

Avis CERFA Diagnostic Social Financier Procédure expulsion locative

1. **Éléments de contexte**

21 500 ménages ont été expulsés de leur logement par les forces de l'ordre en 2023 : leur nombre a progressé de 23 % par rapport à 2022, qui constituait déjà *une année record*¹ (en 2022, environ 17 500 familles avaient été mises à la rue à la suite du concours de la force publique).

Publiée au Journal Officiel le 28 juillet 2023, la loi Kasbarian - Bergé, visant à protéger les logements contre l'occupation illicite, a introduit plusieurs changements dans la prévention et la gestion des expulsions locatives : la CEDTS est sollicitée quelques mois plus tard par plusieurs départements membres de l'ANCASD (Association Nationale des Cadres de l'Action Sociale des Départements) concernant l'utilisation du CERFA Diagnostic Social et Financier. Sont ainsi questionnés :

- La finalité du document
- La manière de renseigner le CERFA, en termes de contenu
- L'information et la participation des personnes/ménages concernés
- La place et le rôle du travailleur social dans la prévention d'une expulsion d'une part, dans le partage d'informations personnelles en conformité aux règles du RGPD relatif à la procédure d'expulsion locative d'autre part.
- La dérogation au secret professionnel, par état, par profession, par fonction ou par mission temporaire est soulevée².

La CEDTS s'est, en premier lieu, interrogée sur les durcissements induits par la loi Kasbarian – Bergé. Outre les sanctions à l'encontre des personnes occupant les logements, cette loi accélère les procédures en cas de loyers impayés et prévoit notamment, de manière systématique dans les contrats de bail, une "clause de résiliation de plein droit".

Ainsi, en cas d'impayé de loyer, le propriétaire peut signifier au locataire un Commandement De Payer (CDP), qui marque la première étape de la procédure d'expulsion. Si la dette n'est pas remboursée dans le délai imparti de 6 semaines, le propriétaire peut assigner en justice le locataire. Notons que le délai entre le CDP et l'assignation était de 8 semaines jusqu'au 29 juillet 2023 : il est désormais réduit à six semaines.

De plus, en marquant le délit d'occupation frauduleuse d'un local (à usage d'habitation ou à usage commercial, agricole ou professionnel), la loi modifie le regard porté sur les occupants faisant d'eux des prévenus³.

La saisine amène la Commission Ethique du HCTS à questionner la place du travail social dans la prévention des expulsions locatives.

2. Exposé des notions clés

La Commission Éthique et Déontologie du Travail Social s'est attachée à définir les termes nécessaires à la compréhension des tensions éthiques nées de l'application des textes concernant le CERFA DSF.

En s'appuyant sur les notions clés qui régissent et encadrent le travail social, mais aussi les textes relatifs aux politiques sociales liées au logement et à la prévention des expulsions, la CEDTS cherche à éclairer la réflexion éthique autour des points de tensions identifiés.

La définition du Travail social⁴ sanctuarisée par la loi :

Consacrée par le décret n° 2017-877 du 6 mai 2017, la définition du travail social est inscrite depuis cette date dans le Code de l'Action Sociale et des Familles. Les professionnels du travail social ancrent leur pratique dans le cadre qu'elle fixe et dont les éléments les plus saillants (pour l'objet de ce présent avis) se déclinent comme suit :

"Le travail social vise à permettre l'accès des personnes à l'ensemble des droits fondamentaux, à faciliter leur inclusion sociale et à exercer une pleine citoyenneté (...) [il] contribue à promouvoir, par des approches individuelles et collectives, le changement social, le développement social et la cohésion de la société. Il participe au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes (...). Il s'appuie sur des principes éthiques et déontologiques (...). Il se fonde sur la relation entre le professionnel du travail social et la personne accompagnée, dans le respect de la dignité de cette dernière".

Pour un Accompagnement social prévalent

Le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales de 2018⁵ précise que l'accompagnement social pourrait se définir comme " accompagner les personnes dans leur parcours de vie, maintenir, restaurer ou renforcer le lien social".

Et d'ajouter que "L'accompagnement social s'inscrit ainsi dans la philosophie d'intervention émancipatrice du travail social : promouvoir le changement social, la résolution de problèmes dans le contexte des relations humaines et la libération des personnes afin d'améliorer le bien-être général."

La crise sanitaire a mis en lumière, qu'à la faveur du confinement, les travailleurs sociaux ont pu se recentrer sur leur cœur de métier, à savoir instaurer, maintenir, privilégier et accroître la relation avec les personnes. Ainsi libérés de la « bureaucratisation » du travail social, les travailleurs sociaux ont pu s'engager dans la démarche de l'« Aller vers », concrétisée en veillant à l'émergence des capacités du pouvoir d'agir des personnes. C'est ainsi que le Livre Blanc du HCTS prend position pour se défaire du « travail social empêché » : c'est à dire,

distancier les travailleurs sociaux d'une emprise des logiques d'empilement et d'exécution des dispositifs. L'accompagnement social basé sur l'approche globale, pour qu'il soit libéré, doit pouvoir se distancier de l'accès aux droits dont le versement de la solidarité à la source pourrait être un levier.

Jusqu'où va la prévention dans les politiques sociales ?

Indépendamment du champ sanitaire, la prévention s'applique au registre de la protection sociale. Elle se décline, en premier lieu, dans les fondements et dans l'éventail des prestations sociales. Ainsi, les allocations familiales préviennent les risques de difficultés financières de parents avec leurs enfants ; les allocations-chômage préviennent la survenance de la pauvreté ; les allocations logement préviennent les locataires de charges trop importantes pour se loger convenablement. On la retrouve par ailleurs dans les missions des professions du travail social, parfois même de façon très explicite comme, le mentionne, la « prévention spécialisée ».

