

Janvier
2012

ANIL
HABITAT
ACTUALITE



**La construction d'une instance nouvelle de prévention
des expulsions : la mise en place des CCAPEX**

Nicole Maury et Emmanuelle Bily

2, boulevard
St-Martin
75010 PARIS
Tél. : 01 42 02 05 50
Fax : 01 42 41 15 10

SOMMAIRE

Synthèse	4
Introduction.....	6
Méthode	8
Des contextes très différents d'un département à l'autre.....	9
Une mise en place lente et formelle.....	10
Une création obligatoire : les CCAPEX, produit d'une évolution législative.....	10
Une mise en place assez lente	10
Une démarche volontaire attendue de l'Etat et du Conseil général.....	11
Une composition et un champ de compétence conformes aux textes.....	12
Les membres de la CCAPEX.....	13
Le socle commun de compétence.....	14
Une organisation méthodique	15
Un secrétariat efficace	15
Un souci du respect de la confidentialité.....	16
L'absence d'état des lieux préalable	17
Des ambitions très diverses révélées par les modalités de fonctionnement.....	18
Une organisation territoriale hétérogène.....	18
Les commissions territorialisées	18
Les commissions à instance départementale unique.....	19
La disparition partielle des commissions d'expulsion préexistantes	20
Des interprétations différentes de la mission des CCAPEX.....	20
Des CCAPEX outils d'observation et d'évaluation de la coordination dans la prévention des expulsions	21
Des CCAPEX, instances de traitement des dossiers	22
<i>La définition des cas complexes</i>	22
<i>Une saisine en fonction de l'état d'avancement de la procédure</i>	25
<i>Par exception : une large ouverture du champ d'intervention</i>	26
Une possibilité de saisine utilisée par quelques membres de la CCAPEX	26
L'initiative de la saisine.....	26
L'insuffisante communication à destination du grand public et son impact sur la saisine.....	28
L'invitation du bailleur et du locataire à la réunion de la commission.....	29
L'impact de ces orientations sur le nombre de dossiers examinés.....	30
Une instruction et une coordination à renforcer	32
Une nécessaire connaissance de la situation réelle du ménage.....	32
Le montant de l'impayé	32
L'instruction des dossiers	33
<i>Du règlement intérieur</i>	33
<i>...à la pratique</i>	33
Une coordination entre les partenaires à améliorer	35

CCAPEX et CAF/ CMSA.....	35
CCAPEX et commission de surendettement	37
CCAPEX et préfecture / sous-préfecture.....	39
<i>Dossiers repérés à l'occasion du commandement de quitter les lieux ou de la demande de concours de la force publique</i>	39
<i>Relogement</i>	40
CCAPEX et action sociale.....	40
CCAPEX et ADIL.....	41
Les avis ou recommandations	42
Les avis ou recommandations – types.....	42
L'impact de l'insuffisante instruction des dossiers sur le contenu des avis et recommandations	43
L'absence de recul sur le suivi	44
Quelques évolutions souhaitables	46
Annexes	48

Synthèse

L'objet des Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) est de rapprocher l'intervention de toutes les instances susceptibles de venir en aide au locataire en difficulté et de permettre un traitement global de l'impayé, de l'apparition de celui-ci jusqu'au stade final du relogement, de l'hébergement ou de l'expulsion avec l'éventuel concours de la force publique.

Cette préoccupation n'est pas nouvelle et plusieurs textes ont déjà eu pour objet de privilégier la coordination des interventions. Désireux de tirer le meilleur parti des expériences déjà conduites au plan local, l'Etat a laissé une latitude importante aux acteurs locaux pour définir tant le champ de compétence que les modalités de fonctionnement et en définitive l'ambition du nouveau dispositif que la loi les astreint à mettre en place. Cette façon de faire explique qu'un même dispositif, les CCAPEX, recouvre aujourd'hui des réalités très différentes d'un département à l'autre.

Prévues dans les textes dès 2006, nulle part les CCAPEX n'ont été créées avant que la loi n'en fasse obligation. Leur mise en place exigeait un accord entre l'Etat et les Conseils généraux que l'absence de financement national n'a pas facilité. Cette même absence a privé l'Etat du moyen d'influer de façon décisive sur la façon dont ses prescriptions ont été mises en œuvre ; dès lors, les créations ont été assez lentes et souvent formelles dans un premier temps.

Peu de départements ont procédé à l'état des lieux des dispositifs existants alors que cette nouvelle commission avait justement pour objet de renforcer la coordination de la prévention et de se substituer aux commissions d'expulsion.

Aujourd'hui, les choses ne sont pas encore fixées de façon définitive. Les formes d'organisation territoriale sont très variées allant depuis une commission départementale unique jusqu'à des commissions déconcentrées par arrondissements. Le secrétariat des CCAPEX est majoritairement assuré de façon efficace par les services de l'Etat.

Cependant, si le champ de compétence dont les CCAPEX se sont dotées dans leur règlement intérieur et leur composition sont en général conformes aux textes, le rôle qu'elles s'assignent et les modalités de fonctionnement qu'elles ont adoptées sont extrêmement diverses.

Quelques départements limitent la vocation de leur CCAPEX à l'observation et l'évaluation des actions conduites par les divers acteurs de la prévention des expulsions. Plus nombreuses sont celles qui affirment leur volonté de traiter les dossiers. Si toutes privilégient les situations les plus complexes, la définition de cette complexité est loin d'être homogène. En outre, la mise en œuvre pratique de cette priorité est rendue difficile du fait de l'absence d'un véritable diagnostic de la situation du ménage, établi préalablement à l'examen du dossier en commission. Seules quelques-unes s'adressent au bailleur ou au locataire dans l'espoir de mettre à jour les informations nécessaires à l'examen du dossier avant la réunion.

Les CCAPEX se distinguent également par la façon dont elles restreignent plus ou moins la possibilité de les saisir sans lien avec la tension du marché ou le nombre de décisions judiciaires d'expulsion.

Tout ceci se reflète dans le nombre de dossiers qu'elles examinent. Celui-ci varie du tout au tout, puisque certaines commissions n'en traitent que quelques-uns alors que d'autres sont aux limites de leur capacité de fonctionnement.

Il reste que l'absence d'une véritable phase d'instruction préalable des dossiers constitue l'une des principales faiblesses des commissions. De ce fait, les réunions consistent souvent à mettre en commun les informations dont disposent les divers participants à propos d'un même dossier, mais se limitent à renvoyer le dossier vers le service social si le lien avec le ménage n'a pas été établi ou s'il se trouve rompu. Dès lors, la commission est dans l'impossibilité de rendre un avis ou une recommandation efficace.

L'autre difficulté tient à l'insuffisante coordination de l'intervention de la CCAPEX avec celle des autres dispositifs d'aide publique qui peuvent avoir affaire avec les ménages menacés d'expulsion notamment en matière de surendettement.

Quelques préconisations découlent directement de ce constat, fondé sur une première année de fonctionnement. La vocation des CCAPEX, leurs règles de saisine et de traitement des dossiers doivent être mieux définies. La notion de cas complexes doit faire l'objet d'une élaboration progressive par une instance nationale. Une instruction préalable à l'examen des dossiers devrait être réalisée de façon systématique par un opérateur unique désigné par la CCAPEX.

Dans chaque département, un état des lieux des dispositifs existants devrait obligatoirement être établi, premier pas vers une coordination des actions de prévention et de traitement des impayés. Un effort d'information doit être conduit pour orienter vers les CCAPEX les bailleurs et les locataires qu'elles ont vocation à aider.

Introduction

Comment prévenir les expulsions ? Les pouvoirs publics et tous ceux qui interviennent à leur côté, notamment les associations, s'y emploient sans que le nombre d'expulsions ne cesse d'augmenter. La loi est périodiquement modifiée pour tenir compte des expériences conduites au plan local. Le premier impératif est d'encourager le traitement précoce de l'impayé en donnant au ménage des délais qui lui permettent de tout mettre en œuvre pour rétablir sa situation. Qu'il s'agisse d'établir un plan d'apurement ou de trouver un nouveau logement, l'obstacle grandit avec le montant de la dette, il faut donc intervenir le plus rapidement possible. Si tout le monde s'accorde sur cet objectif, il reste à coordonner l'action de tous ceux qui agissent en ce sens et à mutualiser l'information dont ils disposent. Dans de nombreux départements, ceux qui interviennent dans le cadre des chartes de prévention des expulsions déplorent une dispersion des opérateurs (CAF, FSL, CCAS, associations diverses) et des systèmes d'aides, ainsi qu'un cloisonnement des informations. Le locataire en impayé est sollicité par plusieurs instances et peut, dans certains cas, bénéficier de diverses aides, lesquelles sont parfois accordées sans coordination. Il arrive que le montant de ces aides soit déterminé sans prise en compte de la situation à laquelle elles sont censées porter remède, ce qui les rend inefficaces.

L'objet des CCAPEX est précisément de rapprocher l'intervention de toutes les instances susceptibles de venir en aide au locataire en difficulté et de permettre un traitement global de l'impayé : de l'apparition de celui-ci jusqu'au stade final du relogement, de l'hébergement ou de l'éventuel concours de la force publique¹.

Son rôle est de mieux articuler les actions préventives et les aides des FSL avec les décisions prises en matière d'expulsion des ménages et, dans un souci d'efficacité, d'éviter les multiples instructions des mêmes dossiers par les partenaires et de favoriser un examen commun de la situation des ménages pour une décision partagée.

Quel regard peut-on porter sur leur mise en place ? C'est la question posée à l'ANIL par la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN)². Plus précisément, que montre l'analyse de leurs règlements intérieurs ? Comment ceux-ci ont été élaborés ? Peut-on dresser une typologie de ces règlements, quant à leur organisation, quant à la nature des dossiers examinés, quant aux avis et aux recommandations rendus par les commissions ? Quelle est leur traduction pratique dans le traitement des dossiers ? (Cf. lettre de mission en annexe 1).

La préoccupation qui a présidé à la mise en place des CCAPEX n'est pas nouvelle. Celle-ci s'inscrit à la suite de plusieurs textes visant à privilégier la coordination des interventions. Déjà la loi "Besson" du 31 mai 1990 souligne l'importance des actions situées le plus en amont possible de la phase contentieuse, et parmi celles-ci, le traitement précoce des impayés liés au logement. La loi relative à la lutte contre la prévoyance des exclusions du 29 juillet 1998 insiste également sur la double nécessité d'une intervention "en amont" et d'une intervention coordonnée des acteurs concernés par une procédure d'expulsion. Enfin, le député Gérard Vignoble dans son rapport

¹ Loi du 31 mai 1990 : article 4 modifié " (...) A cette fin, le comité responsable du plan instaure une commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives ayant pour mission de délivrer des avis aux instances décisionnelles en matière d'aides personnelles au logement, d'attribution d'aides financières sous forme de prêts ou de subventions et d'accompagnement social lié au logement, en faveur des personnes en situation d'impayés. Lorsque cette commission est créée, les compétences de la commission prévue à l'article L. 351-14 du code de la construction et de l'habitation sont exercées par les organismes payeurs de l'aide personnalisée au logement. Les modalités de fonctionnement et la composition de la commission sont fixées par décret."

² Annexe 1 : Lettre de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) du 30 mars 2011.

"Prévention des expulsions" d'août 2005 propose la constitution de commissions de prévention destinées "à repérer et à traiter individuellement et plus en amont les cas les plus difficiles". La loi portant engagement national pour le logement (ENL) institue les CCAPEX en 2006, mais leur mise en place ne devient obligatoire qu'en 2010.

Pour la mise en place des CCAPEX, l'Etat fait preuve de pragmatisme, conscient des pouvoirs limités d'un texte à résoudre le phénomène de l'expulsion, dont l'ampleur varie de façon considérable d'un département à l'autre avec la tension des marchés locatifs.

De fait, la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées (DIHAL) laissent aux acteurs locaux une latitude importante pour définir tant le champ d'intervention que les modalités de fonctionnement et en définitive l'ambition du nouveau dispositif que la loi les astreint à mettre en place.

Le fait qu'aucun moyen financier supplémentaire d'origine nationale n'accompagne la mise en place des CCAPEX prive l'Etat du moyen d'influer de façon décisive sur la façon dont ses prescriptions sont mises en œuvre. Ceci explique qu'un même dispositif, les CCAPEX, recouvre des réalités très différentes d'un département à l'autre.

C'est cette diversité, relative à l'organisation territoriale, aux missions et à l'origine des saisines que la présente étude s'attache à décrire, tout en s'efforçant de mettre en évidence les caractéristiques communes et de proposer quelques pistes d'amélioration.

Méthode

S'agissant d'une étude sur la mise en œuvre locale d'un texte national, l'ANIL s'est appuyée sur :

- l'analyse de 20 règlements intérieurs ;
- les informations transmises par 40 ADIL situées dans des départements connaissant des situations très diverses quant à la tension du marché du logement³ et le nombre d'expulsions locatives pour impayés de loyer. Il s'agit des ADIL de l'Ain, de l'Allier, des Alpes-Maritimes, de l'Aube, de l'Aveyron, des Bouches-du-Rhône, de la Charente, de la Corse-du-Sud, de la Côte d'Or, de la Dordogne, de la Drôme, du Finistère, du Gard, du Gers, de la Gironde, de l'Indre, les Landes, du Loiret, du Lot, du Lot-et-Garonne, de la Lozère, de la Meurthe-et-Moselle, de la Moselle, du Nord, de l'Oise, de l'Orne, des Pyrénées-Atlantiques, de la Saône-et-Loire, de Paris, des Yvelines, de la Somme, du Tarn, du Tarn-et-Garonne, du Var, de la Vienne, de la Haute-Vienne, de l'Essonne, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et du Val d'Oise.

Un questionnaire a permis de recueillir les informations concernant l'organisation territoriale de la CCAPEX, son articulation avec les commissions de prévention des expulsions préexistantes, son champ d'intervention et ses modalités de fonctionnement. A cet égard, il visait à estimer le volume d'activité de la CCAPEX, le nombre des réunions, de saisines et de dossiers examinés ainsi que l'origine des saisines. Le questionnaire avait également pour objet de cerner le type dossiers traités, notamment le montant des impayés concernés et de permettre un premier constat sur la nature des avis et des recommandations et sur la façon dont ils étaient suivis.

Le résultat de ce travail a été approfondi à l'occasion de réunions destinées à confronter les expériences locales des ADIL.

Enfin, grâce à la collaboration entre les ADIL et leurs partenaires locaux, les auteurs de cette étude ont pu assister à quelques réunions de CCAPEX, dans les Bouches-du-Rhône, les Yvelines, le Val de Marne et la Vienne.

Les résultats de cette enquête et des différents échanges avec les ADIL sont intégrés à la présente étude.

³ Annexe 2 : Impayés de loyers et contexte départementale

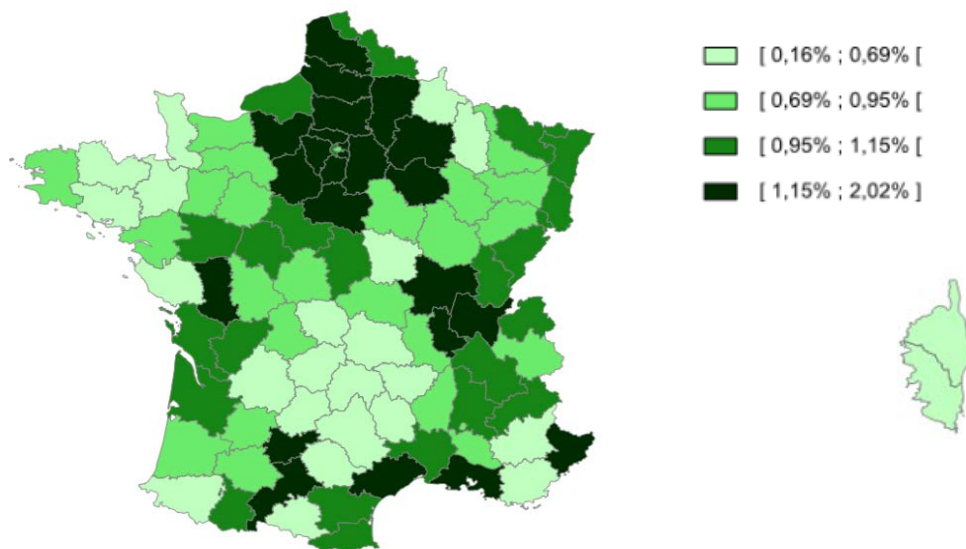
Des contextes très différents d'un département à l'autre

Près de 107 000 décisions⁴ de justice ont été prononcées sur les demandes en expulsion pour impayés de loyer en 2010 en France métropolitaine et en Corse. Ce nombre se répartit de façon très inégale entre les 96 départements, de 48 décisions en Lozère à 5 811 dans les Bouches-du-Rhône. La taille du parc locatif, elle aussi très diverse (moins de 9 000 logements en Lozère, 650 000 à Paris), n'explique que partiellement cette disparité puisque le pourcentage de décisions de justice par rapport au nombre de ménages locataires varie dans un rapport de 1 à 10. A quelques exceptions près, c'est évidemment dans les zones où sont localisées les villes les plus chères - l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur, la Haute-Savoie - que les expulsions sont les plus fréquentes, mais aussi dans certaines métropoles et leur zone d'attraction (Marseille, Lyon, Toulouse, Montpellier). A l'opposé, les décisions d'expulsion sont relativement peu fréquentes dans le Massif Central et les départements qui l'entourent, zones dans lesquelles les marchés du logement connaissent peu de tension.

Toutefois, la tension des marchés n'explique pas tout, loin s'en faut : le pourcentage d'expulsions est élevé dans des départements où les loyers sont modérés comme les Deux-Sèvres, l'Aude, l'Aisne ou le Pas-de-Calais, alors qu'il est largement inférieur à la moyenne dans des départements où l'essentiel de la population est regroupé dans une grande agglomération, comme le Var, l'Ille-et-Vilaine ou la Loire-Atlantique. Il n'est pas non plus corrélé avec le taux de chômage. Il faut donc en conclure que des facteurs, autres que démographiques ou économiques, interviennent pour expliquer ces disparités.

Quoi qu'il en soit, l'ampleur du défi qu'ont à relever les CCAPEX est sans commune mesure d'un département à l'autre. Organiser un traitement personnalisé des dossiers semble assez facilement réalisable dans une trentaine de départements, mais c'est une gageure dans une bonne vingtaine d'autres. Il faut donc s'attendre à ce que l'organisation et les missions que s'assignent les commissions diffèrent notablement d'un département à l'autre.

Pourcentage de décisions judiciaires rendues sur des demandes en expulsion pour impayé de loyer en 2010 par rapport au nombre de ménages locataires



⁴ La statistique ne permet pas de distinguer si les décisions sont rendues avec ou sans délais pour quitter les lieux ou pour apurer la dette locative. Lorsque le juge accorde au ménage un délai pour régler l'impayé et que celui-ci est respecté, le bail n'est pas résilié et l'expulsion ne peut être poursuivie. En 2009, sur 104 492 décisions, 42 492 décisions d'expulsion ont été prononcées avec délais et 63 547 fermes.



Une mise en place lente et formelle

Une création obligatoire : les CCAPEX, produit d'une évolution législative

La loi "Engagement National pour le Logement" (ENL) de 2006 a institué les commissions de coordination de la prévention des expulsions en leur donnant un caractère facultatif.

Leurs modalités de création, leur composition, ainsi que leurs règles de fonctionnement sont fixées par le décret n°2008-187 du 26 février 2008 et par une circulaire de 2008 (circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008)⁵.

Aucune CCAPEX n'ayant spontanément vu le jour (même si des réflexions étaient en cours), l'Etat a réaffirmé sa volonté d'appuyer une politique préventive des expulsions en rendant leur création obligatoire dans tous les départements sous l'autorité du comité responsable du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)⁶.

Deux circulaires ont précisé la date de mise en place du dispositif (circulaires du 12 mars 2009 et du 31 décembre 2009). Après avoir demandé la création des CCAPEX sans délai, la loi étant d'application immédiate, la création de ces commissions a été exigée pour le 1^{er} mars 2010.

La création des CCAPEX a entraîné, de droit, un transfert des compétences des Commissions Départementales des Aides Publiques au Logement (CDAPL) aux Caisses d'allocations familiales (CAF) et aux CMSA (Caisses de mutualité sociale agricole). Ainsi, ces organismes payeurs deviennent compétents pour statuer sur le maintien ou la suspension des aides personnalisées au logement (APL) en cas d'impayés⁷. Les CAF et les CMSA qui étaient déjà compétentes pour traiter les impayés de loyers pour les allocataires bénéficiant de l'allocation logement (AL) deviennent en quelque sorte guichet unique de saisine par les bailleurs et les locataires en cas d'impayés dès lors que ces derniers bénéficient d'une aide au logement. Le transfert effectif des CDAPL vers les CAF a été réalisé au 1^{er} janvier 2011.

Une mise en place assez lente

La mise en place des CCAPEX n'est intervenue que tardivement, au cours du deuxième semestre de 2010 et du premier semestre 2011.

