

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires sociales et de la
santé

Ministère de l'intérieur

Ministère du logement et de l'habitat
durable

Ministère des familles, de l'enfance et des
droits des femmes

Secrétaire d'État chargé des personnes
handicapées et de la lutte contre
l'exclusion

Instruction du 22 mars 2017

relative à la mise en œuvre du plan

interministériel pour la prévention des

expulsions locatives

NOR : LHAL1709078C

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre des affaires sociales et de la santé, le ministre de l'intérieur, la ministre du logement et de l'habitat durable, la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes et le secrétaire d'Etat chargé des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion

à

**Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de département**

Pour attribution : Préfets de région, préfets de département

Résumé : Prévention des expulsions locatives par la mise en œuvre d'un dispositif coordonné entre les acteurs en amont et en aval de la décision judiciaire.

Catégorie : Instruction interministérielle	Domaine : Logement
Type : Instruction du gouvernement <input checked="" type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non	et /ou Instruction aux services déconcentrés <input checked="" type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Mots clés liste fermée : logement	Mots clés libres : expulsions locatives, prévention, charte
Texte (s) de référence : Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté Décret n° 2015-1384 du 30 octobre 2015 relatif à la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives Décret n° 2016-393 du 31 mars 2016 relatif à la charte pour la prévention de l'expulsion Décret n° 2016-748 du 6 juin 2016 relatif aux aides personnelles au logement Instruction du 26 octobre 2012 relative à la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) et à la gestion des expulsions locatives par les Préfets	
Instructions(s) abrogée(s) : néant	
Date de mise en application : immédiate	

Le nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion du locataire pour impayé de loyers a augmenté de 80 % depuis le début des années 2000 pour atteindre 126 946 décisions en 2015. Sur la même période, le nombre total d'expulsions effectivement réalisées avec concours de la force publique est passé de 5 936 à 14 127. Si l'écart entre ces deux stades traduit incidemment les actions menées en amont du jugement, il manifeste essentiellement la dérive des dispositifs de prévention vers une concentration de leurs interventions après audience, une fois le jugement rendu, dans le traitement de situations d'urgence.

Les répercussions de cette hausse se matérialisent aussi bien d'un point de vue social, par la précarisation croissante d'une part de la population déjà fragilisée, qu'économique, par la mise sous tension des finances des bailleurs et par des coûts conséquents pour les finances publiques qui pourraient être évités en termes de prise en charge d'hébergement et d'indemnisation des bailleurs.

Il est ainsi primordial d'inverser cette tendance et de recentrer la prévention en amont du jugement afin **de limiter au maximum le recours à l'expulsion**.

L'objectif de la présente instruction est de donner le cadre d'action national et territorial de la politique de prévention des expulsions et les principes de sa mise en œuvre opérationnelle, pour impulser une diminution significative des expulsions.

Un guide validé en interministériel est publié en complément à la présente circulaire afin d'apporter un appui méthodologique aux acteurs concernés par la mise en œuvre de cette politique.

I - Mobiliser et coordonner l'action des partenaires au sein des dispositifs de prévention

Le rapport de la mission inter-inspections sur l'évaluation de la prévention des expulsions locatives publié en 2014 fait état d'un manque de coordination à tous les stades. Il préconise de renforcer la gouvernance territoriale et le rôle de coordination opérationnelle de la commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) sous votre pilotage dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD).

1.1 La Charte pour la prévention de l'expulsion

La loi ALUR a réaffirmé l'obligation pour chaque département de se doter d'une Charte pour la prévention de l'expulsion et le décret du 31 mars 2016 est venu en préciser les modalités opérationnelles de mise en œuvre sous votre tutelle et celle du président du conseil départemental.

