l'Habitat (STH) ou d'une visite à domicile. Une dizaine de bénévoles ingénieurs et architectes réalisent des visites à domicile afin de venir constater les désordres qui affectent les logements. Des rapports basés sur le décret relatif à la décence des locaux à usage d'habitation de 2002 sont ensuite rédigés et utilisés lors des procédures judiciaires.

- **Élaborer une stratégie juridique en lien avec le ménage, l'avocat et le travailleur social** à partir de l'analyse technique, juridique et sociale de la situation. La trentaine d'avocats du réseau ESH connaît les différentes législations en vigueur tant en matière civile qu'administrative ou pénale sur la question de l'habitat indigne.

## 2. Profils des ménages reçus à l'ESH en 2014

**En 2014, l'Espace Solidarité Habitat a suivi 234 dossiers au titre de l'Habitat Indigne dont 92 nouvelles situations.** Les ménages reçus dans ce cadre sont principalement des familles avec des enfants (48 %) et des personnes seules (38 %). Bien que la majorité des personnes reçues travaille et perçoive un salaire (40 %), leurs ressources sont modestes et seuls 4 % des foyers ont deux salaires. Une grande partie perçoit le RSA ou l'AAH (22 %) et une part non négligeable est à la retraite (5,5 %). Enfin, 4 % des

ménages n'ont aucune ressource.

Les logements occupés par les ménages reçus sont situés à Paris (96 %, surtout 18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> arrondissements) et sont essentiellement de petits logements (71 % de studios et 20 % de T2).

**Si le loyer moyen est de 545 euros environ, le prix à la location peut atteindre 211 euros au m<sup>2</sup>** notamment pour des logements de petites surfaces.

Enfin, les occupants en Habitat Indigne qui se présentent à l'Espace Solidarité Habitat sont à 84 % locataires en titre de leur logement dans le parc privé.

## 3. Les différentes actions juridiques menées à l'ESH

### ■ L'accompagnement en matière civile

La procédure civile présente un double avantage : les décisions interviennent dans un délai relativement rapide et elle permet de sanctionner financièrement le bailleur qui refuse d'assumer ses obligations. Elle replace le locataire dans ses droits et lui permet de voir reconnaître son préjudice. Ce positionnement n'est pas anodin notamment pour des familles sans cesse confrontées à des difficultés sociales et pour qui la justice est plus souvent synonyme de condamnation que de soutien.

La procédure civile peut être engagée par le locataire à l'encontre du propriétaire ou, à l'inverse, en défense lors de procédure d'expulsion. Les demandes du ménage concernent la réalisation de travaux et l'indemnisation du préjudice subi. En défense, le ménage aura la possibilité de voir sa dette réduite, voire supprimée si un préjudice lui est reconnu. En cas d'arrêté préfectoral, le bail étant suspendu, il n'est pas rare que les congés délivrés par les bailleurs ne soient pas valables. Enfin, lorsque le logement ou l'immeuble a fait l'objet d'un arrêté, la procédure civile permet au ménage de récupérer des loyers indûment versés au propriétaire.

En 2014, 27 décisions de justice ont été rendues dans les dossiers suivis à l'ESH au titre de l'Habitat Indigne par les tribunaux d'instance ou la Cour d'Appel de Paris. Sur ces décisions :

- 19 procédures étaient à l'initiative du bailleur.
- 21 procédures comportaient une demande de résiliation de bail. Parmi ces demandes, 13 faisaient suite à la délivrance d'un congé, 6 à des impayés et 2 locataires étaient déclarés sans droit ni titre (à tort, les occupants ayant des baux verbaux).
- 10 décisions ont rejeté la demande de résiliation (congé non valide ou rejet du fait de l'état du logement) et 1 procédure a été radiée avant audience.



- Près de 104 000 euros de dommages intérêts et remboursement de loyers ont été prononcés au profit des occupants.

Nous pouvons constater que les procédures civiles entraînent dans la grande majorité des cas une demande de résiliation de bail lorsque le locataire vit toujours dans le logement. Or les juges estiment dans 50 % des situations que ces demandes étaient recevables malgré les manquements du propriétaire à son obligation de fournir un logement décent. En revanche, le préjudice des occupants est largement indemnisé lorsque les désordres ont été formellement identifiés, notamment par la puissance publique. Il en est ainsi en cas d'arrêté bien sûr, mais également lorsque l'occupant dispose du compte rendu du Service Technique de l'Habitat (STH) voire du procès verbal d'infraction au Règlement Sanitaire Départemental adressé au Tribunal correctionnel.

#### ■ L'accompagnement en matière administrative

La procédure administrative est engagée par la puissance publique à l'encontre du propriétaire ou de la personne responsable de l'occupation des locaux. Depuis la loi de Solidarité et du Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000, le droit des occupants, la responsabilité du propriétaire et celle de la puissance publique ont été renforcés. L'accompagnement du ménage consiste donc

à suivre l'application des procédures administratives et à s'assurer que le droit des occupants est respecté. Il n'est pas rare de constater que, malgré la prise d'un arrêté, les loyers ont continué à être payés ou que les propositions de relogement faites par les bailleurs ne sont pas adaptées.

Le compte rendu de la visite du STH permet de lister les désordres dans le logement. Malheureusement, ce compte rendu n'a pas été jusqu'à présent simple à obtenir pour les occupants. Pourtant, il est utile à l'occupant notamment pour être produit en justice.

L'avantage de la procédure administrative, et ce qui la rend indispensable à une action efficace, réside dans le fait que la puissance publique – si la volonté politique le permet – a les moyens de la mener à bout, jusqu'à la réalisation de travaux d'office. Cela la distingue de la procédure civile qui demande une endurance importante de l'occupant pour l'exécution *in fine* des décisions obtenues. Ici, la puissance publique dispose de la connaissance du droit et des moyens pour le faire appliquer. En outre, les procédures administratives ont un fort pouvoir incitatif auprès des propriétaires.

L'ESH peut décider d'accompagner le ménage devant les tribunaux administratifs afin de contester la décision du Préfet de ne pas engager de procédure administrative ou pour le pousser à réaliser des travaux d'office ou le relogement des occupants.

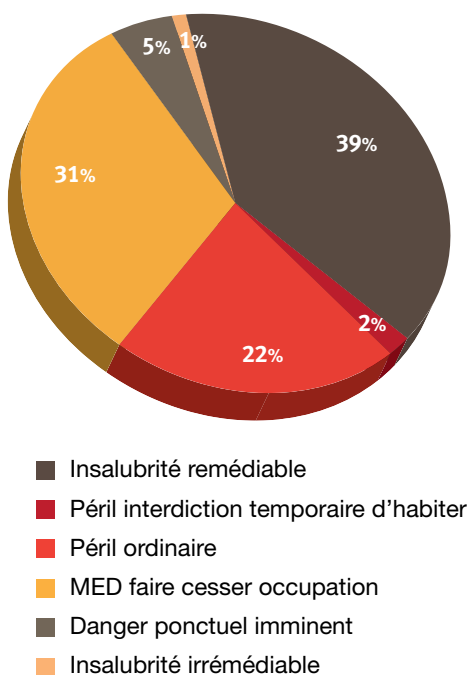


Enfin, et bien que cela ne se soit jamais présenté, l'ESH pourrait également accompagner les ménages, en intervention volontaire<sup>(1)</sup>, devant les tribunaux administratifs lorsqu'un arrêté d'insalubrité ou de péril est contesté. Parmi les situations rencontrées en 2014, 118 concernent des logements qui ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral du fait de l'insalubrité ou de la dangerosité des lieux.

Dans un premier temps, les ménages sont invités à déposer plainte en cas d'infraction. Parallèlement, et de façon plus systématique depuis 18 mois, l'ESH signale au procureur les situations qui lui semblent suspectes d'un point de vue pénal.

Lorsque le procureur décide de poursuivre un propriétaire, l'ESH peut accompagner l'occupant afin qu'il se constitue partie civile. Cette étape est essentielle à la reconnaissance du statut de victime de l'occupant.

Répartition des dossiers par type d'arrêtés



■ **L'accompagnement en matière pénale**

La procédure pénale est avant tout la reconnaissance de la culpabilité et la sanction du bailleur aux pratiques peu scrupuleuses. Il s'agit là d'une réponse publique pertinente face à des personnes qui profitent de la crise du logement et de la vulnérabilité d'un public qui n'a souvent accès ni au parc social, du fait de la pénurie de logements ou de sa situation, ni au parc privé décent, par manque de ressources et de garanties. C'est pourquoi il est apparu important à la Fondation Abbé Pierre de se constituer partie civile dans les affaires d'envergure, au côté des victimes. Pour qu'à travers ces procès soit portée la parole des mal logés dans son ensemble et que les sanctions encourues soient connues du public.

C'est au procureur de la République qu'il appartient de diligenter une enquête de police puis d'engager des poursuites lorsqu'un propriétaire commet une infraction au titre de l'Habitat Indigne.

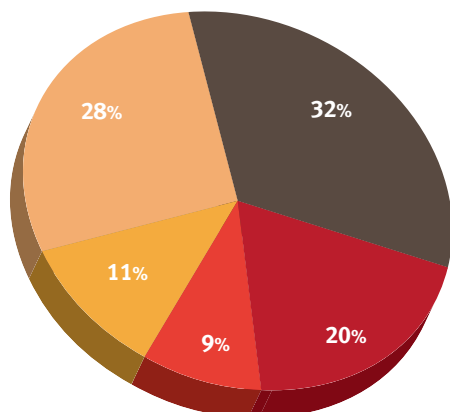


(1) L'intervention volontaire est une procédure qui permet à un tiers de se joindre volontairement à une instance en cours, alors qu'il n'est pas partie, car il estime que ses droits ont intérêt à être défendus.

### ■ La sortie d'insalubrité

La question se pose de savoir si les personnes que nous accompagnons finissent par atteindre l'objectif fixé au départ : vivre dans un logement sûr et sain.

Traitement de l'Habitat Indigne sur les dossiers suivis en 2014



- Relogés
- Travaux réalisés
- Non traités
- Plus de nouvelles du ménage
- En cours de traitement

Parmi les dossiers suivis en 2014, plus de la moitié des ménages ne vivaient plus dans un habitat indigne soit parce que des travaux avaient été réalisés dans leur logement, soit parce qu'ils avaient été relogés. En revanche, 9 % n'ont pu améliorer leur situation du fait soit d'une mauvaise décision de justice, soit de l'inertie de l'administration.

Parmi les personnes qui sont sorties de leur condition d'habitat indigne, une grande partie est encore suivie soit pour des procédures engagées par le bailleur afin de faire résilier le bail après la réalisation des travaux, soit pour des procédures en vue de leur indemnisation.

Enfin, un tiers des actions en cours sont destinées à faire procéder aux travaux ou au relogement des occupants.

### ■ Les axes de travail en 2015

En 2015, un travail important devrait être mené par l'ESH sur la question de la décence et plus particulièrement sur la lutte contre la précarité énergétique. À ce titre, le juge d'instance, en charge des rapports locatifs, joue un rôle central dans la responsabilisation des bailleurs quant à l'état des logements qu'ils louent. Cette responsabilité doit être à la hauteur des revenus générés par le parc locatif parisien.

Dans le même esprit, l'ESH prévoit de mettre l'accent sur la mise en cause de la responsabilité pénale des

bailleurs commettant des infractions en louant des logements insalubres ou dangereux et ne respectant par leurs obligations. Compte tenu de l'attitude de certains opérateurs, très au fait de la législation et des failles du système de contrôle, il nous semble nécessaire que ces comportements abusifs soient lourdement sanctionnés.

Ces deux axes d'intervention doivent participer à la régulation minimum d'un marché extrêmement tendu à Paris qui génère des bénéfices importants au détriment de populations fragilisées, mais aussi de la puissance publique. En effet, le coût social de la précarité énergétique et de la lutte contre les marchands de sommeil en matière d'aide financière, d'accompagnement social ou de relogement est un poids non négligeable supporté par le contribuable.

## 4. Le travail d'évolution jurisprudentielle et le partenariat

L'ESH a pu obtenir devant les tribunaux civils en particulier des décisions riches d'enseignement sur les possibilités offertes en matière de réparation aux occupants d'Habitat Indigne.

En matière pénale, l'ESH a pu assister un petit nombre d'occupants jusqu'à présent. Les décisions obtenues sont encore rares mais néanmoins encourageantes. L'ESH a ainsi obtenu des condamnations à des amendes délictuelles allant jusqu'à 10 000 euros mais aussi des peines de prison allant de 2 mois avec sursis à 2 ans ferme dans les cas les plus graves.

En matière administrative, les partenariats et le travail de concert avec les différents acteurs de la lutte contre l'habitat indigne (Service Technique de l'Habitat - STH, Agence Régionale de Santé - ARS ou le Bureau de la Sécurité de l'Habitat - BSH) ont parfois permis de débloquent certaines situations. Cependant, sur certains points, les discussions n'ont pu aboutir. L'ESH accompagne alors certains ménages devant le juge administratif qui aura la charge d'affiner la lecture de la législation en vigueur.

Les décisions de justice obtenues sont diffusées à une liste d'acteurs variés tels que des travailleurs sociaux, des avocats, des magistrats ou des institutionnels.

En outre, l'ESH participe à des réseaux de juristes au niveau national (Jurislogement) mais aussi européen (Housing Right Watch). Ces réseaux permettent d'échanger sur les décisions obtenues mais aussi d'identifier les problématiques et de chercher ensemble, par la pratique du droit, à faire évoluer la situation des personnes mal-logées.



## 5. Le travail de sensibilisation des acteurs

Il est rapidement apparu intéressant, comme pour les autres thématiques traitées à l'ESH, de transmettre le savoir-faire de l'ESH à d'autres acteurs.

L'ESH organise donc régulièrement des formations à destination des associations. Au quotidien, l'ESH répond aux professionnels de terrain sur les difficultés qu'ils rencontrent dans les dossiers qu'ils suivent.

Par ailleurs, l'ESH intervient lors de diverses manifestations afin d'interpeller les institutions et les partenaires locaux d'Île-de-France. Ces interventions permettent également d'alimenter les réflexions des professionnels spécialisés sur les problématiques que soulève le logement indigne.