Rares étaient les départements disposant d'indicateurs pertinents permettant de mesurer la charge de travail qui serait engendrée par ce nouveau dispositif. Aussi, nombre d'entre eux ont craint d'être submergés de dossiers et d'être incapables de les traiter sans moyens financiers et humains

⁵ La loi "Engagement National pour le Logement" (ENL) du 13 juillet 2006 (art. 60) modifiant la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement (art. 4) a institué la CCAPEX. Le décret du 26 février 2008 a été complété par une circulaire de 2008 (Circulaire DGALN/DHUP du 14.10.2008) faisant le constat d'une augmentation sensible des assignations en justice et des décisions prononçant l'expulsion (+ de 100.000 décisions chaque année). La circulaire insiste sur la nécessaire amélioration de ce dispositif (en 2007, 36 départements disposaient d'une charte de prévention des expulsions). Elle invite à faire un état des lieux partagé du dispositif départemental de la prévention des expulsions et préconise le développement des chartes de prévention et la mise en place des CCAPEX.

⁶ Loi du 25 mars 2009 : art 59

⁷ En plus de la prise en charge des impayés au titre de l'APL, les organismes payeurs deviennent également compétents sur les contestations des décisions prises par les organismes payeurs, notamment en matière de prime de déménagement ; sur les demandes de remise de dette présentées à titre gracieux par les bénéficiaires de l'APL (CCH : L.351-14) ; sur l'approbation ou le rejet du plan d'apurement joint au protocole d'accord et, le cas échéant, de son avenant (CCH : L.353-15-2).

spécifiquement affectés. C'est donc avec beaucoup de prudence et précautions que les CCAPEX ont défini leur mode de fonctionnement, se réservant la possibilité de le modifier ultérieurement. Certains départements ont pu considérer que des dispositifs partenariaux couvraient déjà le champ d'intervention de cette nouvelle commission et que l'évaluation positive de leurs actions et de leur coordination ne justifiait pas la création d'un nouvel outil.

Ce retard peut également tenir en partie à la réorganisation, alors en cours, des services de l'Etat dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Par conséquent, la création a d'abord été formelle : un arrêté préfectoral a été pris portant création de la commission et précisant sa composition. Puis, sous l'égide de l'Etat et du Conseil général, des réunions ont été organisées pour définir le champ d'intervention, le rôle de cette nouvelle structure dans le cadre d'un règlement intérieur. La rédaction des règlements intérieurs a parfois nécessité beaucoup de temps et de nombreuses réunions. Certains règlements ont été élaborés assez tardivement à partir de la fin de l'année 2010 et courant 2011 (septembre 2011 : départements 25 et 31), d'autres ne sont pas encore achevés (40) alors que d'autres font déjà l'objet d'avenants (06, 57), ce qui retarde le fonctionnement effectif des commissions.

Certaines CCAPEX, parmi celles qui s'étaient assez rapidement mises en ordre de fonctionner, commencent à s'interroger et marquent leur volonté d'établir un bilan de leurs actions (57), voire de suspendre pour un temps le fonctionnement du dispositif (41, 71) en raison de désaccords sur ses modalités d'intervention.

A l'exception des CCAPEX expérimentales, celles qui fonctionnent ont été mises en place depuis moins d'un an et n'ont pas encore établi de bilan de leur première période d'activité.

Une démarche volontaire attendue de l'Etat et du Conseil général

Extraits de la circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008 : co-décision de création entre le Préfet et le président du Conseil général

"Sa mise en place effective suppose à la fois une réelle volonté politique locale mais aussi un accord formel tant de votre part (le Préfet), en tant que garant, au niveau local, du droit au logement, que de celle du président du Conseil général et des représentants des organismes payeurs des aides personnelles au logement.

Vous-même et le président du Conseil général exercez actuellement souverainement des prérogatives parmi lesquelles, on peut citer, pour le président du Conseil général, dans le cadre du FSL, l'octroi d'aides financières sous forme de prêt ou de subvention en matière d'impayés de loyer et la préconisation de mesures d'accompagnement social liées au logement (ASLL) ; pour vous-même, la décision relative à l'utilisation de vos droits de réservation.

La mise en place de cette commission implique donc un consensus sur le fait que vos décisions et celles du président du Conseil général fassent l'objet d'un avis préalable partagé."

A l'origine, les CCAPEX devaient résulter d'une démarche volontaire et conjointe de l'Etat et du Conseil général engagée à la suite d'un constat partagé des dysfonctionnements de la prévention des expulsions sur le territoire du département et du besoin de renforcer la coordination des acteurs. Chacun devait accepter de prendre ses décisions au vu des avis préalables et partagés de la CCAPEX, donc renoncer au moins partiellement à ses prérogatives propres.

Cette voie a dû être abandonnée car la couverture du territoire selon ces modalités auraient été beaucoup trop lente.

Devant l'obligation faite par le législateur, la CCAPEX a été créée et ses modalités de fonctionnement organisées sans que, pour autant, les acteurs aient précisément défini ce qui pouvait être mis en commun. Il apparaît clairement que contrairement à ce qui était souhaité, chacun d'entre eux a conservé ses prérogatives.

Les réticences des Conseils généraux semblent à la mesure de l'implication qui leur est demandée. Ils interviennent dans le traitement des impayés de loyers par le financement des Fonds de solidarité logement (FSL) qui contribuent à l'apurement de la dette locative, par des aides directes ou des prêts accordés aux locataires en difficulté, par la mise en place de mesures d'accompagnement social (ASLL), mais également par la mobilisation de leurs services sociaux (les circonscriptions d'action sociale), lesquels ont, en outre, la charge de réaliser l'enquête financière et sociale destinée à fournir au magistrat les informations utiles à sa décision. Pour la CCAPEX, ils participent à l'actualisation de la situation du ménage dès lors que celui-ci est connu du service et doivent nouer ou renouer des liens avec les ménages non connus ne répondant plus aux sollicitations des bailleurs ou des CAF.

Aucun financement de l'Etat n'est venu accompagner la mise en place des CCAPEX. Ce sont très majoritairement les agents des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) qui en assurent le secrétariat, mais il semble difficile d'organiser une territorialisation au niveau des arrondissements⁸ pour des raisons d'effectifs limités.

Alors que la circulaire de 2008 soulignait le rôle d'expertise que pourrait avoir la commission quant à l'octroi ou non du concours de la force publique, tout en mentionnant que la décision appartient en dernier lieu au seul Préfet, seulement un tiers des règlements intérieurs de l'échantillon a prévu expressément de traiter, en commission, les situations des ménages pour lesquels l'octroi du concours de la force publique a été demandée. Cette prérogative reste donc totalement régalienn.

| Une composition et un champ de compétence conformes aux textes

Extraits de la circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008

"Les membres de la commission:

La commission est coprésidée par le Préfet et le président du Conseil général. Si l'article 1 du décret précité donne la liste des personnes ou représentants des institutions membres de droit de la commission, il vous est possible, en fonction du contexte local, d'adapter cette représentation. Ainsi celle de l'Etat pourra être assurée par un agent de la préfecture ou de sous-préfecture, un agent de la direction départementale de l'équipement et/ou un agent de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales. De la même manière, il appartiendra au président du Conseil général de désigner le ou les représentants qu'il jugera les plus pertinents pour siéger compte tenu des missions qu'ils exercent.

Pour tenir compte, au mieux, de la réalité de l'état du partenariat local, la commission doit comprendre, outre les membres de droit visés à l'article 1er du décret n° 2008-187 du 26 février 2008 relatif à la commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives, d'autres membres représentant notamment les bailleurs sociaux et privés et les associations œuvrant pour l'insertion par le logement, la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, la défense des locataires et la représentation des familles, ainsi que les associations locales d'information sur le logement. Ces membres disposent au sein de la commission d'une voix consultative."

⁸ L'arrondissement départemental est une circonscription administrative, subdivision du département ; il est subdivisé en cantons, eux-mêmes subdivisés en communes. L'administration d'un arrondissement est confiée à un sous-Préfet qui assiste le Préfet du département.

Contrairement aux régions, aux départements et aux communes, les arrondissements départementaux ne possèdent pas le statut de personne morale de droit public. Ils n'ont par ailleurs pas de nom propre et sont désignés par le nom de la ville siège de la sous-préfecture. Toujours à la différence de ces divisions territoriales, les arrondissements ne sont pas gérés par des personnes élues, mais désignées par la présidence de la République française.

Il y a en France 343 arrondissements.

Les membres de la CCAPEX

La CCAPEX est, dans tous les cas, constituée conformément au texte avec des membres de droit (Préfet, président du Conseil général, CAF, CMSA, présidents d'EPCI et maires ou leurs représentants) et les membres consultatifs.

Concernant les maires, les règlements prévoient des formules diverses. Il peut s'agir :

- du maire des communes concernées par les dossiers (06, 24, 25, 33, 40, 44, 57, 59, 71),
- d'un représentant désigné par l'association des maires (30, 35, 94, 95),
- du président de l'association des maires (12, 92),
- de tous les maires. Ils sont membres de droit mais afin que leur nombre n'entrave pas le bon fonctionnement de la commission, l'association des maires désigne un représentant (CCAPEX 26) ou plusieurs représentants (6 élus siégeant au PDALPD pour la CCAPEX 41). Les autres maires des communes concernées peuvent être consultés préalablement si l'instruction du dossier exige des compléments d'information (CCAPEX 41).

La représentation la plus efficace semble être la présence du maire lui-même, car, par le biais du centre communal d'action sociale (CCAS), il a généralement une bonne connaissance de la situation du ménage et de l'antériorité de ces difficultés, notamment lorsque celui a déjà bénéficié d'aides financières pour le paiement des dettes d'énergie. Il est en mesure d'informer la commission de faits non connus des membres, tels que l'abandon du logement, la composition familiale réelle, les difficultés avec le voisinage...

On note dans quelques départements un effort important des maires, qui parcourent souvent plusieurs dizaines de kilomètres pour l'examen d'un seul dossier.

Il conviendra cependant d'être attentif à ne pas les décourager de leur participation à la CCAPEX : pour cela il est important de les inviter sur un créneau horaire précis afin d'éviter qu'ils aient à assister au déroulé complet de la réunion, pour l'examen d'un seul dossier.

Parmi les membres avec voix consultative, on retrouve de façon constante, un représentant des bailleurs privés, du comité interprofessionnel du logement (CIL), des associations de locataires, des associations d'insertion, de l'UDAF (union départementale des associations familiales), de la Banque de France et l'ADIL.

La représentation des bailleurs sociaux est très variable selon les règlements. Est admis à siéger avec voix consultative un représentant des bailleurs, ou la présidente de l'office public, ou l'AORIF (Union sociale pour l'habitat d'Ile-de-France). Certains règlements intérieurs prévoient cependant en complément que les bailleurs sociaux y participent pour les dossiers qui les concernent ou dont ils saisissent la commission ou qu'ils peuvent être consultés pour apporter les éléments dont ils disposent sur les dossiers.

Une harmonisation paraît nécessaire, afin de leur permettre, dans tous les cas, de participer à la commission pour les dossiers qui les concernent de façon à faire état des difficultés rencontrées avec le locataire et des démarches accomplies en amont. La même règle devrait être proposée pour les bailleurs privés.

Le socle commun de compétence

Extraits de la circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008 :

" B. – Le champ de compétence de la commission :

La commission est compétente pour l'ensemble des impayés locatifs, y compris lorsque le ménage ne bénéficie pas d'une aide personnelle au logement. Elle est compétente pour tous les locataires en impayés, y compris les sous-locataires et les résidents de résidences sociales, logements foyers, maisons-relais, etc.

La commission examine également les expulsions locatives non liées à des impayés : expulsions liées à des troubles de voisinage ou à des récupérations de logement en fin de bail. Dans de tels cas, le travail portera plutôt sur la recherche de solution de relogement ou d'hébergement adaptée, comme c'est déjà le cas dans certains départements.

Pour les ménages bénéficiant d'un cautionnement, y compris le cautionnement de LOCAPASS et dont le cautionnement est mis en jeu, l'impayé n'est pas constitué : le ménage ne peut donc pas être assigné par le bailleur et les aides personnelles au logement ne peuvent pas être suspendues. Toutefois, le problème d'impayés peut nécessiter un suivi social et /ou un relogement, ce dernier supposant que le ménage soit de bonne foi et cherche à sortir d'une situation d'impayés ne donnant pas lieu à une menace immédiate d'expulsion. En conséquence, le règlement intérieur de la commission de coordination doit prévoir, en cas de mise en jeu de cautionnement, la possibilité de saisine par le travailleur social qui suit le ménage, par le bailleur ou par le "cautionneur" (LOCAPASS, FSL, personne physique).

Par contre, dans le cadre d'un système assurantiel, y compris la garantie des risques locatifs (GRL), l'assurance indemnise le bailleur lorsque le locataire est défaillant et est subrogée dans les droits du bailleur. Le ménage défaillant reste redevable de la dette de loyer. C'est l'assureur qui saisit l'organisme payeur (au cas où le ménage perçoit l'AL ou, si la commission de coordination a été installée, au cas où le ménage perçoit l'APL) ou la CDAPL (au cas où le ménage perçoit l'APL, dans l'hypothèse où la commission de coordination n'a pas été créée) et qui peut assigner le ménage en justice. Le ménage, en situation d'impayé de loyer et menacé d'expulsion, relève donc pleinement de la commission de coordination de prévention des expulsions.

Les modalités d'articulation entre, d'une part, la commission de coordination et le FSL et, d'autre part, le système de garantie des risques locatifs (GRL) feront l'objet de précisions ultérieures.

La commission n'est pas compétente pour les accédants à la propriété en difficulté ; le PDALPD peut toutefois prévoir une action de coordination des intervenants sur ces situations entre les organismes payeurs des aides personnelles au logement, la commission de surendettement, le FSL (pour les copropriétaires habitant des copropriétés en difficultés), les éventuels fonds d'aide aux accédants. (...)

Une expertise en matière d'octroi ou non du concours de la force publique

Si vous le jugez utile, vous pourrez solliciter l'expertise de la commission sur l'octroi ou non du concours de la force publique.

En effet, une telle expertise peut s'avérer précieuse dans la perspective de la recherche d'une solution de relogement ou d'hébergement, en cas de l'octroi de ce concours. Elle peut également éviter de déclencher un concours de la force publique à un moment inopportun (quand, par exemple, une autre solution est en cours).

La sollicitation de l'expertise de cette commission partenariale ne limite pas votre pouvoir régalié mais peut, si vous l'estimez utile, vous permettre de vous appuyer sur un avis partenarial prenant en compte l'ensemble de la problématique et l'historique du dossier, sachant que la plupart des services préfectoraux sollicitent déjà fréquemment l'avis des maires et des services sociaux."

La définition du champ de compétence des CCAPEX telle qu'elle ressort de l'examen des règlements intérieurs est globalement très proche de celle proposée par la circulaire et présente une certaine homogénéité dans notre échantillon.

Le socle commun de compétence de toutes les CCAPEX est celui des ménages en situation d'expulsion locative, liée ou non à un impayé de loyer, qu'ils bénéficient ou non d'une aide au

logement, qu'il soit locataire sous-locataire, résident d'une résidence sociale ou d'un foyer logement. L'appartenance du logement au parc privé ou au parc public semble sans incidence.

La CCAPEX 06 se singularisait à son origine (règlement intérieur de mars 2010), puisqu'elle ne s'attachait qu'aux dossiers relevant du parc privé (choix motivé par un parc public peu important : 8,3% des allocataires contre 16% sur le plan national), mais son règlement intérieur a été amendé en juin 2011 et elle intervient désormais également pour les locataires du parc public.

Seule la CCAPEX 13 affirme dans son règlement une priorité donnée aux locataires du parc privé tout en n'excluant pas le parc public. La pratique de son fonctionnement montre toutefois que les dossiers dont elle se saisit relèvent tant du parc public que du parc privé.

Cette égalité de traitement entre le parc public et le parc privé est toutefois plus théorique que réelle, car cette instance est encore totalement méconnue des locataires et des bailleurs du secteur privé. Les saisines sont essentiellement le fait des membres de la commission.

Rares sont les règlements intérieurs ayant repris in extenso la définition donnée par la circulaire. Ainsi les distinctions apparaissent pour les dossiers des ménages menacés d'expulsion pour d'autres raisons que l'impayé mais ces différences sont marginales. Elles portent sur :

- les troubles de voisinage, de comportement ou le congé en fin de bail ;
- les ménages dont le cautionnement est mis en jeu ;
- les ménages pour lesquels a été mis en jeu un dispositif d'assurance.

Sur un champ de compétence quasiment identique, les CCAPEX ont pourtant défini des missions très différentes (cf. § Des interprétations différentes de la mission des CCAPEX).

| Une organisation méthodique

Un secrétariat efficace

A l'exception du département du Doubs où le secrétariat de la CCAPEX est assuré par le Conseil général, cette fonction incombe aux services de l'État : la direction départementale de la cohésion sociale pour les CCAPEX 06, 12, 13, 24, 26, 30, 33, 35, 41, 44, 59, 61, 57, 71, 78, 95, la DRIHL pour la CCAPEX 94, la direction départementale des territoires pour la CCAPEX 35.

Les règlements intérieurs décrivent avec détail et selon des modalités très proches le rôle de cet organe. Il s'agit comme l'indique la circulaire :

- de préparer l'ordre du jour des réunions de la commission, les projets d'avis et, le cas échéant, les pré-décisions que les instructeurs soumettent aux membres de la commission ;
- de transmettre les avis aux autorités décisionnelles ;
- de s'assurer de la suite réservée par les instances décisionnelles aux avis émanant de la commission ;
- d'élaborer le bilan d'activité à transmettre au comité responsable du PDALPD et aux partenaires de la charte.

En pratique, le travail des secrétariats paraît très efficace même lorsqu'un grand nombre de dossiers est présenté en commission (78).

Les dates des réunions font généralement l'objet d'un planning pour le semestre.

Chaque commission dispose d'une fiche ou d'un formulaire de saisine qui permet de regrouper toutes les informations connues sur le ménage. Les éléments à renseigner concernent le détail de

sa situation familiale et financière, les motifs de la saisine et les démarches menées en vue d'éviter l'expulsion⁹. Cette fiche est destinée à être utilisée par les membres mais également par toutes personnes autorisées à saisir la CCAPEX. Sur cette base, le secrétariat effectue un premier examen des informations disponibles et tente de l'enrichir des éléments dont pourraient avoir connaissance la CAF ou la CMSA, le bailleur, le service social par contact téléphonique.

Les membres de la commission reçoivent une convocation et un ordre du jour précis dans les délais impartis par le règlement (au plus tard 8 jours) avant la réunion. Avec la convocation, ils reçoivent une liste des ménages, dont les dossiers seront examinés en séance (heure de passage, noms et prénoms, adresse, bailleur, montant de la dette, montant quittancé, montant de l'aide au logement), à charge pour eux de s'inquiéter de savoir s'ils sont connus de leur service et d'obtenir les éléments qui pourraient permettre de mieux appréhender le dossier lors de son passage en commission. Les éléments complémentaires sont transmis si possible avant la réunion au secrétariat.

Lors de la réunion, un tableau enrichi est communiqué aux membres présents (94) ou une fiche descriptive de la situation du ménage leur est remise en séance, dans la plupart des cas, à charge pour eux de la restituer en fin de séance par souci de confidentialité (78).

Le secrétariat introduit les échanges par une présentation des éléments dont il a connaissance. Cette présentation peut être complétée par le bailleur social, la CAF ou la préfecture lorsqu'ils sont à l'origine de la saisine de la commission.

Un souci du respect de la confidentialité

L'obligation de confidentialité est un sujet important de vigilance des CCAPEX. Beaucoup ont prévu dans leur règlement intérieur une disposition particulière rappelant cette obligation à leurs membres. Ainsi, dans la Moselle, "les membres de la CCAPEX sont soumis à l'obligation de confidentialité des informations qui sont portées à leur connaissance qu'elles aient ou non un caractère nominatif".

La CCAPEX 13 a renforcé cette obligation en demandant à chacun de ses membres de prendre l'engagement dans une charte de confidentialité de n'apporter à la commission que les informations strictement nécessaires à la connaissance et à la compréhension des situations et à ne pas divulguer ou utiliser les informations dont ils pourraient avoir connaissance à l'occasion des séances de la commission¹⁰.

Les difficultés des ménages sont exposées oralement lors des réunions ou décrites dans une fiche distribuée en séance. Néanmoins, dans tous les départements, à l'occasion des convocations aux réunions ou des procès-verbaux, des listings circulent avec les noms, prénoms, adresses des locataires et parfois difficultés rencontrées et démarches à entreprendre.

Une disposition légale renforcerait certainement le droit à la protection de la vie privée des ménages dont les dossiers sont traités en commission.

Le département du Gard envisage la constitution d'un fichier informatique pour chaque ordre du jour, en consultation uniquement, ouvert aux seuls membres de la commission avec un code d'accès.

⁹ Cette fiche se relève très proche de celle préconisée dans le guide "Enquête sociale" de 2005 pour la partie descriptive de la situation du ménage. Un formulaire type pourrait être préconisé.

¹⁰ Annexe 3 : Charte de confidentialité / CCAPEX13

L'absence d'état des lieux préalable

A notre connaissance, seuls¹¹ le département des Bouches-du-Rhône et celui des Landes avaient examiné, avant de définir la configuration de la CCAPEX, les dispositifs localement mis en place pour traiter préventivement les impayés. Dans les Bouches-du-Rhône un double état des lieux a été réalisé : l'un portait sur l'évaluation de la charte de prévention des expulsions (novembre 2008), l'autre sur les organisations et pratiques locales (décembre 2010). Les deux missions ont été confiées à l'ADIL.