La Charte pour la prévention de l'expulsion est le document central de la prévention des expulsions sur votre territoire : elle **précise, selon la politique générale définie dans le PDALHPD, les engagements individuels à réaliser par chacun des acteurs pour atteindre l'objectif de réduction du nombre de décisions de justice prononçant l'expulsion**¹. À ce titre, elle ne saurait se résumer à un document formel qui se bornerait à réaffirmer de façon générale ce que les textes ont déjà prévu ou à confirmer des pratiques professionnelles courantes, non plus qu'elle ne peut constituer un lieu d'enregistrement de simples déclarations d'intentions. Vous

¹ Les magistrats ne sont pas visés par l'objectif de réduction du nombre de jugements d'expulsion.

veillerez ainsi aux engagements concrets de chacun des partenaires et à la définition d'objectifs qualitatifs et quantitatifs précis, fondés sur une description détaillée des modalités d'action qui permettront leur réalisation opérationnelle.

La charte a par ailleurs pour objectif de **faire émerger une culture d'action commune** en ménageant des temps et des espaces réguliers d'échanges et d'amélioration de la connaissance des logiques d'intervention de chacun des acteurs. La charte doit ainsi **définir la structure et la temporalité de formations interdisciplinaires annuelles** incluant l'ensemble des partenaires et des secteurs professionnels.

Il vous revient, le cas échéant, de mettre à jour votre charte d'ici fin 2018 au plus tard selon les orientations de cette instruction. Une **évaluation annuelle et une mise à jour des objectifs de la charte** seront effectuées suivant les modalités définies dans cette instruction et les orientations fixées par le pôle national de prévention des expulsions.

1.2 La CCAPEX et les sous-commissions

La loi ALUR a fait de **la CCAPEX la clé de voute opérationnelle du dispositif de prévention des expulsions locatives** dont le décret du 30 octobre 2015 a précisé les modalités opérationnelles de mise en œuvre sous votre présidence conjointement avec le président du conseil départemental. Elle est chargée de la coordination, de l'animation et de l'évaluation du dispositif de prévention ainsi que de l'examen et du traitement des situations individuelles des ménages menacés d'expulsion. Dans cette perspective, la loi ALUR en a fait la destinataire de signalements à tous les stades de la procédure d'expulsion depuis le commandement de payer jusqu'au concours de la force publique. Vous veillerez à utiliser ces signalements de façon à identifier de manière précoce les ménages menacés d'expulsion et à coordonner les acteurs autour de leur traitement.

Il importe que la CCAPEX centrale soit relayée autant que possible par des **sous-commissions** chargées du traitement opérationnel des saisines et des signalements.

1.2.1 La CCAPEX centrale

Au-delà de son rôle de pilotage, d'animation et de bilan du dispositif de prévention, la CCAPEX centrale doit établir une doctrine départementale pour le traitement des signalements et des saisines dont les sous-commissions font l'objet. Elle assurera par ailleurs le traitement des saisines et signalements qui ne relèvent d'aucune sous-commission ainsi que des cas les plus complexes que ces dernières n'ont pu résoudre.

1.2.2 Les sous-commissions

Les sous-commissions pilotées par les sous-préfets compétents ou les collectivités territoriales ont pour vocation d'optimiser le traitement opérationnel des saisines et des signalements relevant de leur territoire entre acteurs au plus près du terrain. Vous veillerez à inciter les collectivités territoriales à participer à la création des sous-commissions en associant un représentant de l'État, les services sociaux du conseil départemental et des organismes payeurs des aides personnelles au logement (CAF/MSA). Ces sous-commissions pourront prendre la forme des actuelles commissions locales d'impayés. Elles devront signer une charte d'engagements qui garantira l'homogénéité de leurs pratiques.

1.2.3 Dispositions communes

Afin d'assurer le traitement efficient des signalements avant le jugement, vous veillerez à mettre en place une **cellule technique opérationnelle** au sein des CCAPEX, regroupant autour de l'entité qui en assure la présidence, les services sociaux du département, le fonds de solidarité pour le logement (FSL), la CAF/MSA, le secrétariat de la commission de surendettement et, s'il s'agit d'un acteur différent, le (ou les) organisme(s) désigné(s) par le PDALHPD pour réaliser le diagnostic social et financier. Cette cellule peut être constituée de façon dématérialisée par la création d'un réseau de correspondants. L'objectif est de **traiter avec célérité les situations complexes et urgentes qui nécessitent une coordination voire une intervention conjointe** et de **faciliter la répartition des dossiers entre les services concernés**.