La prévention correspond à l'ensemble des mesures et institutions « destinées à empêcher – ou au moins à limiter – la réalisation d'un risque, la production d'un dommage, l'accomplissement d'actes nuisibles, en s'efforçant d'en supprimer les causes et moyens »⁶.

En travail social, oser la prévention nécessite un investissement humain, financier indéniable dont les effets espérés visent à limiter le curatif. Toutefois, la prévalence de la prévention n'empêche pas la nécessité du curatif ; de surcroît, elle nécessite que l'on s'interroge sur sa visibilité et son évaluation à moyen ou long terme.

Par ailleurs, une certaine vigilance est requise, car, « la prévention court en effet le risque de n'être plus que gestion de dispositifs et de procédures, définis par la règle financière en amont et la norme évaluative en aval, et de plus en plus séparés de tout questionnement politique »⁷.

L'évolution des politiques sociales liées au logement

Le droit à un logement convenable est décliné dans l'article 25 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels de 1966. Le droit à un logement convenable recouvre des libertés comme la protection contre les expulsions forcées. Depuis 1977, les lois concernant le logement mettent l'accent sur « l'accompagnement », reconnaissant, par ailleurs, « le droit à l'habitat comme fondamental »⁸. En France, depuis 35 ans, les différentes lois relatives au logement n'ont eu de cesse de compiler différents dispositifs relatifs à la prévention confiant le volet opérationnel de cet objectif aux travailleurs sociaux. Les politiques préventives en matière d'expulsion datent, elles, du début des années 1990⁹ et ont été renforcées par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de juillet 1998¹⁰. Les pouvoirs publics sont ainsi passés d'un traitement de l'expulsion, considéré comme un problème d'ordre public, à un traitement social et préventif, le plus en amont possible, afin d'éviter la phase contentieuse et de limiter les expulsions locatives. Tout un arsenal préventif accompagne le devoir de solidarité inscrit dans l'article 1 de la loi Besson :

- le recours possible au maintien dans le logement via l'activation des Fonds de Solidarité Logement (FSL) ;

• les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX), généralisées à partir de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion ;

• la charte départementale de prévention des expulsions qui doit refléter la mobilisation de l'ensemble des partenaires du territoire pour la prévention des expulsions locatives.

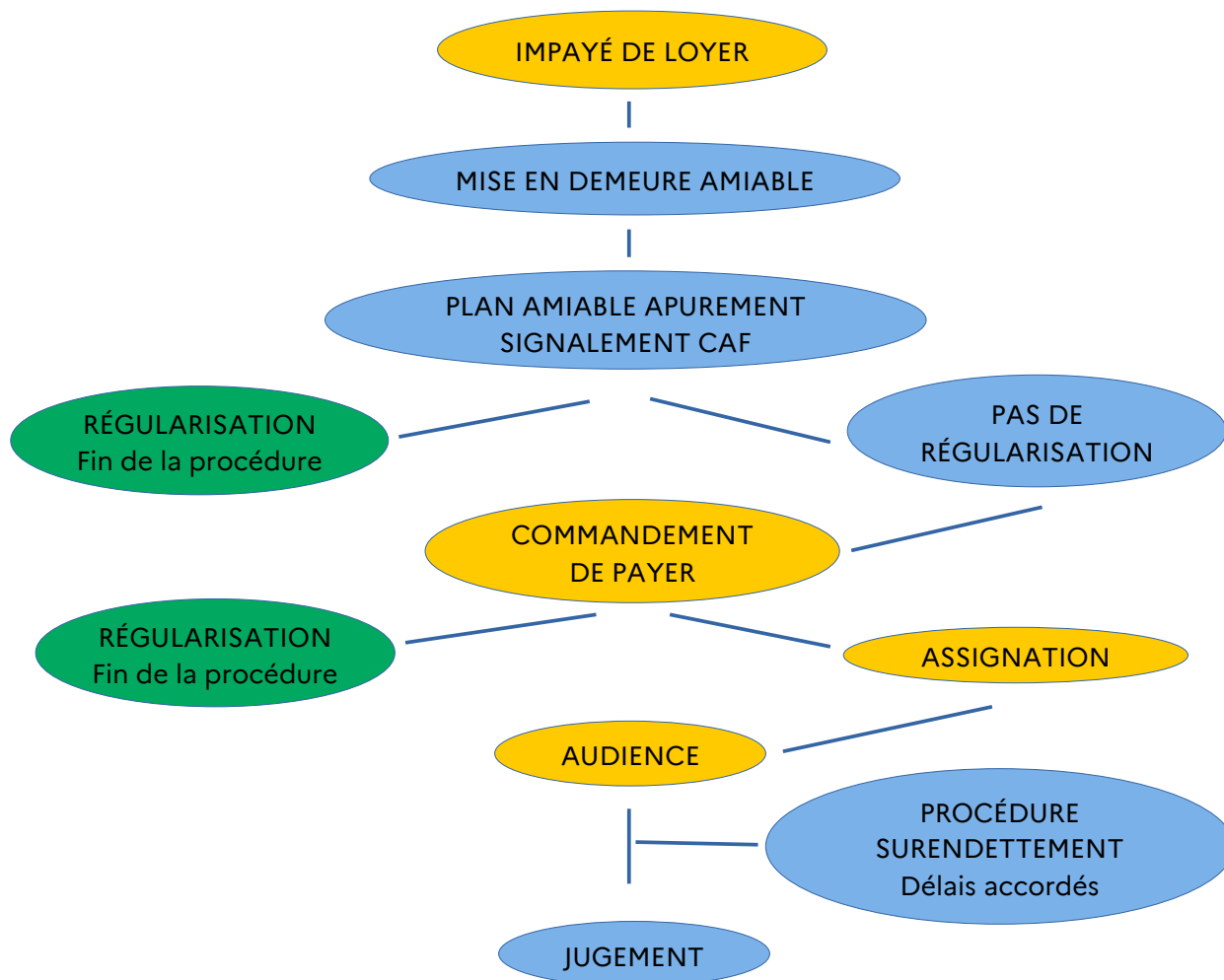
Par la suite, la loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 marque un tournant dans l'évolution de la prévention.

