

Les impayés de loyer devant les tribunaux d'instance en 1997

 Christiane BEROUJON*,
Brigitte MUNOZ PEREZ**, Jean-Michel SOMMER***

En 1997, les tribunaux d'instance ont été saisis de 167 000 contentieux locatifs, dont plus de 113 000 demandes en paiement de loyers, susceptibles de conduire à l'expulsion des locataires.

Ces contentieux, en augmentation constante depuis 1988, tranchent sur les autres actions en paiement devant les tribunaux d'instance, qui baissent notablement sur la même période.

Tous les locataires en situation d'impayé de loyer ne sont pas attirés devant les tribunaux : compte tenu des règlements amiables, et de la faculté dont disposent les organismes HLM de se délivrer à eux-mêmes des titres permettant le recouvrement forcé, seuls un tiers environ des impayés de loyers aboutissent devant le juge d'instance.

Des accords interviennent par ailleurs après la saisine du juge : une demande sur cinq donne en effet lieu à un abandon de procédure.

Au total, les tribunaux d'instance ont prononcé 87 700 décisions de condamnation à payer, de résiliation du bail et d'expulsion en 1997. Moins de 4 800 expulsions ont été exécutées avec le concours de la Force publique.

DE 1988 à 1997, les contentieux locatifs soumis aux tribunaux d'instance ont progressé de 16%. Les demandes formées par les locataires ont augmenté à un rythme beaucoup plus soutenu que celles des bailleurs (respectivement 165% et 11%). Deux types de procédures engagées par les locataires ont particulièrement augmenté : les demandes en fin de bail, portant essentiellement sur la restitution du dépôt de garantie ont été mul-

tipliées par sept ; les demandes de travaux à la charge du bailleur ont doublé de 1988 à 1997.

Ces fortes augmentations n'ont toutefois pas suffi à modifier la structure d'ensemble des contentieux locatifs, encore largement déterminée par les procédures introduites par les bailleurs. En 1997, celles-ci ont représenté 91% des affaires. Parmi les contentieux à l'initiative des bailleurs,

seules les demandes de titres exécutoires susceptibles de conduire à une expulsion locative ont augmenté entre 1988 et 1997 (+18% pour les impayés de loyer, et +33% pour les demandes de validité de congé). L'impayé de loyers représente 83% des affaires introduites par les bailleurs devant les tribunaux d'instance - tableau 1 -.

Baisse des actions en paiement dans tous les secteurs économiques, sauf celui du logement

CONTRAIREMENT aux autres domaines contractuels (prêt, crédit-bail, vente...) où l'on observe une chute notable du nombre d'actions en paiement formées devant le tribunal d'instance (- 26% entre 1993 et 1997), les demandes en paiement des loyers continuent d'augmenter - tableau 1-. Cette évolution à contretendance s'explique à la fois par la nature incompressible des dépenses de logement, et par l'existence de pratiques contractuelles particulières au domaine du bail.

Alors que les établissements de crédit (et indirectement les professionnels de la vente auxquels ils sont liés) ont

Tableau 1. Les Contentieux locatifs soumis aux tribunaux d'instance (1988-1997)

Objet de la demande	1988	1990	1993	1997
Toutes demandes	143 837	148 595	156 359	166 977
Demandes des bailleurs	122 654	123 994	127 669	136 032
Paiement des loyers et/ou résiliation-expulsion.....	96 253	100 715	107 249	113 432
Validité du congé-expulsion.....	13 074	17 282	16 055	17 377
Exécut. oblig. locat. autre que paiement des loyers.....	2 691	2 657	814	2 446
Fixation judiciaire du loyer.....	9 405	2 399	2 485	1 585
Dommages intérêts en fin de bail.....	1 231	941	1 066	1 192
Demandes des locataires	5 032	6 656	8 414	13 354
Travaux à charge du bailleur.....	1 526	1 954	2 287	3 233
Maintien dans les lieux.....	1 442	1 421	1 115	1 591
Sanction du bailleur pour trouble de jouissance.....	1 118	1 158	1 300	1 683
Demande en fin de bail.....	946	2 123	3 712	6 877
Autres demandes (bailleurs et locataires).....	16 151	17 945	20 276	17 591

Source : S/DSED, Répertoire général civil

* Maître de conférences à l'Université Jean Monnet de Saint-Étienne

** Statisticienne, responsable de la Cellule études de la DACS

*** Magistrat, chef du Bureau du droit immobilier

la possibilité d'écarter les clients à risque, notamment par une consultation du fichier des incidents de paiement créé par la loi du 31 décembre 1989¹, les bailleurs du secteur social, dont la vocation est d'accueillir des ménages aux ressources modestes, ne peuvent en principe développer ce type de stratégies préventives. De leur côté, les bailleurs du secteur privé, malgré les garanties qu'ils prennent lors de la conclusion du contrat, ne sont pas à l'abri d'incidents de paiement survenant au cours de son exécution.