II – Concentrer l'intervention des acteurs de la prévention avant l'audience de façon à réduire le recours au jugement d'expulsion

L'objectif premier du dispositif de prévention doit être de **réduire fortement le nombre d'expulsions sur le département** et, plus précisément, de **réduire significativement et de manière durable le recours au jugement d'expulsion pour tous motifs** (impayés, congés, troubles de jouissance, etc.).

La stratégie pour y parvenir consistera à **concentrer l'intervention du dispositif et des acteurs en amont de l'audience** et particulièrement avant le début de la procédure judiciaire elle-même, de façon à **limiter le recours au jugement d'expulsion aux seules personnes de mauvaise foi**. Il s'agit que **toutes les personnes susceptibles de se maintenir dans leur logement puissent bénéficier des dispositifs d'apurement** en amont du jugement et que **celles dont la situation locative est irrémédiablement compromise puissent être relogées précocement**. En effet, plus l'intervention s'effectue en amont, moins le montant de la dette et donc le coût social et financier de la procédure est important pour l'ensemble des acteurs et notamment pour les pouvoirs publics.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, la CCAPEX devra mettre en place promptement les procédures élaborées à son intention par la loi ALUR en utilisant l'application EXPLOC en faisant en sorte de respecter l'objectif de fin 2017. Cette application a pour but de **soulager vos services d'une partie du travail de gestion des dossiers individuels**, en permettant un partage dématérialisé des dossiers entre les services chargés de la prévention des expulsions et ceux en charge de la fin de procédure d'expulsion, puis à échéance 2017-2018 en **évitant une numérisation manuelle des documents et la saisie** de certaines données en provenance des huissiers, de la Banque de France, des CAF/MSA... Dans l'attente de l'interfaçage d'EXPLOC avec le système d'information gérant les dossiers des allocataires de la CAF, des profils "utilisateurs" du service CAFpro seront accordés par la CNAF aux acteurs ayant la charge des CCAPEX ou de ses sous-commissions, afin qu'ils puissent consulter la situation des allocataires menacés d'expulsion. La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté prévoit l'obligation de dématérialiser *via* EXPLOC les signalements et saisines parvenant au préfet ou à la CCAPEX en provenance des huissiers de justice et des bailleurs personnes morales en amont de l'assignation et rend ainsi incontournable son utilisation par vos services. EXPLOC sera ouvert à échéance 2018 dans les conditions de sécurité nécessaires aux acteurs pouvant avoir la charge des CCAPEX ou de ses sous-commissions, autres que l'État (conseils départementaux, métropoles, établissements publics de coopération intercommunale, centres communaux et intercommunaux d'action sociale, etc.).

Deux objectifs opérationnels guideront votre action dans la définition de ce processus :

2.1 Identifier les ménages menacés d'expulsion le plus en amont possible et leur assurer une prise en charge sociojuridique adaptée

L'objectif durant cette première phase est de s'assurer que la CCAPEX puisse s'appuyer sur un réseau coordonné d'acteurs de façon à **orienter les personnes qui lui sont signalées vers un premier diagnostic partagé de la situation entre travailleur social et juriste**. Ce diagnostic a vocation à déterminer en priorité la capacité de maintien du locataire dans son logement, préalable qui permettra par la suite aux intervenants de définir la mesure de prévention idoine à mettre en place en termes de maintien ou de relogement et de saisir immédiatement le dispositif d'apurement de la dette adapté (FSL, Banque de France...). Il peut révéler un besoin d'accompagnement au-delà du seul conseil ponctuel, notamment pour assurer l'effectivité de la mise en œuvre des mesures de prévention et la saisine coordonnée des dispositifs. Chaque locataire pour lequel un tel besoin est identifié devra pouvoir bénéficier d'un **accompagnement sociojuridique**. Dans ce cadre, il importe de garantir l'information et l'accès des locataires à une offre de services sociojuridiques répartie sur l'ensemble du territoire.