La prévention des expulsions dans les Bouches-du-Rhône

Le découpage territorial s'est fait par arrondissement (Marseille, Aix-en-Provence, Arles et Istres) dicté notamment par le pouvoir des sous-Préfets d'accorder le concours de la force publique et d'éclairer leurs décisions par les expertises et diagnostics de leurs partenaires locaux.

Le rapport comporte une analyse des actions locales réalisée à partir d'un tableau de synthèse.

Globalement, en dehors de l'organisation nécessitée par l'obligation de réalisation de l'enquête sociale, les actions locales sont libres et volontaristes. Aucune commande départementale ne semble avoir été faite.

Les organisations locales les plus complètes sont, a priori, celles qui prévoient les trois composantes : des lieux d'accueil des publics, des commissions de traitement des impayés et des commissions de prévention des expulsions.

- S'agissant des lieux d'accueil des ménages en impayés de loyer, coexistent actuellement des antennes spécialisées dans la prévention des expulsions (APEL) avec des permanences généralistes.

- Les commissions de traitement des impayés ne reçoivent pas le public. Elles sont le plus souvent nées de l'initiative communale (gérées par les CCAS) et se réunissent pour examiner des dossiers du parc social (une réunion pour le parc de chaque bailleur), marquant ainsi leur difficulté à traiter l'impayé du parc privé. Paradoxalement, Marseille et Aix-en-Provence n'en disposent pas. Seul le diagnostic social est utilisé par lesdites commissions.

- Les commissions de prévention des expulsions sont généralement créées par les sous-préfectures dans le cadre de la gestion du concours de la force publique. Elles s'intéressent donc moins à la négociation entre propriétaires et locataires qu'aux solutions de relogement.

Il n'existe ni commission de traitement des impayés, ni commission de prévention des expulsions à Aix-en-Provence et à Marseille où les besoins sont patents.

Des préconisations sont formulées afin de faciliter le fonctionnement futur de la CCAPEX dans le respect des objectifs arrêtés par le PDALPD.

A l'inverse, la CCAPEX 69 n'avait pas réalisé ce travail en amont et le confie à son instance technique qui est donc chargée "de la production d'un état des lieux actualisé et permanent des dispositifs" ainsi que de l'élaboration d'outils d'évaluation de ces dispositifs.

La CCAPEX 57, qui s'est installée et a commencé à fonctionner rapidement, s'interroge actuellement sur son mode de fonctionnement et tout particulièrement sur le grand nombre de dossiers dont elle a été saisie (environ 300 dossiers pour 3 réunions). Elle envisage également un état des lieux de l'existant afin de déterminer sur quels points le dispositif de prévention peut être amélioré. Le premier constat est l'absence d'enquête financière et sociale avant l'audience.

L'ADIL 06 est en train de réaliser un bilan de la prévention des expulsions dans son département et un travail identique devrait être confié à l'ADIL 92.

¹¹ Le département du Maine-et-Loire (hors échantillon) a également fait réaliser par un bureau d'étude un diagnostic du dispositif de prévention des expulsions.



Des ambitions très diverses révélées par les modalités de fonctionnement

| Une organisation territoriale hétérogène

Extraits de la circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008 : l'organisation territoriale du travail de la commission

"Une grande latitude est laissée au niveau local pour déterminer l'organisation la plus adaptée, notamment afin de permettre que l'essentiel du travail engagé porte sur les cas les plus difficiles qui justifient une coordination importante, et pour prendre en compte les instances locales et la territorialisation du PDALPD."

"En tenant compte de l'organisation territoriale actuelle des organismes payeurs, du FSL, du PDALPD et des enjeux dans votre département, je vous invite à réfléchir à une organisation déconcentrée de l'instruction et du suivi des dossiers relevant de cette commission de coordination qui pourra aller selon les cas jusqu'à la déconcentration de l'activité de la commission sur les différents territoires concernés."

"Une grande latitude est laissée au niveau local pour déterminer l'organisation la plus adaptée"

Les départements se sont attachés à s'inscrire dans les orientations proposées par la circulaire à un point tel que l'on pourrait presque écrire que l'organisation de la CCAPEX est particulière à chaque département.

Deux tendances ressortent majoritairement mais l'analyse détaillée du fonctionnement des CCAPEX permettra d'affiner cette première approche.

Les commissions territorialisées

Afin de favoriser un travail de proximité, le fonctionnement de la CCAPEX peut être déconcentré par arrondissements. A côté de la commission départementale, des commissions sont créées sur le territoire des sous-préfectures (12, 61, 92, 78, 71, 78, 92, 94) ou calées sur les instances locales du PDALPD (35, 25). Ces commissions assurent le fonctionnement opérationnel du dispositif au plus près des partenaires qui y sont associés. Elles s'inscrivent dans la continuité des commissions locales de prévention des expulsions préexistantes qui se réunissaient (ou se réunissent encore) à l'initiative du Préfet lorsque la demande de concours de la force publique était présentée¹².

Ainsi par exemple :

- La CCAPEX 78 comprend une commission départementale et quatre commissions territoriales (Versailles, Saint Germain en Laye, Rambouillet et Mantes la Jolie). Les commissions territoriales sont mentionnées à l'arrêté de création de la CCAPEX départementale.

Au niveau départemental, deux arrêtés ont été pris : un pour la création de la CCAPEX des Yvelines et un portant nomination de ses membres.

Au niveau des arrondissements, quatre arrêtés ont nommé les membres des quatre commissions d'arrondissement.

Les commissions CCAPEX n'ont pas remplacé officiellement les commissions qui se réunissaient au stade de la demande de concours de la force publique au Préfet mais celles-ci ont vocation à disparaître, car techniquement il paraît impossible à effectif constant d'assurer leur fonctionnement et les membres de ces commissions ne peuvent se

¹² Ces commissions ne sont pas instituées sur un fondement législatif ou réglementaire. Elles émanent d'une volonté partenariale.

démultiplier dans de multiples réunions. Déjà, certains membres soulignent la difficulté d'assurer une représentation effective dans les différentes commissions d'arrondissement.

- La CCAPEX 94 a repris la même configuration que celle du 78 : une commission départementale et deux commissions d'arrondissement instituées dans les deux sous-préfectures du département (l'Hay-les-Roses et Nogent-sur-Marne). Dans ces deux départements existaient auparavant des commissions (CLITEL) dans lesquelles chacun des sous-Préfets réunissaient bailleurs et travailleurs sociaux pour l'examen de dossiers d'expulsion complexes avant de décider de l'octroi ou non du concours de la force publique.
- La CCAPEX 25 comprend trois commissions territoriales sur les pôles de Besançon, Montbéliard et du Haut Doubs chargées d'assurer le traitement des dossiers et de favoriser la concertation avec les partenaires locaux.

La commission départementale doit alors jouer un rôle de coordination, d'évaluation du dispositif et d'harmonisation des positionnements tenus au plan local. Ainsi, aux termes de son règlement intérieur, la CCAPEX 35 doit "évaluer et suivre la mise en œuvre du règlement intérieur, observer le fonctionnement général du dispositif, construire la doctrine de la CCAPEX au niveau du département, proposer et valider après avis du comité responsable du plan, les évolutions du dispositif".

Chaque instance est coprésidée par l'Etat et le Conseil général. La composition des commissions territoriales et de la commission départementale sont identiques. La liste des membres de la commission départementale est fixée par arrêté du Préfet (12, 61, 92, 78, 25, 71, 77, 78, 92, 94).

La composition des commissions territoriales, quant à elle, n'est pas toujours fixée avec le même formalisme et la même rigueur. Ainsi, pour certains départements, elle est au mieux déterminée par le règlement intérieur (71, 25) et parfois elle ne semble pas précisément définie.

La configuration territorialisée de la CCAPEX n'est retenue que dans 9 CCAPEX sur 20 et parmi elles, 2 ne sont pas encore entrées dans la phase de fonctionnement effectif (71, 25).

Les commissions à instance départementale unique

Pour d'autres départements, une seule instance est constituée pour l'ensemble du territoire du département (24, 26, 30, 33, 40, 41, 44, 57); cependant, certains d'entre eux ont aménagé en son sein deux formations :

- une formation de coordination dite "commission plénière" ou instance institutionnelle et une instance de traitement des situations "commission technique" (06, 13, 40, 69) ;
- une instance chargée des dossiers relevant du parc privé et une instance chargée des dossiers du parc public (30) ;
- une formation "APL" et une formation "expulsions" qui se réunissent en sous-formations territoriales (10).

La formation technique est parfois réservée aux seuls membres de droit, les membres avec voix consultatives pouvant être invités en fonction des points inscrits à l'ordre du jour (06, 69). Elle n'est pas territorialisée et a compétence pour examiner les situations de tous les ménages du département. Elle a en charge l'examen des situations difficiles et la coordination des décisions prises par les différentes commissions existantes spécifiques ou de droit commun (DALO, ...) ou l'examen d'un échantillon de cas complexes en vue d'apprécier l'efficacité ou les points d'amélioration à apporter au dispositif (06, 13, 40, 69).

La CCAPEX des Bouches-du-Rhône est un cas particulier : c'est une instance départementale au champ de compétence territoriale limité. Elle n'intervient qu'à titre subsidiaire dans le traitement des dossiers des territoires non couverts par les commissions locales ou d'arrondissement de prévention des expulsions préexistantes (Arles, Istres, Aubagne, la Ciotat) qui ne sont pas reconfigurées en CCAPEX. De plus, sa mission est très limitée puisqu'elle ne traite que des cas emblématiques.

La disparition partielle des commissions d'expulsion préexistantes

Afin d'éviter la dispersion de l'action, les instances préexistantes qui intervenaient au stade de l'expulsion sont absorbées par la CCAPEX et instituées comme émanation de la commission exerçant ses attributions en son nom au niveau de l'arrondissement. Cette configuration devrait être la plus efficace pour assurer un suivi des situations sur tout le déroulé de la procédure et éviter la dispersion entre diverses commissions.

L'absorption ne ressort pas clairement de l'analyse des règlements intérieurs et n'a d'ailleurs pas été formellement réalisée, les commissions d'expulsions pouvant continuer à siéger dans une première étape à côté des CCAPEX, l'idée étant de laisser du temps aux partenaires pour s'approprier ce nouvel outil et réaliser en douceur ce transfert de compétence d'une structure vers l'autre. Cependant, à effectif constant ou même en baisse, les acteurs locaux s'accordent à considérer qu'il ne paraît pas réaliste de maintenir les deux instances (94 et 78).

A l'inverse, ailleurs, ces commissions sont maintenues avec une compétence élargie puisqu'il leur est demandé de traiter en plus des dossiers d'expulsions, les dossiers d'impayés à tous les stades de la procédure, sans que pour autant elles soient structurées en CCAPEX (13). Une réflexion est cependant en cours pour territorialiser la CCAPEX avec des interrogations sur le bon niveau d'intervention : la commune ou l'arrondissement.

La mise en place des CCAPEX dans une configuration départementale conduit plus rarement à l'absorption des commissions de prévention des expulsions existantes. Dans les départements du Gard et de l'Aveyron, les commissions de prévention des expulsions locatives, qui existaient antérieurement en sous-préfectures pour traiter les situations des personnes menacées d'expulsion, ont été supprimées et absorbées par la CCAPEX.

Dans près de la moitié de 40 départements étudiés, les commissions préexistantes semblent avoir été supprimées, certains considérant que la CCAPEX devrait permettre une instruction plus fine de la situation des ménages en raison d'une composition élargie de la commission à de nouveaux acteurs et de la possibilité de rendre des avis et recommandations. Dans les autres départements, l'organisation préexistante a été maintenue avec parfois la volonté de renforcer les coordinations ou bien simplement d'observer le fonctionnement du dispositif existant avant de décider des nouvelles orientations.

Une organisation de proximité semble la plus efficace pour assurer le traitement des dossiers qui suppose la mise en commun d'informations connues sur la situation du ménage et permettre de maintenir la motivation des partenaires, notamment des maires présents aux réunions. Elle semble indispensable dans les zones tendues en raison du plus grand nombre de dossiers à examiner en commission.

Des interprétations différentes de la mission des CCAPEX

Bien que le socle de compétence de la CCAPEX soit dans, tous les départements, conforme aux textes, son champ d'intervention a été perçu différemment. En effet, certaines commissions se sont confiées un rôle d'observation et d'élaboration d'une doctrine, sans examiner les dossiers

individuellement. D'autres, au contraire, examinent les dossiers au cas par cas, tel que prévu par les textes.

Des CCAPEX outils d'observation et d'évaluation de la coordination dans la prévention des expulsions

La CCAPEX a parfois été conçue comme un outil d'évaluation et d'amélioration des dispositifs existants ne traitant pas les dossiers ou seulement un très petit nombre pour se fixer une doctrine. Cette position peut être motivée par un fonctionnement de la prévention de l'expulsion relativement efficace sur le département ou par la nécessité d'établir un état des lieux préalable pour prendre la mesure de ce qui est à construire.

La lecture des règlements intérieurs permet, dans certains cas, d'établir précisément la mission assignée à la CCAPEX, mais le plus souvent l'éclairage apporté par les ADIL sur la pratique du fonctionnement de certaines commissions a été nécessaire pour mieux l'appréhender.

Le règlement intérieur de la CCAPEX 13 indique que, "conçue comme une opportunité pour apporter des solutions aux situations les plus complexes, la CCAPEX n'est pas nécessaire dans les cas où les situations sont éligibles aux dispositifs d'aide existants pour prévenir l'expulsion et n'est pas une commission de recours de ces dispositifs. En conséquence, le secrétariat peut décider de réorienter les demandes dont l'examen en séance n'apporte pas de valeur ajoutée à l'instruction par une instance décisionnelle. "

Le règlement de la CCAPEX 69 indique que sa mission "n'est pas de se substituer aux nombreux dispositifs existants (...) mais d'en évaluer le fonctionnement, d'en assurer la coordination et de veiller à leur articulation en vue de renforcer leur efficacité. Ainsi, de manière générale, la CCAPEX n'a pas vocation à traiter des situations individuelles des ménages menacés d'expulsion qui relèvent de dispositifs et d'instances différentes mais elle peut toutefois être saisie, à titre exploratoire, de situations complexes repérées aux fins d'analyse et de préconisations. "

La CCAPEX 77 "coordonne les actions des différents dispositifs de prévention des expulsions locatives et, à ce titre, s'appuie sur les deux commissions locales Meaux / Torcy et sur les agents du Pôle politiques sociales du logement de la DDICS pour les arrondissements de Melun Fontainebleau. ... ". Soulignons que les commissions locales ne sont pas instituées en CCAPEX. Elle "fixe une ligne politique aux commissions locales. La CCAPEX a une mission d'observation. Elle procède à une analyse qualitative des décisions en vue de leur harmonisation. Elle peut également mettre en place une approche expérimentale sur une zone définie, pour travailler, par exemple, sur les situations d'échec.. Elle est force de proposition et peut mettre en place des outils à la disposition des commissions locales "

L'éclairage des ADIL permet de relever une pratique similaire pour les CCAPEX 06, 92, 40 et hors du champ de notre échantillon pour les CAPEX 45, 81, 91 qui ont fait le choix de ne traiter qu'un nombre volontairement limité de dossiers représentatifs d'une situation de blocage rencontrée suffisamment fréquemment pour justifier un examen. L'objectif est de mettre en place des solutions partenariales ou, à défaut, d'alerter le plan national (CNAF, Ministère...) sur une nécessaire évolution réglementaire ou législative.

Le premier obstacle pratique a consisté à repérer les situations méritant examen : comment définir les situations et les types de dossiers relevant d'un examen en commission ? Les CCAPEX qui ont tenté cet exercice ont assez vite été confrontées à ses limites car cela suppose un repérage et une

définition en amont de ces situations ou une identification et un tri préalable à la saisine ou en séance par les membres de la commission.

Confrontées à cette difficulté, certaines CCAPEX ont même construit des cas d'école sur lesquels proposer des solutions.

Plus difficile encore sera, semble-t-il, de parvenir à partir de ces quelques dossiers, à fixer des orientations, une doctrine...

Et comment dans cette situation, la doctrine sera-t-elle portée à la connaissance des différents acteurs et mise en œuvre ? Cela suppose avant tout, l'existence de dispositifs de proximité sur la prévention des expulsions, efficaces et articulés, ce qui ne semble pas correspondre à la réalité.

Des CCAPEX, instances de traitement des dossiers

Les CCAPEX qui se veulent instances de traitement des dossiers peuvent avoir une approche plus ou moins large de leur champ d'intervention. Les filtres d'accès peuvent résulter de la définition des cas complexes ou de l'état d'avancement de la procédure.

La définition des cas complexes

Extraits de la circulaire du 31 décembre 2009 :

La compétence de la CCAPEX "doit plutôt concerner les situations les plus complexes pouvant déboucher sur un refus d'aide ou une suspension et les situations d'échec (par exemples : aide non remboursée, protocole non respecté, nouvel impayé, absence de reprise du paiement du loyer, mise en jeu de garantie, bail de sous-location ne glissant pas au profit du locataire, ...)"; "la saisine de la CCAPEX concernant ces situations pouvant être effectuée à tous les stades de la procédure de prévention des expulsions".

La circulaire du 31 décembre 2009 indique que la saisine de la CCAPEX doit concerner les situations "les plus complexes", quel que soit le stade de la procédure.

La définition des cas complexes ne va pas de soi. Le plus souvent cette définition est assez peu construite, les commissions ayant certainement considéré que ce point serait ajusté à l'occasion d'un premier bilan de fonctionnement lorsqu'elles disposeraient d'un recul sur les dossiers examinés. Certains règlements intérieurs ont cependant défini avec beaucoup de détails cette notion, qui suppose que l'organisme qui saisit la CCAPEX soit lui-même en mesure de fournir tous les éléments sur la situation. A défaut, ce filtrage nécessite un examen préalable approfondi du dossier que les CCAPEX ne sont pas en mesure d'organiser et de réaliser à ce jour. Deux CCAPEX (71, 77) organisent la définition des cas complexes dans la fiche de saisine. Ainsi, l'auteur de la saisine ne peut saisir la commission que s'il connaît suffisamment précisément la situation pour répondre aux critères contenus dans la fiche.

► *Des critères d'examen précisés sans définir la notion de cas complexes : CCAPEX 95*

La commission est compétente pour l'examen de dossiers :

- "des ménages ayant fait l'objet d'une procédure d'expulsion, des demandeurs d'un logement social reconnus prioritaires par la commission de médiation ou signalés par elle, des demandeurs de FSL dont la situation nécessite un examen particulier ; situations les plus complexes examinées par le service assurant le suivi des impayés de loyers pour les bénéficiaires de l'APL ; locataires de bonne foi menacés d'expulsion et pour lesquels le concours de la force publique a été requis" ;
- "des ménages percevant une aide au logement, qui risquent la suspension de cette aide car ils n'ont pas répondu aux propositions d'accompagnement social formulées par les services sociaux pour les aider à la résolution de leurs difficultés, la dette locative n'est pas traitée (plan d'apurement, dossier de surendettement...)" ;

- des ménages n'ayant pas répondu à l'offre d'accompagnement, ou pour lesquels aucun accompagnement n'a pu être mis en place ;
- des ménages pour lesquels la procédure d'expulsion se poursuit (impayés de loyer, troubles de voisinage, reprise du logement en fin de bail pour vente ou occupation personnelle) ;
- des situations pour lesquelles plusieurs dispositifs ont été proposés, mobilisés, mais que le ménage n'a pas saisi ou qui n'ont pas permis d'aboutir à la résolution des difficultés."

► *Des définitions peu construites des cas complexes : CCAPEX 13 et 92*

- CCAPEX 13 : ceux relatifs à des personnes menacées d'expulsion "qui habitent un logement en mauvais état ou qui connaissent des problèmes de santé grave ou de handicap" ou "dont le logement est occupé par des personnes très âgées ou par des parents isolés avec enfants ".
- CCAPEX 92 : ceux pour lesquelles l'intervention d'un seul acteur est insuffisante. Sont également pris en compte les difficultés sociales et financières (RSA, surendettement, accident du parcours professionnel et de la vie familiale...) et de l'occupation du logement (troubles de voisinage, suroccupation, insalubrité/indécence, décohabitation souhaitable...).

► *Des définitions sophistiquées : CCAPEX 33, 30 et 26*

CCAPEX 33¹³ : une distinction est faite en fonction de l'organisme qui saisit la commission. Le règlement comporte une annexe par organisme à l'origine de la saisine : CAF/CMSA, FSL, Préfecture, Banque de France ...