Tous les incidents de paiement ne donnent pas lieu à procès

COMPARÉE au nombre de logements locatifs - 8 877 000 - la part des locataires attirés devant le tribunal pour défaut du paiement des loyers reste marginale (1,3%). Ce pourcentage ne mesure toutefois qu'une partie du phénomène des impayés locatifs. La dernière enquête Logement de l'Insee révèle qu'à la fin de 1996, le nombre de locataires en situation d'impayé d'au moins deux mois s'élevait à 325 000, dont 211 000 en HLM (soit 5 à 6 % des locataires HLM) et 114 000 dans le secteur libre (2%)².

La comparaison de ces résultats avec les données judiciaires montre que tous les incidents de paiement ne donnent pas lieu à procès. Les écarts observés entre impayés et procédures judiciaires ont deux causes. L'une tient à la conclusion de règlements amiables entre bailleurs et locataires, pratique qui, au moins dans le parc social, tend à s'institutionnaliser -encadré 1-. L'autre tient à la faculté dont disposent les établissements publics HLM de se délivrer à eux-mêmes un titre en vue du recouvrement forcé de leur créance³.

Il semble que cette dernière possibilité ne soit pas très attractive pour le bailleur. En effet elle permet seulement le recouvrement de la créance

visée dans l'acte exécutoire. Or les organismes HLM ont tout intérêt à privilégier le paiement du loyer courant sur celui des arriérés, car c'est le paiement des loyers courants qui conditionne le maintien des aides au logement, généralement perçues en tiers payant -encadré 2-. En outre les procédures civiles d'exécution sont souvent inefficaces face à la faible solvabilité des locataires débiteurs.

Le tribunal est saisi par assignation neuf fois sur dix

FACE aux impayés de loyer, le bailleur a le choix entre plusieurs actions. S'il souhaite obtenir uniquement la condamnation du locataire au paiement des loyers, sans demander au juge d'ordonner l'expulsion, il peut saisir la juridiction sous forme simplifiée : par déclaration au greffe, si le montant réclamé n'excède pas les limites de la compétence du tribunal d'instance en premier ressort ou par la voie d'une requête en injonction de payer, sans limitation de montant⁴. S'il souhaite obtenir concomitamment la condamnation au paiement et la résiliation du bail, il doit procéder par la voie d'une assignation -tableau 2-.

Bien que les statistiques judiciaires ne permettent pas de distinguer les simples demandes en paiement des ac-

tions assorties d'une demande de résiliation - expulsion, il y a tout lieu de penser que les premières sont rares. En effet les pratiques contractuelles consistant à insérer des clauses de résiliation de plein droit dans les baux conduisent vraisemblablement les bailleurs à former des demandes ayant un double objet. Cette hypothèse est corroborée à la fois par la faible part des saisines simplifiées (qui si l'on écarte les tribunaux d'Alsace-Moselle⁵ ne dépasse pas 8%) et par la fréquence des référés (45%).

Face à une clause de résiliation de plein droit dans le contrat, les pouvoirs du juge sont en effet réduits : n'ayant pas à prononcer la résiliation, il ne fait que la constater, mission qui entre parfaitement dans les pouvoirs de la juridiction des référés.

Peu de demandes de délais de paiement

Le locataire souhaitant éviter la mesure d'expulsion peut obtenir du juge des délais de paiement⁶ qui, s'ils sont accordés, entraîneront une suspension des effets de la clause résolutoire.

Avant la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (29 juillet 1998), l'obtention de ces délais de paiement requérait de la part des locataires

Tableau 2. Les contentieux locatifs soumis aux tribunaux d'instance selon le mode de saisine en 1997 (en %)

Objet de la demande	Tous modes de saisines	Procédures au fond				Référé
		Total	Assignation	Saisine simplifiée	Injonction de faire	
Toutes demandes.....	100,0	59,1	46,3	11,8	1,0	40,9
Demandes des bailleurs.....	100,0	55,4	46,6	8,6	0,2	44,6
Paiement des loyers et/ou résiliation-expulsion.....	100,0	55,0	45,8	9,2	.	45,0
Validité du congé-expulsion.....	100,0	48,6	47,7	3,9	.	51,4
Exécut. oblig. locat. autre que paiement des loyers.	100,0	76,5	59,0	10,0	7,5	23,5
Fixation judiciaire du loyer.....	100,0	97,2	89,1	7,5	0,6	2,8
Domages intérêts en fin de bail.....	100,0	95,8	70,8	24,7	0,3	4,2
Demandes des locataires.....	100,0	85,8	39,4	41,2	5,2	14,2
Travaux à charge du bailleur.....	100,0	70,3	40,5	10,5	19,3	29,7
Maintien dans les lieux.....	100,0	62,6	54,5	7,0	1,1	37,4
Sanction du bailleur pour trouble de jouissance.....	100,0	85,4	65,8	18,0	1,6	14,6
Demande en fin de bail.....	100,0	98,4	28,9	69,1	0,4	1,6
Autres demandes (bailleurs et locataires).....	100,0	66,9	48,3	14,4	4,2	33,1