En outre, dans le cadre de la Mission Île-de-France, l'ESH accompagne les associations dans le montage et le suivi de leur projet en matière de permanence d'accès aux droits et d'accompagnement des ménages en habitat indigne.

## 6. SOS Taudis

En 2007, la Fondation Abbé Pierre lance un programme national d'envergure de lutte contre l'Habitat Indigne. Ce projet part du constat qu'un manque de coordination des acteurs mais aussi le manque de volonté politique parfois, empêche le traitement de situations indignes. Une cinquantaine d'associations sur l'ensemble du territoire seront soutenues afin d'accompagner au plus près des ménages vivant dans des conditions parfois désastreuses. Le programme parisien soutient aujourd'hui trois associations partenaires (Habitat Santé Développement,

Comité Action Logement et Association des Familles Victimes du Saturnisme) qui sont en charge du suivi social et juridique de ménages fragiles et/ou vivant dans des conditions particulières d'habitat.

Le programme SOS TAUDIS a permis, au-delà de l'aide directe apportée aux ménages, un partage et une mutualisation du savoir-faire et des connaissances entre les équipes des associations partenaires et celle de l'ESH. Il a également donné la possibilité d'effectuer un réel travail d'enquête auprès de certains marchands de sommeil. Depuis 2007, ce sont plus de 130 familles, dont 29 en 2014, qui ont été suivies dans le cadre du programme SOS TAUDIS à Paris.





## CONSTAT ET PERSPECTIVES À PARIS

### 1. Le plan d'éradication de l'Habitat Indigne à Paris

Suite à l'élection municipale de 2001, la Mairie de Paris a mis en place un vaste programme d'éradication de l'habitat indigne<sup>(2)</sup>. Les moyens alloués à cette opération ont été particulièrement importants et de nouveaux outils de traitement ont été mis en œuvre pour remettre en état 1 020 immeubles identifiés comme dégradés.

En 2009, un Observatoire de la prévention de la dégradation des immeubles d'habitation à Paris est créé et permet de garder sous surveillance des immeubles susceptibles de se dégrader.

En outre, une Société publique locale d'aménagement est créée en 2010 pour prendre la relève de la SIEMP et mener à bien des appropriations d'immeubles.

En 2010, la Ville de Paris estime que « *l'habitat indigne [est] éradiqué à Paris* »<sup>(3)</sup> alors que 2 098 arrêtés d'insalubrité sont encore en vigueur dans la capitale. Ce sont néanmoins 20 000 logements qui ont été traités grâce à cette opération, entre 2002 et 2010.

L'action actuelle des pouvoirs publics s'inscrit dans la continuité de ce programme d'envergure pour lequel

la Mairie de Paris avait engagé d'importants moyens (1,2 milliard d'euros de travaux entre 2002 et 2010).

### 2. Bilan de l'action parisienne à fin 2013<sup>(4)</sup>

La fin du plan d'éradication de l'habitat indigne représente, à Paris, un tournant dans la stratégie adoptée par les administrations en charge de la lutte contre l'habitat indigne. Tant l'ARS (Agence Régionale de Santé en charge du suivi des arrêtés d'insalubrité) que le BSH (Bureau de la Sécurité et de l'Habitat en charge du suivi des arrêtés de péril) décident de lever en priorité les nombreux arrêtés échus en stock et de limiter la prise de nouveaux arrêtés. Pour cela un travail de persuasion des propriétaires est entrepris à chaque étape de la procédure en les poussant au maximum à effectuer les travaux avant la prise de l'arrêté d'abord, avant le lancement des travaux d'office ensuite. Cette approche amiable débute dès les premières visites et se constate dans les pratiques du STH (Service Technique de l'Habitat).

(2) A ce sujet, APUR, *Résorption de l'habitat indigne à Paris, Synthèse, 2002-2007*.

(3) Mairie de Paris, *L'Habitat Indigne Eradiqué à Paris, Paris, le 15 juin 2010*.

(4) PPLHI - *Bilan de l'action coercitive en matière de lutte contre l'habitat indigne à Paris – Actualisation à fin 2013*.

## 2.1. Les signalements et leurs suites

Le STH a reçu 5 358 signalements en 2013. Ce chiffre correspond à une augmentation de 20 % par rapport à l'année 2006 avec une nette augmentation à partir de 2010, le nombre de signalements passant alors la barre des 4 000.

Chaque signalement fait l'objet d'une visite à domicile par l'un des inspecteurs assermentés du Service. Cette visite devrait, dans les mois à venir, systématiquement donner lieu à l'envoi au locataire d'un compte rendu de visite faisant état des préconisations (ou non) faites par le STH au propriétaire, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

Si le STH repère un danger structurel, il peut être amené à faire un signalement au Bureau de la Sécurité de l'Habitat (BSH) qui a reçu, en 2013, 1 261 signalements provenant du STH mais aussi de particuliers ou d'autres administrations ou institutions.

Il faut se réjouir de ce que les acteurs de terrain mais aussi les personnes semblent plus avisés concernant les procédures relatives à l'état des logements dans la capitale. Ainsi, les signalements proviennent des personnes elles-mêmes mais aussi des travailleurs sociaux, ou du réseau associatif. La Mairie de Paris a largement facilité la saisine du STH en permettant un signalement par différentes moyens : courrier, téléphone, en se rendant sur place et, depuis peu, directement en ligne sur le site Paris.fr.

La loi ALUR du 24 mars 2014 instaure par ailleurs l'obligation pour les services d'hygiène d'effectuer une visite sous trois mois à compter du signalement.

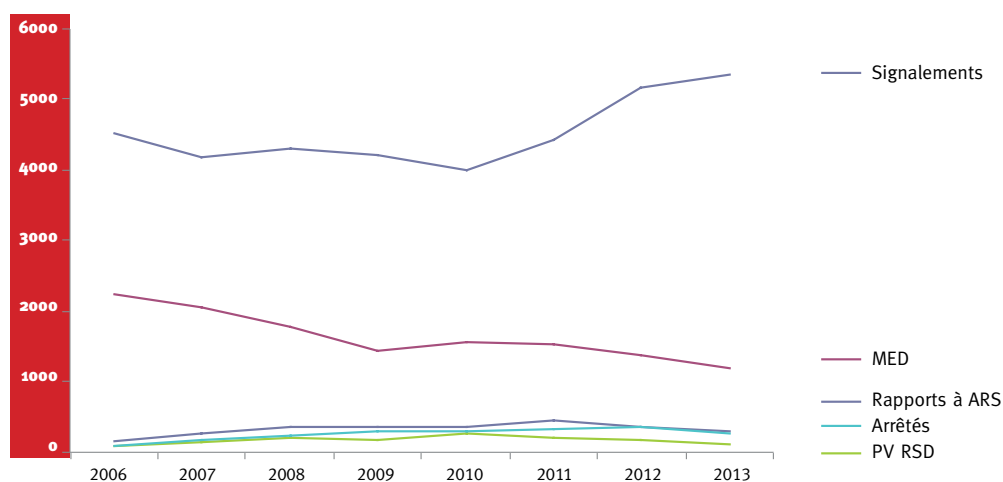
Les suites données par le STH aux visites effectuées diffèrent en fonction de la gravité des désordres constatés

dans le logement. En 2013, les situations, qui ne donneront lieu à aucune mesure représentaient 4 176 dossiers, soit 88 % de l'activité du STH. L'activité du STH opère en effet un changement d'orientation entre 2010 et 2012 quant aux mesures à prendre suite aux visites réalisées.

À partir de 2011, malgré une augmentation significative des signalements, les mesures prises sont en baisse. En 2013, seuls 10 % des mises en demeure ont été suivies d'un Procès Verbal d'Infraction au Règlement Sanitaire Départemental (PV RSD).

Il serait intéressant de savoir ce qu'il est advenu des 1 063 mises en demeure restées sans suites, tout comme des logements ayant fait l'objet d'un PV RSD. Les travaux ont-ils été réalisés par le propriétaire ? Le STH a-t-il les moyens d'effectuer des visites de contrôle ?

Les signalements au STH et leurs suites





## Nombre d'arrêtés d'insalubrité (par type)



### 2.2. Les arrêtés d'insalubrité (pris au titre du Code de la Santé Publique)

Le nombre d'arrêtés d'insalubrité à Paris est considérable. En 2012, 2 342 arrêtés d'insalubrité échus étaient encore en vigueur.

Cette situation s'explique en partie par le fait que le suivi des arrêtés présente un coût en termes de contrôles mais aussi en termes d'exécution d'office. Cela suppose également de mettre en œuvre le recouvrement des frais alors engagés par l'administration auprès du propriétaire. Cependant, la responsabilité de l'administration a été engagée à plusieurs reprises par les propriétaires devant les tribunaux et la puissance publique a dû faire face au paiement de dommages intérêts importants, lorsque les arrêtés n'ont pas été rédigés de façon suffisamment précises ou encore lorsqu'ils n'ont pas été levés bien que les travaux aient été réalisés.

C'est pourquoi, l'administration, qui avait tendance depuis 2002 à multiplier les prises d'arrêtés (notamment afin de faciliter l'octroi d'aides de l'ANAH aux propriétaires dans le besoin), décide à partir de 2009 de lever un maximum d'arrêtés et à partir de 2012 d'en limiter la prise.

#### ■ L'insalubrité remédiable ou irrémédiable (Arrêtés pris au titre de l'art. L.1331-26 du Code de la Santé Publique)

Les arrêtés pris au titre de l'art. L. 1331-26 du Code de la Santé Publique concernent l'insalubrité remédiable ou irrémédiable. Ce sont les arrêtés les plus couramment pris. Le nombre d'arrêtés pris à ce titre a subi une baisse importante en 2013 ; cette tendance ne s'explique pas

par une éradication de l'insalubrité à Paris. Le nombre de situations présentées en Coderst<sup>(5)</sup> est stable depuis deux ans (et même depuis 2008 si l'on considère qu'en 2010 et 2011 quelques immeubles seulement avaient généré de nombreux arrêtés). En outre, l'observatoire de la prévention de la dégradation des immeubles d'habitation à Paris relève un nombre relativement stable d'immeubles à surveiller depuis sa création (autour de 300 immeubles par an)<sup>(6)</sup>.

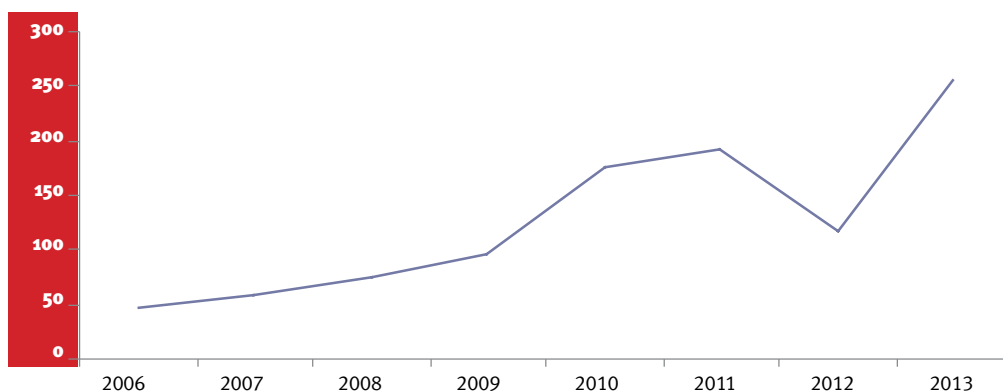
Cela montre en revanche, comme nous l'avons vu, le fait que les administrations, après la fin du plan d'éradication de l'habitat indigne à Paris en 2010, ont changé de politique et privilégié la diminution du « stock » d'arrêtés en levant les arrêtés et en favorisant le traitement amiable des situations. On observe ainsi une augmentation du nombre de mainlevées en 2013 de ces arrêtés et plus généralement depuis 2009.

L'administration a par ailleurs engagé des moyens importants pour faire pression sur les propriétaires afin qu'ils réalisent les travaux, avant que des travaux d'office ne soient mis en œuvre. Cette pratique, basée sur le règlement amiable, porte ses fruits puisqu'en 2013, 90 chantiers ont été réalisés par les propriétaires après une dernière mise en demeure (contre 30 en 2012). Néanmoins, la mairie a également réalisé un nombre important de travaux d'office (190 chantiers 2013, contre 48 en 2012). Cette stratégie permet de mener à bien la politique de levée des arrêtés échus mais en limitant les frais engagés par l'administration puisqu'en poussant les propriétaires à effectuer eux-mêmes les travaux, elle fait l'économie d'un tiers des chantiers réalisés.

(5) Conseil de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques.

(6) APUR, Observatoire de la prévention de la dégradation des immeubles d'habitation à Paris, Résultats 2014, mais aussi 2013, 2012, 2011 et 2010.

## Nombre de mainlevées des arrêtés d'insalubrité remédiable



Pourtant se pose la question des délais qu'entraînent ces discussions amiables avec les propriétaires : Quel est le délai entre la première visite du STH et la prise d'un arrêté ? Dans les dossiers pour lesquels des travaux d'office ont été engagés, depuis combien de temps l'arrêté était-il échu ? Et dès lors, depuis combien de temps le ménage est-il contraint de vivre dans des conditions inacceptables ?

#### ■ Les locaux par nature impropres à l'habitation (Arrêté pris au titre de l'art. L1331-22 du CSP)

La prise des arrêtés est relativement stable depuis plusieurs années et montrent même une légère hausse en 2013. Ces arrêtés, qui portent sur des locaux tels que les caves, combles ou sous-sols, visent à obliger le propriétaire (ou le logeur) à mettre fin à l'occupation d'un local qui n'est pas un logement. Ces arrêtés ont souvent été pris sur les micro-logements, nombreux à Paris compte tenu du grand nombre de chambres de service et pièces de débarras sous les toits.

Il semble que ces arrêtés pris sur de très petits logements soient régulièrement contestés par les propriétaires devant les tribunaux. Ces contestations s'expliquent de plusieurs manières. D'une part, l'article L. 1331-22 du CSP désigne explicitement certains locaux mais y adjoint les « autres locaux par nature impropres à l'habitation ». Cette notion porte nécessairement à interprétation et les propriétaires qui se voient dans l'obligation de reloger leurs occupants et de renoncer à des loyers très intéressants, ne manquent pas de porter devant les tribunaux leur point de vue sur la question. En outre, cet arrêté ne nécessite pas de débat contradictoire (contrairement aux arrêtés pris au titre de l'art. L. 1331-26), ce qui prive les propriétaires d'un lieu de contestation en dehors du tribunal administratif.