- Préfecture : situations pour lesquelles le travailleur social ou le conseiller de l'ADIL qui a réalisé l'enquête destinée au juge, estime opportun de saisir la CCAPEX considérant que le droit commun ne peut fonctionner, une seule aide ou un seul outil apparaissant insuffisant.
- Fonds Solidarité Logement : impayés locatifs ayant fait l'objet d'une décision du FSL de maintien, de rejet ou d'un accord de principe sous réserve. Les types de situations à orienter et à examiner en commission sont les suivants :
 - pour le parc privé, il s'agit des demandes d'aide ayant fait l'objet d'un rejet en raison d'un loyer trop cher ou d'un logement inadapté ou ayant fait l'objet d'un accord de principe sous réserve que le propriétaire privé n'engage pas de procédure judiciaire (cas où certains propriétaires entament tout de même une procédure) ou qu'un nouveau bail soit signé.
 - pour le parc public, il s'agit d'une demande d'aide ayant fait l'objet d'un accord de principe sous réserve que le bailleur public propose une mutation mais aucune proposition n'est faite.
- CAF et CMSA : impayés locatifs concernant des ménages bénéficiaires de l'AL ou de l'APL. Par exemple, il est prévu que la CAF/CMSA peut saisir la commission de dossiers dans lesquels apparaissent un refus du tiers payant par le bailleur ou si les versements du ménage sont inférieurs au loyer résiduel et qu'un plan apurement et/ou protocole a pu être établi (saisine possible à l'échéance du 5ème mois du plan) ou si le logement est manifestement inadapté ("inadapté" défini comme un montant de loyer excessif au regard des ressources de la famille, surface insuffisante au regard de la composition familiale) ou en cas d'assignation ou de non-respect plan judiciaire ou d'un protocole Borloo.

¹³ Annexe 4 : extrait du règlement Intérieur / CCAPEX 33

CCAPEX 30 :

Sont examinés en commission :

" Les situations pour lesquelles :

- l'aide au logement est ou risque d'être suspendue, notamment lorsqu'il y a impossibilité de mettre en place un plan d'apurement et/ou d'obtenir une aide du FSL ou alors des situations pour lesquelles une procédure judiciaire est maintenue alors que le locataire verse son loyer résiduel et respecte le plan d'apurement ;
- la taille du logement et/ou le montant du loyer sont manifestement inadaptés à la capacité financière et/ ou la composition familiale du ménage locataire ;
- une procédure est maintenue alors que le locataire verse un loyer résiduel et respecte un plan d'apurement ;
- le risque d'expulsion est avéré / Commandement de quitter les lieux délivrés et qui peuvent relever de la commission de surendettement ;
- le non-respect du protocole de la loi de cohésion sociale risque d'entraîner une dénonciation par le bailleur et une reprise de la procédure d'expulsion ;
- l'occupant verse des indemnités d'occupation "

CCAPEX 26 : le règlement propose une classification selon que la menace d'expulsion est liée à un impayé de loyer (trois sous-catégories sont envisagées : AL, APL, non bénéficiaire d'une aide au logement) ou à une autre cause (trouble de voisinage, litiges, congé). Pour chaque catégorie, différentes situations de difficultés sont envisagées avec indication de l'intérêt ou non du passage en commission.

Exemple pour un ménage non bénéficiaire d'aide au logement : versement insuffisant et loyer manifestement inadapté à la composition familiale ou /et aux ressources : examen en CCAPEX.

► Une sélection des cas complexes à partir du formulaire de saisine : CCAPEX 71 et 77

CCAPEX 71¹⁴ :

Plutôt qu'une définition des cas complexes dans le règlement intérieur, le formulaire de saisine permet de limiter la compétence de la commission aux cas les plus complexes. Deux questions sont posées et le dossier ne peut être présenté en commission que s'il répond au moins à deux critères cumulés.

Ainsi, l'organisme ou la personne qui saisit la commission doit cocher sur le formulaire au moins l'un des critères suivants rempli par le ménage:

- impayé de loyer pris en charge par un garant personne physique ou personne morale (LOCA PASS,...)
- accord du FSL en cas d'impayé de loyer : aides financières, accompagnement
- décision de suspension de l'AL ou de l'APL
- impossibilité de mettre en place un plan d'apurement ou un protocole réaliste et adapté
- non-respect du plan d'apurement (négocié avec bailleur ou issu de la commission de surendettement Banque de France), des délais du juge ou du protocole par le locataire
- assignation en vue de l'expulsion pour un motif autre que l'impayé de loyer (trouble de voisinage, défaut d'assurance, récupération de logement en fin de bail)
- signification du commandement de quitter les lieux
- demande de concours de la force publique
- avis et/ou recommandations non suivis d'effet dans un délai de 6 mois suite à l'avis ou recommandation de la CCAPEX.

A ce premier critère doit s'ajouter un second parmi ceux-ci:

¹⁴ Annexe 5 : Formulaire de saisine / CCAPEX 71

- personne ayant déposé un dossier de surendettement incluant la dette de loyer
- endettement étendu à l'ensemble des charges (loyer, charges locatives, assurance habitation)
- existence d'une précédente procédure d'expulsion
- logement inadapté (taille, coût, indécence du logement...)
- personne ne respectant pas plusieurs obligations du locataire (entretien du logement, paiement de l'assurance habitation, jouissance paisible des lieux, paiement du loyer et des charges).

CCAPEX 77¹⁵ :

Le formulaire demande que soit renseigné le motif de la saisine. Seuls les dossiers présentant une certaine complexité sont retenus :

- dettes supérieures 4 575 euros avec réticence du bailleur à user du dispositif FSL ;
- manque d'implication du bailleur pour maintenir le locataire dans les lieux ou réticence, voire impossibilité du bailleur à le reloger ;
- situation présentant une forte disproportion loyer – ressources empêchant un maintien dans le logement (selon les critères FSL) ;
- annulation de la décision d'intervention du FSL, pour non reprise du paiement du loyer ;
- dossier impayés chronique de loyer suivi depuis plus de 5 ans ;
- situation connue tardivement et sans perspective de résolution par les dispositifs existants ;
- dénonciation de protocoles ;
- non-respect ou recours inadapté à la procédure judiciaire ;
- troubles de jouissance remédiable avec refus du bailleur de maintien dans les lieux ;
- absence totale de solution personnelle ou de relogement au moment de l'expulsion associée à une extrême fragilité (handicap, problèmes de santé graves).

Les procès-verbaux des réunions des commissions ayant défini la notion de cas complexes révèlent que les dossiers examinés ne sont pas plus complexes que ceux examinés par d'autres n'ayant pas conduit de réflexion sur la sélection des dossiers. Ceci est lié au manque d'instruction en amont des dossiers. Comment appliquer une définition sophistiquée du cas complexe à un dossier pour lequel on ne dispose que de très peu d'éléments ?

Une saisine en fonction de l'état d'avancement de la procédure

Les règlements ont parfois prévu une intervention selon le stade de la procédure d'expulsion et, plus rarement, par rapport à un montant d'impayé.

Le règlement de la CCAPEX 12 énonce que toutes les situations d'expulsion locative seront examinées à partir de l'envoi du commandement de libérer les lieux ou de l'assignation pour les situations particulièrement difficiles (non définies) ou de l'existence d'un impayé au sens des organismes payeurs des aides personnelles.

Le règlement initial de la CCAPEX 57 distingue les ménages bénéficiaires d'aides personnelles au logement des non bénéficiaires. Si le ménage est allocataire, la CAF/CMSA saisit la CCAPEX uniquement pour les cas complexes : impayé¹⁶ supérieur à 3 000 € au moment du signalement ou impossibilité d'établir un plan d'apurement ou non- respect d'un plan d'apurement ou existence d'une dette à l'issue du plan. Pour les non allocataires, la CCAPEX ne pourra être saisie que des

¹⁵ Annexe 6 : Formulaire de saisine / CCAPEX 77

¹⁶ En prenant en compte la définition de l'impayé en matière d'APL : deux loyers bruts (loyer + charges) ou trois loyers nets (loyer + charges - APL)

situations jugées économiquement sensibles (situations non définies dans le règlement) et ayant fait l'objet d'une assignation.

Celui de la CCAPEX 94 retient l'examen des situations des ménages :

- après le stade de l'assignation en lien avec le bureau des expulsions de la préfecture,
- à la demande de la CAF, les dossiers relevant de dérogations aux règles de la gestion sociale des aides au logement.

La notion de cas complexes vient ici compléter le champ d'intervention de la CCAPEX :

- "les situations particulières complexes" : l'existence d'une dette locative importante (plus de 6 mois d'impayés), une situation familiale particulière, la durée de l'existence d'un trouble.

Par exception : une large ouverture du champ d'intervention

Parmi les CCAPEX qui ont fait le choix de traiter les dossiers des ménages en impayé, certaines commissions ont défini très largement leur champ d'intervention au risque peut être de se trouver dépassées par le nombre de dossiers à traiter. Elles ne sont pas très nombreuses.

- CCAPEX 78: "La commission étudie tous les dossiers dont l'assignation à comparaître devant le tribunal d'instance a été notifiée au Préfet. Elle peut également être saisie au stade de l'assignation par le locataire et le bailleur".
- CCAPEX 10: "La CCAPEX se saisit systématiquement de toutes les assignations, commandements de quitter les lieux et réquisitions transmis au représentant de l'Etat".

La conséquence directe d'un champ d'intervention très large se manifeste dans le nombre de dossiers présentés en commission. La CCAPEX des Yvelines a examiné 2 182 dossiers au 31 octobre 2011 (alors qu'un seul passage en commission prévu) et celle de l'Aube presque 2 000 dossiers (plusieurs passages en commission possibles).

Une possibilité de saisine utilisée par quelques membres de la CCAPEX

L'initiative de la saisine

Les règlements intérieurs des CCAPEX prévoient généralement que la saisine de la CCAPEX est ouverte à tous ses membres. En revanche, sur l'échantillon de 20 règlements examinés, 4 n'ouvrent cette possibilité ni aux bailleurs, ni aux ménages locataires.

En pratique, la saisine est actuellement le fait de quelques membres de droit, principalement la CAF et la préfecture. Dans certains départements, la saisine est à 100 % le fait de l'un ou de l'autre.

Les CAF disposent d'un outil informatique pour gérer le passage des dossiers complexes en commission CCAPEX (Coral). L'édition des dossiers à passer en commission est donc réalisée automatiquement à partir des critères définis par la CAF et le règlement intérieur. L'état du dossier dans la procédure de traitement des impayés est restitué. On peut ainsi savoir que, par exemple, le concours du FSL a été refusé ou encore le plan d'apurement non fourni.

Ce transfert peut générer un grand nombre de dossiers. Ainsi, la CCAPEX 57 a été de 912 demandes ce qui l'a conduite à un tri réalisé par le secrétariat de la commission et le conseiller technique logement de la CAF pour aboutir à une sélection de 276 dossiers relevant de la commission.

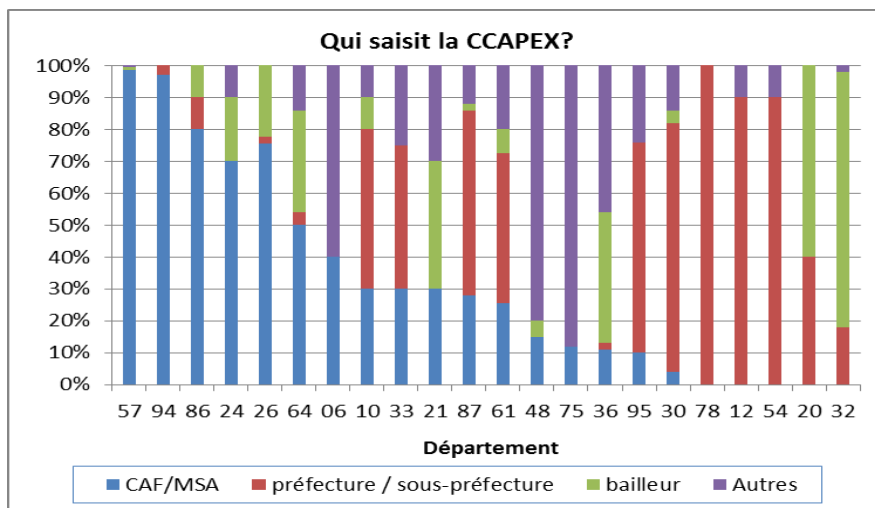
La CCAPEX 12 a, pour l'instant, fait le choix de ne pas présenter en commission le listing des allocataires en impayés qui lui est transmis par la CAF.

Dans le département du Val d'Oise, la CAF a récemment créé une cellule "impayés de loyers", avec le recrutement de plusieurs agents ; la personne qui travaillait à la CDAPL anime cette équipe. Lorsque ce service sera opérationnel et que la convention CCAPEX/CAF, actuellement en cours d'élaboration, précisant les critères que devront remplir les dossiers signalés par cet organisme à la commission, aura été signée, il est vraisemblable qu'un nombre plus important de situations en précontentieux ou en début de procédure contentieuse sera traité, notamment dans le parc privé. La notion de dossiers complexes est en cours de définition entre la CAF et la DDCS. Il s'agira par exemple de dettes locatives supérieures à 5 000 € sans droit à l'AL ou l'APL en raison de ressources supérieures au plafond réglementaire, de la suspension des droits AL ou APL pour défaut de plan d'apurement, de situations relevant d'aides croisées avec nécessité au préalable pour les ménages de reprendre le paiement même partiel du loyer et d'accepter l'accompagnement social.

Concernant les préfectures, certaines saisissent très fréquemment les CCAPEX au stade de l'assignation ou du concours de la force publique. Dans ce dernier cas, on retrouve les départements qui ont supprimé les commissions qui intervenaient au stade de l'expulsion (CCAPEX 12, 30).

Les résultats de l'enquête montrent que les ménages locataires ne saisissent pas la CCAPEX, hormis dans l'Indre (35% de dossiers), le Nord (37% de dossiers) et la Dordogne (20% de dossiers).

Lecture : n° de département de la CCAPEX en abscisse



Dans certains départements la CAF réalise 70% à 100% des saisines : Moselle, Val-de-Marne (il s'agissait des premières réunions et des premières applications de l'outil Corali), Vienne, Dordogne, Drôme.

Dans le Gard, le Val d'Oise, les Yvelines, la Meurthe-et-Moselle, l'Aveyron, la saisine émane très majoritairement de la préfecture qui transmet les dossiers soit au stade de l'assignation (Yvelines, Val d'Oise et Meurthe-et-Moselle), soit au stade de la demande de concours de la force publique (Gard, Aveyron).

L'insuffisante communication à destination du grand public et son impact sur la saisine

Même lorsque la saisine de la commission est totalement ouverte aux locataires en impayés et aux bailleurs, il convient de s'interroger sur les moyens mis en place pour leur permettre de connaître son existence, son rôle et la possibilité de la saisir.

Dans la majorité des départements étudiés, on note une absence de réflexion sur les moyens de faire connaître la CCAPEX et même parfois une certaine réticence à trop la dévoiler au public de peur d'un engorgement administratif. Ces questionnements rejoignent très certainement les incertitudes sur le champ d'intervention réel de la commission.

Néanmoins, il ressort de l'enquête qu'environ la moitié des CCAPEX a mis en place un formulaire de saisine-type. Selon les cas, celui-ci est distribué soit uniquement par le secrétariat, soit par ses membres.

Le plus souvent, l'ADIL est chargée d'informer les différents services sur l'existence et le fonctionnement de la commission, éventuellement sous forme de sessions de formation. Elle participe parfois à l'élaboration d'outils de communication, tels que des dépliants ou des courriers. Par exemple, dans l'Aube, des schémas et des courriers types d'information ont été créés.

Dans les Landes, la CCAPEX s'appuyant sur l'ADIL prépare un plan de communication qui devrait être lancé courant février avant la fin de la trêve hivernale.

Il comporte principalement deux volets :

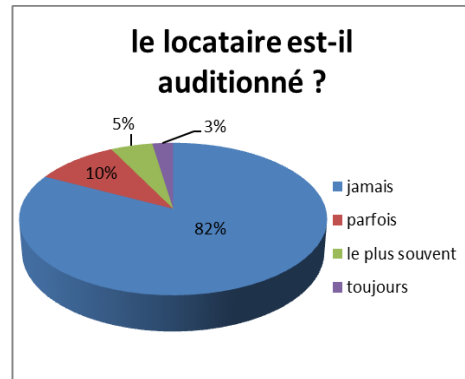
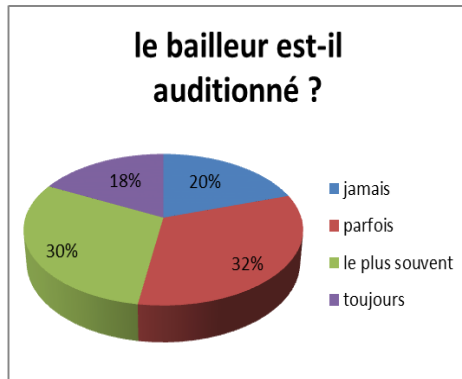
- la diffusion d'un guide pratique à destination de tous les acteurs de la prévention des expulsions présentant le dispositif de prévention dans le département et le rôle de la CCAPEX ;
- une campagne de communication en direction des ménages en impayés locatifs, notamment grâce à la diffusion d'un dépliant grand public¹⁷.

Dans l'Indre, les conseillers juristes de l'ADIL n'hésitent pas à suggérer aux consultants de saisir la commission. Ceci explique en grande partie le pourcentage important de saisines par les bailleurs et locataires (respectivement 35 et 40% des saisines).

Dans les autres départements, les ménages ne saisissent pas ou très peu la CCAPEX. Le travail réalisé par l'Indre prouve que ceci s'explique en grande partie par la méconnaissance de l'existence et du rôle de la commission. Or, il nous paraît important de ne pas négliger la possibilité offerte aux ménages ou aux bailleurs de la saisir. On peut imaginer que le ménage qui saisit la commission sera plus enclin à fournir des informations sur sa situation et à suivre les recommandations. Le lien entre la consultation en ADIL et le passage en CCAPEX pourrait être renforcé.

¹⁷ Annexe 7 : Dépliant ADIL 40 " Prévention des impayés de loyers / Bien choisir son logement "

L'invitation du bailleur et du locataire à la réunion de la commission



Les ménages locataires ne sont généralement pas invités à participer à la réunion de la commission qui traitera de leur dossier. Quelques exceptions sont toutefois à signaler :

- La CCAPEX 12 reçoit tous les locataires : les dossiers sont au stade du concours de la force publique, il s'agit donc de donner une dernière chance au locataire avant expulsion effective.
- La CCAPEX 24 ne reçoit pas les locataires, mais soit l'ADIL a été en mesure d'instruire en amont le dossier et rapporte à la CCAPEX les éléments de blocage, soit le ménage n'était pas connu et l'examen de son dossier est ajourné dans l'attente d'une rencontre du ménage par l'ADIL.
- La CCAPEX 40 a adopté le même schéma de fonctionnement. Les locataires sont rencontrés en amont pour instruction de leur situation A défaut, il est demandé aux organismes chargés de l'enquête financière et sociale de rencontrer le ménage et analyser sa situation.
- Enfin la CCAPEX 77, pour les dossiers les plus difficiles (dettes de loyers anciennes avec indemnisation préfectorale par exemple), ajourne l'examen du dossier et adresse un courrier invitant le locataire à se présenter à la réunion suivante. La démarche semble efficace, les locataires se déplacent.

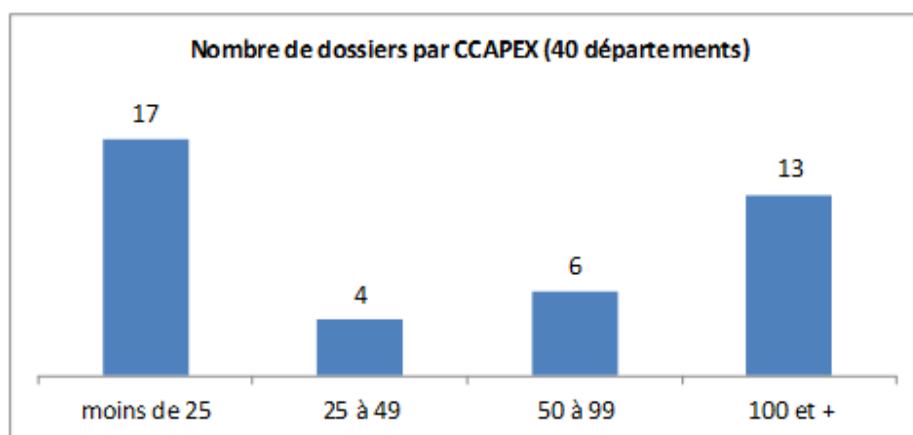
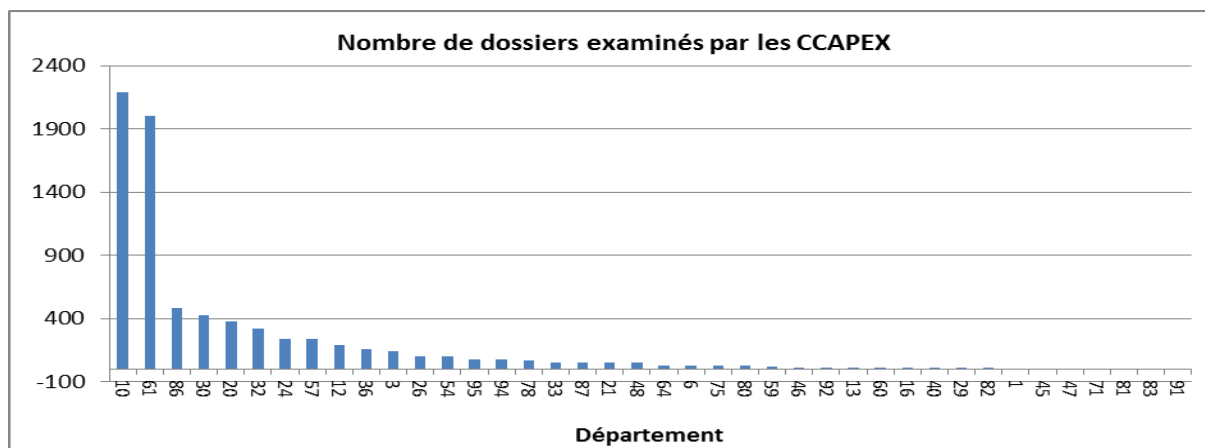
Les bailleurs sociaux sont invités dans près de 50 % des cas à participer à la commission pour les dossiers des locataires relevant de leur parc. Les bailleurs privés ne le sont, à l'inverse, quasiment jamais.