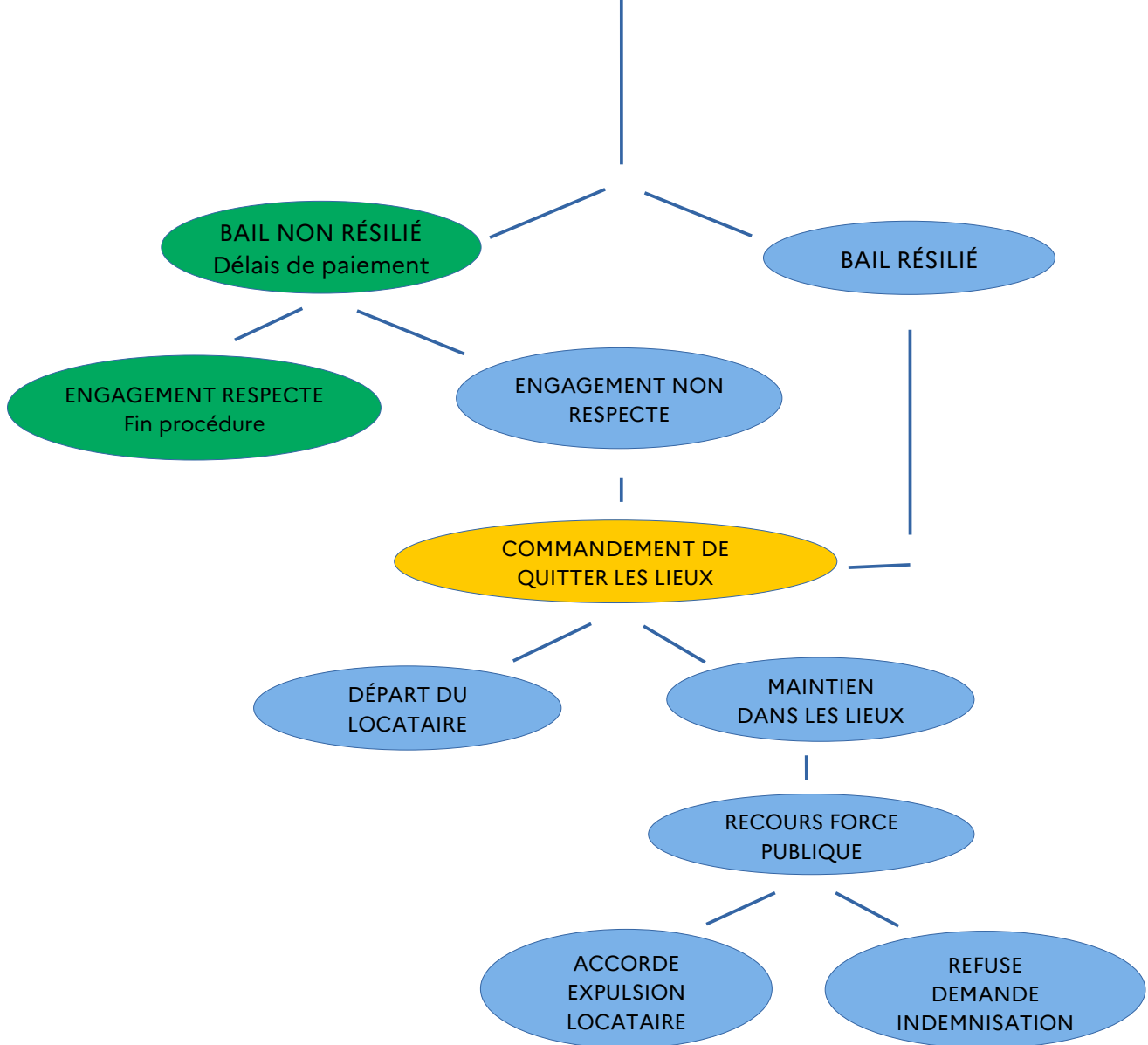
Le premier des 4 objectifs de cette loi est l'amélioration de l'accès au droit de logement décent, la protection des populations vulnérables et le développement de l'offre de logements.

Les décrets d'application qui en découlent précisent que, dès les premiers stades de l'impayé locatif, le locataire a la possibilité de saisir le FSL comme outil de résolution de la dette :

- Dès le signalement de l'impayé à l'organisme payeur de la prestation logement ;
- Lors de la rédaction du commandement de payer émis par le commissaire de justice ;
- Au moment de l'assignation en justice où le magistrat peut valider une proposition du locataire.