Un arrêt du Conseil d'État du 12 décembre 2013 est venu

modifier la pratique de l'ARS en décidant qu'« un local ne peut être qualifié d'impropre par nature à l'habitation (...) au seul motif de la méconnaissance de la règle de surface minimale de la pièce principale prescrite par le règlement sanitaire départemental ».

**Sur cette base, nous avons aussi pu noter que l'administration parisienne refusait de prendre ce type d'arrêté pour des locaux sous combles dont la surface était insuffisante, pour ce même motif, alors même que les combles sont expressément désignés par l'article L. 1331-22 du CSP et ne sont pas visés par l'arrêt du Conseil d'État. L'erreur d'interprétation est ici manifeste.**

La volonté de réduire le nombre d'arrêtés pris au titre de l'article L1331-22 CSP ne s'arrête d'ailleurs pas à l'interprétation d'une décision du Conseil d'Etat. **Dans le programme de travail du PPLHI daté de février 2015, la puissance publique oriente les pistes de travail sur la façon dont les arrêtés seront désormais pris, et ce au mépris de la loi et du droit des occupants.** Une grille d'évaluation des locaux par nature impropres à l'habitation a été établie faisant apparaître des critères étonnants tels que l'existence d'impayés de loyer ou l'existence d'un bail pour l'occupant. En outre une feuille de route encadre la prise d'arrêté et le suivi des obligations du bailleur. Cette fiche renverse l'esprit de la loi SRU relative à la lutte contre l'habitat indigne et place l'occupant, jusqu'alors protégé en tant que victime, dans une position présumée de mauvaise foi devant répondre de sa présence dans le logement. C'est ainsi que « *en cas de désaccord entre l'occupant et le propriétaire, c'est à ce dernier d'apporter la preuve de son droit d'occupation* ». L'administration déciderait dans certains cas et de façon unilatérale d'exonérer le propriétaire de son obligation de relogement : « *si au bout de X mois (à définir) le local est toujours occupé => prise de*

31-22 sans obligation de relogement pour le propriétaire ». On comprend mieux la préoccupation de l'administration dans la mise en œuvre de ces arrêtés lorsque l'on sait que le parc de locaux de moins de 9m<sup>2</sup> représente près de 7 000 résidences principales à Paris<sup>(7)</sup>, ce qui peut constituer une difficulté non négligeable pour le relogement des occupants par la puissance publique.

Il est donc fort probable que le nombre d'arrêtés à ce titre diminue considérablement en 2014.

Pourtant, seuls 50 % des ménages vivant dans des locaux par nature impropres à l'habitation sont relogés<sup>(8)</sup>. Cela interroge sur le devenir de la moitié restante. Nous avons noté à l'ESH une pratique courante de bailleurs indécents qui consiste à mettre les occupants à la porte par des pressions psychologiques ou par la force. Compte tenu des délais de prise d'arrêté les occupants ne sont pas toujours protégés par la législation sur l'habitat indigne et le bailleur se trouve exonéré de ses obligations<sup>(9)</sup>. Ce fut le cas pour une personne âgée dont la porte de la chambre de 5m<sup>2</sup> a été complètement détruite quelques semaines avant la prise de l'arrêté, mettant un terme à la procédure, l'occupante n'étant plus dans les lieux. L'état de vulnérabilité des personnes occupant ces logements ne leur permet pas toujours de faire face à ce type de situation de façon efficace. Dans cette part de « non relogés », on trouve certainement aussi les personnes en situation irrégulière que l'administration ne parvient pas à mettre à l'abri comme ce couple avec un enfant vivant depuis quatre ans dans un local de 4m<sup>2</sup> sans que la puissance publique ne leur propose de solution.

La puissance publique s'octroie ainsi le rôle du juge en venant apprécier la bonne foi d'un occupant pourtant considéré par la loi comme victime et devant être protégé. La loi SRU qui entendait interdire définitivement l'usage de locaux impropres à l'habitation et lutter contre les pratiques indignes, est ici réduite à quelques dizaines de situations par an. Ainsi les propriétaires délictueux et bien au fait des pratiques de l'administration, se voient offrir la possibilité de désengager leur responsabilité et de ne pas être inquiétés par un quelconque arrêté préfectoral au titre de l'article L1331-22 CSP.

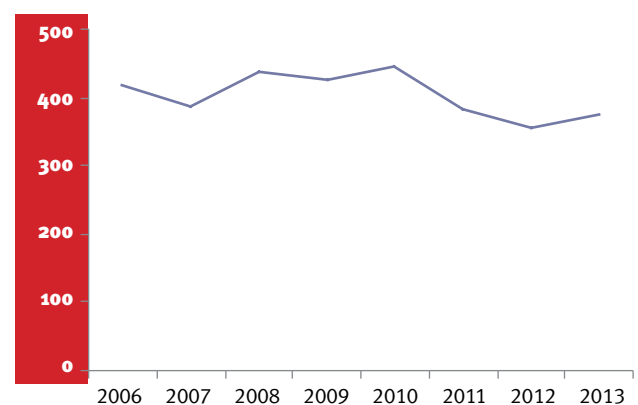
#### ■ La sur-occupation du fait du bailleur (Arrêtés pris au titre de l'art. L.1331-23 du CSP)

Ces arrêtés permettent de mettre fin à une situation de sur-occupation organisée. Ils sont très peu pris par l'administration parisienne (6 entre 2006 et 2013). Ce

phénomène s'explique en partie par la difficulté à prouver que le logeur connaissait la situation de sur-occupation au moment où il a loué les lieux. En outre, les occupants sont souvent des personnes en situation administrative irrégulière qui ne souhaitent pas se faire connaître. Enfin, en cas de prise d'arrêté, le logeur a une obligation de relogement vis-à-vis des occupants. En cas de défaillance, c'est la puissance publique qui doit reloger ces personnes. Or, le relogement des personnes en situation irrégulière pose une grande difficulté à l'administration (cf infra). Un travail avec les acteurs associatifs devrait permettre d'approcher plus facilement les occupants et ainsi de collecter les preuves suffisantes à la prise de l'arrêté.

#### ■ Les arrêtés de péril (pris au titre du Code de la Construction et de l'Habitation)

Procédures de péril initiées



Nombre d'arrêtés de péril ordinaires



La tendance remarquable concernant la diminution de la prise d'arrêté en matière d'insalubrité se confirme en

(7) FILOCOM 2013 : 6758 résidences principales dont la surface est inférieure à 9m<sup>2</sup>.

(8) Cf, Note 4

(9) Lorsqu'un arrêté a été pris, le bailleur reste dans l'obligation de reloger l'occupant même si ce dernier a quitté les lieux, soit parce que le bailleur est oppressant, soit parce que les conditions d'habitat étaient insupportables.

matière de péril. Depuis 2010, le nombre d'arrêtés a chuté. Là encore, le règlement amiable des situations serait privilégié. En effet, la prise d'arrêté représente un poids financier important dans la gestion des copropriétés et le BSH (Bureau de la Sécurité de l'Habitat) souhaite obtenir des travaux sans pénaliser l'ensemble des copropriétaires. Pourtant, le BSH relève 823 situations de péril en 2013. Ce chiffre est relativement stable depuis 2006 (autour de 900 situations). Le nombre de procédures initiées par an est lui aussi relativement stable. La baisse des arrêtés de péril ne peut donc pas s'expliquer par une éradication du péril à Paris mais bien, et comme c'est le cas en matière d'insalubrité, par une volonté de diminuer le stock d'arrêtés en cours et en tentant au maximum de faire réaliser les travaux par les propriétaires par le biais de procédures amiables.

Là encore : combien de mises en demeure sont adressées avant qu'un arrêté soit pris ? Combien de temps l'administration met-elle à enclencher les travaux d'office en cas d'arrêté échu ?

À ces questions viennent s'ajouter les difficultés rencontrées dans le suivi des situations.

### 3. Les difficultés rencontrées dans le suivi des situations

Malgré les difficultés évoquées, les politiques en matière de lutte contre l'habitat indigne menées à Paris sont volontaristes et des moyens importants sont engagés depuis plusieurs années sur cette problématique.

Mais l'accompagnement des ménages vivant en habitat indigne se heurte encore à certains dysfonctionnements dans les rouages du système. Dans un contexte où le marché du logement est extrêmement tendu, mais aussi particulièrement lucratif, il est indispensable de replacer l'occupant au centre des préoccupations de la lutte contre l'Habitat Indigne.

#### 3.1. Une statistique imparfaite

Dans une étude intitulée « *Mémento de l'habitat privé*<sup>(10)</sup> » publiée le 19 janvier 2015, l'ANAH estime « selon les dires des experts » entre 400 000 et 420 000 le nombre de logements insalubres ou dangereux (pour mémoire, le Mémento 2011-2012 faisait apparaître un nombre de logements potentiellement indignes compris entre 400 000 et 600 000). Ce chiffre est estimé à partir du croisement de données fiscales relatives au classement cadastral des immeubles et aux revenus des occupants. Cependant, il

aurait certainement besoin d'être affiné à l'aide d'autres sources. L'étude « *L'état du logement en 2011* » du Commissariat général au développement durable, parue en juin 2013, fait apparaître des informations intéressantes. Le parc de logement en France est estimé à 33,8 millions de logements en juillet 2011. Si le nombre de logements inconfortables (sans salle destinée à la toilette) est en diminution (1,4 %), en revanche 11,7 % des ménages (soit 3,9 millions de logements) déclarent avoir un ou plusieurs des problèmes suivants : toit percé, humidité, moisissures sur les montants de fenêtres ou sur les sols. En outre, 26,9 % des ménages (9 millions de logements) déclarent que leur logement est trop difficile ou trop coûteux à chauffer. Une partie non négligeable de ces logements pourrait être considérée comme indigne dans la mesure où les désordres cités sont susceptibles de constituer des infractions au Règlement Sanitaire Départemental (RSD) et que la précarité énergétique peut être le résultat des ressources insuffisantes des ménages mais aussi des conditions d'habitat. Il sera également intéressant de croiser ces données avec celles recueillies par l'INSEE dans le cadre de l'enquête nationale Logement réalisée en 2013 et dont les résultats devraient paraître cette année.

Il faut ajouter que le fichier du Parc privé potentiellement indigne (PPPI), comme les autres sources, ne tient pas suffisamment compte des nouvelles formes d'habitat indigne. C'est le cas, par exemple, de la dégradation des copropriétés construites dans les années 70 qui n'ont pas été suffisamment entretenues ou de la division pavillonnaire, phénomène en croissance en Île-de-France comme le relève une Note rapide de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'octobre 2013<sup>(11)</sup>.

C'est pourquoi, si les indicateurs cités peuvent être une base de recensement des situations d'habitat indigne, ils ne sauraient être considérés comme suffisants.

#### 3.2. La fragilité des personnes logées en habitat indigne

Une étude réalisée par le cabinet Fors en 2005<sup>(12)</sup> a étudié le profil des ménages contraints de vivre dans des conditions indignes pour des loyers parfois exorbitants.

Ce qui ressort essentiellement de cette étude, c'est la fragilité sociale des ménages. Les personnes vivant en habitat indigne ont comme points communs une précarité ou une faiblesse des ressources (personnes en emploi partiel ou aux minima sociaux...), une fragilité quant à leur insertion professionnelle (personne en fin de carrière

(10) ANAH, *Mémento de l'habitat privé*, 2014.

(11) IAU – Note Rapide, *La division des maisons individuelles au cœur de l'Île-de-France*, n°633- oct. 2013. Également, IAU – Note Rapide, *La lutte contre l'Habitat indigne et dégradé en Île-de-France*, n°576 – oct. 2011.

(12) *Les Cahiers du Mal Logement*, Fondation Abbé Pierre, *Habitat Indigne*, 2005. Voir aussi les actes du colloque « *Habitat Indigne* », organisé par l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre, 1<sup>er</sup> décembre 2005.



ne retrouvant pas d'emploi, jeunes, personnes sans formation...) et l'absence d'un soutien familial.

C'est pourquoi ce public est contraint de vivre dans un parc dégradé. Ce parc constitue d'ailleurs une offre de logement social de fait<sup>(13)</sup> et de « seconde zone » (pour reprendre l'expression du cabinet Fors). L'étude réalisée par l'APUR sur le parc privé social de fait montre qu'il est principalement basé dans les arrondissements du nord-est parisien où se trouve également une grande partie des immeubles devant être surveillés au titre de l'habitat indigne à Paris. Une première étude réalisée en 2005 avait d'ailleurs alerté sur la dégradation de ces logements. En 2013, près de la moitié des immeubles « à surveiller » fait partie de ce parc social de fait.

Les ménages habitant le parc dégradé sont fragiles et ont des difficultés à faire valoir leurs droits. C'est pourquoi l'accompagnement de ces ménages implique pour les professionnels de terrain d'être formés à la problématique de l'habitat indigne.

### 3.3. Une sortie d'indécence difficile

Le premier interlocuteur des ménages vivant en habitat indigne est souvent le bailleur. En effet, c'est sur lui que pèse en premier lieu la responsabilité de l'état du logement. Et le traitement de l'indécence est un enjeu crucial dans la mesure où un logement entretenu régulièrement est un logement qui présente moins de risque de devenir insalubre ou dangereux. Pourtant, le traitement de l'indécence s'avère compliqué pour les ménages et encore plus pour ceux en situation de fragilité.



La plupart des ménages n'ont pas forcément le réflexe de l'écrit dans les rapports qu'ils entretiennent avec leur bailleur. Ce qui ne facilite pas les démarches, notamment pour ester en justice.

Lorsque, finalement, les locataires décident de porter l'affaire en justice, ou lorsque, contraints par une procédure d'expulsion, ils en viennent à évoquer les désordres devant les tribunaux, la question de la preuve se pose. Ils n'ont pas nécessairement les moyens de faire appel à un huissier et ne disposent que rarement d'un compte rendu du STH, alors que ce compte rendu de visite détaillé du STH constitue la meilleure preuve possible pour les locataires, car il émane d'une autorité et n'est donc pas discutable. Cela s'est d'ailleurs vérifié dans la pratique de l'ESH puisque les locataires obtiennent systématiquement la condamnation des bailleurs dans ce cas.