Source : S/DSED, Répertoire général civil

1. Ce fichier recense à la fois les incidents de paiement caractérisés et les mesures conventionnelles ou judiciaires de gestion des situations de surendettement
2. C. Detour et A. Laferrère "Les loyers et les locataires en 1997" Insee Première n° 576, avril 1998
3. Voir à ce sujet J.-C. Jachmich, G. Gérard, J.-C. Laubron "Le recouvrement amiable et le contentieux des impayés de loyers et l'exécution des contrats de location", L'actualité juridique - Droit immobilier, 10 mai 1998
4. Sur les modes de saisine sans forme du tribunal d'instance, voir : Ph. Bertrand, B. Munoz-Perez, É. Serverin "Tribunal d'instance, sept demandes sur dix sous forme simplifiée" Infostat Justice n° 32, avril 1993
5. Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les tribunaux d'instance peuvent être saisis par simple déclaration, même pour demander au juge de prononcer l'expulsion (art. 36 de l'annexe du NCPC)
6. Obéissant aux conditions prévues par l'article 1244-1 du Code civil.

une participation active à la procédure. Ils devaient en effet solliciter ces délais par la voie d'une action principale dans les deux mois suivant le commandement de payer (art. 24 de la loi du 6 juillet 1989). Peu de locataires saisissaient le juge à cette fin (moins de 1 600 en 1997⁷). Mais dans la pratique, certains juges accordaient également ces délais aux locataires lorsqu'ils les sollicitaient en défense à l'action en paiement, parfois avec l'accord de leur bailleur. Le faible taux de décisions contradictoires en matière d'impayé (40,4%) ne peut cependant que relativiser l'importance de cette pratique.

Cette possibilité est désormais consacrée et renforcée par la loi du 29 juillet 1998, qui autorise le juge à accorder *même d'office* des délais au débiteur en situation d'apurer sa dette, sur le fondement de l'article 1244-1 du Code civil.

Un sursis à la mesure d'expulsion peut encore être accordé à la demande du locataire, soit par le juge qui prononce ou constate la résiliation du contrat (il s'agit alors de prévoir les modalités de l'exécution de la décision), soit postérieurement par le juge des référés ou le juge de l'exécution (JEX). La répartition des compétences entre ces deux juridictions s'effectue en fonction de la date de la demande. Avant la signification du commandement d'avoir à libérer les locaux, le locataire doit saisir le juge des référés ; après la signification, le JEX⁸. En 1997, le juge des référés et le JEX ont respectivement été saisis de 584 et 3 038 demandes.

La proportion d'affaires terminées sans que le juge statue sur la demande constitue un indicateur des modes de règlement non juridictionnel des liti-

ges ayant donné lieu à une instance judiciaire. La statistique comptabilise en effet les actes qui mettent fin à l'instance, ou qui en suspendent le cours, tels que désistement, caducité, procès-verbal de conciliation, radiation... Ces actes révèlent que les parties ont abandonné l'instance sans obtenir du juge une décision statuant sur la demande. On peut faire l'hypothèse qu'elles sont parvenues à un accord⁹.

Abandon de procédure pour une demande en paiement sur cinq

EN 1997, 18% des actions en paiement et/ou résiliation-expulsion ont été abandonnées. La proportion des abandons varie notablement selon le circuit procédural et le mode de saisine utilisés par les bailleurs. Ils sont moins fréquents en référé qu'au fond (15% contre 21%), et dans ce dernier cas plus nombreux lorsque les bailleurs ont saisi le juge par déclaration au greffe : près d'une affaire sur trois se termine alors sans jugement, contre moins d'une sur cinq en cas d'assignation - **tableau 3** -.

Quand le juge statue sur les demandes (82% des procédures, tous modes de saisine confondus), les bailleurs obtiennent gain de cause dans 96% des cas. Le taux de rejet est plus important lorsque la demande a été formée par déclaration au greffe (10%) que lorsqu'elle a été introduite par une assignation au fond (4%) ou en référé (3%).

En cas de saisine simplifiée, près de la moitié des locataires se présentent à l'audience ; cette proportion n'est que de 41% lorsqu'ils sont assignés au fond,

Les demandes d'expulsion d'occupants sans droit ni titre

Le contentieux relatif au louage d'immeuble à usage d'habitation et à usage mixte, objet de cette étude, relève de la compétence des tribunaux judiciaires civils. En vertu de l'article R 321.2 du Code de l'organisation judiciaire, c'est le **tribunal d'instance** qui a seul compétence pour connaître des actions nées d'un contrat de louage d'immeuble, quel que soit le montant de la demande. Il statue en dernier ressort lorsque ce montant n'excède pas 13 000 francs (25 000 F. depuis le décret du 28 décembre 1998) et à charge d'appel au-delà.