3. Les étapes de la procédure, entre conciliation et exécution





En cas de **loyers impayés**, le bailleur est tenu d’informer la CAF (ou la MSA) de la situation. La CAF (en application de la circulaire CNAF de 2017) informe le locataire de sa possibilité de rencontrer un travailleur social pour solliciter le FSL. Simultanément, la CAF informe les services de l’État de ces situations pour rendre possible un « suivi administratif » dans le parcours résidentiel défaillant du locataire. Une fois passé un délai de trois mois, la CAF suspend le versement de l’allocation logement, en attendant une reprise du paiement du loyer et un plan permettant d’apurer la dette.

Avec le **Commandement De Payer**, le bailleur peut alors exiger la résiliation du bail au nom de la clause résolutoire qui y figure. Il charge un commissaire de justice de délivrer ce premier titre exécutoire au locataire et à sa caution.

Les services de l’État transmettent aux Départements (ou prestataires) la liste des personnes ayant reçu un CDP le mois précédent. Les services sociaux du Département font un retour à l’État qui précise les ménages ayant bénéficié d’un accompagnement. Les services de l’État invitent alors les locataires connus du Département à se rapprocher du service social généraliste (Département, CCAS, CIAS) pour qu’un accompagnement puisse être réalisé, en commençant par vérifier l’activation de tous les droits, et afin que la saisine du FSL soit

vérifiée comme outil pertinent à la résolution de l'impayé. Pour les situations qui ne sont pas connues du Département, différentes modalités d'interventions existent selon les territoires (équipes mobiles, associations spécialisées).

L'**assignation** à comparaître est délivrée par le commissaire de justice si, passé 6 semaines après remise du CDP, le locataire ne s'est pas acquitté de ses obligations envers le propriétaire bailleur. Les acteurs de l'accompagnement social sont informés par les bailleurs et par la Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la Protection des Populations (DDETSPP) dès qu'une assignation a été décidée.

L'**audience**, sa date est établie par les tribunaux de proximité et fait l'objet d'une communication des services de l'État auprès des partenaires mandatés dans le traitement de la procédure : les juristes des ADIL et les services des départements. Selon les organisations territoriales, les professionnels (Assistants de Service Social, Conseillère en Économie Sociale et Familiale, Juriste...) sont ainsi missionnés à renseigner l'imprimé CERFA-Diagnostic Social et Financier (DSF) dans les deux mois qui séparent l'assignation de l'audience.

Ce DSF, co-remplé indépendamment par un juriste (association désignée par les services de l'État) et un travailleur social doit éclairer le juge sur le contentieux en cours. Il incombe aux professionnels de contacter, pour la troisième fois dans la procédure, le locataire (courrier, mail, téléphone, visite à domicile selon les possibilités) pour avoir des données actualisées en vue de l'audience et du jugement.

En cas de non-mobilisation du locataire, qu'il ait été précédemment accompagné ou pas, les travailleurs sociaux du département ou des CCAS/CIAS s'ils disposent d'informations sur le locataire, sont tenus de renseigner tout de même le CERFA, sans exigence de recueil du consentement éclairé de la personne.

Si le locataire n'a pas répondu aux sollicitations des services de l'action sociale généraliste dont il est inconnu, le travailleur social rédige un bordereau de carence qui contiendra les renseignements sur l'identité du locataire et les moyens mobilisés par ce professionnel pour contacter ce même locataire.

Le DSF ou le bordereau de carence sont transmis suffisamment en amont de l'audience, selon des procédures définies dans chaque département par les services de l'État, pour que le tribunal puisse s'en saisir.

Le jour de l'audience, le DSF peut être consulté uniquement par l'avocat du bailleur, à la demande de ce dernier. À l'issue de l'audience, le juge indique une date de délibéré. Le verdict est délivré par le commissaire de justice (et l'avocat, le cas échéant). Le juge peut décider d'accorder des délais de paiement ou de prononcer l'expulsion, assortie de la résiliation du bail, avec ou sans délai pour quitter les lieux.

La notice du CERFA N°16227*01, indique que le DSF, « *doit permettre au magistrat de comprendre :*

- Les causes de l'impayé locatif.

- Les moyens mis en œuvre par les locataires pour y remédier (ex : reprise partielle du paiement de loyer à hauteur de ses capacités et dépôt d'une demande de logement social).
- Les dispositifs sollicités pour apurer la dette (FSL, dépôt d'un dossier de surendettement...).
- La recherche active d'une solution alternative de relogement dans la perspective où le bail serait résilié ».

Pour rappel, « le DSF est un document clé de la procédure judiciaire pour impayé locatif. Il est "contradictoire", c'est à dire qu'il doit permettre aux deux parties du litige, le bailleur public ou privé et le locataire, de s'exprimer sur le litige.

Légalement (Article 24 de la Loi du 06/07/1989 et décret d'application du 05/01/2021), le locataire et le bailleur doivent avoir l'opportunité de présenter des observations orales ou écrites sur le contenu du DSF ».

Le commandement de quitter les lieux ou le sursis : trois situations peuvent se présenter à l'issue de l'audience.

- Soit le juge suspend les effets de la clause résolutoire et suspend, de facto, la procédure d'expulsion en accordant des délais de paiement au locataire, en principe en situation de régler sa dette. Le locataire devra alors régler son loyer courant, aux termes convenus, et respecter l'échéancier judiciaire sous peine de reprise de la procédure d'expulsion sans nouvelle décision. Si le locataire se libère, dans les délais requis et selon les modalités fixées par le juge, la clause résolutoire est réputée ne pas avoir joué ;
- Soit le magistrat constate purement et simplement la résiliation du bail par l'effet de la clause résolutoire et ordonne l'expulsion ;
- Soit le juge constate la résiliation du bail, ordonne l'expulsion et accorde des délais pour quitter les lieux au locataire défaillant.