Lorsque le juge a été convaincu par les preuves apportées ou qu'il a diligemment une expertise qui a permis d'établir clairement les responsabilités, il peut, nous l'avons vu, condamner le bailleur à la réalisation des travaux. Mais la procédure civile présente une difficulté non négligeable : en cas de réticence du bailleur, les décisions de justice sont parfois difficiles à faire exécuter. Cela nécessite en effet de faire intervenir un huissier, de faire liquider les astreintes, parfois de réassigner le bailleur...

### 3.4. Une formation insuffisante des acteurs

Les personnes vivant en Habitat Indigne sont souvent des personnes fragiles ; c'est pourquoi il est nécessaire que les acteurs susceptibles de réceptionner leurs doléances à certaines étapes clés de leur parcours soient en mesure d'identifier la problématique de l'Habitat Indigne et d'analyser la situation pour effectuer des orientations pertinentes.

Il en est ainsi, en premier lieu, pour les travailleurs sociaux. Il est probable qu'une bonne partie des signalements au STH soit émise par les travailleurs sociaux. Cependant, peu de situations sont ensuite suivies de près afin de s'assurer que les travaux préconisés sont réalisés.

En second lieu, les commissariats de police sont là où se rendent généralement les personnes qui rencontrent des difficultés avec leur bailleur. Or, ils ne sont que très rarement réceptifs aux réclamations liées à l'Habitat Indigne. Avec la création au sein de la Police de l'unité parisienne de lutte contre l'Habitat Indigne en mai 2014 (dont nous nous réjouissons), il faut espérer que ces pratiques évoluent.

Autres acteurs en première ligne face aux difficultés des ménages en habitat indigne : les magistrats. Les tribunaux

(13) Lorsqu'un arrêté a été pris, le bailleur reste dans l'obligation de reloger l'occupant même si ce dernier a quitté les lieux, soit parce que le bailleur est oppressant, soit parce que les conditions d'habitat étaient insupportables.

d'instance enregistrent chaque année des milliers d'assignations en expulsion (9 145 en 2013 à Paris). Il est fort probable que parmi ces situations une partie concerne l'Habitat Indigne, comme l'indique la part importante de ménages vivant dans un logement en mauvais état mais se présentant à l'ESH pour une procédure d'expulsion. Aussi, est-il essentiel que les magistrats puissent prêter une oreille attentive aux demandes des locataires concernant les désordres que présente leur logement. Il n'est malheureusement pas rare d'avoir des décisions dans lesquelles le magistrat confond indécence et insalubrité, résilie le bail ou encore condamne l'occupant au paiement de loyers malgré l'existence d'un arrêté d'insalubrité en cours et dont il a eu connaissance. Ce point montre la nécessité d'alimenter la formation des magistrats, mais aussi des avocats, sur l'habitat indigne afin de défendre au mieux les occupants, souvent victimes de bailleurs peu scrupuleux très au fait, eux, de la législation en vigueur.

Ce manque de formation des premiers acteurs concernés pourrait largement être comblé par une meilleure coordination au sein du Pôle Parisien de Lutte contre l'Habitat Indigne (cf infra).

### 3.5. Le relogement des ménages en situation irrégulière

La réglementation en vigueur, qui protège les occupants et oblige au relogement, ne distingue pas si l'occupant d'un habitat indigne est ou non en situation régulière. Ce que la loi relève, c'est la nécessité pour le ménage d'être un occupant de bonne foi.

Comme on a pu le voir, les personnes en situation administrative précaire sont une cible parfaite pour l'occupation des logements dégradés du parc privé. Pourtant, la puissance publique ne relogue pas les personnes en situation irrégulière qui restent parfois des années dans des conditions d'habitat contraires à la dignité humaine.

La Cour d'Appel de Paris a déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette question, le 16 décembre 2010, et a conclu au fait que le relogement ou l'hébergement temporaire des étrangers en situation irrégulière dans les opérations d'aménagement relève de l'ordre public social et ne peut être constitutif d'un délit d'aide au séjour irrégulier. En visant l'ordre public social, la Cour d'Appel envoie un message fort : la défense des droits des personnes en tant qu'êtres humains doit être protégée par des droits fondamentaux, dont fait partie le droit de vivre dans des conditions décentes. Il appartient donc à la puissance publique d'organiser la mise à l'abri de ces personnes particulièrement vulnérables.

La Ville de Paris a d'ailleurs été condamnée par la Cour d'Appel de Paris le 22 janvier 2015 au relogement et à l'indemnisation de ménages en situation administrative

irrégulière suite à l'expropriation d'un hôtel meublé.

Il n'en demeure pas moins que la solution à apporter par la puissance publique à ces ménages n'est toujours pas organisée à Paris. En effet, si le relogement dans un logement du parc social est aujourd'hui impossible, des solutions peuvent être recherchées dans le parc privé, grâce notamment à l'intermédiation locative ou, en fonction des situations, en centre d'hébergement.

### 3.6. Un manque de coordination des acteurs

Comme nous l'avons vu, la Ville de Paris a beaucoup œuvré et continue de travailler sur la question de la lutte contre l'Habitat Indigne. Cependant, nous notons que depuis plusieurs années les relations partenariales avec les associations (l'ESH mais aussi ses partenaires) se sont distendues.

En 2014, la convention signée en 2007 entre l'ESH et la Direction du Logement et de l'Habitat de la Ville de Paris a pris fin et à ce jour, aucun partenariat n'est venu la remplacer. Les discussions avec l'ARS se font de plus en plus rares et nous rencontrons des difficultés à faire entendre notre point de vue sur plusieurs dossiers sensibles.

Comme pour la prévention des expulsions ou le droit au logement opposable, le secteur associatif en charge de la défense des intérêts des personnes mal-logées a un regard d'expertise qui ne doit pas être négligé.

De nombreux Pôles Départementaux de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI) ont décidé d'intégrer les associations dans leurs groupes de travail, mais aussi les commissariats, la CAF, les avocats, les magistrats ou encore des médecins. C'est le cas du PDLHI du Nord qui effectue un travail remarquable sur la prise en charge du suivi juridique des ménages, en lien avec l'ADIL et les associations.

Ouvrir la discussion et se coordonner permet l'action de tous les acteurs, tout en menant à bien ses propres missions. Pour autant, malgré nos multiples demandes, la Fondation Abbé Pierre n'a jamais été invitée à participer aux travaux de réflexion du PDLHI de Paris.

# CONCLUSION

*Si l'on peut se réjouir du fait que l'administration ait décidé de mettre l'accent sur le suivi des arrêtés échus et le règlement amiable des situations, ces choix entraînent néanmoins quelques remarques. D'une part, les occupants continuent de vivre dans des conditions dangereuses pour leur santé ou leur sécurité et ne sont pas protégés par les dispositions de la loi SRU durant les phases amiables. Il n'est pas rare d'assister à des expulsions en dehors de tout cadre légal dans la période s'écoulant entre la visite du STH et la prise de l'arrêté. Ce fût le cas, par exemple, d'un homme de 60 ans vivant dans un logement sans eau, expulsé par la force moins d'un mois avant la tenue du Coderst. Le propriétaire a reconnu l'avoir mis dehors par la force, puis avoir demandé à une autre personne d'être dans le logement pour empêcher sa réintégration. Malgré ces aveux, le procureur de la République n'a procédé qu'à un rappel à la loi. D'autre part, si dans la plupart des cas le système fonctionne, il arrive parfois que des situations ne donnent lieu à aucune mesure alors que la situation le nécessite manifestement. Il en est ainsi de ce logement de 5,2 m<sup>2</sup> habitables sous combles pour lequel le préfet refuse de prendre un arrêté, occupé par une personne de 65 ans à la santé fragile.*

*En matière de péril, nous avons étudié les arrêtés en cours à la date de rédaction de la présente note. Si l'on prend en compte la date du premier rapport d'architecte rendu à la préfecture, il faut en moyenne plus de trois ans pour qu'un arrêté de péril soit pris. En outre, les arrêtés actuellement en vigueur ont en moyenne 3,5 ans d'ancienneté. Ce qui signifie que pour certains immeubles, les occupants vivent dans une situation de péril depuis 6 ans.*

*Lors du 28<sup>e</sup> atelier de la DIHAL, « Lorsqu'il y a péril en la demeure », le magistrat Jacques de Laurière,*

*président de la Cour d'appel administrative de Versailles, a rappelé que l'administration engage sa responsabilité en cas de danger pour les personnes. Dès 1902 (arrêt Saint-Just), il a été reconnu à l'administration une très grande latitude pour agir de son propre chef dans le cadre de ses missions, jusqu'à « l'exécution forcée » d'une décision administrative. Ce qui prime avant tout étant la mise en sécurité des personnes.*

*La mise en place de travaux communs, de lieux de réflexion, qui associent les différentes administrations mais aussi en fonction des problématiques les associations, les magistrats, les huissiers, les travailleurs sociaux, devraient permettre de mener une action plus pertinente tenant compte des contraintes de chacun.*

*Les difficultés dans le suivi des situations montrent l'importance de la protection des occupants souvent vulnérables et toujours victimes d'une crise du logement qui profite à des personnes parfois peu scrupuleuses.*

*Au nom d'économies nécessaires dans les services, l'administration ne doit pas omettre qu'elle détient certains pouvoirs de police censés protéger les administrés et garantir le « vivre ensemble ». Les objectifs affichés dans la capitale sont pourtant clairs : garantir aux parisiens de vivre dans des logements sains et sûrs, ne pas laisser les plus vulnérables être la proie d'investisseurs sans scrupules.*

*Rappelons que le législateur a choisi de désigner les logements portant atteinte à la santé et à la sécurité de leurs occupants par le terme « Habitat Indigne », c'est-à-dire ne permettant pas de vivre dignement. C'est donc bien l'occupant qui est au centre de la lutte contre l'Habitat Indigne, charge à la puissance publique d'œuvrer en ce sens.*

# PROPOSITIONS

- Affiner le mode de calcul du parc de logements potentiellement indignes ;
- Rendre systématiques les mises en demeure de faire cesser l'occupation pour les très petites surfaces ;
- Sensibiliser et former les acteurs aux problématiques de la lutte contre l'Habitat Indigne, notamment les travailleurs sociaux et les magistrats ;
- Poursuivre la sensibilisation des agents des commissariats de police aux droits des occupants en habitat indigne, afin que toute victime d'un bailleur indélicat puisse déposer une plainte ;
- Dans le cas des relogements de droit (suite à un arrêté préfectoral ou une opération d'aménagement), appliquer la loi en proposant un logement digne et pérenne à toute personne qui en raison de sa situation administrative ne peut accéder au parc locatif social ;
- Procéder systématiquement au recouvrement des sommes auprès des propriétaires lors de la réalisation des travaux d'office ou des relogements de droit engagés par la puissance publique ;
- Prononcer la saisie conservatoire et mettre en œuvre la confiscation des biens des marchands de sommeil (seules peines réellement efficaces pour que cessent ces pratiques inadmissibles) et assurer une visibilité des jugements dans la presse régionale afin de dissuader les vocations ;
- Systématiser la création de Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne comme instance unique et incontournable de repérage et de suivi des situations d'habitat indigne, y inclure tous les types d'habitat (à partir du moment où c'est la résidence principale de l'occupant) et y associer tous les intervenants de la lutte contre l'habitat indigne ;
- Harmoniser et renforcer le travail de lutte contre l'habitat indigne au niveau de la Région Île-de-France.





# LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS À PARIS

## LE CONTEXTE PARISIEN

Paris concentre sur son territoire le plus grand nombre de personnes menacées d'expulsion de France métropolitaine<sup>(1)</sup>. En 2013, la capitale est ainsi à nouveau en tête des statistiques du ministère de la Justice avec plus de 9 000 assignations<sup>(2)</sup> visant l'expulsion, toutes causes confondues. Plus d'un locataire sur cent est actuellement menacé d'expulsion à Paris<sup>(3)</sup>. Loin de n'être qu'hypothétique, cette menace se traduit dans plus de 75 % des cas par un jugement d'expulsion. Paris détient ainsi à nouveau le record du nombre de décisions prononçant l'expulsion au niveau national, avec plus de 6 700 décisions<sup>(4)</sup> tous motifs confondus en 2013. La capitale se positionne ainsi en cinquième place des départements métropolitains où la menace d'expulsion est la plus forte relativement à sa population totale<sup>(5)</sup>. Cette réalité s'explique essentiellement par des données immobilières et sociodémographiques atypiques.

(1) Ce constat se base sur les données du ministère de la Justice depuis 2007 en valeur absolue.

(2) 9 145, données ministère de la Justice.

(3) Selon la dernière actualisation de l'INSEE Paris comptait 717 083 locataires en 2011.

(4) 6 730, données ministère de la Justice.

(5) Derrière l'Aube, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne, le Val d'Oise et l'Essonne et à égalité avec les Bouches-du Rhône.

La prépondérance de Paris par rapport aux autres départements en termes de nombre d'assignations et de décisions d'expulsion s'explique en effet largement par l'importance de son parc locatif au sein des résidences principales. Paris est ainsi le premier bassin locatif de France avec près de 720 000 logements loués à ce titre<sup>(6)</sup>. Plus de la moitié des ménages parisiens<sup>(7)</sup> sont locataires de leur résidence principale, bien au dessus de la moyenne nationale<sup>(8)</sup>.

À l'étendue du parc locatif, s'ajoute également un contexte immobilier extrêmement tendu aussi bien en termes de niveau de prix de vente et de loyers dans le parc privé qu'en termes de logements disponibles. Cette tension se retrouve dans la structure des assignations et des décisions d'expulsion à Paris<sup>(9)</sup> et compromet la capacité de relogement des personnes expulsées.

**Les prix des logements anciens ont ainsi presque triplé entre 1997 et 2013<sup>(10)</sup> selon les notaires de Paris.** La plus-value engendrée par cette hausse est considérable et la tentation est grande pour certains bailleurs de vendre le logement pour que de latente cette plus-value devienne effective. Le prix étant plus élevé lorsque le logement est vendu vide, nombreux sont les propriétaires à donner congé à leur locataire bien qu'il s'acquitte sans défaut de son loyer. L'issue du congé dépend alors de la capacité du locataire à se reloger par ses propres moyens. Or, pour nombre d'entre eux, le niveau actuel des loyers dans le parc privé est inabordable ; ce qui les contraint à se maintenir dans leur logement, s'exposant ainsi à être assignés aux fins d'expulsion.