Dans cette perspective, une ou des antennes de prévention des expulsions animées notamment par l'ADIL sous l'égide de la CCAPEX seront mises en place, dont les missions de conseil et d'accueil seront définies dans le cadre de la Charte pour la prévention de l'expulsion. Le développement de multiples antennes territoriales sera favorisé à partir des missions déjà confiées aux ADIL, en partenariat avec les associations spécialisées dans l'accès aux droits liés au logement et avec la possibilité pour ces dernières de les mettre en place. Ces antennes pourront assurer des **permanences partenariales d'accès aux droits** associant des travailleurs sociaux, de secteurs et de la CAF, des juristes ainsi que des avocats et/ou des huissiers volontaires. Les antennes pourront également assurer une expertise juridique pour des accompagnements mis en place lorsque la situation le nécessite.

Un processus de **traitement coordonné de ces signalements entre services sociaux (en particulier ceux du conseil départemental, chef de file de l'action sociale) et antennes de prévention des expulsions**, devra être défini au sein de la Charte pour la prévention de l'expulsion, **de façon à permettre à la CCAPEX d'assurer sa supervision opérationnelle**.

1. **Avant l'assignation**, l'effort du dispositif devra se concentrer sur les signalements effectués par les bailleurs privés et à proposer aux locataires un entretien avec l'un des services sociojuridiques de votre département.
2. **Au stade de l'assignation**, il vous revient de garantir l'effectivité de l'obligation légale visée à l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989 de réalisation d'un diagnostic social et financier pour tous les ménages assignés aux fins d'expulsion pour dette locative. Il est impératif que toutes les personnes signalées à ce stade puissent bénéficier d'une **proposition d'entretien avec un travailleur social dans un délai d'un mois suivant le signalement, de sorte que le diagnostic social et financier puisse être transmis aux magistrats avant l'audience**.

Le **décret relatif à la convocation par lettre simple à l'audience** des locataires assignés aux fins de constat de la résiliation du bail et qui n'ont pas reçu en main propre l'assignation, devrait permettre d'augmenter le nombre de personnes présentes à l'audience. Il a en effet été constaté que la présence du locataire à l'audience améliore les chances d'un maintien dans les lieux assorti d'échéanciers judiciaires. Une politique d'**incitation des locataires à se présenter à**

l'audience devra ainsi être développée qui passera à la fois par un travail de sensibilisation de la part de l'ensemble des partenaires, mais aussi par le développement de l'information relative à l'aide juridictionnelle.

2.2 Permettre l'apurement de la dette et garantir le maintien ou le relogement avant l'audience des personnes signalées

Une fois le diagnostic initial effectué et la capacité de maintien définie, les intervenants orientent le locataire vers le dispositif d'apurement de la dette locative adapté à sa situation. L'apurement de la dette conditionne aussi bien les possibilités de maintien que celles de relogement. Il est par conséquent nécessaire de conduire plusieurs actions pour y parvenir :

1. **Articuler la prise en charge de la dette entre les acteurs** concernés au sein de la Charte pour la prévention de l'expulsion et dans le cadre de la cellule technique opérationnelle créée au sein de la CCAPEX, de façon à définir son traitement coordonné avant l'audience.
2. **Définir une procédure spécifique adaptée à l'apurement en urgence avant ou durant la période du commandement de payer.** En effet, l'apurement de la dette par le FSL ou la recevabilité du dossier de surendettement durant cette période prévient toute possibilité d'entamer une procédure judiciaire en réclamation de la dette locative.
3. **Veiller à la bonne mise en œuvre** du décret du 6 juin 2016 relatif aux aides personnelles au logement. Suite aux analyses conduites avec les acteurs, il est nécessaire d'aménager les dispositions spécifiques relatives au maintien de l'aide en cas d'impayés. Dans cette perspective, l'impayé est signalé par le bailleur dès lors qu'il correspond à **une somme au moins égale à deux fois le montant mensuel du loyer et des charges comprises.**
4. Mener une **réflexion entre les acteurs de l'apurement de la dette et les bailleurs sociaux sur les indicateurs socio-économiques** (tels que le reste pour vivre ou la capacité de remboursement) de façon à parvenir à une vision partagée, inscrite dans la charte de prévention, et à fluidifier le travail d'apurement et de relogement en amont de l'audience. Davantage qu'une harmonisation univoque, il s'agit de rechercher une articulation à travers un ajustement et une connaissance mutuelle des différentes notions employées par les acteurs.