Le rôle des tribunaux de grand instance

Cette compétence d'attribution du tribunal d'instance suppose l'existence d'un contrat ayant pour objet principal la location immobilière. C'est pourquoi les demandes par lesquelles un propriétaire réclame l'expulsion d'un occupant sans titre relèvent du **tribunal de grande instance**.

En 1996, les tribunaux de grande instance ont été saisis de 10 208 demandes d'expulsion d'occupants sans droit ni titre (tableau ci-dessous). Ces demandes ne concernent pas uniquement l'expulsion des personnes entrées dans les locaux par voie de fait (squatters), mais tous les occupants d'immeubles ou de terrain sans droit ni titre, y compris les propriétaires ayant fait l'objet d'une saisie immobilière.

Le nombre de demandes d'expulsion d'occupants sans titre a fortement progressé au cours de ces six dernières années : il est passé de 4 800 à 10 200 entre 1990 et 1996.

On observe une très forte concentration géographique de ce contentieux. La moitié d'entre eux ont été traités par dix tribunaux de grande instance : ceux de Paris, Nanterre, Evry et Bobigny arrivent largement en tête.

Évolution des demandes formées devant le tribunal de grande instance de 1990 à 1996

Année	Ensemble	Fond	Référés
1990.....	4 863	614	4 249
1991.....	4 986	623	4 363
1992.....	6 458	729	5 729
1993.....	9 211	1 905	7 306
1994.....	8 827	1 836	6 991
1995.....	9 237	1 989	7 248
1996.....	10 208	1 841	8 367

Source : SDOSED, Répertoire général civil

Le sort des demandes

En 1996, près d'une affaire sur quatre (24%) s'est terminée par un désistement ou une radiation.

Les juges ont rendu la même année 7 738 décisions statuant sur les demandes d'expulsion. Celles-ci ont été acceptées au moins partiellement dans 85% des cas (6 560 décisions), et rejetées dans 15% des cas (1 178 décisions).

Tableau 3. Résultat des demandes en paiement et/ou en résiliation-expulsion (1997)

Résultat des demandes	Tous modes de saisine	Procédures au fond			Référés
		Total	dont Assignation	dont Saisine simplifiée	
Total	108 328	59 393	49 540	9 742	48 935
Sans décision statuant sur la demande ...	20 261	12 876	9 802	3 023	7 385
Décision statuant sur la demande	88 067	46 517	39 738	6 719	41 550
- Acceptation au moins partielle	84 505	44 122	38 081	5 999	40 383
- Rejet	3 562	2 395	1 657	720	1 167
<i>Proportion de décisions contradictoires</i>	<i>41,7</i>	<i>43,5</i>	<i>42,2</i>	<i>51,5</i>	<i>39,6</i>

Source : SDOSED, Répertoire général civil

7. Il s'agit-là d'un maximum. Les statistiques ne permettent pas de distinguer les demandes de délais intervenant après le commandement de payer de celles qui sont formées en référé avant le commandement d'avoir à libérer les locaux.

8. Par lettre recommandée avec demande d'avis de réception depuis le décret n° 98-965 du 30 octobre 1998, pris en application de l'art. 118 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998

9. Hormis le cas du procès-verbal de conciliation dressé par le juge - mode de règlement très rare -, on ne connaît pas la teneur des accords passés.

et de 38% lorsqu'ils le sont en référé. La saisine du tribunal par simple déclaration présente donc plusieurs avantages pour le locataire : elle réduit les frais de procédure qu'il devra acquitter au titre des dépens, puisqu'il sera convoqué devant le tribunal par lettre simple ; elle semble aussi favoriser les arrangements en incitant le locataire à participer à la procédure.

Des titres exécutoires obtenus dans des délais relativement brefs

LES décisions statuant sur les demandes des bailleurs sont prononcées en 2,8 mois en moyenne (3,9 mois au fond, 1,6 mois en référé). Les bailleurs obtiennent donc des titres exécutoires dans des délais relativement brefs, notamment en référé.

Le dispositif de prévention des expulsions, mis en place par la loi du 29 juillet 1998, pourrait avoir pour effet d'allonger ces délais de procédure. En effet l'assignation aux fins d'expulsion doit désormais, non seulement être signifiée au locataire défaillant, mais également notifiée au Préfet. Cette notification doit être faite deux mois au moins avant la date de l'audience, afin de permettre au représentant de l'État d'activer les dispositifs de solidarité (encadré 1).