**Paris se caractérise en effet par un très haut niveau de loyer dans le parc locatif privé qui compromet les chances d'accès mais aussi la capacité de maintien dans le logement de franges de plus en plus importantes de ménages parisiens aux revenus modestes.** Plus spécifiquement, Paris se distingue du reste des départements français par un très fort décrochage de la hausse annuelle des loyers par rapport à l'indice

des prix à la consommation (IPC), qui mesure l'inflation annuelle, et ce depuis 1999<sup>(11)</sup>. Outre que le prix des loyers parisiens a augmenté beaucoup plus rapidement que le reste des prix des biens et services au niveau national, cela signifie concrètement que l'érosion monétaire sur cette période n'a pas été suffisante pour annuler l'effet de la hausse des loyers. Cette hausse s'est donc traduite par une augmentation effective du coût du logement pour les locataires plus importante à Paris que partout en France. Ainsi, les loyers parisiens ont augmenté d'environ 68 % en euros courants entre 1999 et 2014, soit 36 % si l'on tient compte de l'inflation sur cette période<sup>(12)</sup>. Le reste des loyers métropolitains a pour sa part augmenté de 53 % en euros courants ou 23 % en euros constants 2014. Le loyer moyen dans le parc privé à Paris s'élève donc à 22,1 euros/m<sup>2</sup> au premier janvier 2014 selon l'OLAP contre 9,2 euros en moyenne dans le reste de la France<sup>(13)</sup>.

Le différentiel entre la hausse des prix (+ 187 %) et celle des loyers (+ 36 %) s'explique essentiellement par le fait qu'à la différence des prix, la fixation des loyers n'a pas été livrée à la seule loi du marché mais était soumise en cours de bail à la régulation de l'indice de référence des loyers (IRL) dont le calcul est fixé par la loi depuis 2005.

Cette limitation n'a cependant pas été suffisante pour annuler l'impact de la hausse des loyers sur le budget de nombreux locataires dont les ressources n'ont pas augmenté aussi rapidement. La conséquence sur le taux d'effort des locataires parisiens est d'autant plus importante qu'elle concerne près de 70 % du parc locatif parisien<sup>(14)</sup> et que le niveau des allocations logement n'a pas été revalorisé à la hauteur de la charge supplémentaire générée. Le taux d'effort des locataires du parc privé devient ainsi insoutenable pour de nombreux ménages aux ressources précaires.

Or fin 2013, Paris est le 4<sup>e</sup> département qui compte le plus d'allocataires RSA en France métropolitaine<sup>(15)</sup>. Rapporté à sa population active, Paris se situe légèrement au dessus de la moyenne nationale<sup>(16)</sup>.

Le SMIC, pour sa part, n'est aujourd'hui plus suffisant pour garantir le maintien dans les lieux de nombreux ménages

(6) 717 083 en 2011. Données Filocom 2011.

(7) 53 %. Données Filocom 2011.

(8) La moyenne nationale se situe à 39 %. Données Filocom 2011.

(9) Plus de 80 % de chacune d'entre elles concernent un impayé de loyer (81 % des assignations, 86 % des décisions) et plus de 10 % à un congé (14 % des assignations, 12 % des décisions). Source : Ministère de la justice 2013.

(10) + 187 % en euros constants 2013 passant de 2 840 €/m<sup>2</sup> en 1997 à 8 140 €/m<sup>2</sup> en 2013. Source : Notaires de Paris et Île-de-France, Deux décennies d'immobilier en Île-de-France, 12/06/2104.

(11) Source OLAP 2014.

(12) En euros courants, la hausse des loyers parisiens entre 1999 et 2014 est de 68,7 % (en 1999 la valeur faciale du loyer était de 13,1€ selon l'OLAP soit une hausse nominale de 9 € entre les deux dates). Pondérée par une inflation de 24,8 % sur cette période cette hausse est de 36 % en euros constants 2014 (ramené en euros constants 2014 le loyer de 1999 est de 16,3 € soit une hausse réellement ressentie par les ménages de 5,8 €).

(13) Loyer moyen sur l'ensemble du parc tous types de logements et de surfaces confondus quelle que soit l'ancienneté du bail.

(14) 67 %. Données Filocom 2011.

(15) Avec 79 194 allocataires en 2013, Paris se positionne après les départements du Nord, les Bouches-du-Rhône et la Seine Saint Denis, Données INSEE 2014.

(16) 4,9 % de la population âgée de 1 à 64 ans / moyenne nationale 4,8 %. Source INSEE.

parisiens. Rappelons qu'entre 1999 et 2014 le SMIC brut n'a été revalorisé que de 10 %<sup>(17)</sup> alors que le niveau des loyers à Paris dans le parc privé a augmenté de près de 40 % sur cette même période. Si l'on s'intéresse au pouvoir d'achat réel des bénéficiaires du SMIC, cette hausse est encore plus négligeable puisque le SMIC net n'a progressé que de 7 % sur cette période<sup>(18)</sup>. **Le CESER estime ainsi que les locataires franciliens « à bas revenus » ont un taux d'effort de près de 50 % dans le parc privé et de 25 % dans le parc social<sup>(19)</sup>. Cette disproportion est aggravée sur Paris où la tension du marché locatif est supérieure d'au moins 20 % à celle des autres départements d'Île-de-France<sup>(20)</sup>.**

Pour ces ménages en très grande difficulté, le parc social n'est plus un refuge que ce soit en raison du niveau des loyers actuels que de sa capacité d'accueil limitée par rapport à la demande.

**Le parc social parisien présente certes l'avantage comparatif d'avoir un niveau de loyer moyen deux fois moins cher que celui du parc privé début 2014<sup>(21)</sup>, soit 14 euros de moins par m<sup>2</sup> en moyenne. Cependant, en dépit de cette faiblesse relative, même le niveau de loyer des logements les plus sociaux reste encore inabordable pour les ménages les plus modestes.** Ainsi, 68 % des demandeurs d'un logement social à Paris début 2014 ont des revenus inférieurs au plafond PLAI<sup>(22)</sup>, alors que moins de 22 % du parc social existant correspond à ce critère de ressources<sup>(23)</sup>. Les loyers du parc social actuel ne sont donc pas adaptés à la nature de la demande<sup>(24)</sup>.

Ce constat sonne comme une double peine pour les ménages précaires qui, d'une part, voient leur capacité à garder leur logement compromise aussi bien dans le parc privé que dans le parc social (voir infra analyse p.47) et d'autre part se retrouvent bloqués à ses portes une fois expulsés. Ils alimentent alors la liste des demandeurs de logements sociaux déjà saturée.

La tension sur l'offre de logements est en effet considérable avec plus de 185 000 demandeurs en attente d'un logement social à Paris au 31 décembre 2014, selon la Direction du Logement et de l'Habitat de la Mairie de Paris<sup>(25)</sup>. L'ampleur de cette tension reflète à la fois la faiblesse relative de la capacité d'accueil du parc locatif social<sup>(26)</sup>, mais aussi l'effet de report de nombreux ménages vers le parc social du fait du niveau des loyers dissuasifs pratiqués dans le parc privé parisien<sup>(27)</sup>. Cette situation jette une lumière crue sur les perspectives de relogement des 3 668 ménages ayant fait l'objet d'une décision d'expulsion ferme<sup>(28)</sup> et des 1 224 personnes expulsées avec le concours de la force publique en 2013<sup>(29)</sup>.

(17) Calcul en euros constants 2014. SMIC brut en 1999 en euros courants: 1 050 €. SMIC brut en 2014 : 1 445 €. Source INSEE.

(18) Calcul en euros constants 2014. SMIC net en 1999 en euros courants: 840 €. SMIC brut en 2014 : 1 128 €. Source INSEE.

(19) Aubry Collette, L'accès au logement des ménages à bas revenu en Île-de-France, CESER, 17 septembre 2013.

(20) Le loyer moyen à Paris est supérieur de 4,7 € par rapport au département francilien le plus cher (17,4 €/m<sup>2</sup>) à savoir le 92.

(21) Loyer moyen tous types de logements sociaux confondus 8 €/m<sup>2</sup> selon la direction interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement de l'Île-de-France. L'APUR établit pour sa part les plafonds de chaque type de logement début 2014 comme suit : PLAI 5,94 €/m<sup>2</sup> ; PLUS 6,66 €/m<sup>2</sup> ; PLS 13 €/m<sup>2</sup>.

(22) APUR, Les chiffres du logement social à Paris en 2014, septembre 2014.

(23) OLS, Données repères 2014, Le parc social et son occupation en Île-de-France, 2014.

(24) De nombreux acteurs institutionnels mais aussi de la société civile poussent le raisonnement jusqu'à son terme : estimant que le niveau actuel de mise en location d'un PLAI est trop élevé au regard des capacités budgétaires de ces ménages, ils préconisent la création de « Super PLAI » au loyer inférieur à 5 € du m<sup>2</sup>. CESER, HCLPD, Fondation Abbé Pierre notamment. Analyse reprise par le ministère et traduite en 2013 dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui prévoyait la mise en place de 3 000 logements PLAI-adaptés à bas niveau de quittance.

(25) Comité de suivi de la cotation de Paris, Direction du logement et de l'Habitat, Mairie de Paris, 22/01/15.

(26) Si le parc social parisien représente 17,9 % du parc total début 2014 selon l'APUR, la demande équivaut pour sa part au tiers de la population déjà logée en son sein (549 456 personnes début 2014 selon les données repères de l'OLS).

(27) Près de trois demandeurs sur cinq résident dans le parc privé parisien début 2014 selon les données de l'APUR (80 % des demandeurs sont parisiens et seulement 21 % d'entre eux sont déjà locataires du parc social).

(28) À la différence d'une décision « conditionnelle » qui conditionne l'acquisition de la clause résolutoire au respect d'un échéancier pour apurer la dette, l'expulsion dite « ferme » prononce l'expulsion sans condition d'aucune sorte.

(29) Données ministère de la justice et Préfecture de police de Paris 2013.

## BILAN DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS À L'ESH EN 2014

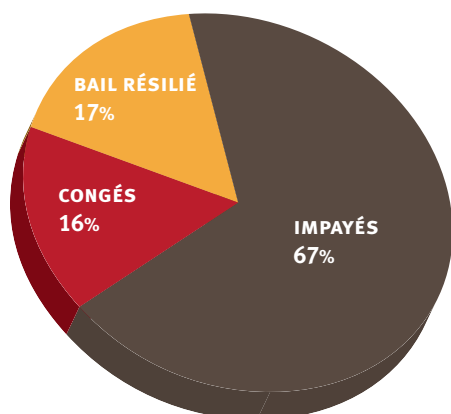
Les personnes qui ont sollicité l'ESH en 2014 reflètent l'acuité de la menace d'expulsion qui pèse sur de nombreux locataires parisiens. Plus de 80 % des personnes (soit plus de 1 100 ménages) qui ont contacté l'ESH cette année l'ont fait pour cause de difficulté de maintien dans leur logement.

Près de 90 % d'entre elles faisaient déjà l'objet d'une procédure judiciaire (ayant reçu une assignation (59 %) ou un jugement d'expulsion (28 %)). Seul un dixième n'en était pas encore au stade judiciaire.

Par ailleurs, deux tiers étaient concernés par une dette de loyers tandis qu'un tiers avait reçu un congé, ou n'avait plus de bail – soit qu'il ait déjà été résilié par le juge soit qu'il n'en ait jamais existé.

Cette répartition est représentative de la situation parisienne où 80 % des assignations visant l'expulsion en 2013 avaient pour cause des impayés – les 20 % restant concernant essentiellement des congés (13 %).

Motif des difficultés de maintien des ménages ayant sollicité l'ESH en 2014



### 1. La prévention des expulsions pour impayés de loyers, près de 800 ménages accompagnés par l'ESH

La principale cause de difficulté de maintien dans le logement à l'ESH, comme à Paris, demeure ainsi l'impayé de loyer. Ce primat tient essentiellement à la tension du marché immobilier parisien que nous avons évoqué précédemment et qui fragilise les ménages dont les ressources sont les plus précaires.

**De fait, la plupart des personnes suivies à l'ESH dans le cadre d'un impayé de loyer disposent de revenus**

**très modestes. Plus des trois quarts gagnent moins de 1 500 euros nets par mois et seuls 40 % disposent de revenus issus du travail.** Près de la moitié sont allocataires de minima sociaux dont un quart au RSA, 10 % sont au chômage et 5 % n'ont aucune source de revenu. Cette précarité des ressources s'explique en partie par la composition des ménages. Près des trois quarts des personnes suivies à l'ESH pour impayés de loyer vivent seules (40 %) ou sont des familles monoparentales (30 %) avec plusieurs enfants à charges. Ces ressources ne suffisent pas à prévenir l'impayé en dépit de loyers dont plus de 85 % sont inférieurs à 1 000 euros et plus de 60 % inférieurs à 750 euros tous parcs locatifs confondus.

Mme H., locataire du parc privé, vit seule avec ses deux enfants. Suite à un arrêt maladie, son employeur n'a pas renouvelé son CDD et elle s'est retrouvée au chômage. Avec un RSA et une pension alimentaire, elle ne parvient plus à faire face à son loyer qui dépasse ses ressources et a constitué une dette locative. Malgré une reprise partielle du loyer à hauteur de 25 % de ses ressources, le juge, constatant l'impossibilité de se maintenir dans les lieux, a prononcé son expulsion.