Dans tous les cas, tant le bailleur que le locataire peuvent interjeter appel de la décision rendue (15 jours pour les ordonnances de référé, un mois pour les jugements).

Soulignons que le locataire, à tous les stades de la procédure d'expulsion, a la possibilité de mettre un terme à cette dernière en régularisant sa situation.

4. Que disent les auditions des Juges des Contentieux de la protection ?

Plusieurs éléments reviennent dans les auditions des magistrats rencontrés :

- La présence de la personne/du ménage à l'audience garantit le contradictoire.

- Le recours au DSF est à comprendre comme un document par défaut de la présence du locataire.

- Le DSF mentionne des détails dont le Juge n'a pas l'utilité et dont il n'a pas le droit de se saisir (numéro de téléphone, par exemple). L'évaluation sociale qui figure sur le DSF ne sert le Juge qu'au regard des seuls éléments pour lesquels il a été saisi.

- Pour prendre sa décision, le magistrat a besoin des éléments suivants : le contexte locatif (dates, bail, ressources, reprise ou pas du loyer courant, propositions du locataire en termes de règlement de l'impayé locatif) et les perspectives de relogement, la mesure de l'impact d'une expulsion pour le locataire et l'existence d'un réseau associatif permettant d'assurer

une médiation entre la personne/le ménage concerné et le bailleur. Les informations vérifiées (au-delà des informations déclarées) participent également à prévenir l'expulsion.

Pour prendre sa décision, le Juge des Contentieux de la protection a besoin d'évaluer si les propositions de règlement amiable, proposées par le locataire, sont réalistes au regard de son budget.

- Les éléments relatifs à la problématique ou aux antécédents de la personne/du ménage sont inutilisables. A contrario, il peut être utile de préciser si le locataire a été sollicité pour une rencontre et si le rendez-vous a été honoré. Il peut être utile également de préciser une problématique de mobilité éventuelle (pouvant expliquer l'absence aux rendez-vous proposé par le travailleur social et/ou à l'audience, notamment sur les juridictions étendues et rurales).

- Le propriétaire est toujours présent ou représenté lors de l'audience, sans quoi sa requête devient caduque (sauf à ce qu'un accord ait été trouvé et proposé en amont de l'audience).

- Pour les magistrats auditionnés, il serait attendu du travailleur social qu'il puisse rappeler à la personne/au ménage concerné l'importance de sa présence à l'audience avec des documents factuels : trois derniers bulletins de ressources, dernier avis d'imposition, notification de droits sociaux / familiaux CAF ou MSA.

- La présence du travailleur social à l'audience (quand elle est autorisée et possible) est rassurante pour le locataire comme pour le bailleur. Les acteurs engagés dans un contentieux vivent des situations souffrantes, sur lesquelles ils n'ont pas de marge de manœuvre.

- La réduction des délais participe à l'asphyxie des ménages, déjà fortement fragilisés (ces derniers comptant souvent sur un seul mois de salaire pour trouver une solution). Cette réduction des délais réduit, de fait, la possibilité pour le locataire de faire connaître sa situation d'un travailleur social, lui-même inscrit dans des contraintes organisationnelles fortes.

- Le recours à un avocat peut s'avérer précieux : il peut agir sur les délais de procédure, obtenir un renvoi de la première audience, constituer un dossier beaucoup plus pertinent à présenter au juge, justifier des démarches, recueillir des éléments de contestation par des demandes reconventionnelles liées au logement. Enfin, l'accès à l'aide juridictionnelle est un levier de plus qui facilite la pertinence du recours à un avocat. Pour le travailleur social, il est un partenaire qui permet aux cotés des services de conciliations, juristes, d'avoir une prise en compte globale de la situation de la personne.

- La « bonne foi » du locataire, toujours présumée, reste à l'appréciation du magistrat : l'absence de demande de logement social n'est pas synonyme de « mauvaise foi ». La demande de logement social peut, toutefois, le servir si cette dernière est préparée et adaptée à la situation du locataire.

5. Quels sont les points de tension éthique qui traversent les travailleurs sociaux dans l'exercice de leurs missions ?

Au cours des auditions et de l'étude des documents, il apparaît que les points de tension éthique se situent à 4 niveaux.

A. Un cadre réglementaire ambivalent en matière de levée du secret professionnel

Le cadre réglementaire engendre des éléments de tension sur les règles déontologiques en travail social que sont le secret professionnel et le consentement éclairé : le formulaire CERFA du DSF, son contenu et ses modalités de complétude relèvent d'une obligation légale (article 24 de la loi du 6 juillet 1989) introduite par la loi ELAN et traduite au niveau réglementaire dans le décret d'application du 5 janvier 2021 ainsi que dans l'arrêté ministériel du 23 août 2022. Le décret d'application prévoit expressément qu'il est possible, dans le cadre de la prévention des expulsions, de communiquer des informations via le DSF au magistrat, même en l'absence de contact avec le locataire. Cette préconisation constitue, de droit, une levée imposée du secret professionnel au sens de l'article L 226-14 du Code Pénal.

Cette question de la levée du secret professionnel est délicate. En principe, le secret professionnel peut être levé dans certaines conditions légales bien définies, et l'article L. 226-14 du Code Pénal énumère les cas dans lesquels cette levée peut intervenir.