Mais une nouvelle orientation se dégage dans quelques départements : un courrier est adressé par le secrétariat au locataire et au propriétaire pour les inviter à fournir tous les renseignements utiles sur leur situation (cf. § L'instruction des dossiers).

L'impact de ces orientations sur le nombre de dossiers examinés

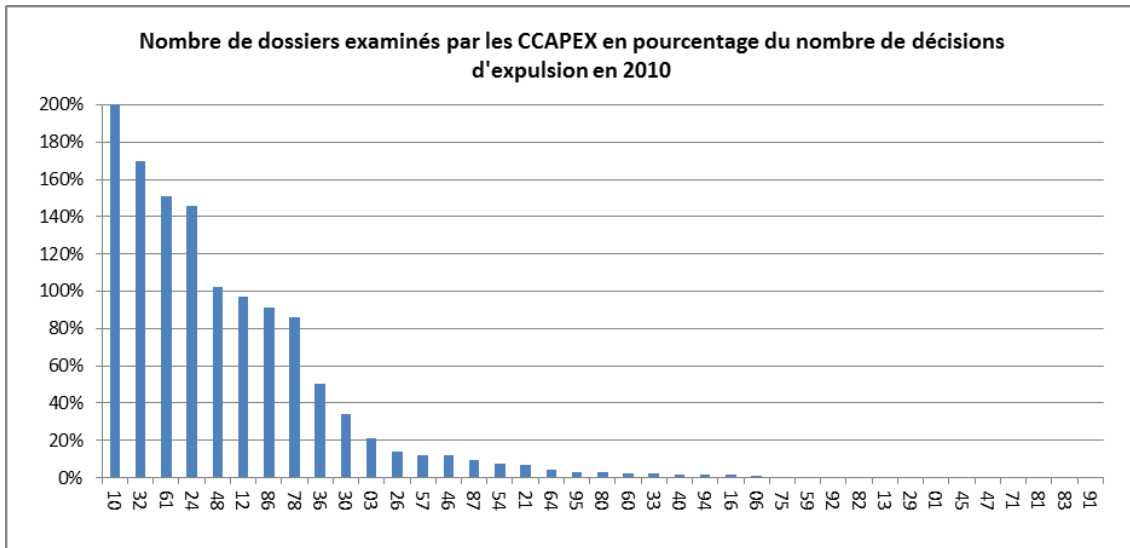
A la question combien de dossiers ont été examinés par la CCAPEX de votre département fin octobre, la réponse est la suivante :

- 6 942 dossiers ont été examinés par 13 CCAPEX. Ces CCAPEX assurent le traitement de 90 % des dossiers (à elle seule, la CCAPEX des Yvelines, au 31 octobre 2011, a examiné 2 182 dossiers, la CCAPEX de l'Aube 2 000 dossiers et la CCAPEX 61, 481 dossiers).
- 84 dossiers ont été examinés par 17 CCAPEX. Chacune en traite moins de 25.



Les écarts conséquents en nombre de dossiers d'un département à l'autre ne permettent cependant pas de tirer des conclusions sur l'efficacité des CCAPEX qui ont commencé à fonctionner à des dates différentes et qui ont fait des choix différents dans leurs modalités d'intervention. On retrouve ici clairement les deux orientations retenues par les CCAPEX pour leur mode de fonctionnement : la CCAPEX est soit une instance de traitement des dossiers, soit une instance d'observation et d'évaluation de la coordination dans la prévention des expulsions.

Lecture : n° de département de la CCAPEX en abscisse



Le graphique ci-dessus souligne l'hétérogénéité de la pratique des départements :

- 4 départements traitent un nombre de dossiers plus important que le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion avec ou sans délais. Ce sont des départements dans lesquels les dossiers sont examinés plusieurs fois en commission.
- 4 départements en traitent près de 80 % à 100 %.
Pour la CCAPEX 78 cela s'explique par le fait que la saisine émane de la préfecture (100 %) qui transfère à la CCAPEX tous les dossiers pour lesquels ils reçoivent copie de l'assignation. Le nombre de dossiers correspond quasiment au nombre d'assignations, aucune sélection n'est opérée pour tenir compte de la complexité du dossier mais un seul passage en commission est réalisé.
- 32 départements examinent un nombre de dossiers sans rapport avec le nombre de décisions judiciaire d'expulsion.

Une instruction et une coordination à renforcer

Une nécessaire connaissance de la situation réelle du ménage

Extrait de la circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008 :

" L'instruction et le suivi des dossiers des locataires:

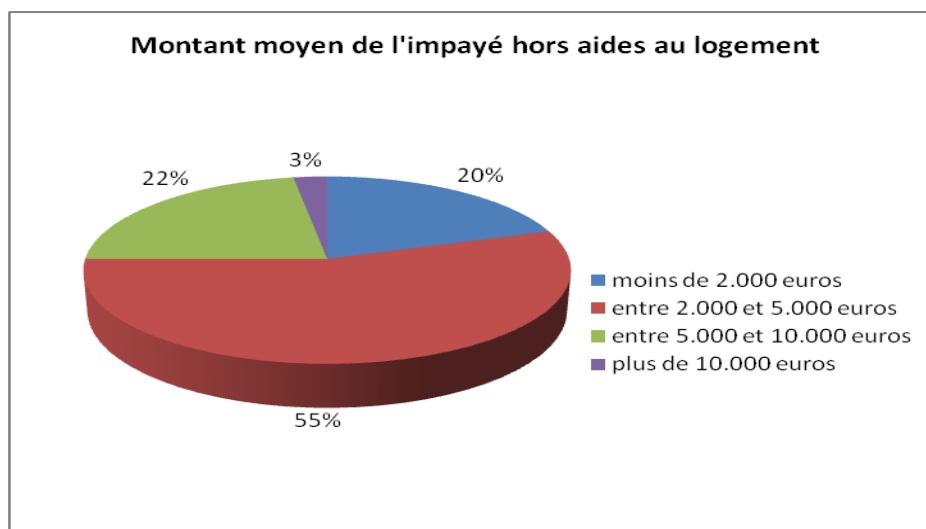
L'instruction et le suivi des dossiers restent assurés, sur leur champ de compétence respectif, par les personnels de l'Etat affectés à l'instruction des dossiers de la CDAPL, les personnels du Conseil général (FSL et service social départemental) et ceux des CAF et CMSA pour les dossiers des bénéficiaires d'AL."

"En outre, par voie de convention, la commission peut décider de confier l'instruction et le suivi de la totalité des dossiers d'impayés locatifs :

- aux organismes payeurs des aides personnelles au logement (CAF et CMSA),
- à un organisme dans lequel l'Etat et le Conseil général sont membres de droit au sein du conseil d'administration : c'est le cas des associations départementales d'information sur le logement (ADIL) dont certaines assurent dans le cadre des instances existantes l'instruction et le suivi des dossiers,
- à un groupement d'intérêt public (GIP)."

Le montant de l'impayé

L'un des points essentiels à connaître concernant le ménage est le montant exact de l'impayé locatif au jour de l'examen du dossier par la CCAPEX. Il ressort de l'enquête les éléments suivants :



Le montant de la dette indiqué en réunion reste encore souvent approximatif : la CAF dispose d'une information recueillie au moment du signalement, donc relativement ancienne, et le bailleur estime souvent que le montant réel de la dette est supérieur. Plusieurs ADIL participant aux réunions des commissions ont fait ce même constat¹⁸.

¹⁸ Bilan de la CCAPEX 57 : concernant la réalité du montant de la dette, la CAF mentionne un montant de dette au moment du signalement, c'est-à-dire datant d'au moins 6 mois. Quant aux montants indiqués sur les questionnaires fournis par les bailleurs et les locataires, ils sont différents. Enfin, à l'occasion de la saisine du service social du département, le montant est encore différent. Exemple : Pour Mme. X : la CAF a saisi la CCAPEX pour un impayé de loyer de 2 717,28 €, or, le bailleur indique 5 043,87 €. La même difficulté est constatée sur la réalité du montant du loyer, des aides au logement et les revenus des ménages.

Alors que le montant des impayés s'élève pour 55 % des dossiers à un montant compris entre 2 000 et 5 000 euros, les procès-verbaux des réunions montrent que l'orientation proposée au ménage est plutôt tournée vers la reprise de contact entre bailleur et locataire et la mise en place d'un plan d'apurement pour assurer le maintien de l'aide.

Le secrétariat tente de s'assurer de la mise en œuvre de démarches préalables dans le cadre du droit commun pour retenir l'éligibilité du dossier (plan d'apurement, saisine CAF/CMSA, du FSL, d'une commission locale d'impayés de loyer CIL /CPIL).

La mise à disposition auprès des secrétariats des CCAPEX de l'outil "CAFPRO"¹⁹ est donc fortement souhaitée. Parfois, la CAF se connecte à ses bases de données en réunion pour compléter les renseignements connus.

L'instruction des dossiers

Du règlement intérieur...

La volonté de faire réaliser une véritable instruction par les secrétariats n'apparaît pas dans les règlements intérieurs. Sa mission semble se limiter à l'actualisation des informations sur la situation financière, sociale et juridique du ménage et à l'organisation des réunions.

Quelques exceptions toutefois :

- Extrait du règlement intérieur de la CCAPEX 94 :

Le secrétariat est chargé :

- "d'instruire les dossiers transmis
- d'évaluer les situations du ménage et proposer des solutions à la commission "

- Extrait du règlement intérieur de la CCAPEX 31 :

"Une réunion préparatoire se tiendra un mois avant la réunion de la commission. Les représentants des organismes payeurs, du Conseil général et de la Direction Départementale de la Cohésion sociale examinent les dossiers soumis à la commission. A cette occasion, ils réuniront les éléments nécessaires et lanceront les consultations qui viseront à recueillir les données pour un examen des dossiers qui seront présentés en commission ".

La Haute Garonne est le dernier département de notre échantillon à avoir mis en place sa CCAPEX et la première réunion de fonctionnement effectif avec traitement de dossiers est intervenue au mois d'octobre 2011. Le déroulement des deux premières réunions montrent cependant que la préparation des dossiers consiste davantage en une actualisation des informations sur la situation des ménages plutôt qu'en une réelle instruction.

...à la pratique

Dans aucun département (à l'exception de celui des Pyrénées-Atlantiques qui l'a déléguée au PACT) il n'est envisagé d'en confier l'expertise à un opérateur unique qui aurait en charge d'accompagner et aider le locataire dans la recherche de solutions adaptées. Pourtant, la circulaire prévoyait cette possibilité.

S'agissant d'un dispositif ne se substituant pas au droit commun, la CCAPEX semble, pour une part importante des dossiers, saisie lorsque le lien avec le ménage est rompu ou n'a jamais été établi : il ne répond ni aux diverses sollicitations du bailleur, ni aux demandes de mise en place d'un plan d'apurement formulées par la CAF. En l'absence d'instruction du dossier en amont, les causes de

¹⁹ Le service CAFPRO donne accès à la consultation du dossier des allocataires et est réservé à certains partenaires de la CAF.

son silence restent inconnues de la commission : a-t-il de réelles difficultés ? Un évènement récent (rupture familiale, perte d'emploi, problème de santé) a-t-il compromis l'équilibre du budget de la famille ? Existe-t-il un conflit avec le propriétaire ?

Aucune réponse ne peut être apportée, car le ménage n'a pas été rencontré en amont et n'est pas non plus invité à la réunion.

Dans ces circonstances, la commission ajourne le dossier et fait une recommandation invitant le service social à prendre contact avec le ménage.

Le passage en commission semble le plus souvent déconnecté de l'enquête financière et sociale qui doit être réalisée dans le délai de deux mois avant l'audience. Les liens ne semblent pas établis ni avec les services du Conseil général, ni avec la préfecture pour disposer du contenu de cette enquête lorsqu'elle existe.

La procédure judiciaire se déroule sans que l'on tente de mettre en place des passerelles entre les deux dispositifs tout du moins jusqu'à la demande de concours de la force publique. Certes, le délai entre l'assignation et l'audience est court (deux mois au minimum), mais s'il ne suffit pas, un report de l'audience peut être demandé au juge.

Tout ce temps pourrait être mis à profit pour apporter des réponses aux difficultés du ménage, tant en matière de rétablissement du budget, de plan d'apurement que de relogement.

Les premiers bilans soulignent la nécessité d'intervenir le plus en amont possible et de construire une véritable offre de services auprès des ménages en difficulté.

Des évolutions positives ont toutefois été repérées ainsi :

- La CCAPEX 78 a décidé qu'à partir du 1^{er} janvier 2012, dès réception de la copie de l'assignation, elle informera le locataire que son dossier sera étudié en commission et l'invitera à fournir toutes informations utiles sur sa situation et les motifs de l'existence de la dette locative. Ce même courrier lui proposera de rencontrer l'ADIL pour étudier l'aspect juridique de son dossier, les services sociaux pour un examen des aides envisageables et insistera sur sa nécessaire présence à l'audience.
- Lors des réunions de la CCAPEX 77, le Préfet décide parfois pour des dossiers particulièrement délicats (indemnisation préfectorale ancienne du bailleur) d'inviter pour audition les locataires concernés et une reprise du paiement des loyers peut être actée.
- Le secrétariat de la CCAPEX 57 adresse un questionnaire aux locataires et aux bailleurs pour actualiser les informations nécessaires à l'examen du dossier. En 10 mois, 552 questionnaires ont été envoyés aux deux parties : 145 ont été réceptionnés (soit 26% de réponses) dont 56 renseignés par des locataires et 89 par les bailleurs. Ce faible taux de retour est pour l'instant expliqué par la nouveauté de la procédure et le court délai de réponse. Les renseignements n'ont qu'un caractère déclaratif.

Certaines commissions parviennent à travailler différemment dans les départements où le dispositif de prévention des expulsions est le plus abouti. Ainsi, dans les départements de la Dordogne et celui des Landes, le dispositif est construit de telle sorte que le ménage qui ne ferme pas sa porte pourra rencontrer l'ADIL ou une autre structure associative missionnée pour réaliser un diagnostic juridique, social et financier.

Dans ces départements ruraux, les ménages ont été rencontrés en amont et toutes les solutions permettant le traitement de leurs difficultés ont déjà été envisagées et s'ils saisissent directement la

CCAPEX, il leur est demandé de prendre contact avec l'ADIL ou la structure également missionnée pour réaliser ce diagnostic.

| Une coordination entre les partenaires à améliorer

CCAPEX et CAF/ CMSA

La CAF et la CMSA deviennent des acteurs incontournables dans la prévention des expulsions puisqu'elles ont en charge le traitement et la gestion des impayés, des contestations et des demandes de remises de dettes pour tous les bénéficiaires d'aides au logement, quel que soit le parc et la nature du logement (public/privé – location/accession/foyer). Le traitement des impayés APL, antérieurement pris en charge par les CDAPL, incombe désormais aux organismes payeurs, la CAF et la CMSA.

Une réflexion a été conduite en amont par la CNAF et la CCMSA afin de donner aux CAF et CMSA des orientations pour sélectionner les dossiers à présenter en CCAPEX ; les suivis législatifs AL et APL (octobre 2010) décrivent toutes les situations justifiant l'intervention des CCAPEX.

Dans tous les départements pourvus d'ADIL, la CAF s'appuie sur l'ADIL qui peut apporter aux ménages en difficulté une information sur les aides financières envisageables et effectuer une analyse juridique de la situation. Certaines CAF ont organisé ce partenariat et adressent au ménage un courrier l'informant des services que peut lui apporter l'ADIL (CAF 24, 13, 40, 06...).

La CAF ou la CMSA ayant connaissance d'un impayé adresse aux ménages un courrier de demande de plan d'apurement en indiquant qu'à défaut, l'aide au logement sera suspendue. Si le ménage n'a pas répondu à sa demande ou lorsque le bailleur refuse le tiers payant, elle saisit la CCAPEX.

Elle renvoie, si nécessaire, les personnes en difficulté principalement :

- vers les services sociaux du Conseil général,
- vers les services chargés de l'ASSL dans le cadre du FSL,
- vers les services sociaux des bailleurs publics.

Un accompagnement ciblé (sur les premiers impayés) ou global (avec prise en compte de la famille et de la gestion de l'ensemble du budget) est parfois offert par certaines caisses.

A Rennes par exemple, la prise en charge débute dès l'enregistrement de l'impayé. Les techniciens conseils du service prestations signalent les impayés auprès du pôle logement qui prend tout de suite contact avec les services sociaux du Conseil général. Si l'allocataire n'est pas accompagné, le référent social de la CAF propose une visite à domicile.

A Bayonne, en fonction de la situation de l'allocataire, un conseiller en économie sociale et familiale (CESF) de la CAF peut proposer une visite à domicile²⁰.

Dans les Alpes Maritimes, la CAF a créé une structure dédiée à l'offre de service logement composée d'un conseiller technique logement et d'un service spécialisé. Les personnes travaillant dans ce service sont compétentes en matière de traitement des prestations, formées aux procédures judiciaires d'expulsion, au droit des baux, à la relation partenariale et à la médiation/négociation. En interne, les dossiers sont examinés tant par le service des prestations

²⁰ La prévention des expulsions : dossier repère 3 février 2011

que par celui de l'action sociale. En externe, le service s'appuie sur la mobilisation de tous les acteurs concernés par le traitement des impayés de loyers.

Dans les départements où la CAF ou la CMSA ne disposent pas de tels services, ce n'est qu'au jour où le dossier est examiné en commission et souvent parce que les liens sont rompus, tant avec la caisse qu'avec le bailleur, que la CCAPEX préconise, via les services sociaux de l'action sociale, une reprise de contact avec le ménage locataire. Au moment où la commission est saisie, un an ou même plus, a pu s'écouler depuis le premier impayé. Il serait sans aucun doute plus efficace d'agir en amont et donc sur une dette moins importante.

Ce constat vient d'être établi par la CCAPEX 57 : elle est saisie, pour plus d'un dossier sur deux, par les services de la CAF du fait de la non fourniture d'un plan d'apurement. Elle préconise dans son bilan de poursuivre la réflexion sur le dispositif de prévention des expulsions autour d'un accompagnement dans la mise en place et le suivi des plans d'apurement. En effet, dès le signalement de l'impayé locatif, un accompagnement du locataire pourrait être mis en place afin d'établir un diagnostic de sa situation et l'orienter vers les solutions les plus adaptées : le fonds de solidarité logement, les services sociaux, la commission de surendettement, un relogement ...

Du fait du transfert de compétence des CDAPL vers les CAF, de nombreuses questions sont apparues dans les réunions CCAPEX, sur les conditions de mise en place des protocoles de la loi de Cohésion sociale²¹.

Lors d'une réunion d'une CCAPEX, il a ainsi été demandé à la commission de formuler une recommandation incitant à une dérogation aux textes législatifs ou réglementaires, soit pour admettre l'établissement d'un protocole de cohésion sociale sur une longue période (la durée de deux ans ne permettant pas l'établissement d'un plan d'apurement réaliste au regard d'un montant de dette important), soit pour réaliser un protocole alors que la dette était apurée par le locataire sous réserve du montant de l'aide à obtenir (par rappel sans prescription depuis le jugement de résiliation du bail).

Dans les deux cas, la majorité des membres de la commission a refusé cette orientation. Cependant, la question des dettes supérieures à 10 000, 20 000 ou 30 000 euros nécessite inévitablement des échanges en CCAPEX et une meilleure connaissance partagée des réponses apportées par la loi en matière de surendettement.

²¹ Loi du 18.1.05 : art. 98

CCAPEX et commission de surendettement ²²

Décret du 26 février 2008 : art. 2

" A sa demande, au moins un représentant de la commission de surendettement des particuliers peut participer à la CCAPEX avec voix consultative".

La circulaire du 14 octobre 2008 recommande d'inviter le président de la commission de surendettement à participer aux travaux d'élaboration de la charte pour la prévention des expulsions locatives. Elle ajoute : "il vous est demandé de veiller à ce qu'un représentant de la commission de surendettement soit présent et soit en capacité de donner les éléments d'information facilitant l'adaptation des avis de la commission à la situation des ménages en procédure de surendettement". Ce texte incitait déjà à l'échange d'informations entre les commissions.

Elle donne comme exemple de recommandation des "informations à destination de la commission de surendettement afin que celle-ci prenne en compte dans le traitement d'ensemble de la situation de surendettement du ménage, les aides financières qui peuvent lui être accordées pour aider à solder sa dette locative (aides du FSL, des CAF ou CMSA, des CCAS) sans que puissent être inclus les rappels potentiels d'aide personnelle au logement".