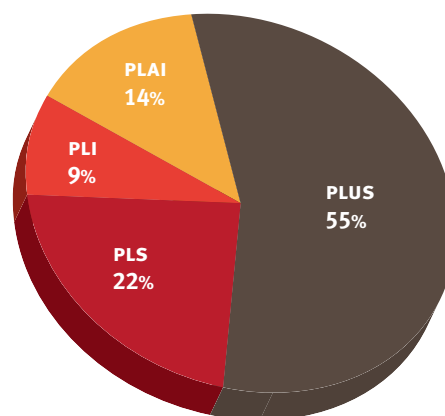
Au travers des situations suivies pour impayés à l'ESH se dessine également une géographie de la précarité parisienne. Trois arrondissements se détachent en effet par leur importance en termes de représentativité parmi les ménages en impayés : le 18<sup>e</sup>, le 20<sup>e</sup> et le 19<sup>e</sup> par ordre décroissant d'importance. Ils monopolisent de manière continue et depuis plusieurs années le haut des statistiques sur l'origine géographique des ménages suivis à l'ESH. Bien que très peuplés et à proximité géographique de l'ESH, cette prédominance des arrondissements « populaires » pose d'autant plus question qu'ils sont également parmi les moins chers en termes de loyer dans le parc privé<sup>(30)</sup> et qu'ils disposent des parcs sociaux les plus importants de Paris<sup>(31)</sup>.

Le nombre de personnes suivies pour impayés de loyer à l'ESH depuis 2012 a augmenté de près de 20 %<sup>(32)</sup> alors que le nombre d'assignations pour ce motif est resté stable à Paris sur cette période<sup>(33)</sup>. Cette hausse témoigne d'une sollicitation croissante de l'ESH de la part des ménages parisiens et particulièrement des locataires du parc social. En effet, les statistiques montrent une progression plus rapide du nombre de nouvelles situations dans le parc public par rapport au parc privé<sup>(34)</sup>. Alors qu'en 2012 le nombre de personnes suivies dans le parc privé dominait largement, les deux secteurs sont aujourd'hui à égalité presque parfaite. On constate ainsi un rattrapage du parc public qui interroge de façon aiguë le rôle « protecteur » du parc social face à la menace d'expulsion. L'étude que nous avons menée à ce sujet révèle une précarisation croissante des ménages occupant des logements sociaux « intermédiaires » de type PLS/PLI, dont le niveau de ressources leur permettait encore il y a peu d'être épargnés par la crise du logement.

**Ainsi en 2014, si plus des deux tiers des personnes suivies dans le parc social bénéficient d'un logement « vraiment social » (PLAI-PLUS) adapté aux personnes dont les ressources sont inférieures à une fois et demie le SMIC, près du tiers (31 %) est logé dans le parc dit « intermédiaire » (PLS – PLI), accueillant des ménages issus de la classe moyenne inférieure, mais aussi des catégories aisées.** Cette évolution pose question dans la mesure où les ressources nécessaires pour entrer dans ces logements sont relativement élevées. Si l'on se réfère aux plafonds de ressources de 2015, le plafond de ressources

pour le PLI est d'environ 6 850 euros pour un couple avec un enfant.

Catégories de logement social occupées par les personnes menacées d'expulsion à l'ESH en 2014



Deux explications s'offrent à cette situation nouvelle. La première est la plus évidente : ces ménages font face aux mêmes difficultés que les autres, c'est-à-dire perte d'emploi, chute de ressources, ruptures familiales, et ne sont pas à l'abri d'un accident de la vie remettant en cause leur situation locative. Mais dans leur situation, la chute est d'autant plus sévère que le montant du loyer était élevé. Car s'il est possible d'envisager une couverture du différentiel par l'APL pour un locataire de PLAI ayant perdu son emploi, cela devient inenvisageable pour un locataire de PLS ou de PLI, puisque le niveau des loyers pratiqués est tel que le reste à charge sera beaucoup trop important pour le ménage.

La deuxième explication prolonge la première tout en modifiant légèrement l'angle d'approche. Outre l'accident de la vie, il est en effet possible de s'interroger sur le rôle joué par les modalités d'attributions de ces logements intermédiaires dans la création d'un risque d'expulsion. La distorsion entre la structure de l'offre de logements disponibles (en termes de niveau de loyers) et celle de la demande (en termes de niveau de ressources) amène certains bailleurs ou réservataires à attribuer un PLUS à un ménage qui relèverait davantage d'un PLAI (ou un PLS à un ménage relevant d'un PLUS). Ainsi en 2013, 24,7 % des ménages dont les ressources sont inférieures aux

(30) Selon les données au premier janvier 2014 de l'OLAP le 18<sup>e</sup>, le 20<sup>e</sup> et le 19<sup>e</sup> font partie des quatre arrondissements dont le loyer moyen au m<sup>2</sup> est le plus faible de Paris avec respectivement : 21,4€/m<sup>2</sup> dans le 18<sup>e</sup> ; 20,7€/m<sup>2</sup> dans le 20<sup>e</sup> et 19,8€/m<sup>2</sup> dans le 19<sup>e</sup>.

(31) Selon les chiffres du logement social à Paris en 2014 publiés par APUR le 18<sup>e</sup>, le 20<sup>e</sup> et le 19<sup>e</sup> arrondissement font partie des quatre arrondissements qui disposent du plus grand nombre de logement sociaux par rapport au nombre de résidences principales, avec respectivement 20 % dans le 18<sup>e</sup>, 31 % dans le 20<sup>e</sup> et 37 % dans le 19<sup>e</sup>.

(32) +17 % depuis 2012.

(33) 7 747 assignations pour impayés en 2012, 7 531 en 2013 (données ministère de la justice).

(34) Plus de la moitié des nouvelles situations suivies concernent le parc public : 53 % en 2013, 52 % en 2014 (données bilan ESH 2014).

plafonds PLUS ont bénéficié d'un logement PLS, PLI ou sans plafonds. La moindre modification de la composition familiale ou du salaire peut alors conduire à l'impayé. La seule solution sera alors de quitter les lieux ou d'obtenir un échange de logement puisqu'il est impossible d'adapter le montant du loyer aux ressources du ménage.

Monsieur P. est locataire d'un PLI dont le loyer est de 1 235 euros et qu'il parvenait à payer du temps où le salaire de sa femme complétait le sien. Suite à une rupture conjugale, il doit désormais faire face seul à ce loyer que ses 700 euros de salaire mensuel ne lui permettent plus d'honorer. L'APL ne parvenant pas à combler le différentiel, une procédure pour impayés a été engagée et le juge a prononcé l'expulsion avec une dette s'élevant à plus de 16 000 euros lors du jugement.

**Une conclusion s'impose : le logement social dans sa structure actuelle n'est plus forcément un rempart contre les accidents de la vie. La multiplication des procédures d'expulsion en son sein en témoigne et pose une question lourde de conséquences pour les ménages qui en font l'objet : celle du logement adapté à leurs ressources. Car si le logement social ne peut répondre à leur besoin, qui le pourra ?**

Au-delà de l'aspect analytique, le maintien dans les lieux de ces ménages est fréquemment inenvisageable d'un point de vue économique, du fait de la précarité de leurs ressources. Néanmoins, toutes les procédures d'expulsion diligentées par les bailleurs ne sont pas fondées en droit. Ainsi, le rôle de l'accompagnement juridique proposé par l'ESH est d'assurer l'équité des rapports devant le juge. Pour ce faire, l'objectif premier est d'assurer la présence ou la représentation des ménages lors des audiences, pré-requis *sine qua non* à toute demande de maintien dans les lieux, de demander des délais pour permettre un relogement ou de vérifier si les sommes réclamées sont réellement dues par le locataire.

## 2. La prévention des expulsions pour congé et occupation sans droit ni titre : plus de 350 ménages accompagnés à l'ESH

Ce secteur présente la particularité de rassembler des situations extrêmement diverses : congé, occupation d'un logement du parc social sans possibilité de maintien,

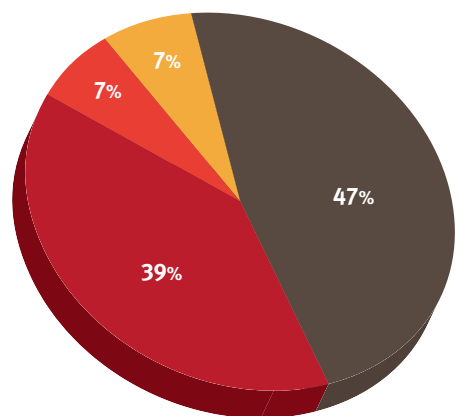
occupation sans droit ni titre d'un logement, occupation d'un logement lié au contrat de travail après rupture de celui-ci, ainsi que d'autres situations et notamment les personnes faisant déjà l'objet d'un jugement d'expulsion lorsqu'ils se présentent à l'ESH.

Près de la moitié des personnes suivies dans ce cadre le sont suite à la délivrance d'un congé par le bailleur. Les motifs des congés sont divers. Dans la moitié des cas, le bailleur souhaite vendre le logement, tandis que pour plus d'un tiers d'entre eux, il s'agit d'un congé pour reprise personnelle par le bailleur ou un membre de sa famille. Moins de 10 % concernent une reprise pour motif légitime et sérieux – généralement des difficultés récurrentes à régler le loyer pour le locataire. Il est à noter que les troubles pour le voisinage ou la mauvaise occupation du logement ne sont que rarement évoqués par les bailleurs (moins de 2 % des congés). Enfin, certains bailleurs délivrent des congés pour des motifs non prévus par la loi, c'est la situation de plus de 5 % des ménages reçus à l'ESH en 2014.

Dans près de la moitié des cas, il apparaît dès la première visite de la personne que la validité du congé peut être contestée. Lorsque c'est le cas, un courrier est envoyé aux propriétaires afin de les informer de notre analyse et de les inviter à renoncer au congé. Cette démarche de médiation fonctionne et permet d'éviter l'assignation en validation de congé et ainsi de maintenir les personnes dans les lieux pour près d'un tiers des ménages accompagnés.

Monsieur B. vit depuis 1992 dans un studio de 12 m<sup>2</sup> qu'il a entièrement refait. En 2012, il reçoit un congé pour reprise de la part de son propriétaire qui habite une maison dans le Sud de la France. Soupçonnant un motif frauduleux et dans l'incapacité de se reloger bien qu'il ait été reconnu prioritaire DALO en 2010, Monsieur se maintient dans le logement après la fin du congé. Le propriétaire assigne alors en validation de congé que le juge constatera comme non valable en avril 2013. Loin d'abandonner, le propriétaire assigne de nouveau son locataire pour validation d'un nouveau congé qu'il avait délivré durant la première procédure. Le juge constatera à nouveau la nullité du congé.

Motif des congés reçus par les personnes suivies à l'ESH en 2014



- Vente
- Reprise
- Motif légitime et sérieux
- Circonstances non prévues par la loi

Outre les congés, 80 ménages ont été reçus à l'ESH après que l'audience en demande d'expulsion de leur logement ait eu lieu. Bien souvent, ces ménages ne se sont pas présentés à l'audience et n'y étaient pas représentés par un avocat. À Paris, en effet, moins d'un ménage sur deux se présente à l'audience. Or dans ce cas, il est extrêmement fréquent que le juge prononce l'expulsion du logement. La stratégie consistera dès lors à maintenir autant que possible les ménages dans leur logement pour travailler sur leurs possibilités de relogement.

36 ménages ont également été reçus à l'ESH pour une situation d'occupation sans droit ni titre avant audience. Bien souvent ces ménages se sont installés dans le logement d'un tiers à son départ (déménagement ou décès) et se sont vus assigner par le propriétaire en titre (les cas de squat volontaire sont rares, 3 en 2014). Dans ces situations, la recherche de délais dans le cadre des voies légales est la seule option possible.

Une majorité des situations d'occupation sans droit ni titre ont lieu dans des logements du parc social. Il est notable que pour un certain nombre de ces situations, une information en amont sur les droits des occupants aurait pu permettre un règlement de la situation. En effet, il est assez fréquent que des membres d'une famille restent dans le logement d'un tiers (sans possibilité de transfert de bail) sans déposer de demande de logement social, se pensant légitimement déjà logés dans ce parc. Ce n'est qu'au moment de l'assignation qu'ils prennent conscience de l'illégalité de leur situation.

Enfin, une vingtaine de ménages ont été accompagnés pour des difficultés liées au respect du droit du logement, notamment du fait de propriétaires cherchant à faire quitter le logement aux occupants en dehors de tout cadre légal. Le ménage est alors accompagné afin de faire valoir ses droits et d'éviter une expulsion illégale. Un rappel de la législation au propriétaire est systématique et il est parfois nécessaire de solliciter l'intervention des forces de l'ordre. Les ménages victimes de ces pratiques sont bien souvent des ménages particulièrement démunis, un accompagnement particulier est nécessaire.

### 3. Résultats et décisions de justices

Si la situation des ménages suivis à l'ESH reflète celle des locataires parisiens en termes de motifs d'assignation pour expulsion, elle s'en écarte en revanche en termes de résultats de procédure. Ainsi, plus de 71 % des ménages menacés d'expulsion suivis à l'ESH en 2014 ont obtenu une décision de justice prononçant le maintien dans les lieux, principalement conditionné au respect d'un échancier, tandis qu'à Paris seules 45 % des décisions accordent ce maintien<sup>(35)</sup>.

De manière plus fine, si l'on regarde les seuls ménages menacés d'expulsion pour impayés de loyers, **plus de 75 % des ménages suivis à l'ESH** ont bénéficié d'un maintien dans les lieux dont 69 % assortis d'un échancier allant de 6 à 36 mois – conformément aux nouveaux délais instaurés par la loi ALUR.

Par ailleurs, un tiers des demandes de validation de congés suivies à l'ESH ont été invalidées par le juge en 2014.

Malgré tout, 36 personnes ont été expulsées en 2014. Si l'on ne peut se satisfaire de ce résultat, nous noterons toutefois que cela reste un nombre assez faible au regard du nombre de ménages accompagnés par l'ESH et que l'application à Paris, de la circulaire du 26 octobre 2012 dite Valls-Duflot n'y est pas étrangère.

Enfin, 57 ménages ont pu être relogés avant leur expulsion effective, soit moins de 5 % des ménages accompagnés par l'ESH pour une problématique d'impayés, de congés ou d'occupation sans droit ni titre, alors même que la grande majorité a réalisé l'ensemble des démarches à leur portée pour pouvoir accéder à un logement social.

(35) 54,5 % des décisions d'expulsion à Paris sont des expulsions fermes. Données Ministère de la Justice 2013.