Dans le cadre de la prévention des expulsions, il semble que la transmission des informations issues du DSF au magistrat, même sans contact préalable avec le locataire, soit en effet prévue par la législation. Toutefois, le texte de l'article L. 226-14 ne mentionne pas explicitement la prévention des expulsions, mais il permet la **levée du secret professionnel dans certains contextes spécifiques, notamment en cas de danger pour la personne.**

Cependant, il serait préférable de vérifier si la levée du secret professionnel, dans ce contexte, s'applique directement à toutes les parties concernées (assistants sociaux, travailleurs sociaux, etc.), et si cette levée est bien encadrée par une dérogation prévue expressément par la loi ELAN ou par des textes d'application. La mention de l'article L. 226-14 du Code Pénal dans ce contexte mérite donc une vigilance particulière.

B. La recherche de la prévention sans basculement dans le contrôle social

Dans une volonté d'accroissement de la prévention auprès des populations, le basculement dans le contrôle social peut s'opérer de façon discrète voire sournoise : comment, à partir du repérage des populations à risque, la prévention s'exerce-t-elle vis à vis de la capacité à respecter le principe de responsabilisation ? C'est à dire respecter un certain nombre de règles, notamment le principe du respect des droits mais aussi des devoirs du locataire.

Il incombe en partie au travailleur social, dans ses missions, d'engager une démarche de prévention face au risque de l'expulsion locative. Ainsi, la procédure de la prévention des expulsions locatives prévoit, à chacun des stades, l'engagement du travailleur social dans une « démarche d'aller vers » auprès du locataire pour tenter une médiation en vue de la résolution du risque.

Il est nécessaire de rappeler que l'obligation de renseigner le CERFA intervient durant la phase amiable du commandement de payer. Selon l'Union Sociale pour l'Habitat, en 2022, 133 000 commandements de payer et 68 000 assignations en justice ont été délivrés. Ainsi, près d'un commandement de payer sur deux entraîne un paiement, c'est à dire avant même le déclenchement du stade de l'assignation en justice. Le cadre réglementaire pousse ainsi le degré de prévention à systématiser, pour le travailleur social, la rédaction d'un acte

administratif (et non une note sociale) à savoir l'imprimé CERFA, en dépit de tout consentement de la personne. On pourrait ainsi s'interroger sur le risque pour la prévention d'osciller entre dérive paternaliste ou bureaucratique, et contrôle social.

C. La bureaucratisation au risque de la dégradation de la relation humaine ?

La mise en œuvre des politiques de prévention des expulsions et les démarches qu'induit la loi Kasbarian - Bergé diffèrent de manière importante d'un territoire à l'autre.

Sur certains ressorts judiciaires, l'utilisation du DSF comme de la fiche de renseignements antérieure au Diagnostic Social Financier est inexistante voire non attendue des magistrats chargés des contentieux de la protection.

Il est nécessaire de rappeler que le travail social a une visée émancipatrice et non un objectif de contrôle social. **Ainsi, particulièrement dans le cadre de la prévention des expulsions, il s'agira ici de dégager ce qui relève du travail social.**

Rapporté à la définition du travail social et aux droits des personnes accompagnées ou concernées que la législation est venue renforcer, complété par les auditions réalisées et l'étude des documents précités, il convient de rappeler que le travailleur social missionné en matière de prévention des expulsions locatives (assistant de service social ou conseiller en économie sociale familiale principalement) se propose d'abord d'accompagner la personne, la cellule familiale, dans sa trajectoire résidentielle. De fait, le droit au logement est un principe fondamental qui concourt à la dignité humaine. Fort de cette valeur humaniste, le travailleur social participe à faciliter l'accès, le maintien dans le logement, en visant, par extension, une intégration dans un milieu social de proximité pour favoriser l'ancrage dans une communauté de vie qu'elle soit l'immeuble, le quartier, le village, la ville. Il accompagne aussi la personne dans sa dimension de citoyen, dans le respect des devoirs de tout locataire à jouir d'un espace d'épanouissement intime et protecteur qu'est « son chez soi ». Ceci, tout en respectant le logement, le propriétaire ou le bailleur ainsi que l'environnement.

Alors que les travaux du HCTS, notamment à travers le Livre Blanc, ne cessent de militer en faveur d'une distanciation vis à vis de l'empilement des actes administratifs pour un retour aux valeurs fondamentales de la relation humaine, pour tout travailleur social, l'obligation légale de renseigner ce document administratif vient renforcer la perte de sens du travail social. Le long processus de l'accompagnement social, qui ne peut se déployer que sur la base d'une confiance réciproque entre la personne et le travailleur social, est-il réduit à des cases à cocher ? Dans un imprimé que nombre de magistrats ne pourront prendre le temps de parcourir ?

D. Un formulaire administratif réglementé qui supprime la note sociale

L'utilisation du document et de sa notice pose plusieurs problèmes et points de tension éthique aux travailleurs sociaux qui peuvent être contraints de le compléter par les services de l'Etat ou leur encadrement.

- Le but annoncé de ce document est d'inciter les personnes à participer à l'audience. Les travailleurs sociaux peuvent naturellement interroger cette finalité au regard de la lourdeur de ce CERFA.