Circulaire relative au surendettement du 29 août 2011 :

Cette circulaire incite à la création d'un lien avec la CCAPEX. Elle prévoit notamment qu'à "la demande du président, du vice-président ou de leur délégué, le secrétariat de la commission de surendettement peut signaler au service de l'Etat chargé de la CCAPEX un dossier en cours d'instruction et l'issue de celui-ci". Parallèlement, "le Préfet demande à la CCAPEX d'informer la commission, lorsqu'elle en a connaissance, des dossiers pouvant la concerner et la sollicite pour recueillir son avis. Le cas échéant, un représentant de la commission participe aux réunions de la CCAPEX."

Les règlements intérieurs des CCAPEX étudiés montrent qu'un représentant de la commission de surendettement compte parmi les membres consultatifs de la commission. En pratique, leur présence effective lors des réunions est peu fréquente. Dans quelques cas seulement, le secrétariat de la CCAPEX aura recueilli au cours de l'instruction du dossier des éléments de la part de la commission de surendettement.

Plusieurs d'entre eux ont fondé leur refus de participer à la CCAPEX sur la protection du secret. En effet, leur participation à la commission de surendettement implique un strict respect de la confidentialité. Les membres de la CCAPEX sont également soumis au secret professionnel par la loi, obligation rappelée soit par une clause du règlement intérieur de la commission, soit par une charte de confidentialité. Sous peine de condamnation pénale, les membres de ces commissions, ainsi que les personnes participant à ses travaux en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, sont tenus au secret professionnel²³.

Le secret professionnel lie donc tous les membres et participants des deux types de commissions mais c'est la protection du secret bancaire qui semble poser problème. Ce secret est expressément levé en faveur des commissions de surendettement des particuliers²⁴, mais pas pour la CCAPEX. Néanmoins, il semble que la présence du représentant de la commission de surendettement au sein de la CCAPEX ne vise pas à la délivrance d'informations bancaires sur le ménage, protégées par le secret, mais d'informations relatives au stade d'avancement des différentes procédures, afin de savoir notamment si le dossier a déjà été jugé recevable par la commission de surendettement ou

²² Il existe au moins une commission de surendettement dans chaque département. Son secrétariat est assuré par la Banque de France.

La commission départementale de surendettement examine la recevabilité du dossier déposé par le débiteur puis, sous réserve qu'il soit recevable, son orientation :

- soit la commission traite le dossier en mettant en œuvre les mesures classiques de traitement du surendettement (élaboration d'un plan de redressement, rééchelonnement, moratoire, effacement partiel des dettes...);
- soit la commission recommande au juge du tribunal d'instance, dans le cadre d'une procédure de rétablissement judiciaire avec ou sans liquidation judiciaire, un effacement des dettes du débiteur surendetté.

²³ Code pénal : art. 226-13

²⁴ Code de la consommation : L.331-3 al. 8

encore si un plan conventionnel de redressement est en cours d'élaboration. En se tenant à ce rôle, le représentant ne serait donc pas amené à dévoiler des informations relevant du secret bancaire. Ces informations pourraient permettre d'adapter au mieux, et au bon moment, les avis ou recommandations de la CCAPEX à la situation du ménage.

La procédure de surendettement a prévu un lien essentiel avec l'expulsion : si la commission déclare le dossier du débiteur recevable, elle peut saisir le juge du tribunal d'instance aux fins de suspension des mesures d'expulsion du logement du débiteur. En cas d'urgence, la saisine du juge peut intervenir à l'initiative du président de la commission, du délégué de ce dernier, du représentant local de la Banque de France. Le débiteur peut également saisir directement le juge²⁵. Cette suspension ne peut résulter que d'une ordonnance du juge, qui dispose d'importants pouvoirs d'appréciation dans sa décision d'accorder ou non la suspension.

Cette possibilité de suspendre la procédure d'expulsion doit être articulée avec une autre disposition relative au surendettement: l'interdiction pour le débiteur de payer ses dettes de loyer dont l'exigibilité est antérieure à la décision de recevabilité²⁶. Selon Mr Vigneau²⁷, il faut donc en déduire que le locataire est tenu de payer les loyers afférents à son bail d'habitation correspondant aux périodes postérieures à la décision de la commission de surendettement. Le bailleur est donc en droit d'exiger le paiement des loyers impayés postérieurement à l'ordonnance de suspension, mais la loi lui défend d'introduire une action en exécution forcée de sa créance née antérieurement à la décision de suspension.

L'importance de l'articulation entre expulsion et procédure de surendettement peut être illustrée par un cas concret : un jugement d'expulsion a résilié un contrat de location HLM, puis un "protocole Cohésion sociale" est signé et enfin un moratoire est adopté dans le cadre d'une procédure de surendettement. Le bailleur HLM considère que le moratoire²⁸ rend caduc le protocole et donc qu'il n'y a plus de droit d'occupation, ni de droit à l'APL. Ce type de situation n'aurait pas dû apparaître si une réelle coordination existait entre les acteurs, notamment grâce au bailleur social et au représentant de la commission de surendettement qui siège à la CCAPEX. En matière de surendettement, cette coordination s'avère indispensable pour éviter les situations de blocage dans lesquelles le locataire ne sait plus quoi faire : doit-il respecter le moratoire et ainsi ne pas régler sa dette pendant une certaine période (deux ans maximum) ou respecter le plan d'apurement ?

De plus, le problème des ménages en situation de rétablissement personnel reste entier vis-à-vis des bailleurs. En effet, le rétablissement personnel conduit à un effacement des dettes du locataire. Le sort des dettes locatives est donc entre les mains du juge du tribunal d'instance, compétent en la matière depuis le 1^{er} septembre 2011 (le juge de l'exécution était compétent auparavant).

Il est alors essentiel pour les membres de la CCAPEX d'être parfaitement informés à la fois de l'état d'avancement de la procédure de surendettement du dossier examiné et à la fois des implications juridiques et pratiques des décisions prises soit par la commission de surendettement, soit par le juge du tribunal d'instance.

²⁵ Code de la consommation : L.331-3-2, R.331-12, R.331-9-1

²⁶ Code de la consommation : L.331-3-1 al. 2

²⁷ "Logement et surendettement", Revue Loyers et Copropriété n° 1, Janvier 2011

²⁸ Un moratoire est une mesure de suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires pour une durée maximale de deux ans.

Il semble que les membres de la CCAPEX connaissent mal la procédure de surendettement et les mesures qui peuvent être adoptées par la commission de surendettement ou par le juge. Or, l'apurement ou l'effacement des dettes les plus élevées dans le cadre d'un traitement plus global de la situation du ménage est souvent nécessaire pour faciliter l'accès à un nouveau logement. Dans ces hypothèses, il serait surprenant que le ménage ne supporte pas à côté de la dette locative d'autres dettes relatives à l'énergie ou aux crédits à la consommation par exemple. Ainsi, le représentant de la commission de surendettement, s'il était présent aux réunions, pourrait les informer et même intervenir lors de l'examen de certains dossiers afin de conseiller aux membres de formuler une recommandation à destination du ménage lui conseillant de déposer un dossier de surendettement.

La présence du représentant de la commission de surendettement au sein de la CCAPEX est donc souhaitable et constitue un enjeu important de la coordination des actions des partenaires locaux.

CCAPEX et préfecture / sous-préfecture

Dossiers repérés à l'occasion du commandement de quitter les lieux²⁹ ou de la demande de concours de la force publique

Alors que la circulaire préconisait une expertise sur l'octroi du concours de la force publique, moins d'un tiers des CCAPEX de l'échantillon indique expressément intervenir sur ce champ.

Lorsque cette option est ouverte, la compétence de la CCAPEX est reconnue (comme prévu dans la circulaire), sur les dossiers pour lesquels une demande de concours de la force publique est déposée auprès des services de la préfecture. Il s'agit moins de donner un avis sur l'opportunité du concours de la force publique que de vérifier et éventuellement d'examiner les ultimes possibilités de mettre en œuvre les solutions de relogement ou de traitement de la dette par protocole.

La CCAPEX 06 réserve son intervention aux personnes âgées et ménages avec enfants de moins de 21 ans qui ne se présentent pas ou plus aux convocations pour enquête sociale.

En pratique, une articulation forte s'avère nécessaire entre la CCAPEX et les services chargés en préfecture de l'expulsion afin que soient systématiquement examinées en commission les situations des ménages avant mais aussi après l'octroi du concours de la force publique. Dans la mesure du possible, le dépôt du dossier en CCAPEX devrait suspendre l'exécution forcée de la décision jusqu'à son examen à la prochaine réunion de la CCAPEX.

Des situations de locataires expulsés effectivement quelques jours avant l'examen de leurs dossiers en commission ont été signalées dans plusieurs départements.

En effet, l'octroi du concours de la force publique, une fois accordé, n'est pas enfermé dans un délai de validité ("le Préfet autorise l'intervention de la force publique à partir de ..."), si bien que celui-ci peut être exécuté plus tard (un an, deux ans, voire plus après l'autorisation). Ces situations s'expliquent par le fait que, menacé une première fois d'une expulsion effective, l'occupant a pu reprendre pour un temps le paiement des loyers, parfois apurer sa dette, et le bailleur a renoncé à l'exécution forcée de la décision de justice (mais le jugement reste valable et l'autorisation donnée au concours de la force publique également). A l'occasion d'une nouvelle défaillance de l'occupant,

²⁹ La copie du commandement de quitter les lieux doit obligatoirement être communiquée par l'huissier de justice en préfecture (loi du 9.7.91 : art. 62).

il suffit au bailleur d'en demander l'application. Pour toutes ces situations, le passage en CCAPEX devrait être un préalable à l'exécution de la décision du Préfet.

Relogement

Pour les dossiers dont elle est saisie au stade de l'impayé repéré par la CAF/CMSA ou au stade de l'assignation, la méconnaissance de la situation globale du ménage ne permet pas à la CCAPEX d'envisager une orientation vers le relogement.

Lorsqu'il est envisagé, ce n'est que tardivement pour les dossiers au stade du concours de la force publique.

Un renforcement de l'instruction permettrait d'organiser plus en amont le relogement avec le concours de la réservation préfectorale.

Par ailleurs, lorsque le magistrat prononce l'expulsion, sa décision devrait être effectivement transmise au Préfet en vue d'une prise en compte au titre du relogement ou transmise en CCAPEX, lorsque le relogement soulève des difficultés particulières³⁰.

CCAPEX et action sociale

L'implication des travailleurs sociaux de l'action sociale du Conseil général dans les CCAPEX, essentielle au bon fonctionnement du dispositif, semble très variable.

Un courrier de mise à disposition est proposé aux locataires en difficulté et pour des raisons diverses (ignorance, conduite d'évitement, conviction de l'absence de réponses à leurs difficultés...), le locataire souvent ne répond pas à l'offre de service. Ce même écueil a également été constaté par diverses études à l'occasion de l'enquête financière et sociale destinée aux magistrats.

Une autre posture pourrait être envisagée à titre expérimental : aller au-devant de la demande inexprimée en réalisant une visite à domicile afin de rétablir le contact et permettre une analyse des difficultés.

La lecture de quelques procès-verbaux de CCAPEX montre qu'au-delà de l'accompagnement sur le budget, certains ménages, au profil psychologique fragile, ont besoin d'un accompagnement plus global de la compétence du département (MASP³¹, tutelle, curatelle).

³⁰ Le juge qui ordonne l'expulsion ou qui, avant la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux mentionné à l'article 61, statue sur une demande de délais présentée sur le fondement des articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'Etat dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Le juge qui ordonne l'expulsion ou qui, avant la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux mentionné à l'article 61, statue sur une demande de délais présentée sur le fondement des articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'Etat dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

³¹ CASF art. L271-I : "Toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier d'une mesure d'accompagnement social personnalisé qui comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social individualisé.

Cette mesure prend la forme d'un contrat conclu entre l'intéressé et le département, représenté par le président du Conseil général, et repose sur des engagements réciproques."

Par ailleurs, alors que la nécessité d'établir un plan apurement pour le maintien ou le rétablissement des aides au logement est fréquemment préconisée, les orientations vers le FSL sont peu fréquentes.

CCAPEX et ADIL

La plupart des ADIL s'est mobilisée pour aider à la mise en place des CCAPEX et participe en tant que membre consultatif aux réunions des commissions.

Elles sont également actives dans les groupes de travail des commissions, notamment afin d'établir le règlement intérieur (définir les cas complexes), de mettre en place les outils, comme les formulaires de saisine, les courriers-types, les documents d'aide à la rédaction des avis et recommandations...

Lors des réunions de la commission, le directeur ou le conseiller d'ADIL peut délivrer des informations sur le ménage s'il a eu l'occasion de le recevoir en consultation. De plus, selon le dossier, il peut proposer de formuler une recommandation incitant le ménage ou le bailleur à consulter l'ADIL. Il peut également rappeler aux membres certains points juridiques sur les rapports locatifs, notamment sur les questions de charges, de travaux, sur la procédure d'expulsion ou sur la procédure de surendettement en l'absence du représentant de la commission de surendettement.

Plus largement, la mise en place des CCAPEX permet aux ADIL soit de mettre à profit le travail réalisé dans le cadre de leurs missions préexistantes, soit de proposer de nouvelles interventions dans la prévention des expulsions adaptées au contexte local :

- Dans certains départements, le rôle préventif des ADIL était déjà développé avant les CCAPEX. Leur création est l'occasion de mettre en avant l'importance de la rencontre avec les ménages. Par exemple, dans le département de la Dordogne ou des Landes, les assignations sont transmises au service de prévention des expulsions de l'ADIL. Des visites au domicile sont effectuées. L'ADIL est donc en mesure d'instruire en amont le dossier et si le dossier est complexe, elle rapporte, lors de la réunion de la commission, les éléments de blocage. En revanche, si le ménage (ou le bailleur) a saisi directement la CCAPEX, un ajournement est réalisé dans l'attente d'une rencontre avec le service de prévention des expulsions de l'ADIL.
- L'ADIL des Bouches-du-Rhône, pour renforcer son action en faveur de la prévention des expulsions locatives, vient de proposer à ses partenaires pour les cas qui ne trouveraient pas de réponse suffisante via le numéro vert, ou pour ceux qui n'auraient pas transité par ce dernier et qui nécessiteraient un diagnostic très précis et un véritable suivi et accompagnement, des permanences spécialisées qui seraient mises en place dans les secteurs où le nombre d'impayés de loyers est traditionnellement important³².

³² La cartographie des impayés à mettre en place à partir des données de la CAF (cf. supra), des enquêtes sociales réalisées et d'autres indicateurs permettra de déterminer l'implantation géographique de ces permanences.

Ces lieux seraient animés par un(e) conseiller(e) juriste et financier(e) spécialisé(e) dans le domaine de la prévention des expulsions et un(e) conseiller(e) en économie sociale et familiale (CESF). Les diagnostics et les conseils dispensés seraient donc de nature juridique et sociale.

Outre le temps passé au sein de la permanence par les deux conseillers avec la personne, un suivi de celle-ci sera proposé pour la reprise effective du paiement du loyer.

Le ou la conseiller(e)-juriste s'attachera à procéder à l'expertise juridique transitant nécessairement par la vérification du montant de la dette qui, dans de nombreux cas, n'est pas totalement exigible. Or, l'établissement d'un plan d'apurement ou l'octroi des aides du FSL, par exemple, ne peuvent s'entendre qu'après s'être assuré de la réalité de la dette.

Les avis ou recommandations

Extraits de la circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008 :

"Les avis de la commission:

Ses avis sont destinés aux instances décisionnelles : caisse d'allocations familiales et caisse de la mutualité sociale agricole en matière d'APL et d'AL, fonds de solidarité pour le logement et les services préfectoraux dans le cadre de l'exercice du droit de réservation (cf. article 5 du décret précité). Ces avis sont simples et ne lient donc pas ces différentes instances.

Ces avis portent sur :

- le maintien ou la suspension du versement des aides personnelles au logement (APL/AL) par les organismes payeurs de ces aides,
- les aides financières qui peuvent être accordées au ménage par le FSL pour l'aider à solder sa dette locative, le montant et le type des aides, et les éventuelles mesures d'accompagnement social à prescrire,
- la nécessité éventuelle, auprès du Préfet ou de son délégué, d'une proposition de relogement du ménage dans le cadre de l'exercice du droit de réservation préfectoral en faveur des ménages défavorisés.

Les recommandations de la commission :

Parallèlement aux avis, la commission, conformément aux orientations de la charte pour la prévention des expulsions, dont elle constitue un des outils opérationnels, formule des recommandations à l'intention de l'ensemble des partenaires œuvrant localement à la prévention des expulsions (cf. article 6 du décret).

A titre d'exemples, il peut s'agir :

- d'informations à destination de la commission de surendettement afin que celle-ci prenne en compte dans le traitement d'ensemble de la situation de surendettement du ménage, les aides financières qui peuvent lui être accordées pour aider à solder sa dette locative (aides du FSL, des CAF ou CMSA, des CCAS) sans que puissent être inclus les rappels potentiels d'aide personnelle au logement,
- de recommandations au bailleur sur l'opportunité de conclure un protocole avec le ménage,
- mais aussi de recommandations concernant le relogement du ménage dans un logement plus adapté (taille du logement et niveau de loyer/charges) prévoyant, le cas échéant, l'utilisation de contingents autres que celui du Préfet, voire des recommandations en matière d'hébergement.

Les recommandations relatives au relogement concernent les réservataires (les communes notamment), les organismes bailleurs, les organismes faisant de la médiation locative ainsi que les dispositifs du PDALPD en charge du relogement (instances locales, commission de relogement, MOUS, bureau d'accès au logement, "ouvreurs de l'habitat" ...) dont l'action devra être coordonnée avec le travail de la commission. Celle-ci étant une instance du plan, vous veillerez à sa bonne intégration, en particulier sur l'aspect relogement. Les ménages pour lesquels la commission recommande un logement plus adapté devraient ainsi pouvoir bénéficier des accords collectifs, pour les ménages de bonne foi cumulant les difficultés, ce qui pourra nécessiter éventuellement une redéfinition des ménages éligibles aux accords collectifs départementaux, ces publics relevant très probablement, si leur cas n'est pas solutionné en amont, d'un recours auprès des commissions de médiation."

Les avis ou recommandations – types

Le travail des CCAPEX autour de la formulation des avis et recommandations est assez inégal : certaines ont anticipé, d'autres y travaillent au fil de l'eau et enfin certaines ne semblent pas vouloir formaliser un cadre.

Parmi celles qui ont anticipé, on peut surtout noter la CCAPEX 71. Elle a mis au point un outil de travail très détaillé ("Aide à la décision") reprenant sous forme de tableaux des types d'avis ou

Les dossiers de demande d'aides financières et toutes les démarches de nature sociale seront du ressort du ou la conseiller (e) en économie sociale et familiale qui s'assurera également de la bonne gestion du budget par la personne suivie. La visite à domicile et la médiation pourront être envisagées dans certains cas.

Cette visite sera également l'occasion de repérer des situations de logements dégradés de toutes natures (vétusté, non-décence, précarité énergétique, insalubrité, péril), qu'il sera possible, avec l'accord de l'occupant, de traiter avec le concours de la CAF, l'ARS, le SCHS et les opérateurs des dispositifs d'amélioration de l'habitat (OPAH, PIG, protocoles LHI).

recommandations à adopter en fonction de la situation du ménage et du stade de la procédure (apparition de l'impayé, assignation, du jugement de résiliation à l'octroi du concours de la force publique).

Par exemple, en présence d'un jugement suspendant le jeu de la clause résolutoire au respect d'un plan d'apurement adapté au budget du ménage, l'avis pourra être le suivant : "solliciter le maintien ou le rétablissement de l'APL ou de l'AL du fait du jugement".

Ce travail de préparation d'avis et recommandations-types en amont est utile dans le sens où il permet à la commission, et plus particulièrement à son secrétariat, de gagner du temps dans la rédaction du procès-verbal de réunion et du courrier éventuellement adressé au ménage et/ou au bailleur privé. On peut cependant redouter que ce cadre trop rigide ne laisse plus de place à l'adaptation au cas particulier, qui est pourtant le rôle même de la CCAPEX. Néanmoins, la plupart des commissions semblent vouloir uniquement s'appuyer sur des formulations-types sans pour autant en faire une règle impérative. Au travers de cette question de la formulation des avis et recommandation, on voit une fois de plus que certaines commissions oscillent entre l'élaboration d'une doctrine ou une prise en compte du cas-par-cas.

Exemples extraits du bilan au 1^{er} novembre 2011 de la CCAPEX 57 :

Les recommandations émises par la CCAPEX sont les suivantes :

- "mettre en place, respecter ou poursuivre le plan d'apurement en cours ;
- reprendre le paiement du loyer ;
- prendre contact avec les différents organismes tels que l'ADIL, la commission de surendettement de la Moselle, la CAF, le service social de secteur, le CCAS, le bailleur. "

Les avis en direction des organismes payeurs sont les suivants :

- "maintenir la suspension de l'aide au logement ;
- maintenir l'aide au logement ;
- reprendre le versement de l'aide au logement ;
- poursuivre les démarches en cours ;
- relancer le locataire pour élaborer un plan d'apurement."