Au total, 87 700 décisions susceptibles de conduire à l'expulsion du locataire pour défaut de paiement ont été prononcées par les tribunaux d'instance en 1997, dont 40% contradictoirement. Une partie des décisions contradictoires accorde au locataire des délais de paiement, suspendant les effets de la clause résolutoire. Ce n'est qu'en cas de non respect de l'échéancier fixé par le juge que cette clause reprendra plein effet et qu'il pourra être procédé à l'expulsion. Il est probable que certaines décisions sont execu-

teéssponantément: il n'est donc pas surprenant que les décisions statuant sur la demande de résiliation-expulsion ne se traduisent pas toutes par la notification d'un commandement d'avoir à libérer les locaux.

48 000 commandements d'avoir à libérer les locaux

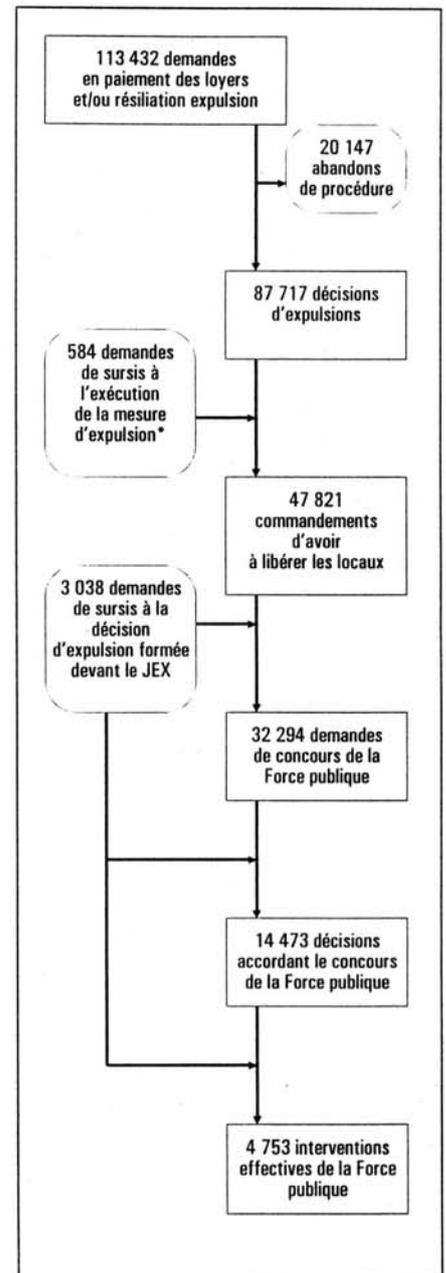
LES statistiques du ministère de l'Intérieur révèlent que seule la moitié des décisions susceptibles de conduire à l'expulsion du locataire pour défaut de paiement des loyers est suivie d'un commandement : 47 821 commandements d'avoir à libérer les locaux ont été transmis au Préfet en 1997¹⁰. Lorsque l'huissier de justice se heurte à un problème d'exécution (celle-ci ne pouvant intervenir en tout état de cause avant l'expiration d'un délai de deux mois suivant la notification du commandement), il peut solliciter le concours de la force publique.

Aux termes de l'article 16 de la loi du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, l'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et autres titres exécutoires. Il ne peut se soustraire à cette obligation que pour des raisons tenant à « la sauvegarde de l'ordre public »¹¹. Son silence ou refus ouvre au bailleur un droit à réparation.

En 1997, 32 294 commandements d'avoir à libérer les locaux ont suscité une demande de concours de la force publique. Celui-ci a été accordé dans 45% des cas (14 473). Mais 4 753 expulsions seulement ont été réalisées avec intervention des forces de police ou de gendarmerie. Les refus de concours ont concerné 17 821 occupants, maintenus dans les locaux malgré la résiliation de leur bail.

Le montant des indemnités versées aux bailleurs à ce titre s'est élevé à 301,6 millions de francs. ■

De la demande de titre exécutoire à l'expulsion (données 1997)



* Dispositifs de signalement au représentant de l'État dans le département, créés ou renforcés par la loi du 29 juillet 1998.

Source : ministère de l'Intérieur

10. La part des décisions d'expulsion suivies d'un commandement d'avoir à libérer les locaux est légèrement surestimée dans la mesure où il convient d'ajouter les 13 400 décisions d'expulsion prononcées à l'encontre de locataires dans le cadre des procédures de validité de congé.