- Tandis que le juriste apparaît premier pour compléter le DSF (intégrant même la note sociale), le travailleur social doit, de son côté, solliciter le juriste. Sans chercher à les opposer, le champ de compétence de chacun des professionnels ne semble pas clairement distinct et ne prend pas en compte les spécificités, missions et formations de chaque profession, créant un amalgame.
- Selon la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL), la notice a été pensée comme un outil de formation pour les travailleurs sociaux et non comme une aide à la complétude du document. Nous partons du postulat qu'une notice, par sa fonction première, ne peut être le seul outil de formation des professionnels.
- Le CERFA *Diagnostic Social et Financier* n'est pas complété par la personne concernée mais il est renseigné par un tiers : ni le consentement de la personne/du ménage, ni son information préalable quant au contenu du DSF ne sont obligatoires. Par ailleurs, la signature, la fonction, la profession du rédacteur ne sont pas mentionnées ou demandées (les coordonnées du rédacteur ne servant qu'à aider la CCAPEX en cas de besoin). Le locataire n'est pas acteur de ce document : comme le recueil de son consentement, sa signature n'est pas exigée. Cependant, le cadre réglementaire permet de compléter ce document sans le recueil du consentement des personnes concernées. La levée du secret professionnel n'est pas explicitement citée en matière de prévention des expulsions locatives mais elle peut être envisagée si la situation de danger est caractérisée.
- L'objectivation des données par ce recueil standardisé invisibilise les personnes concernées, ce qui va à l'encontre de l'objectif de prévention des expulsions nécessitant une connaissance fine de la situation individuelle de la personne et ou du ménage.
- L'absence de possibilité d'autorisation ou de refus de diffusion des données, leur gestion et leur communication posent, au-delà du droit, des questions éthiques sur le respect de la vie privée.
- Dans le cadre des préconisations opérationnelles exposées dans le Livre Blanc du travail social, le groupe de travail sur l'accompagnement a mis en évidence l'importance de séparer l'administratif, de l'accompagnement à l'accès et la défense des droits. Ce document ne s'inscrit pas dans un dispositif d'accompagnement et ne devrait pas être complété par les travailleurs sociaux. Parce qu'elle s'inscrit dans une démarche administrative et qu'elle ne relève pas d'un dispositif d'accompagnement, la complétude du CERFA DSF apparaît du ressort des structures administratives ou associatives disposant de juristes.

6. Préconisations et recommandations

En 2017, le Haut Conseil du Travail Social, sur proposition de la Commission Éthique et Déontologie du Travail Social a adopté une fiche technique relative au partage d'informations à caractère secret dans les CCAPEX¹¹.

Ce présent avis fait l'objet d'échanges techniques avec la DIHAL qui laissent entrevoir des points d'évolutions sur certaines des préconisations énoncées, dans un contexte de révision du contenu du décret relatif à l'imprimé Cerfa DSF.

A. Le consentement éclairé à rechercher en priorité

Ce présent avis confirme la position émise par cette même commission en 2013 et en 2017, à savoir : « **recueillir le consentement éclairé de la personne concernée en amont de la commission** »¹².

Le consentement éclairé positionne la personne en tant que **sujet de droit**, il permet une explication et donne à comprendre le cadre dans lequel le professionnel intervient et ses limites. Il rééquilibre la relation par l'apport d'informations adaptées à la situation de la personne. Il ouvre la possibilité d'un dialogue sur les conditions permettant à la personne de se positionner et de faire ses choix.

B. L'accompagnement social pour développer la « capacités d'agir »

Les récents travaux du Livre Blanc ont mis en avant, dans une partie des préconisations, que *“la façon d’accompagner, les postures, en particulier la capacité à coopérer de façon transversale et à associer les personnes accompagnées dans les décisions, sont des sujets de priorité. Pour rendre attractifs les métiers, il faut redonner des marges d’initiative aux professionnelles, les sortir des tâches administratives et du paradigme de l’aide individuelle au cas par cas”*. Passer **de l’impuissance au pouvoir d’agir : retrouver le cœur de métier et les conditions d’une autonomie d’action professionnelle**.

Ainsi, dans le traitement de l’impayé de loyer qui risque d’enclencher la procédure d’expulsion locative, il appartient aux collectivités et structures associatives de s’interroger, par le biais de leur encadrement, sur la juste place des travailleurs sociaux missionnés sur cette problématique. Il convient de rechercher les stratégies pour privilégier d’intervenir au début de la constitution de l’impayé, pour prévenir et éviter le plus possible l’urgence du concours de la force publique.

C. Pour un CERFA à visée exclusivement juridique

L’article 1 du décret du 5 janvier 2021, relatif aux modalités de réalisation et au contenu du DSF, ainsi que le CERFA ont introduit une confusion entre le rôle du travailleur social et celui d’un juriste. Il est proposé d’y mettre fin en séparant le diagnostic financier (et le remplissage du CERFA) de l’évaluation et de l’accompagnement social qui doivent être, seuls, au cœur du travail social.

D. Pour un accompagnement social en amont de l’audience du magistrat

Le rôle du travailleur social dans la prévention des expulsions est d’accompagner la personne en risque, et de rechercher, avec elle, les pistes de résolution du problème pour se maintenir dans le logement durant la phase amiable. Si cet objectif n’a pu être atteint, le travailleur social est à sa juste place que de convaincre la personne et l’inciter à participer à l’audience. La CEDTS encourage les employeurs à déployer les moyens nécessaires afin que le travailleur social puisse accompagner le locataire dans la préparation de l’audience et assurer une présence physique lors de cette dernière.

Ce n’est que dans l’éventualité, où ce principe d’intervention ne pourrait pas être mis en œuvre, qu’il serait pertinent, dans l’intérêt de la personne et avec son consentement éclairé, qu’une note sociale soit portée à la connaissance du magistrat. Cette note, complémentaire

du CERFA diagnostic juridique, mériterait d'être harmonisée sur le territoire national et serait limitée aux seuls éléments nécessaires au magistrat lui permettant de prendre sa décision.

E. Organiser la prévention pour permettre le déploiement de l'accompagnement social

Dans le cadre de l'accompagnement social proposé par les professionnels, particulièrement dans le cadre de la prévention des expulsions, il semble indispensable de favoriser l'accès à l'ensemble des droits sociaux en luttant contre le renoncement et le non-recours aux droits sociaux.