Les avis et recommandations sont centrés sur la résorption de l'impayé, essentiellement par recours à un plan d'apurement. La question du relogement semble rarement envisagée par la CCAPEX, principalement à cause d'un manque d'informations sur la situation globale du ménage. Par exception, quelques locataires du parc social peuvent parfois se voir proposer un relogement par leur bailleur ou un autre bailleur social, essentiellement lorsque le logement n'est pas adapté à la taille du ménage.

L'impact de l'insuffisante instruction des dossiers sur le contenu des avis et recommandations

Un lien évident apparaît entre la qualité de l'instruction des dossiers et le contenu des avis et recommandations. Plus les informations recueillies en phase d'instruction sont importantes et fiables, plus les avis et recommandations émises par la commission sont pertinents et précis.

La commission, dans la grande majorité des dossiers examinés, dispose de si peu d'informations sur le ménage qu'elle n'a pas d'autre issue que de le renvoyer vers le travailleur social. Sa décision se traduit alors par un courrier demandant aux services sociaux du Conseil général de prendre contact avec la famille.

Parallèlement, un courrier est envoyé au ménage l'incitant à honorer le rendez-vous qui lui sera donné par les services sociaux en vue de l'obtention d'une aide qui pourrait solder sa dette locative. Bien que les textes ne donnent pas d'exemple de recommandations à destination des ménages, en pratique, les CCAPEX étudiées en formulent, par exemple : prendre contact avec les différents organismes tels que l'ADIL, la commission de surendettement, la CAF, le service social de secteur, le CCAS, le bailleur.

Il est permis de douter de l'efficacité de telles recommandations par courrier : les ménages seront-ils enclins à les suivre ?

L'absence de recul sur le suivi

Extraits de la circulaire DGALN/DHUP du 14 octobre 2008 :

"Au vu des avis de la commission de coordination, les organismes payeurs et les responsables des FSL et, le cas échéant, des fonds locaux, prennent les décisions dans leurs domaines de compétence respectifs.

Le responsable du FSL et les organismes payeurs notifient ainsi aux ménages et bailleurs concernés les décisions relatives à leurs champs de compétence respectifs (aides du FSL d'une part, APL et AL d'autre part), quels que soient le mode d'organisation de la commission et la répartition des dossiers entre instructeurs.

Ils informent également la commission de coordination de leurs décisions.

De même, les destinataires des éventuelles recommandations de la commission de coordination informent celle-ci des suites données à ces recommandations.

L'analyse partagée et régulière des suites données aux avis et recommandations de la commission permet à ses membres de s'assurer de la cohérence de leur action, de construire une jurisprudence commune et de faire converger leurs politiques."

"L'instruction et le suivi des dossiers restent assurés, sur leur champ de compétence respectif, par les personnels de l'Etat affectés à l'instruction des dossiers de la CDAPL, les personnels du Conseil général (FSL et service social départemental) et ceux des CAF et CMSA pour les dossiers des bénéficiaires d'AL.

Une rationalisation de l'instruction et du suivi pourra néanmoins être recherchée sur la base d'un accord entre le Préfet, le président du Conseil général et les organismes payeurs. Un même dossier pouvant intéresser le FSL et l'APL ou l'AL, une répartition entre instructeurs pourra ainsi éviter l'allongement des durées d'instruction. Cela suppose que, par exemple, des agents chargés auparavant de la seule instruction dans le cadre de la CDAPL et des instructeurs du FSL s'informent respectivement de leurs préavis afin de présenter en commission une position commune. Une polyvalence sera recherchée, elle est indispensable, eu égard à la complexité et à la longueur de la procédure pouvant conduire à l'expulsion."

La circulaire de 2008 distingue deux aspects successifs du suivi des décisions de la CCAPEX :

- le suivi à court terme des conséquences des avis et recommandations : ont-ils été appliqués? Quelles sont les incidences sur la situation du ménage ? ;
- le suivi à long terme, dans le but de dégager une doctrine commune sur le traitement des difficultés des ménages menacés d'expulsion.

Les CCAPEX se sont emparées très différemment de cette mission de suivi. Certaines l'ont, pour le moment, totalement ignorée. D'autres se sont attachées à un suivi à court terme des dossiers, comme l'Aveyron, dont le règlement de la CCAPEX prévoit que celle-ci est informée, "dans un délai de deux mois suite à leur notification, de la mise en œuvre des suites réservées:

- aux avis qu'elle a émis et de leur suivi, par la CAF et la CMSA,
- aux recommandations qu'elle a formulées, par les personnes physiques et les organismes concernés. "

En pratique, les commissions sont confrontées à une question: doivent-elles réexaminer les dossiers lors des prochaines réunions ?

Dans la plupart des cas, la commission rend un avis et/ou des recommandations et ne prévoit pas le réexamen du dossier en réunion. Au mieux, le suivi est assuré de manière purement administrative par le secrétariat s'il reçoit les informations des différents acteurs (tel que cela est prévu dans la circulaire de 2008).

Parmi les commissions observées, celle de la Vienne prévoit expressément, dans la formulation de ses avis ou recommandations, le réexamen du dossier lors d'une prochaine réunion dont la date est fixée à l'avance. Par exemple, elle demande que l'enquête sociale soit réalisée pour la CCAPEX qui doit avoir lieu trois mois plus tard.

Dans la grande majorité des commissions, il n'y a pas de suivi. Ainsi, dans son bilan au 1er novembre 2011, la CCAPEX 57 souligne que "la portée des recommandations et avis est inexistante. Cependant, même si la CCAPEX n'est pas un organisme décisionnaire, cette commission pourrait intervenir dans le dispositif de prévention des expulsions grâce à un suivi précis des avis et recommandations(...). Le secrétariat de la CCAPEX n'est pas en mesure de suivre les avis et recommandations".

De même, le bilan de la CCAPEX 41 au 15 novembre 2011 indique que "contrairement aux dispositions du règlement intérieur, la CCAPEX n'est pas informée des suites données à ses avis ou recommandations en terme de logement ou d'accompagnement social par exemple. Cela est dommageable pour le bon suivi des dossiers et nuit également à l'appréciation que peuvent lui porter les partenaires. Il convient donc de rechercher l'amélioration de la restitution des informations par les organismes intéressés."

La plupart des commissions se concentrent encore sur des questions relatives à leur mise en place et n'ont ni le temps ni l'expérience nécessaires à la mise en oeuvre d'un réel suivi. Ces difficultés et surtout la complexité liée à l'instruction des dossiers ne semblent pas permettre, pour le moment, d'assurer un suivi relatif à la cohérence des actions, condition nécessaire à la construction d'une jurisprudence commune. Le niveau d'information sur les dossiers est tellement inégal que des situations qui, en réalité, pourraient donner lieu au même type de décisions de la commission, sont traitées différemment.

Comme en matière d'instruction, la question se pose de l'existence d'une personne ou d'un service référent. Selon la circulaire de 2008, le suivi est assuré conjointement par les personnels de l'Etat, du Conseil général et des CAF/CMSA. Le secrétariat, dont le rôle administratif est déjà suffisamment exigeant, ne paraît pas pouvoir être le pilier central du suivi des dossiers. Or, certains règlements intérieurs le lui imposent. Ainsi, le règlement de la CCAPEX 30 indique que le secrétariat est tenu d'assurer "la coordination et le suivi des dossiers examinés en commission, en lien avec tous les partenaires concernés". Son rôle pourrait se limiter, comme le prévoit le règlement de la CCAPEX 06, à solliciter les "organismes pour informer la commission des suites données à ses avis et recommandations". Mais dans ce cas, comment sera-t-il assuré ?



Quelques évolutions souhaitables ...

Pour la plupart d'entre elles, les CCAPEX fonctionnent depuis moins d'un an. Leur façon de faire n'est pas encore totalement arrêtée. Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur leur efficacité, mais il ne faut pas attendre que leurs modes de fonctionnement soient figés pour les infléchir. La diversité des pratiques observées découle de la latitude laissée aux acteurs locaux, mais le système gagnerait en efficacité en se faisant un peu plus impératif sur quelques aspects.

La mission des CCAPEX, les règles et les modalités de saisine et de traitement des dossiers doivent être mieux définies et un formulaire de saisine unique proposé du plan national.

Toutes les CCAPEX devraient examiner la situation des locataires en impayés de loyers.

En particulier, la notion de cas complexe devrait faire l'objet d'une élaboration progressive par une instance nationale. Elle pourrait s'articuler autour de trois critères : impayés repérés par la CAF/CMSA, procédure judiciaire en cours, concours de la force publique. La question de la sélection des dossiers à partir de cette notion ne pourra être traitée de façon plus précise qu'à la condition qu'une instruction préalable à l'examen des dossiers soit réalisée.

Cette instruction pourrait être confiée à un opérateur unique désigné par la CCAPEX qui proposerait un diagnostic global juridique, financier, social, ou partiel selon les difficultés rencontrées.

En amont de ce diagnostic, pour toutes situations d'impayés repérés par les CAF, les services de l'ADIL pourraient être proposés aux ménages en impayés et aux bailleurs afin de définir les préconisations possibles pour le traitement de la dette.

Le refus du ménage d'entrer en contact avec le service missionné par la CCAPEX serait constaté par la commission et transmis au magistrat saisi d'une demande en résiliation de bail et expulsion.

Un état des lieux des dispositifs existants ayant affaire avec les ménages menacés d'expulsion est un préalable indispensable à la coordination de la prévention des expulsions que la CCAPEX a vocation à réaliser ; il devrait être établi de façon systématique dans tous les départements.

En s'adaptant aux spécificités des territoires, des permanences de prévention des impayés au niveau communal ou intercommunal pourraient être assurées par l'ADIL et un travailleur social. Ceci permettrait une meilleure information des ménages et une détection précoce des situations difficiles.

Une territorialisation des CCAPEX dans les départements où le nombre d'expulsion est le plus important semble également nécessaire pour réaliser un traitement de proximité.

Des actions ciblées, s'appuyant sur le relais des ADIL (pour des réunions d'information) et des CAF (pour le repérage des situations fragiles ou des locataires en impayés), pourraient être organisées pour faire connaître aux locataires et aux bailleurs le rôle de la CCAPEX.

La coordination efficace des actions suppose notamment :

- une suppression des commissions préexistantes d'expulsion afin d'éviter les examens multiples de mêmes dossiers ;
- un renforcement de l'accompagnement des ménages repérés en impayés de loyers par les CAF, pour éviter que ces dossiers n'aboutissent à la CCAPEX ;
- la présence effective d'un représentant de la commission de surendettement aux réunions de la CCAPEX, pour intervenir lors de l'examen de certains dossiers (par exemple : dépôt d'un dossier de surendettement, demande de suspension de la procédure judiciaire...);
- des échanges avec les magistrats et la transmission systématique en préfecture des jugements rendus sur des demandes judiciaires en résiliation de bail.

Enfin, afin de renforcer la protection de la vie privée des ménages dont les dossiers sont examinés en commission et d'en faciliter le suivi par le service instructeur et les membres de la commission, un fichier informatique ouvert en consultation aux seuls membres de la commission et à l'opérateur pourrait être créé.

Ces préconisations ne sont pas définitives ; elles découlent d'une observation fondée sur quelques mois de pratique d'une instance nouvelle. Or, celle-ci, qui fait suite à de nombreuses tentatives destinées à réduire le nombre des expulsions, a vocation à s'adapter de façon continue à l'évolution du comportement des bailleurs et des locataires.

Annexes

Annexe 1 Lettre de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) du 30 mars 2011

Annexe 2 Impayés locatifs et contexte départemental

Annexe 3 Charte de confidentialité de la CCAPEX 13

Annexe 4 Extrait du règlement intérieur de la CCAPEX 33

Annexe 5 Formulaire de saisine de la CCAPEX 71

Annexe 6 Formulaire de saisine de la CCAPEX 77

Annexe 7 Dépliant ADIL 40 / Prévention des impayés de loyers / Bien choisir son logement

Annexe I : Lettre de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) du 30 mars 2011



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

Direction Générale de l'Aménagement, du Logement
et de la Nature

Paris, le 30 MARS 2011

Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
Sous-Direction des Politiques de l'Habitat
Bureau des politiques sociales du logement

Affaire suivie par : Fabien Cayla
fabien.cayla@developpement-durable.gouv.fr
Tél : 01 40 81 97 94

Monsieur le Directeur Général,

Les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) sont progressivement mises en place sur l'ensemble du territoire national. Les ADIL, là où elles sont présentes, participent pleinement à leur création. Elles apportent notamment un soutien reconnu pour l'élaboration et la rédaction des règlements intérieurs des commissions.

A ce stade, ces règlements intérieurs reflètent la diversité des dispositifs locaux de prévention des expulsions locatives. Variés, ils sont également appelés à évoluer à moyen terme, en fonction des bilans tirés des premiers mois d'activité des commissions.

Dans ce contexte, et compte tenu de vos statuts, vous avez proposé de réaliser dans le cadre de la convention Etat-ANIL qui sera prochainement renouvelée une étude d'un échantillon de règlements intérieurs, afin notamment :

- d'en comparer les modalités d'élaboration (méthodologie, travail partenarial, appui sur dispositifs existants...)
- de dégager les points de convergence et de divergence, d'une part entre les différents règlements intérieurs, et d'autre part entre ces règlements et les textes de référence sur la CCAPEX (critères de saisine, types d'avis et de recommandations, organisation des secrétariats...)
- de dégager, enfin, des pistes en matière de typologie de définition des dossiers complexes, de types d'avis et de recommandations, de modes d'organisation des commissions...

Les départements pressentis pour participer à l'étude sont : les Alpes-Maritimes, l'Aveyron, les Bouches du Rhône, la Dordogne, le Doubs, la Drôme, le Gard, la Gironde, l'Ille-et-Vilaine, les Landes, le Loir-et-Cher, la Loire-Atlantique, la Moselle, le Nord, la Saône-et-Loire, les Yvelines, les Hauts-de-Seine, et le Val-d'Oise. Cette liste offre un large spectre de situations, tant du point de

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques : infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir

vue de l'enjeu des expulsions locatives que dans leur degré d'avancement dans la mise en œuvre de la CCAPEX.

Mes services, et plus particulièrement le bureau des politiques sociales du logement, vous apporteront bien entendu toute la collaboration nécessaire dans le cadre de cette étude. Dans les départements, vous pourrez vous rapprocher des directions départementales interministérielles en charge de cette problématique.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur Général, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur
de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages


Etienne CREPEL

Monsieur Bernard VORMS
Directeur Général
ANIL
2 boulevard Saint Martin
75010 Paris


Présent
pour
l'avenir

www.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 2 : Impayés locatifs et contexte départemental

	Parc locatif (2008)	Expulsions locatives devant le tribunal d'instance (2010)		Mise en œuvre de l'expulsion (2010)			DALO (2010)	
		Nombre de décisions	Nombre de décisions contradictoires	Commandt. quitter les lieux (CQL)	Demande concours force publique (FP)	Décisions accord FP	Interventions effectives FP	Nbr de recours avec décision
DMTO 2009 > 75 €/habitant	62%	67%	67%	71%	80%	84%	82%	92%
DMTO de 50 à moins de 75 €/hab.	26%	23%	25%	21%	13%	11%	13%	7%
DMTO < 50 €/hab.	12%	10%	8%	8%	7%	5%	5%	1%
Ensemble (40 départements)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Les 40 départements enquêtés relèvent de marchés immobiliers différents, dont atteste le montant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en €/habitant³³.

Si les 15 départements où les DMTO sont les plus élevés concentrent 62% du parc locatif, le taux de procédures judiciaires mais plus encore de mise en œuvre de l'expulsion est bien plus élevé ; il ; atteint 71% pour les commandements de quitter les lieux, 82% pour l'intervention effective de la force publique et 92% pour le nombre de recours DALO 2010.

A inverse, les marchés immobiliers les plus détendus, soit 11 départements essentiellement ruraux ou industriel du nord, regroupent 12% du parc locatif mais seulement 8% de CQL, 5% d'interventions effectives de la force publique et 1% des recours DALO.

La classe intermédiaire (DMTO de 50 à 65 €/habitant), qui compte 14 départements regroupe quant à elle 26% du parc locatif étudié mais là encore un taux plus faible de mise en œuvre de l'expulsion et de recours DALO (13% pour l'intervention effective de la force publique et 7% pour les recours DALO). Les situations sont plus contrastées dans ce groupe qui réunit des départements sièges de villes chefs lieux de région sans être pour autant des métropoles régionales, des départements industriels, ainsi que quelques départements ruraux touristiques ou dont une partie s'inscrit dans l'aire d'attraction d'une métropole régionale.

Voir données détaillées par département page suivante

³³ Le régime des droits de mutations selon le régime de droit commun s'applique aux mutations à titre exclusivement onéreux d'immeubles anciens et de terrains non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée. Depuis le 1er janvier 2011, il inclut un taux de 3,80% revenant au département et un taux de 1,20% revenant à la commune, soit en tout 5,00%. Auparavant, il incluait un taux de 3,60% revenant au département, un taux de 1,20% revenant à la commune et, sur les dernières années de la période, un taux de 0,20% revenant à l'Etat qui n'est désormais plus perçu. En moyenne sur l'ensemble de la France, le poids de l'immobilier d'habitation dans l'assiette du régime de droit commun est voisin de 80%. Le montant moyen en €/habitant des droits de mutation 2009 s'élève à 81 € pour la France métropolitaine hors Paris.

Données détaillées par département

N° dpt	Nom département	Nombre de locataires (2008)	DMTO € / hab	Taux mobilité HLM (2009)	Expulsions locatives devant le tribunal d'instance (2010)		Mise en œuvre de l'expulsion (2010)				DALO (2010)
					Nbre de décisions	Nbre de décisions contradictoires	Commandements	Demande concours FP	Décisions octroi FP	Interv. Effectives FP	Nombre de recours avec décision
75	Paris	650672	204	5,0	5 276	2 563	4 153	3 512	2 460	1 261	10 784
6	Alpes Maritimes	208402	197	4,9	3 117	1 262	1 978	1 543	1 126	352	1 549
92	Hauts de Seine	374458	167	5,8	3 939	1 625	2 197	2 343	1 390	774	3 483
83	Var	158549	166	7,1	681	243	852	611	247	118	1 758
78	Yvelines	202478	113	7,3	2 537	1 019	1 336	1 330	811	368	1 921
20	Corse du Sud	18492	112	5,3	ND	ND	92	63	24	4	219
94	Val de Marne	272240	100	5,6	4 008	1 558	2 082	1 984	1 527	607	5 139
91	Essonne	171708	95	7,9	2 915	1 100	1 454	1 239	824	488	2 151
13	Bouches du Rhône	361078	89	5,8	5 811	2 400	3 202	2 399	1 000	544	2 006
95	Val d'Oise	167644	87	6,9	2 891	1 259	1 891	1 749	1 247	580	4 330
33	Gironde	237811	84	9,4	2 524	941	1 075	575	310	146	869
1	Ain	77600	81	12,6	917	242	492	288	182	38	36
64	Pyrénées Atlantiques	94912	79	9,0	641	249	349	239	160	55	284
40	Landes	44379	76	10,4	376	135	185	90	69	17	53
30	Gard	102007	75	9,2	1 106	324	493	301	156	61	267
DMTO > 75 €/habitant		3 142 430	95	7,1	36 739	14 920	21 831	18 266	11 533	5 413	34 849
21	Côte d'Or	80370	72	12,1	740	301	444	256	81	68	148
26	Drôme	105504	69	11,3	729	292	227	155	87	33	65
45	Loiret	66670	65	12,3	1 323	450	590	375	266	142	301
59	Nord	98742	63	9,5	4 262	1 717	1 949	500	312	141	1 242
29	Finistère	419856	61	14,0	765	312	381	194	136	65	201
60	Oise	107383	70	9,8	446	888	586	333	135	63	277
10	Aube	48678	58	15,1	983	299	342	232	128	84	128
24	Dordogne	47660	58	14,0	161	74	169	91	30	19	2
54	Meurthe et Moselle	122702	58	11,9	1 094	364	555	363	154	54	21
82	Tarn et Garonne	25738	55	13,0	451	159	218	90	48	24	8
32	Gers	19892	54	12,6	139	46	40	19	10	0	0
46	Lot	18931	54	15,7	127	48	46	30	11	7	0
80	Somme	77245	54	10,9	885	353	439	245	120	120	177
86	Vienne	66917	53	14,6	462	166	294	140	46	14	23
DMTO de 50 à moins de 75 €/hab		1 306 288	58	12,45	12 567	5 469	6 280	3 023	1 564	834	2 593
47	Lot et Garonne	42032	50	13,1	350	119	194	73	45	4	1
81	Tarn	45008	49	12,8	301	111	223	125	43	33	3
16	Charente	45302	47	14,6	438	188	218	134	68	20	20
3	Allier	54208	46	12,4	473	177	195	102	63	30	38
71	Saône et Loire	84071	46	12,7	990	363	210	136	58	16	38
87	Haute Vienne	57622	46	12,6	532	173	261	155	69	42	3
61	Orne	43102	45	14,7	319	115	198	138	72	63	12
36	Indre	31704	43	14,6	279	60	131	66	28	18	6
57	Moselle	161002	42	9,7	1 533	462	841	553	191	103	153
12	Aveyron	30782	38	14,7	164	47	27	7	3	0	0
48	Lozère	8751	34	14,0	48	13	13	5	2	1	1
DMTO < 50 €/hab		603 584	46	13,1	5 427	1 828	2 511	1 494	642	330	275

Annexe 3 : Charte de confidentialité de la CCAPEX 13



Commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives des Bouches-du-Rhône (CCAPEX)

Charte de confidentialité

Le rôle de la CCAPEX, tel qu'il est défini par la réglementation et le règlement intérieur, suppose l'échange d'informations entre les membres de la commission. Cela impose donc un engagement de confidentialité de la part de l'ensemble des membres concernant toutes les informations à caractère individuel dont ils auraient connaissance dans le cadre de l'étude des situations.