11. Cf. décision du Conseil Constitutionnel n° 98-403 du 29 juillet 1998.

Directeur de la publication : Alain Saglio
 Rédacteur en chef : Sonia Lumbroso
 Maquette : Denis Toussaint
 Le numéro : 12 Francs, l'abonnement (11 numéros) : 100 Francs
 Chèque libellé à l'ordre de la "Régie du ministère de la Justice"

ISSN 1252 - 7114 © JUSTICE 1999
 Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement
 13, place Vendôme - 75 042 Paris CEDEX 01

Encadré 1. Traitement des impayés en matière de logement : une imbrication croissante des circuits judiciaires et administratifs

L'affirmation d'un droit au logement, en préambule de textes ayant pour objet la réglementation des relations contractuelles privées entre bailleurs et locataires, se traduit par une imbrication croissante des mécanismes du droit administratif et du droit civil dans ce secteur économique. L'intervention de l'État ne consiste plus exclusivement dans l'adoption d'un corps de règles impératives relatives au contrat de location, mais se traduit par des immixtions fréquentes de l'administration au cours de l'exécution de ce contrat, notamment lorsque survient un impayé de loyer. L'intervention administrative vise à neutraliser le jeu des règles civilistes qui sanctionnent l'inexécution de l'obligation de paiement du loyer par la résiliation du bail et l'expulsion.

Les organismes versant les aides publiques jouent désormais un rôle déterminant dans la gestion des contentieux entre bailleurs et locataires. Le contentieux de l'impayé de loyer est traité, en amont ou en parallèle du tribunal, par des circuits administratifs de prise en charge permanente ou ponctuelle d'une partie de la population des locataires. En renforçant les dispositifs de prévention, la loi du 29 juillet 1998 a pour objectif de réduire le nombre de décisions autorisant l'expulsion du locataire de bonne foi.

■ Essor des plans conventionnels d'apurement de la dette locative

Le maintien des aides personnelles ou l'octroi de secours ponctuels au locataire sont subordonnés à la poursuite de la relation contractuelle. Tout est donc mis en œuvre pour que cette relation ne soit pas dissoute par une résiliation judiciaire du contrat pour impayé. Le moyen d'y parvenir consiste à favoriser l'élaboration de plans conventionnels d'apurement de la dette locative. La conclusion de ces conventions entre bailleurs et locataires, qui viennent se greffer sur la relation contractuelle d'origine, n'est plus abandonnée à l'initiative des parties, mais implique une participation de l'administration ou des régimes sociaux.

Ainsi lorsque le bénéficiaire de l'APL ne règle pas la part de dépense restant à sa charge, son cas doit être signalé par le bailleur à la section des aides publiques au logement (SDAPL) du Conseil départemental de l'habitat dans un délai de trois mois suivant la constitution d'un impayé¹. La SDAPL peut alors (sauf en cas de mauvaise foi avérée du locataire) décider de maintenir le versement de l'APL au bailleur. Ce maintien est subordonné à l'élaboration d'un plan d'apurement de la dette, pour lequel la participation du FSL peut être sollicitée. La SDAPL peut aussi suspendre le versement de l'APL. Le même type de procédure - associant parties au bail, organismes payeurs et FSL - existe en matière d'allocation de logement².

Les locataires non bénéficiaires d'aides personnelles rencontrant des difficultés susceptibles de conduire à la résiliation du bail peuvent eux-mêmes saisir le FSL d'une demande d'aide ponctuelle. L'art. 24 de la loi de 1989 prévoit que le commandement de payer visant la clause résolutoire du contrat doit mentionner la faculté dont dispose le locataire de saisir le FSL. Celui-ci peut également être saisi directement par le bailleur. L'attribution d'un secours doit s'accompagner d'une convention entre le FSL, le ménage et le bailleur, celui-ci s'engageant à un suivi attentif du règlement, et s'il s'agit d'un bailleur social, à suspendre les poursuites contre le locataire³.

L'élaboration de plans conventionnels d'apurement de la dette locative et le suivi des plans deviennent donc une activité régulière tant du FSL que de la SDAPL ou des organismes payeurs des allocations de logement. Les liens entre les organismes liquidant et versant les aides personnelles au logement, et les commissions administratives intervenant ponctuellement pour faire face à des situations d'impayés, sont à peu près organisés. En revanche, les relations entre ces organismes et les commissions de surendettement des particuliers d'une part, les tribunaux d'autre part, le sont beaucoup moins.

■ Interférences entre dispositifs conventionnels de redressement

Les liens entre plans conventionnels d'apurement de la dette locative et plans conventionnels de règlement conclus devant les commissions de surendettement des particuliers *incluant l'ensemble des dettes des débiteurs surendettés* (art. L. 331-6 Code de la consommation) sont pour l'instant abandonnés au domaine des circulaires⁴ ou des règlements intérieurs des FSL. Ces textes recommandent des échanges réguliers d'information, mais leur efficacité dépend du bon vouloir des partenaires concernés.