Pour favoriser l'accompagnement social, et non un simple recueil de données, des moyens doivent être donnés aux travailleurs sociaux pour créer, notamment, les conditions favorables à la rencontre entre les personnes en situation d'expulsion et les professionnels.

Il revient, par ailleurs, aux encadrants et gouvernances de ne pas faire porter aux professionnels la responsabilité des situations et des décisions d'expulsion.

Le cadre réglementaire de la prévention des expulsions locatives, dans chaque département, implique des acteurs multiples que sont l'État, le Département, l'ADIL, les magistrats, les commissaires de justice, les représentants de bailleurs publics et privés, les représentants de personnes accompagnées/concernées. Il leur appartient de mettre en place une procédure d'expulsion locative coordonnée, respectueuse des domaines d'interventions de chacun, en veillant à placer la personne au cœur de la procédure, dans le respect de la démarche de prévention sans basculer dans le contrôle social.

F. Pour une évaluation du CERFA

Les différentes auditions conduites pour réaliser cet avis ont démontré, à travers les témoignages consentis, des utilisations à géométrie variable de cet imprimé CERFA sur le territoire national.

On peut légitimement s'interroger sur l'application de l'arrêté du 23 août 2022 relatif à la création du formulaire unique de Diagnostic Social et Financier (DSF) effectué dans le cadre d'une procédure judiciaire aux fins de résiliation du bail. Il est inscrit dans la loi, certes, mais sa non-utilisation n'a pas engendré de jurisprudence. Une étude d'impact, conduite par la DIHAL, nécessiterait d'être mise en place.

- Les personnes accompagnées, comme les professionnels, et leur encadrement devront absolument être intégrés à l'élaboration et l'évaluation du dispositif.

Conclusion

Les travailleurs sociaux sont animés par la relation avec autrui et engagés dans le développement des capacités d'agir de la personne.

C'est dans ce cadre que leurs missions nécessitent d'être (re)situées, en respect des valeurs humanistes, démocratiques et fondées sur le droit qui sous-tendent le travail social.

Le Haut Conseil du Travail Social recommande un travail de révision du « décret n°2021-8 du 5 janvier 2021 relatif aux modalités de réalisations et au contenu du diagnostic social et financier effectué dans le cadre d'une procédure judiciaire aux fins de résiliation de bail ». Il doit s'engager dans les meilleurs délais en étroite collaboration entre la DIHAL et la CEDTS.

ANNEXE AU PRESENT AVIS

Pour rendre son avis, la CEDTS s'est appuyée sur :

- Les auditions de 2 juges des Contentieux de la protection dans la région des Hauts-De-France d'une part, d'Occitanie d'autre part,
- Les auditions (7 mars 2024) de M. Linot (responsable pôle prévention expulsions locatives, DIHAL), Mme Reuze (cheffe de projet prévention expulsions locatives, DIHAL),
- RETEX des cadres de l'action sociale des Départements de Gironde, Moselle, Ardennes, Tarn et Garonne, Loire Atlantique, Meurthe et Moselle, Meuse,
- Questionnaire ANAS
- La fiche technique adoptée, en 2017, par le HCTS, sur proposition de la CEDTS : « *Le partage d'informations à caractère secret dans les CCAPEX* »,
- Le traitement des impayés par les organismes payeurs des aides au logement : article 27 de la loi dite « ALUR » du 24 mars 2014, article L 351-14 du Code de la Construction et de l'Habitation, articles L 542-2-1 et L 831-2-1 du Code de la Sécurité Sociale, décret n° 2016-748 du 6 juin 2016, circulaire DIHAL du 252 mars 2017 et circulaire CNAF du 27 septembre 2017,
- Le contenu du commandement de payer : article 24 I loi du 6 juillet 1989,
- La transmission à la CCAPEX des déclarations d'impayé : article 28 de la loi ALUR du 24 mars 2014 + article 7-2 loi du 31 mai 1990.

Références utilisées

¹ Le Monde du 30 mars 2024 (Source du Ministère du Logement).

² Art. 12 Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023. « *Par dérogation au même article 226-13, les professionnels de l'action sociale et médico-sociale définie à l'article L-116-1 du CASF, fournissent aux services instructeurs de la commission les informations confidentielles dont ils disposent strictement nécessaires à l'évaluation de la situation du ménage au regard de la menace d'expulsion dont il fait l'objet* ».

³ Soulignons que, dite « loi anti-squat », la loi du 27 juillet 2023 vise d'abord « à protéger les logements contre l'occupation illicite ».

⁴ Décret n° 2017-877 du 6 mai 2017, relatif à la définition du Travail Social.

⁵ Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ, « *L'accompagnement social* », Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), Bibliothèque des rapports publics, La Documentation Française, 5 décembre 2018.

⁶ Julien DAMON, « *La prévention : entre investissement social et contrôle social* », Revue Regards, 2023.

⁷ Michel CHAUVIERE, « prévention et action sociale » ERES | « VST - Vie sociale et traitements, revue des CEMEA » 2007/2 n° 94 | pages 20 à 29

⁸ Loi n° 82-526 du 22 juin 1982.

⁹ Parmi les raisons déclenchant un impayé, la perte d'un emploi arrive en tête (avec 47%), suivie par un problème de santé (22%) et un changement familial (21%). *Le Média Social*, 12 juin 2024, « Logement : les expulsions locatives ont doublé en 15 ans ».

¹⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000691739/>

¹¹ <https://solidarites.gouv.fr/la-commission-ethique-et-deontologie-du-travail-social-cedts>