Parallèlement à la saisine des dispositifs d'apurement et sur la base du diagnostic initial qui lui a été transmis, la CCAPEX devra saisir les bailleurs sociaux et privés de votre département afin de trouver une **solution de relogement en urgence aux locataires, sauf exception.** Pour faciliter ce travail de prospection, la Charte pour la prévention de l'expulsion devra prévoir les engagements des bailleurs sociaux ainsi que des réservataires.

La situation de ces locataires relève en puissance du champ d'intervention du DALO dont vous êtes le garant. **Sans attendre l'engagement de ce recours ni d'être légalement contraint de reloger ces personnes, vous procéderez à leur relogement sous les meilleurs délais.** A ce stade, tout attermoiement supplémentaire diminue les chances de relogement, aggrave la situation financière du bailleur comme du locataire, et augmente d'autant les risques d'un effacement de la dette par la commission de surendettement ainsi que le montant des indemnités au bailleur que verseront *in fine* vos services.

En outre, nous vous rappelons que depuis la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, l'ensemble des réservataires de logements sociaux et des bailleurs sociaux est tenu de contribuer aux propositions de logement faites au bénéfice des ménages déclarés prioritaires et à loger d'urgence par la commission de médiation (DALO) ou, à défaut, aux personnes

prioritaires pour l'attribution des logements locatifs sociaux, auxquelles "les personnes menacées d'expulsion sans relogement" ont été ajoutées. La loi prévoit qu'en cas de manquement à ces obligations, il vous revient de procéder à l'attribution aux publics concernés.

Une politique spécifique au parc social devra par ailleurs être définie afin de **tendre vers un objectif « zéro expulsion sans relogement »** pour les locataires qui y demeurent. Il sera nécessaire d'articuler la participation des autres partenaires autour de cet objectif, notamment à travers le développement d'une offre d'accompagnement sociojuridique adaptée aux problématiques rencontrées par les bailleurs et d'un usage concerté des dispositifs d'apurement de la dette. Vous encouragerez particulièrement la **collaboration inter-bailleurs et inter-réservataires** au niveau local afin de permettre les relogements ou les échanges de logements mais aussi les mutations provoquées des locataires dont la dépense de logement est inadaptée à leurs ressources. Il vous revient à cette fin de mettre en place un dispositif de coordination entre les bailleurs sociaux au sein de la Charte de prévention et d'en assurer l'animation en y associant l'ensemble des partenaires susceptibles de participer à la réalisation de cet objectif.

Enfin, les fédérations d'agences immobilières se sont montrées intéressées pour mobiliser les logements dont elles disposent ; vous veillerez ainsi à contacter leurs représentants locaux dans cette perspective.

III – Garantir la coordination avec les magistrats et l'effectivité de la prévention en aval de la décision de justice

3.1 Coordination avec les magistrats

Cette **coordination avec les magistrats** est essentielle pour leur permettre d'être informés des dispositifs mis en place avant audience par les partenaires. Le rapport inter-inspections a ainsi constaté que le manque de concertation avec les magistrats est préjudiciable à la prévention des expulsions.

Le décret du 31 mars 2016 prévoit l'association des tribunaux d'instance et du conseil départemental de l'accès au droit dans la mise en œuvre de cette politique. Ces partenaires sont ainsi associés à l'élaboration ainsi qu'aux travaux annuels de réflexion et d'évaluation de la charte et aux formations inter-partenariales qu'elle prévoit.

3.2 Prise en charge des personnes visées par une décision de justice d'expulsion

Il s'agit, d'une part, que les **locataires bénéficiant d'une décision d'expulsion accordant des délais de paiement** puissent, par une prise en charge sociojuridique et financière adaptée, concrétiser la possibilité de **maintien dans leur logement ouverte par le juge en apurant leur dette conformément aux modalités de l'échéancier judiciaire**.