■ Interférences entre les procédures administratives et judiciaires de traitement des impayés

Les dispositions légales invitent les bailleurs à informer les commissions administratives ou les organismes payeurs des impayés auxquels ils sont confrontés. Elles ne leur ferment pas pour autant l'accès aux procédures judiciaires, par lesquelles ils obtiennent un titre de paiement et une décision d'expulsion. Bien au contraire, puisqu'ils doivent justifier devant les circuits administratifs « qu'ils poursuivent par tous moyens la recouvrement de leurs créances »⁵. Pourtant, le maintien des aides est subordonné à la poursuite du bail. C'est pourquoi les bailleurs percevant les aides pour le compte du locataire peuvent être tentés de retarder le signalement d'un impayé aux organismes

payeurs, tout en saisissant le tribunal d'instance d'une demande en paiement et résiliation du contrat. Le résultat pourrait être le paiement d'aides personnelles à des personnes n'ayant plus le statut de locataire, mais celui d'occupant sans droit ni titre⁶.

La loi du 29 juillet 1998 fait prévaloir les dispositifs administratifs d'apurement de la dette sur le traitement juridictionnel de l'impayé. Elle interdit aux organismes bailleurs dont les locataires sont bénéficiaires d'une aide d'assigner ces derniers en résiliation avant l'expiration d'un délai de trois mois suivant la saisine de la SDAPL ou des organismes payeurs (Art. L. 153-15-1 et L. 442-6-1 CCH).

■ La loi du 29 juillet 1998 renforce les mécanismes de signalement

Pour les locataires qui ne perçoivent pas d'aide personnelle, la loi ne peut que renforcer les mécanismes de signalement déjà existants ou en créer de nouveaux. Ainsi son art. 114 modifie-t-il l'art. 24 de la loi de 1989 sur la mise en œuvre de la clause résolutoire en prévoyant que l'assignation doit, à peine d'irrecevabilité de la demande en justice, être notifiée au représentant de l'État dans le département. Si le juge du fond ou des référés accède à la demande de résiliation, ou statue sur une demande de délai d'expulsion, l'art. 62 de la loi du 9 juillet 1991 modifié, portant réforme des voies d'exécution lui permet d'ordonner la transmission par le greffe de sa décision au représentant de l'État dans le département.

Au stade de l'exécution de la décision d'expulsion, l'obligation faite à l'huissier par l'art. 62 de la loi du 9 juillet 1991 d'informer le représentant de l'État dès la signification du commandement d'avoir à libérer les locaux est désormais assortie d'une sanction : le non respect de cette formalité entraîne la suspension du délai de deux mois avant l'expiration duquel l'expulsion ne peut avoir lieu.

La procédure d'indemnisation pour défaut de concours de la force publique demeure inchangée. Dans ces conditions, la limitation de cette charge budgétaire en progression constante⁷ dépendra de l'efficacité des dispositions de la loi de 1998 visant à réduire le nombre de décisions judiciaires d'expulsion, et de celles visant à accroître le nombre de logements « de secours » : dispositions relatives aux droits de l'État en matière de réservation de logements dans le secteur social, de réquisition des logements vacants ; mais aussi dispositions facilitant la location des logements par des associations ou organismes HLM jouant le rôle de relais entre les propriétaires immobiliers et les familles en situation de précarité (technique des baux à réhabilitation ou des « baux glissants »).

Notes 1 à 7 : voir au verso

Encadré 2. La solvabilisation des locataires par les aides publiques

A côté des dispositions fiscales en faveur de l'investissement immobilier locatif, l'aide publique au logement prend la forme d'aides personnelles aux locataires dont les ressources sont insuffisantes pour leur permettre de faire face à leurs dépenses de logement. A la fin de 1996, près de cinq millions de locataires bénéficiaient d'une aide au logement. Sous l'effet des difficultés économiques qui affectent la situation financière de nombreuses familles, les aides personnelles au logement - allocation de logement familiale (ALF), allocation de logement sociale (ALS) et aide personnalisée au logement (APL) - ont un fort pouvoir solvabilisateur, notamment pour les ménages les plus démunis⁸.

Les allocations de logement (art. L. 542-1 et L. 831-1 du Code de la sécurité sociale) ont été instituées par la loi du 1er septembre 1948 et celle du 6 juillet 1971. Ces prestations, financées par les régimes de sécurité sociale, ont le caractère d'une prestation familiale ou sociale. Elles sont liquidées et payées par les Caisses d'allocations familiales (CAF) ou la Mutualité sociale agricole (MSA). Le mode de calcul de l'allocation tient compte du loyer payé, de la situation familiale et des ressources de l'allocataire.

L'APL (art. L. 351-1 Code de la construction et de l'habitation) a été instituée par la loi du 3 janvier 1977. L'attribution de cette aide, normalement servie au bailleur, est subordonnée à la signature préalable par celui-ci d'une convention avec l'Etat. Cette convention impose aux bailleurs certaines obligations concernant l'attribution des logements, leur habitabilité et le montant du loyer. Le barème de calcul de l'APL, versée comme les autres allocations par les CAF ou la MSA, fait intervenir une multitude de facteurs parmi lesquels le loyer réel et les ressources de l'attributaire, calculées après une série de déductions spécifiques ou empruntées à la législation fiscale.