La charte constitue ainsi un engagement commun de tous les signataires.

Elle se veut garante et respectueuse :

- D'un cadre légal et réglementaire général, à savoir celui de la protection des libertés, des droits fondamentaux de la personne et du droit des usagers, dont notamment :
 - la convention européenne des droits de l'homme (article 8) qui énonce un principe général du droit à la protection du domicile et de la vie privée,
 - l'article 9 du Code civil, aux termes duquel "chacun a droit au respect de sa vie privée",
- D'un certain nombre de principes et de règles déontologiques s'établissant comme suit :
 - la protection de la vie privée de la personne s'accompagne d'une obligation au secret professionnel pour toute personne participant à des missions de service public,
 - l'examen des situations se fait au regard du champ de compétences de chacun. La diffusion de l'information doit être utile pour la famille qui en fait l'objet. Toute information non nécessaire à la résolution du problème soulevé n'a pas à être divulguée,
 - l'information donnée par un organisme ou une institution devient une information partagée, de la responsabilité de l'ensemble des membres.

Les membres qui ne respecteront pas cet engagement de confidentialité seront exclus de la CCAPEX.

Je soussigné(e) M.....

de(nom de l'organisme),

m'engage, en tant que membre de la Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions (CCAPEX), à :

- n'apporter que les informations strictement nécessaires à la connaissance et à la compréhension des situations par les membres de la CCAPEX,
- ne pas divulguer ou utiliser les informations dont je pourrais avoir connaissance à l'occasion des séances de la CCAPEX.

Fait à Marseille, le.....

Annexe 4 : Extrait du règlement intérieur de la CCAPEX 33

Version du 14 mars 2011

ANNEXES

SITUATIONS A EXAMINER EN CCAPEX PAR ORIGINE DE SAISINE

1. **CAF et MSA** : impayés locatifs concernant des ménages bénéficiaires de l'AL ou de l'APL (à compter du 1^{er} janvier 2011)
2. **Fonds Solidarité Logement** : impayés locatifs ayant fait l'objet d'une décision du FSL-maintien de rejet ou d'un accord de principe sous réserve
3. **DDCS et sous-préfectures, sur préconisation MDSI, CCAS ou ADIL** : impayés locatifs ayant fait l'objet d'une assignation
4. **DDCS – secrétariat commission de médiation** : situations de ménages menacés d'expulsion ayant saisi la commission de médiation pour faire valoir leur droit au logement
5. **DDCS – contingent prioritaire, sur préconisation du travailleur social (MDSI, CCAS, association)** : situations de ménages menacés d'expulsion faisant l'objet d'une saisine du contingent prioritaire et nécessitant un examen partenarial
6. **Préfecture et sous-préfectures** : situations de ménages faisant l'objet d'une demande d'octroi du concours de la force publique et pour lesquels une expertise de la CCAPEX est demandée
7. **Banque de France – Commission de surendettement**
8. **Autres services susceptibles de saisir la CCAPEX** : Formulaire de saisine de la CCAPEX

ANNEXE 1 - CAF et MSA
Impayés locatifs concernant des ménages bénéficiaires de l'AL ou de l'APL (à compter du 1^{er} janvier 2011)

TYPE DE SITUATIONS À ORIENTER ET À EXAMINER EN COMMISSION :

	Situations	Examen CCAPEX	Suite à donner par la CAF/MSA
1	Ménage versant son loyer résiduel et respectant le plan d'apurement ¹	Non <i>Cas simple au niveau réglementaire</i>	Maintien de la prestation logement Positionnement d'une échéance annuelle de suivi du respect du plan d'apurement et du paiement du loyer résiduel
2	Ménage versant son loyer résiduel et ne respectant pas son plan d'apurement	Non <i>Cas simple traité en commission interne</i>	Maintien de la prestation et prise de contact avec un référent social. Positionnement d'une échéance de suivi à 3 mois. Si mise en place d'un plan d'apurement, retour à la situation 1. Si la situation n'aboutit pas, lien avec la situation 4-option C pour envisager la suspension du droit
3	Ménage ne payant pas son loyer résiduel et mise en place d'un plan d'apurement	Non/Etude par la commission interne	En fonction Option A : Suspension de l'aide Option B : Maintien de l'aide et orientation vers un référent social. Positionnement d'une échéance à 3 mois .Si mise en place d'un plan d'apurement, retour à la situation 1 . Si non , option C Option C : Orientation vers la CCAPEX si situation complexe socialement
4	Ménage ne payant pas son loyer résiduel et plan d'apurement non établi		
5	Décision de refus du fsl / commission de surendettement/protocole Borloo	Oui mais saisine par l'organisme à l'origine du refus ou le référent social	Opportunité d'une suspension ou d'un maintien soumise à la CCAPEX
6	Décision de refus du tiers payant par le bailleur	Oui	Opportunité d'une suspension ou d'un maintien soumise à la CCAPEX
7	Si les versements du ménage sont insuffisants (inférieurs au loyer résiduel) et qu'un plan d'apurement et/ou protocole adapté a pu être établi	Non → Oui à échéance du 5 ^{ème} mois →	Décision de suspension par l'organisme payeur Opportunité du maintien ou d'une suspension de la prestation soumise à la CCAPEX
8	Logement manifestement inadapté ² à la situation du locataire	Oui	Si avis favorable pour relogement Maintien du droit avec positionnement d'une échéance afin de suivre l'évolution de la situation. Si non, avis sur la suite de la procédure
9	En cas d'assignation ou de non-respect d'un plan judiciaire Ou d'un protocole Borloo.	Oui	Avis sur la suite de la procédure et sur l'opportunité de maintien ou la suspension.

¹ La notion de plan d'apurement recouvre:

- plan d'apurement négocié avec le propriétaire et le locataire
- protocole Borloo
- plan de surendettement

² logement inadapté : montant du loyer excessif au regard des ressources de la famille, surface insuffisante au regard de la composition de la famille

ANNEXE 2 - Fonds Solidarité Logement

Impayés locatifs ayant fait l'objet d'une décision du FSL-maintien de rejet ou d'un accord de principe sous réserve

TYPE DE SITUATIONS À ORIENTER ET À EXAMINER EN COMMISSION :

- demandes d'aide (parc privé) ayant fait l'objet d'un rejet en raison d'un loyer trop cher ou d'un logement inadapté
- demandes d'aide (parc privé) ayant fait l'objet d'un accord de principe sous réserve :
 - que le propriétaire privé n'engage pas de procédure judiciaire : cas où certains propriétaires entament tout de même une procédure.
 - qu'un nouveau bail soit signé
- demande d'aide (parc public) ayant fait l'objet d'un accord de principe sous réserve que le bailleur public propose une mutation : cas où aucune proposition n'est faite

Formulaire de saisine : formulaire FSL demande d'aide au maintien

Annexe 5 : Formulaire de saisine de la CCAPEX 71



Formulaire de saisine de la CCAPEX (à compléter recto/verso)

La totalité des rubriques doit être obligatoirement renseignée en cas de saisine par ou avec le ménage. Dans les autres cas, seuls les éléments connus seront renseignés. Aucune recherche ne devra être effectuée. Seul le secrétariat de la CCAPEX est habilité à mener les investigations nécessaires pour compléter les informations utiles à la commission.

Remarque : les dossiers suivants ne relèvent pas de la CCAPEX

- Dossiers pour lesquels il y a eu un refus de l'offre de logement mobilisée dans la procédure Droit Au Logement Opposable (DALO)
- Dossiers classés en CO du PDALPD pour refus de 3 offres de logement adapté ou abandon de projet de relogement.

Cadre réservé à l'administration :	Numéro d'allocataire :
Numéro de dossier :	Organisme payeur : CAF - MSA (1)

Critères préalables et obligatoires à la saisine de la CCAPEX : minimum 1 des critères ci-dessous	
<input type="checkbox"/>	Impayé de loyer pris en charge par un garant personne physique ou personne morale (LOCA PASS,...)
<input type="checkbox"/>	Accord du FSL en cas d'impayé de loyer : <input type="checkbox"/> aides financières <input type="checkbox"/> accompagnement
<input type="checkbox"/>	Décision de suspension de l'AL ou de l'APL
<input type="checkbox"/>	Impossibilité de mettre en place un plan d'apurement ou un protocole réaliste et adapté
<input type="checkbox"/>	Non respect du plan d'apurement (négocié avec bailleur ou issu de la Commission de surendettement Banque de France), des délais du juge ou du protocole par le locataire
<input type="checkbox"/>	Assignation en vue de l'expulsion pour un motif autre que l'impayé de loyer (trouble de voisinage, défaut d'assurance, récupération de logement en fin de bail)
<input type="checkbox"/>	Signification du commandement de quitter les lieux
<input type="checkbox"/>	Demande de concours de la force publique
<input type="checkbox"/>	Avis et/ou recommandations non suivis d'effet dans un délai de 6 mois suite à l'avis ou recommandation de la CCAPEX

Au(x) critère(s) préalable(s) et obligatoire(s) à la saisine de la CCAPEX doit s'ajouter au moins 1 critère objectif relatif à la personne ou au logement :

Critères objectifs relatifs à la personne ou au logement	
<input type="checkbox"/>	Personne ayant déposé un dossier de surendettement incluant la dette de loyer
<input type="checkbox"/>	Endettement étendu à l'ensemble des charges (loyer, charges locatives, assurance habitation)
<input type="checkbox"/>	Existence d'une précédente procédure d'expulsion
<input type="checkbox"/>	Logement inadapté : <input type="checkbox"/> taille <input type="checkbox"/> coût <input type="checkbox"/> indécence du logement
<input type="checkbox"/>	Personne ne respectant pas plusieurs obligations du locataire (entretien du logement, paiement de l'assurance habitation, jouissance paisible des lieux, paiement du loyer et des charges)

Critère se suffisant à lui-même pour saisir la CCAPEX (non cumulatif avec les critères ci-dessus)	
<input type="checkbox"/>	Demande d'expertise de la CCAPEX sur l'octroi du concours de la force publique

1/4

Identité du ménage

Madame : Nom :	Prénoms :
Date de naissance : .. / .. / ..	
Monsieur : Nom :	Prénoms :
Date de naissance : .. / .. / ..	
Adresse :	
Code postal : Ville :	
Téléphone : .. / .. / .. / .. / .. Télécopie : .. / .. / .. / .. / ..	
Courriel :@	

Identité de la personne qui saisit la CCAPEX si différente du ménage ou qui aide le ménage à saisir la CCAPEX (1)

Nom :	Prénom :
Organisme :	
Adresse professionnelle :	
Téléphone : .. / .. / .. / .. / .. Télécopie : .. / .. / .. / .. / ..	
Courriel :@	

Logement actuel

Type de logement : Individuel - collectif (1)	Type :
Etat du logement déclaré : bon - mauvais - dangereux (1)	
Nom et adresse du bailleur ou gestionnaire :	
Montant mensuel du loyer : €	
Bénéficiaire AL - APL (1) : oui - non - ne sait pas (1)	
Versé en tiers payant : oui - non - ne sait pas (1)	
AL ou APL suspendue : oui - non - ne sait pas (1) si oui, depuis quelle date ? .. / .. / ..	
Nécessité d'un logement adapté au handicap ou à la dépendance : oui - non (1)	

Composition familiale

Situation de famille : vivant seul - en couple (1)		
Enfants : oui - non (1) si oui nombre d'enfants : ..		
1er enfant	Sexe : F - M (1)	Date de naissance : .. / .. / ..
2ème enfant	Sexe : F - M (1)	Date de naissance : .. / .. / ..
3ème enfant	Sexe : F - M (1)	Date de naissance : .. / .. / ..
4ème enfant	Sexe : F - M (1)	Date de naissance : .. / .. / ..
5ème enfant	Sexe : F - M (1)	Date de naissance : .. / .. / ..
Autre (s) personne(s) au foyer : ascendants, descendants, colocataires, autre (1)		

(1) rayer la mention inutile

Situation des personnes vivant au foyer

Situation professionnelle	Monsieur	Madame	Autre(s) personne (s) du foyer
Salarié	Oui – Non (1)	Oui – Non (1)	Oui – Non (1)
Retraité	Oui – Non (1)	Oui – Non (1)	Oui – Non (1)
Bénéficiaire de minima sociaux	Oui – Non (1)	Oui – Non (1)	Oui – Non (1)
Préciser la nature du ou des minima sociaux : RSA, AAH...
Autre situation : préciser
Situation financière	Monsieur	Madame	Autre(s) personne (s) du foyer
Revenu mensuel moyen sur les 3 derniers mois précédant la saisine (hors prestations familiales)€€€
Prestations familiales Nature de la prestation (allocations familiales,...)	Montant mensuel	Montant mensuel	Montant mensuel
.....€€€
.....€€€
.....€€€
.....€€€
Aide au logement AL ou APL€€€
Total des prestations familiales mensuelles :€€€
Total des ressources :€€€
Charges locatives	Montant mensuel	Dettes	Montant
Charges dues au bailleur€	Dette liée aux charges locatives€
Autres charges liées au logement (assurance, eau, énergie...)€	Autres dettes le cas échéant€
Montant global des charges (hors loyer) :€	Montant global des dettes (hors dettes de loyer)€

(1) rayer la mention inutile

Joindre toutes pièces qui pourraient être utiles à l'étude du dossier.

Motif de la saisine

Impayé de loyer	Oui - Non (1)	Trouble du voisinage : Oui - Non (1)
Procédure d'expulsion	Oui - Non (1)	Autres (à préciser)

Si procédure d'expulsion, stade de la procédure :

Commandement de payer : Oui - Non (1) Date : .. / .. / ..	Assignation : Oui - Non (1) Date : .. / .. / ..
Délais du juge en cours : Oui - Non (1) Montant mensuel du remboursement de la dette :€	
Bail résilié : Oui - Non (1) Date : .. / .. / ..	Commandement de quitter les lieux : Oui - Non (1) Date : .. / .. / ..
Réquision de la force publique : Oui - Non (1) Date : .. / .. / ..	Montant actualisé de la dette de loyer :€

Démarches menées en vue d'éviter l'expulsion

Protocole en cours : Oui - Non (1) Date : .. / .. / ..	Plan d'apurement en cours : Oui - Non (1) Montant des mensualités :€
Dossier FSL déposé : Oui - Non (1) Date : .. / .. / ..	Dossier de surendettement déposé : Oui - Non (1) Date : .. / .. / ..

Autres démarches (aides CCAS, 1% logt, aides CAF, ...)	Oui - Non (1)
Préciser la (les) démarche (s) :	

Organisme qui vous aide dans vos démarches : ADIL – CAF – CG (1)	
Autres organismes (préciser) :	
Nom :	Prénom :
Courriel :@.....	
Téléphone : .. / .. / .. / .. / ..	Télécopie : .. / .. / .. / .. / ..

Evaluation de la situation par la personne ou l'organisme qui a saisi la CCAPEX

Motifs expliquant la dette de loyer :

.....

.....

.....

.....

Observations expliquant la situation :

.....

.....

.....

Date :
Signature de la personne
qui saisit la CCAPEX

Date :
Signature du ménage

Annexe 6 : Formulaire de saisine de la CCAPEX 77

SAISINE DE LA CCAPEX (Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions)

Nom de l'organisme ou du service social saisissant la CCAPEX :
Nom et Prénom du référent :

Tél. :

Fax. :

Courriel :

IDENTIFICATION DU LOCATAIRE

Nom et prénom :

Matricule CAF :

Nom de jeune fille :

Date de naissance :

Adresse :

N°inscription DLH :

Situation familiale :

Composition familiale :

Dossier de surendettement : oui
non

Ressources : €

Préciser si activité salariée dans le secteur privé : oui
non

RENSEIGNEMENTS CONCERNANT LE LOGEMENT

Nom du bailleur :

bailleur privé bailleur social

Date d'entrée dans les lieux :

Typologie du logement (nombre de pièces) :

Loyer principal :

Charges :

Aide au logement éventuelle (nature et montant) :

Si versement suspendu, date (s) de suspension de l'aide au logement :

Loyer résiduel :

MOTIFS DE LA SAISINE

- Dette de locative supérieure à 4 575 € avec réticence du bailleur à user du dispositif FSL.
- Manque d'implication du bailleur pour maintenir le locataire dans les lieux ou sa réticence, voir impossibilité du bailleur à le reloger
- Situation présentant une forte disproportion loyer-ressources empêchant un maintien dans le logement (selon les critères du FSL)
- Annulation de la décision d'intervention du FSL, pour non reprise du loyer
- Dossier d'impayés de loyer chronique suivi depuis plus de 5 ans
- Situation connue tardivement et sans perspective de résolution par les dispositifs de droit commun existants
- Dénonciation de protocoles de cohésion sociale par les bailleurs
- Non respect ou recours inadapté à la procédure judiciaire
- Troubles de jouissance ne permettant pas le maintien dans les lieux (âge, comportement, santé...)
- Troubles de jouissance remédiables avec refus du bailleur de maintien dans les lieux
- Absence totale de solution personnelle ou de relogement au moment de l'expulsion associée à une situation d'extrême fragilité (handicap, problèmes de santé graves ...)
- Autre :

PRECISIONS COMPLEMENTAIRES

Si procédure d'expulsion pour impayés : Montant de la dette et période de l'impayé :

Si dénonciation du protocole de cohésion sociale : Date du PCS et de sa dénonciation :

•Pour tout motif d'expulsion

Assignment notifiée le :

Date d'audience :

Date du jugement si connue :

Date du commandement de quitter les lieux :

Date de demande de réquisition du concours de la force publique :

Date de l'octroi du concours de la force publique :

Informations sur la situation du ménage et chronologie des démarches entreprises et raison (s) de leur échec :

Date :

Signature et cachet de l'organisme :

IMPORTANT : Le ménage doit être informé du passage de son dossier en CCAPEX et de la transmission des éléments de sa situation.

Annexe 7 : Dépliant ADIL 40 / Prévention des impayés de loyers / Bien choisir son logement



Un impayé de loyer peut entraîner une procédure d'expulsion et la suspension de votre allocation logement.

Le paiement de son loyer est une obligation.

Si vous avez des difficultés à le régler :

Il vous faut agir très vite !

- Prévenir votre bailleur
- Contacter un service social



ADIL / AGENCE DÉPARTEMENTALE D'INFORMATION SUR LE LOGEMENT

Les informations et conseils de l'ADIL sont gratuits. Ils sont donnés par des juristes spécialistes du logement, neutres et indépendants.

Agence Départementale d'Information sur le Logement, l'ADIL des Landes est pilote de la charte départementale de prévention des impayés et des expulsions locatives. Ses conseillers en médiation locative sont à votre disposition.

L'ADIL VOUS CONSEILLE, CONSULTEZ LA !

Mont-de-Marsan
125, rue Martin Luther King
40000 Mont-de-Marsan

Saint-Paul-lès-Dax
Place du Marché
40990 Saint-Paul-lès-Dax

05 58 75 42 96
www.adil40.fr

fiche prévention des impayés de loyer 12/2017



Prévention
des impayés de loyer

Bien choisir son logement

... agissez



L'ADIL VOUS CONSEILLE, CONSULTEZ LA !

Prévention des impayés de loyer

Précautions à prendre avant la signature du bail...

► **Faire une simulation de votre aide au logement** et vérifier que votre part de loyer ne représente pas plus d'un tiers des revenus de votre foyer.

■ **Estimer vos dépenses de chauffage :** le bailleur doit vous remettre le Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) de votre logement.

► **Renseignez-vous sur les aides financières** que vous pourriez obtenir, avant la signature du bail.

■ **Penser aussi aux frais annexes** (dépôt de garantie, ouverture des compteurs, assurance habitation) et aux dépenses incontournables (eau, électricité, gaz, taxe d'habitation, etc...).

Pour bien vous informer :

N'hésitez pas à prendre contact avec une conseillère de l'ADIL.

05 58 75 42 96

Votre bailleur peut exiger le cautionnement d'une personne physique pour garantir le paiement du loyer et des charges. Vous pouvez en être dispensé si le bailleur souscrit une assurance garantissant les impayés de loyer.





Date de publication : 25 janvier 2012
N° ISSN : 09996-4304
Directeur de la publication : Bernard Vorms
Comité de rédaction : Isabelle Couëtoux du Tertre,
Emmanuelle Bily, Jean Bosvieux, Lucy Clec'h,
Béatrice Herbert, Nicole Maury, Sylvie Merlin,
Marie-Aude Quintin, Antonin Ollivier, Sandrine
Zerbib