## LE DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS À PARIS

*Le dispositif global de prévention des expulsions du département de Paris est très étoffé et permet d'intervenir à différents stades de la procédure et auprès d'un nombre relativement important de ménages. Toutes les personnes menacées d'expulsion pour impayés se voient ainsi proposer un diagnostic social dans le cadre de la procédure et la moitié des ménages répondent à cette proposition entre l'assignation et la réquisition du concours de la force publique<sup>(36)</sup>.*

*Cet ensemble de dispositifs souffre toutefois d'un **déficit de pilotage (1)** ainsi que d'un **cloisonnement** entre les champs d'action des différents acteurs (2). Chacun de ces dysfonctionnements renvoie à deux niveaux d'organisation différents, progressivement mis en place par le législateur en matière de prévention des expulsions. Tout d'abord, une **coordination opérationnelle** qui rassemble certains acteurs autour du traitement de situations concrètes de personnes menacées d'expulsion. Ensuite, une **coordination stratégique** qui rassemble l'ensemble des acteurs de la prévention autour de la définition et de la mise en œuvre d'une politique globale et intégrée de prévention des expulsions au niveau local. Le déficit de pilotage relève essentiellement du registre stratégique tandis que le cloisonnement concerne davantage le niveau opérationnel de la coordination.*

*Outre ces dysfonctionnements en matière de coordination, le dispositif actuel de prévention montre également des signes de fragilité des **dispositifs de solvabilisation (3)** avant et après audience, et révèle des **disparités entre bailleurs privés et bailleurs publics** en matière de traitement de la procédure et d'efficacité des dispositifs de prévention (4).*

(36) Données DASES, Grande cause contre la Grande exclusion, Groupe Prévenir Atelier 3 octobre 2014.



## 1. Déficit de Pilotage

Les différents dispositifs de prévention des expulsions parisiens souffrent de l'absence d'un pilote institutionnel clairement identifié, capable à la fois d'analyser les failles du système actuel et d'impulser une stratégie globale et coordonnée à l'ensemble des acteurs.

Le cadre institutionnel susceptible d'assurer l'harmonisation et la gouvernance des différents dispositifs entre eux a pourtant été progressivement défini par le législateur. Il a été organisé autour de trois dispositifs successifs que sont le Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), la Charte de prévention des expulsions et, dans une moindre mesure jusqu'à aujourd'hui, la Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions (CCAPEX).

**Il semblerait donc que le déficit actuel de pilotage provienne davantage d'un abandon de certains outils tombés progressivement en désuétude que d'un vide institutionnel.** De fait, le Comité de suivi de la Charte de prévention des expulsions de Paris ne s'est réuni qu'une fois depuis septembre 2008 – le 7 juillet 2011, alors qu'il se réunissait auparavant tous les ans – soit **une fois en six ans** tandis que la Charte elle-même n'a pas été réactualisée depuis son élaboration en 2001.

Une nouvelle dynamique semble cependant avoir été impulsée par la loi ALUR qui est venue redonner une ligne directrice en matière de prévention des expulsions, réaffirmant l'importance de chaque dispositif tout en précisant leurs relations et leurs compétences respectives. Le PDALPD qui devient avec ALUR Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD), est chargé de la définition des dispositifs de prévention des expulsions au niveau départemental (Fond de Solidarité pour le Logement (FSL), Commission de médiation (COMED), CCAPEX...)

En parallèle, la charte de prévention des expulsions doit être élaborée avec l'ensemble des partenaires concernés avant d'être approuvée par le comité responsable du PDALHPD. Cette charte fait ensuite l'objet d'une double évaluation à la fois par le comité responsable mais aussi par la CCAPEX.

La CCAPEX acquiert un véritable rôle de coordination stratégique et non plus seulement opérationnel comme c'était le cas à Paris. Elle est désormais chargée de « coordonner, évaluer et orienter le dispositif de prévention des expulsions locatives » dans le cadre du PDALHPD.

D'un point de vue opérationnel, la loi ALUR prévoit en outre que la CCAPEX sera désormais destinataire de signalements à tous les stades de la procédure d'expulsion depuis le commandement de payer jusqu'au concours de la force publique. Elle est susceptible d'être alertée par la

COMED, la CAF et le FSL ; la Banque de France doit y mandater un représentant.

La CCAPEX devient ainsi la clé de voûte du dispositif départemental de prévention réunissant le volet opérationnel au volet stratégique.

## 2. Cloisonnement des acteurs

Les différents secteurs de la prévention opérationnelle des expulsions (sociaux, juridiques, judiciaires et administratifs) travaillent aujourd'hui sans coordination entre eux et souvent dans l'ignorance du travail des autres. Ainsi, en dehors de la CCAPEX qui organise une coopération ponctuelle sur quelques centaines de situations par an, aucun échange ni coopération globale sur l'ensemble de la procédure n'existent entre les différents acteurs de la prévention. Ce cloisonnement des champs d'action nuit à l'objectif commun de prévention et aboutit même parfois à des résultats antagonistes.

Plusieurs écueils du dispositif peuvent aujourd'hui être identifiés. Tout d'abord, et de manière la plus préjudiciable, **le monde judiciaire est aujourd'hui presque totalement isolé du dispositif de prévention des expulsions.** L'absence la plus dommageable est celle des **magistrats** dans la mesure où l'expulsion repose sur leur jugement.

Or, aujourd'hui, au-delà de l'interprétation du droit, force est de constater que les magistrats n'ont pas toutes les clés en main quant au fonctionnement des différents dispositifs, notamment concernant l'aide au logement, l'accès au logement ou encore le fonctionnement du FSL. On ne peut que déplorer une **méconnaissance des réalités sociales à Paris** et des difficultés rencontrées par les locataires qui se traduisent souvent par des décisions en décalage avec leurs besoins. Ainsi, des décisions d'expulsion ont pu être prises dans l'idée qu'elles seraient « favorables » aux ménages en accélérant leur relogement. À l'inverse, de nombreux échéanciers accordés par les juges s'avèrent impraticables pour les locataires et débouchent en définitive sur une expulsion.

Au-delà de cette méconnaissance, c'est l'articulation entre la décision du juge et les dispositifs publics de prévention qui doit être améliorée, particulièrement avec les dispositifs de solvabilisation des locataires (FSL, allocation logement, commission de surendettement). En effet, l'absence de lien avec la magistrature conduit parfois à des décisions d'expulsion ferme qui auraient pu être évitées en accordant plus de temps à la mise en place de ces dispositifs publics avant le jugement.

Outre les magistrats, **on peut également déplorer l'absence de lien avec les huissiers** qui sont pourtant les seuls à être présents avant même que la procédure judiciaire ne soit engagée et jusqu'au terme ultime de la

procédure au moment de l'expulsion. Cette continuité en fait des acteurs décisifs de la prévention par leur capacité d'information et de sensibilisation du locataire mais aussi et surtout du bailleur avec lequel ils entretiennent un lien unique et privilégié relativement aux autres acteurs de la prévention.

Enfin, **le fonctionnement du Bureau d'Aide Juridictionnelle** ne fait plus l'objet de réflexion partagée permettant d'échanger sur les pratiques et les blocages rencontrés par les personnes amenées à solliciter ses services (refus de l'aide juridictionnelle en appel pour certains dossiers malgré des ressources compatibles alors que la décision rendue en première instance comporte des erreurs de droit et/ou de fait...) L'aide juridictionnelle constitue pourtant un dispositif central de la prévention des expulsions pour les personnes les plus démunies.

En dehors du monde judiciaire, **on constate également un déficit d'information juridique des travailleurs sociaux et des agents de police face à une procédure complexe et à un cadre légal en perpétuelle évolution.**

**Les travailleurs sociaux** constituent la colonne vertébrale de l'actuel dispositif de prévention des expulsions. Leur travail d'accompagnement social est essentiel afin de pouvoir solliciter les différents dispositifs de prévention existants. Cependant, la procédure d'expulsion étant fondamentalement judiciaire, il est important que ce travail social puisse s'intégrer au sein d'une stratégie concertée avec les acteurs de la prévention juridique, et ce afin que la sollicitation des dispositifs intervienne au moment opportun. On constate ainsi trop souvent encore des FSL mis en place après audience alors qu'ils auraient pu solder la dette avant audience et permettre au juge de prononcer le maintien, ou encore des congés dont la validité n'a pas été vérifiée parce que considérée d'emblée comme incontestable sur le fond.

**La connaissance par les commissariats d'arrondissement** des droits des locataires, et plus généralement du droit au logement, reste très insuffisante au regard du nombre de personnes concernées chaque année par des tentatives illégales d'expulsion. Aujourd'hui, il est extrêmement difficile pour un locataire victime d'une telle expulsion, de réussir à déposer une plainte auprès de son commissariat. L'amélioration de ces connaissances devient d'autant plus nécessaire que la loi ALUR a désormais créé un cadre pénal visant à faire condamner les bailleurs indécents.

Monsieur F. locataire du parc privé s'est vu accorder un échéancier par le juge pour apurer sa dette locative mais supérieur à ses capacités de paiement mensuelles. Il n'a pas été en mesure de respecter le premier terme de l'échéancier. Profitant de son absence, son propriétaire est alors venu changer sa serrure en s'introduisant dans son domicile grâce au double des clés qu'il avait conservé. Après avoir obtenu confirmation auprès du commissariat de son arrondissement que cette expulsion avait eu lieu sans l'accord du préfet, celui-ci n'ayant pas encore été saisi d'une demande de concours de la force publique, Monsieur F. a fait rouvrir la porte de son logement. Une semaine plus tard, son propriétaire a récidivé, changeant de nouveau les serrures de l'intérieur. Après vérification auprès de l'huissier (qui n'avait pas délivré de commandement de quitter les lieux), une procédure en réintégration a été déposée devant le juge des référés.

### 3. Dispositifs de solvabilisation

L'ensemble des dispositifs publics de solvabilisation des locataires constitue l'un des piliers essentiels de prévention des expulsions pour impayés de loyer, principal motif d'assignation pour expulsion à Paris comme partout en France. Si leur fonctionnement permet déjà de prévenir de nombreuses expulsions, des marges d'amélioration sensibles existent, dont les bases ont été rappelées par la loi ALUR.

Le versement du «FSL Maintien» pour les locataires reste conditionné à l'accord du propriétaire. Ainsi, de nombreux locataires éligibles au FSL avant ou après audience et qui pourraient, grâce à lui, apurer leur dette et se maintenir dans leur logement, voient le versement du FSL bloqué ou refusé par le bailleur, provoquant de fait leur expulsion. Pour remédier à ce problème, la loi ALUR prévoit dans son article 35 que l'octroi du FSL « ne peut être subordonné à l'accord du bailleur ou des autres créanciers ».

Dans le même temps, les personnes hébergées en structure d'insertion ou dans des logements non pérennes ne peuvent actuellement bénéficier du FSL. Dans la mesure où la plupart de ces dispositifs ont pour objectif de



permettre l'insertion dans le logement pérenne, l'impossible apurement rapide de la dette par le FSL compromet fréquemment toute perspective de relogement dans le parc public et de maintien en structure d'hébergement. On ne peut que regretter que cette lacune n'ait pas été comblée par la loi ALUR et espérer que le règlement intérieur de Paris soit modifié pour en tenir compte.

Ainsi, le règlement intérieur du FSL de Paris doit être réactualisé afin d'intégrer les modifications introduites par la loi ALUR et permettre à tout occupant d'un logement non pérenne de pouvoir en bénéficier afin de ne pas compromettre son insertion.

Par ailleurs, le maintien ou le rétablissement de l'allocation logement est aujourd'hui entièrement conditionné à la diligence du bailleur. Faute de l'envoi par ce dernier de la quittance annuelle prouvant le paiement du loyer ou de son accord dans la mise en place d'un apurement de la dette locative proposé par la CAF, l'allocation logement est suspendue et ce alors même que le locataire peut avoir repris le paiement du loyer résiduel.

Cela pose aujourd'hui de graves problèmes pour les locataires du parc privé, vis-à-vis desquels certains bailleurs indécents jouent de ce pouvoir octroyé pour compromettre le maintien dans les lieux. Afin de remédier

à cela, la loi ALUR prévoit dans son article 27 que l'accord au maintien de l'allocation logement est réputé favorable pour les locataires de « bonne foi » victimes d'aléas de la vie et qui ne sont plus en mesure de payer leur loyer.

À cela s'ajoutent des délais de traitement des demandes de rétablissement de l'allocation logement parfois très longs de la part des services de la CAF qui excèdent bien souvent les délais alloués entre le commandement de payer et l'audience.

#### 4. Disparité entre bailleurs privés et bailleurs publics

■ **La prévention des expulsions est beaucoup plus développée et efficace à Paris avec les bailleurs sociaux qu'avec les bailleurs privés.**

Toutefois, malgré les avancées importantes constatées au cours de ces dernières années et en dépit du dialogue existant, il est à noter que certains bailleurs souhaitent « sécuriser » les loyers grâce à la procédure et refusent de la suspendre alors même que le loyer est de nouveau payé et la dette en cours de traitement. Un certain nombre de situations rencontrées trouvent donc des solutions avant l'audience (échancier, FSL, dossier de surendettement),

mais les personnes sont tout de même contraintes de passer au tribunal. Le bailleur possède ainsi un titre exécutoire, épée de Damoclès au dessus de la tête du locataire pour la durée du plan d'apurement.

C'est dans cet esprit que les travailleurs sociaux sont invités par certains bailleurs à **instruire les dossiers FSL après l'audience**, privant ainsi les locataires de la possibilité d'arriver au tribunal sans dette, ou au moins avec la preuve de démarches effectuées pour résoudre leur situation. Le juge peut accorder un échéancier mais les publics à faibles ressources ne sont pas toujours en mesure de le respecter. Nous avons pu constater également que **les bailleurs sociaux ne proposent pas systématiquement de protocole de cohésion sociale**, préférant parfois laisser le locataire dans une situation de « mise à l'épreuve » et par là même de précarité locative. Ils ont également **des difficultés à proposer des échanges d'appartement** lorsque celui-ci n'est plus adapté à la configuration des familles, renvoyant la responsabilité aux réservataires dont dépendent ces logements. Or tous les réservataires ne sont pas forcément attentifs à cette question de mobilité interne et l'articulation bailleur/réservataire n'est pas toujours fluide. Les locataires se retrouvent ainsi « pris au piège » et tributaires d'une dette qui ne cesse d'augmenter alors qu'ils n'ont pour seule volonté que de quitter les lieux pour un logement moins cher et mieux adapté à leurs ressources.