■ Le versement direct des aides au bailleur tend à se développer

L'allocation de logement est normalement versée au locataire. Cependant depuis 1988, malgré le caractère incessible et insaisissable des prestations familiales, le nombre des paiements à tiers n'a cessé de progresser. La

loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions⁹ vient encore d'en étendre le champ. Dans le secteur HLM, les allocations de logement sont désormais en règle générale versées directement au bailleur, comme l'est déjà l'APL. Lorsque le système du tiers-payant n'est pas de droit, il peut soit résulter d'un accord entre bailleur et allocataire, soit en cas d'impayé être imposé à ce dernier (cf. art. L. 553-4 et L. 835-2 CSS modifiés par la loi de 1998).

■ Développement des aides sociales ponctuelles aux personnes ou familles défavorisées

Le pouvoir solvabilisateur de ces aides personnelles ne suffit pas à prévenir tous les impayés de loyers. L'attribution d'aides sociales ponctuelles aux familles en difficulté s'institutionnalise. La loi du 31 mai 1990 a imposé l'élaboration de plans départementen-

taux, ensemble de mesures devant permettre aux personnes ou familles démunies d'accéder à un logement ou de s'y maintenir. Ces plans instituent des fonds de solidarité pour le logement (FSL) destinés à accorder des aides financières sous forme de subventions ou prêts. La loi du 29 juillet 1998 s'est préoccupée de fournir un cadre juridique à l'action des FSL. Ils peuvent être constitués sous la forme d'un Groupement d'Intérêt Public et déléguer leur gestion à une CAF. Une notification motivée des décisions de rejet des demandes d'aide est désormais prévue. Le dispositif administratif d'aide sociale au logement, alliant l'action de l'Etat et celle du département, s'accompagne ainsi de la création de nombreuses institutions et procédures.

En 1996, les FSL ont aidé 56 020 locataires en difficulté sous forme de subventions et de prêts. 340 millions de francs ont été distribués au titre de cette aide au maintien dans les lieux¹⁰.

Nombre de bénéficiaires de prestations de logement au 31/12/1996

Nature de la prestation	Nombre de bénéficiaires (France entière)	Montant moyen de l'aide* (en francs/mois)	Montant moyen du loyer* (en francs/mois)
Toutes prestations	4 937 800	964	1 937
Aide personnalisée au logement (APL) ..	2 132 422	1 033	1 608
Allocation de logement social (ALS)	1 942 871	807	2 144
Allocation de logement familial (ALF) ...	862 507	1 155	2 319

* France métropolitaine

Source : CNAF "Bénéficiaires de prestations de logement, statistiques au 31/12/96"

1. Selon l'art. 351-30 CCH l'impayé est constitué soit lorsque trois termes nets consécutifs sont totalement impayés soit lorsque le locataire est débiteur à l'égard du bailleur d'une somme au moins égale à deux fois le montant mensuel brut du loyer et des charges.
2. Cf. art. R 831-21-4 CSS pour l'ALS et art. D- 542-17 CSS pour l'ALF.
3. Circulaire n° 90-89 du 7 décembre 1990 relative aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées et aux fonds de solidarité pour le logement.
4. Pour un aperçu des difficultés liées aux phénomènes d'interférences cf. Circ. n° 92-02 du 16 janvier 1992 relative aux conséquences de l'application de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles sur les procédures de maintien et de calcul des aides personnelles au logement en cas d'impayé.
5. Art. R 351-30 CCH
6. Diverses dispositions légales sanctionnent de tels dysfonctionnement, notamment l'art. R 351-30 CCH qui, outre la condamnation des amendes, permet à la SDAPL de réclamer au bailleur le remboursement des sommes indûment perçues.
7. Déjà fixée comme objectif aux préfets dans la circulaire n° 90-89 du 7 décembre 1990 précitée.
8. Voir D. Le Blanc et F. Clanché "Le logement des ménages pauvres en 1996", Insee première n° 588, juin 1998. Selon cette étude, issue d'une exploitation des résultats de l'enquête Logement 1996, les aides permettent de réduire de moitié le taux d'effort des ménages pauvres en matière de logement. le nombre de ménages pauvres est estimé à 2,8 millions fin 1996, soit 12 % de l'ensemble des ménages. 91 % des ménages pauvres logés en HLM et 74 % des autres locataires bénéficiaient d'une aide personnelle.
9. Art. 116 de la loi, JO du 31 juillet 1998, page 11 700.
10. Source : ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement « Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, bilan 1966 présenté au conseil national de l'habitat ».