Il convient, d'autre part, que les locataires de bonne foi qui feraient encore l'objet d'une décision de justice d'expulsion ferme, en dépit du dispositif établi en amont de l'audience, puissent bénéficier au mieux d'un relogement ou au moins d'un maintien dans leur domicile le temps d'être relogés (avec maintien de l'aide personnelle au logement le cas échéant ou le développement des aides à la quittance).

Ces démarches doivent être réalisées entre le jugement et l'expiration du délai d'instruction de la demande de concours de la force publique (CFP), soit un délai minimum de quatre mois entre la notification du commandement de quitter les lieux et la fin du délai légal d'instruction du CFP.

Passé ce délai, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, seules les considérations impérieuses tenant à la sauvegarde de l'ordre public, ou des circonstances postérieures à une décision de justice ordonnant l'expulsion d'occupants d'un local faisant apparaître que l'exécution de cette décision serait de nature à porter atteinte à la dignité de la personne humaine, pourront légalement justifier le refus de prêter le concours de la force publique à l'exécution de ladite décision judiciaire. Ce refus, bien que légal, engage toutefois la responsabilité sans faute de l'État et implique l'indemnisation du bailleur, qui du fait de refus de concours de la force publique, ne peut recouvrer la jouissance de son bien immobilier.

Il vous revient par ailleurs d'assurer sur votre territoire l'effectivité des dispositions de l'instruction du 26 octobre 2012 vous demandant de veiller au relogement effectif du ménage reconnu prioritaire DALO et à loger d'urgence dans un délai tel qu'il intervienne **avant** l'exécution du concours de la force publique.

Enfin, l'expulsion judiciaire de ces occupants de bonne foi est par ailleurs le signe d'une faille du dispositif de prévention qu'il sera nécessaire d'identifier et d'améliorer lors de la révision annuelle de la Charte pour la prévention de l'expulsion, afin qu'à l'avenir un relogement ait lieu avant le jugement.

En tout état de cause, aucune expulsion ne devrait avoir lieu sans être assortie d'une proposition partagée avec les acteurs du territoire (collectivités, bailleurs, acteur de l'hébergement, santé...) **d'hébergement avec un accompagnement social adapté.**

IV – Appui national et suivi de la mise en œuvre de l'instruction

La politique de prévention des expulsions constitue une priorité du Gouvernement et fera l'objet d'un suivi par les ministères en charge du logement, de l'intérieur, des affaires sociales, de la justice et de l'agriculture, ainsi que par le pôle national de prévention des expulsions.

Le **pôle national de prévention des expulsions** piloté par la DIHAL a pour mission d'assurer le pilotage interministériel de la politique de prévention des expulsions par l'intermédiaire d'un réseau de référents désignés dans chaque administration centrale, en lien avec les partenaires et les services de l'État, ainsi que d'appuyer sa mise en œuvre sur les territoires.

Les services des ministères impliqués et le pôle national veilleront ainsi à la réalisation des objectifs fixés par cette instruction. Dans cette perspective, vous veillerez à faire remonter chaque année au pôle national les éléments de bilan et d'évaluation de la charte de prévention.

Le pôle national ainsi que les services des ministères impliqués restent à votre disposition pour vous appuyer dans le processus de réalisation des chartes de prévention et le déploiement des missions des CCAPEX. Vous désignerez par ailleurs **un référent prévention des expulsions au sein de vos services** qui sera communiqué par mail à dihal.poleprevexpulsions@developpement-durable.gouv.fr

Vous voudrez bien rendre compte à cette adresse de la mise en œuvre de cette instruction.

La présente instruction sera publiée au bulletin officiel du ministère du logement et de l'habitat durable.

Fait, le 22 mars 2017

La ministre des affaires sociales et de la santé

Le ministre de l'intérieur

Marisol TOURAINE

Matthias FEKL

La ministre du logement et de l'habitat durable

La ministre des familles, de l'enfance et des
droits des femmes

Emmanuelle COSSE

Laurence ROSSIGNOL

La secrétaire d'État en charge des personnes
handicapées et de la lutte contre l'exclusion

Ségolène NEUVILLE