Par ailleurs, de nombreuses expulsions sont encore réalisées alors qu'un protocole de cohésion sociale (PCS) était envisageable, voire même déjà signé, du fait de la décision de la Commission de surendettement d'accorder au locataire une procédure de rétablissement personnel (PRP) annulant la dette. Le PCS permet en effet aux locataires du parc social de signer un nouveau bail, après que l'expulsion ait été prononcée par le juge, sous réserve de reprendre le paiement des loyers et de respecter un plan d'apurement défini avec le bailleur. Dans cette perspective, l'accord d'une PRP après audience rend caduque la mise en place du plan d'apurement du PCS qui conditionne la re-signature du bail par le bailleur. Il est alors fréquent que ce dernier renonce à maintenir le ménage dans le logement et poursuive la procédure d'expulsion jusqu'à son terme. Une meilleure articulation entre bailleurs et Commission de surendettement mais aussi avec le juge du surendettement devrait être étudiée dans le cadre de la refonte prochaine de la Charte de prévention des expulsions de Paris, afin d'éviter que la mise en place d'un dispositif de droit commun d'effacement de la dette ne soit synonyme d'expulsion du parc social.

Enfin, les troubles de jouissance sont rarement signalés lors des procédures et n'apparaissent pas dans les décisions de justice. Pourtant, lorsqu'ils existent, ils sont systématiquement invoqués auprès des partenaires pour justifier un refus de FSL ou auprès de la préfecture pour demander l'octroi de la force publique. Cette pratique ne permet pas au locataire de s'expliquer et éventuellement de démentir les accusations portées à son encontre. En outre, si les nuisances sont avérées, les personnes ne pourront de fait pas bénéficier d'un accompagnement qui leur permettrait de faire évoluer leur comportement plutôt que d'être expulsées.

■ **Dans le parc privé, la prévention des expulsions se heurte aux pratiques de certains bailleurs peu scrupuleux dont la seule préoccupation est de recouvrer leur bien, quel qu'en soit le prix pour le locataire.**

C'est parfois l'attitude même des bailleurs qui est à l'origine des impayés de loyers. Certains bailleurs refusent ainsi de délivrer à leurs locataires les quittances nécessaires au renouvellement de l'allocation logement, provoquant leur suspension par la CAF et, par conséquent, une précarisation de la situation locative du ménage, contraint de payer désormais la totalité du loyer.

Un autre cas de figure, qui devrait disparaître avec la mise en œuvre de la loi ALUR, concerne les locataires de longue date pour lesquels les loyers ont subi une faible inflation, notamment du fait de leur indexation sur l'IRL pendant la durée du bail. Pour contourner cette législation, certains bailleurs délivraient au locataire une réévaluation légale de charges sur cinq ans, assortie d'une augmentation du loyer si celui-ci n'avait pas suivi le cours de l'IRL sur cette période. Le ménage se voyait ainsi contraint de payer une somme souvent considérable par rapport aux ressources dont il disposait et qu'il ne pouvait réunir dans l'intervalle des deux mois alloués par le Commandement de payer, se retrouvant ainsi en situation d'impayé pouvant mener à l'expulsion.

D'autres propriétaires, qui venaient parfois de racheter le logement occupé, cherchaient à obtenir une réévaluation du loyer au plus proche des prix du marché actuel en provoquant le départ des occupants. La mise en relocation permettait en effet au propriétaire jusqu'au 1<sup>er</sup> août 2012 de fixer le loyer au niveau du marché, soit en moyenne 7 % de plus que l'ancien loyer en 2014 selon l'OLAP. Depuis le 1<sup>er</sup> août 2012, un décret limite cette hausse des loyers à la relocation à l'IRL, bien que l'OLAP estimait en 2014 que quatre relocations sur dix demeuraient supérieures à l'IRL<sup>(37)</sup>.

Ces pratiques devraient être progressivement reléguées

(37) OLAP, *Les loyers d'habitation du secteur locatif privé dans l'agglomération parisienne, évolution en 2013 et au 1er janvier 2014*, Dossier N°27, Décembre 2014, p. 16.



au rang d'histoire ancienne par la loi ALUR qui prévoit désormais la reconduction systématique de cette limitation à la relocation – tant que la situation le justifie et en complément de la définition des loyers majorés et minorés dans le cadre des observatoires de loyers – mais aussi du fait du raccourcissement des délais de prescription en matière locative. La loi ALUR a en effet ramené à un an le délai de prescription en matière de réévaluation du loyer – qui n'est désormais plus rétroactive mais prend effet à la date à laquelle le bailleur en fait la demande – et à 3 ans pour la régularisation de charges qui pourra être effectuée par douzième à la demande du locataire si le bailleur n'a pas effectué la régularisation dans le délai d'un an, passée la date à laquelle il pouvait la faire.

Comme nous l'avons évoqué plus haut au sujet des dispositifs de solvabilisation, de nombreux bailleurs ayant assigné leurs locataires pour impayés de loyer refusent l'intervention du Fond de Solidarité Logement (FSL) lorsqu'il est envisageable avant l'audience, alors que son utilisation permettrait l'apurement de la dette. De même, certains ménages auxquels le juge a accordé des délais de paiement assortis d'une suspension de la clause résolutoire sous condition du respect de l'échéancier, se voient refuser l'octroi du FSL par leur bailleur dans le seul espoir qu'un défaut de paiement intervienne sur la durée et fasse jouer automatiquement la résolution du bail et l'exécution de la mesure d'expulsion.

**De telles pratiques sont intolérables et révèlent une volonté délibérée de certains propriétaires privés de mettre en difficulté leurs locataires à des fins purement spéculatives.**

En dehors de tels abus intentionnels qui jouent des lacunes du système actuel de prévention des expulsions, il est un autre problème central dans le parc privé que le dispositif ne sait pas résoudre à l'heure actuelle : **la prévention avant audience lorsque le maintien est définitivement compromis essentiellement du fait d'une disproportion loyer/ressources.**

De telles situations nécessitent un relogement rapide avant l'audience afin d'éviter le creusement de la dette qui pénalise à la fois le bailleur et le locataire et ajoute à la dette locative des frais de procédure. Un tel relogement est d'autant plus pertinent qu'il incombera à terme à la collectivité dans le cadre du DALO. De plus, tout délai de procédure dans ce cas de figure augmente d'autant le risque d'un effacement de la dette pour le propriétaire et celui d'une procédure en recouvrement contre l'État si

l'expulsion est reportée du fait de la circulaire Valls-Duflot du 26 octobre 2012. A l'heure actuelle, il n'existe pas de telle prise en charge préventive de ce type de situations qui sont aujourd'hui traitées en fin de procédure, après que la décision d'expulsion ait été prononcée et dans l'urgence face à l'imminence de l'expulsion. Idéalement, une filière spécifique pourrait être mise en place avec les principaux bailleurs sociaux parisiens sous l'égide de la CCAPEX qui permettrait de détecter le plus en amont possible les situations à risques dans le cadre des nouveaux signalements prévus par la loi ALUR. Selon les situations, il serait également pertinent de réhabiliter l'utilisation du FSL relogement, abandonné à Paris depuis quelques années du fait du coût engendré par sa mise en œuvre. Afin de limiter cet inconvénient, il pourrait être envisageable d'en réserver l'usage à certaines situations bien définies notamment les ménages qui ne peuvent bénéficier d'un dossier de surendettement de part leur statut professionnel (artisans, auto-entrepreneurs...).

**Le relogement après audience dans le cadre du DALO est également trop long.** L'exploitation des contingents disponibles pour reloger les ménages prioritaires DALO pourrait être davantage mise à contribution, notamment dans le cadre de l'obligation faite à Action Logement de mobiliser 25 % de ses attributions pour les prioritaires DALO. Ce dernier dispositif est en effet très loin de ses objectifs puisqu'il n'aura relogé que 103 ménages en 2013 à Paris<sup>(38)</sup>.

Nombre de ces constats ont été soulevés par la Fondation Abbé Pierre au cours des ateliers de réflexion mis en place par la Ville de Paris dans le cadre de son projet Grande Cause de lutte contre la Grande Exclusion et pour nombre d'entre eux, partagés par les acteurs en présence. Toutefois, nous ne pouvons que regretter que peu en soit resté dans le texte final du PACTE signé le 3 janvier 2015.

(38) Source DRIHL ; Comité de suivi DALO 2014.



# CONCLUSION

*La prévention des expulsions revêt donc un enjeu particulier à Paris du fait d'un contexte immobilier et sociodémographique atypique par rapport au reste de la métropole. Le plus grand bassin locatif de France est aussi le marché immobilier le plus tendu en termes de niveau des loyers et des prix mais encore en termes de tension sur l'offre de logements. Ces facteurs se combinent pour créer une situation aux effets des plus délétères sur les locataires parisiens et particulièrement les plus modestes d'entre eux. Lorsque la main invisible du marché locatif démontre son impuissance à répondre aux besoins de l'ensemble des ménages parisiens et que la flambée des prix de l'immobilier entraîne dans son sillage celle des loyers, se sont les plus précaires qui sont les premières victimes : aujourd'hui, un SMIC ne garantit plus le maintien dans son logement. Ces ménages se tournent alors vers le parc social, seulement pour découvrir une file d'attente interminable et des niveaux de loyers souvent encore au-dessus de leurs moyens.*

*Dans ces circonstances, la politique locale de prévention des expulsions doit composer avec les contraintes imposées mais aussi les possibilités ouvertes par le politique au niveau national. Paris n'est pas en reste en la matière et a su développer un dispositif départemental étoffé qui a permis de contenir de manière sensible le niveau des expulsions et ce, dans un contexte de crise économique et sociale qui frappe durement les ménages précaires de la capitale. Cependant, contenir n'est pas prévenir et en dépit de ces efforts, l'objectif affiché de toutes les politiques de faire de l'expulsion une exception et de la prévenir en amont du jugement est resté de l'ordre de*

*l'intention. Force est de constater que le dispositif parisien actuel concentre son intervention après audience une fois le jugement rendu et demeure impuissant à « prévenir » véritablement l'expulsion quand les dispositifs de droit commun ont été mis en échec. Le pilotage et les dispositifs de coordination qui permettaient de définir une stratégie politique commune basée sur une analyse des besoins et l'expérimentation de nouvelles alternatives sont tombés en désuétude. Chaque acteur a ainsi été renvoyé à son champ d'expertise au détriment du partage de l'information au sein d'une procédure pourtant complexe et pluridimensionnelle. Enfin, si l'existence de dispositifs opérationnels de prévention est un atout indispensable, elle ne prémunit pas contre les dysfonctionnements dans les modalités pratiques de leur mise en œuvre.*

*À ces faiblesses, la loi ALUR a tenté d'apporter des réponses structurelles et semble avoir impulsé une nouvelle dynamique renforcée par une volonté conjointe de la municipalité d'agir en la matière. Il s'agit désormais de s'en saisir et c'est là tout l'enjeu de l'année 2015 placée sous le signe de la mise en œuvre et de la déclinaison opérationnelle, aussi bien sur le plan partenarial que judiciaire et institutionnel.*

# PROPOSITIONS

## ■ Réaffirmer le pilotage de la politique de prévention des expulsions sous l'égide du Préfet :

- Mettre à jour la charte de prévention des expulsions en y incluant tous les motifs d'expulsion (congé, troubles...).
- Mettre en place le rôle de coordination, d'évaluation et d'orientation de la CCAPEX sur le dispositif de prévention des expulsions prévu par la loi ALUR.
- Inclure l'ensemble des acteurs y compris les magistrats, les huissiers, les avocats, le BAJ, la Commission de surendettement, les travailleurs sociaux et les propriétaires privés.
- Veiller à la réalisation d'évaluations annuelles des objectifs à atteindre par ces instances.

## ■ Décloisonner les champs d'intervention des acteurs de la prévention :

- Mettre en place des cycles de formation réguliers sur la prévention des expulsions particulièrement auprès des magistrats, des travailleurs sociaux et des commissariats.
- Organiser des temps d'échanges et de travail réguliers entre partenaires de la prévention dans le cadre de la Charte de prévention sur les points d'achoppement du dispositif.
- Développer l'articulation entre procédure de surendettement et d'expulsion pour éviter que leurs mesures respectives n'entrent en contradiction avec l'objectif de prévention.

## ■ Développer l'accompagnement juridique des ménages les plus fragiles menacés d'expulsion :

- Pour les ménages les plus fragiles, développer un accompagnement dans les démarches juridiques tout au long de la procédure judiciaire.
- Développer l'*aller-vers* par le biais d'équipes mobiles pour les ménages qui ne se manifestent pas auprès des acteurs de la prévention.

## ■ Améliorer les dispositifs publics de prévention :

- Réviser le règlement intérieur du FSL de Paris pour permettre l'octroi du FSL sans l'accord du bailleur conformément aux dispositions de la loi ALUR.
- Permettre le maintien ou le rétablissement de l'allocation logement pour les locataires dont la mauvaise foi n'a pas été démontrée conformément aux dispositions de la loi ALUR, dans des délais compatibles avec ceux impartis par la procédure d'expulsion.
- Développer le relogement inter-bailleur le plus en amont possible pour les ménages locataires du parc social dont la dette locative est due à une inadaptation des caractéristiques du logement à leur structure familiale et / ou à leurs ressources.
- Veiller à la mise en place systématique de Protocoles de cohésion sociale par les bailleurs sociaux après jugement et une fois le paiement du loyer repris.
- Pérenniser la circulaire du 26 octobre 2012 enjoignant aux préfets de suspendre la procédure d'expulsion pour les ménages reconnus prioritaires et à reloger d'urgence dans le cadre du DALO.





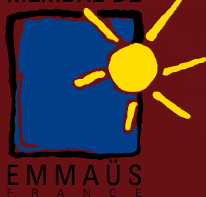
**Fondation  
Abbé Pierre**  
pour le logement  
des défavorisés

**Délégation Générale**  
3-5, rue de Romainville  
75019 Paris  
Tél. : 01 55 56 37 00

**Mission Île-de-France / Espace Solidarité Habitat**  
78-80, rue de la Réunion  
75020 Paris  
Tél. : 01 44 64 04 40

[www.fondation-abbe-pierre.fr](http://www.fondation-abbe-pierre.fr)

MEMBRE DE



#### NOS PARTENAIRES

