

PETIT DÉJEUNER DE L'ADIL 93 – Mercredi 18 mai 2016

La mise en œuvre des outils de lutte contre la non-décence des logements

COMPTE-RENDU DES DÉBATS

Participants

Jehanne AOUAB, responsable du service Production Partenaires à la CAF 93
Annette BARTHELEMY, inspectrice de salubrité à la mairie de Bagnolet
Floriane CABEL, inspectrice de salubrité à la mairie de Drancy
Sophie CHAMBEFORT, juriste à l'ADIL 93
Édouard DAO, directeur d'ALHI Conseil
Flavia DA SILVA, CDAD 93
Sandra FRAISSINES, directrice de l'habitat et du logement à la mairie de Bobigny
Elsa GASPARD RAMOS, inspectrice de salubrité à la mairie de Drancy
Romain GHETTA, chargé de mission Relogement Opérationnel à la mairie de Montreuil
Michel LANGLOIS, président de l'ADIL 93
Myriam LE DILOSQUER, responsable du Pôle Salubrité Publique à la mairie de Bobigny
Muriel LEGER, inspectrice de salubrité à la mairie de Bobigny
Victoire LEMPERIERE, chef du Bureau Ressources, Service Habitat et Politique de la Ville du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis
Yves LE SOUDEER, directeur de SOLIHA Est parisien
Abdelghani MABKHOUT, inspecteur de salubrité à la mairie d'Aulnay-sous-Bois
Séverine MARSALEIX-REGNIER, directrice de l'ADIL 93
Aurélie POLICE, vice-présidente du tribunal d'instance d'Aubervilliers
Christine RENAUD, secrétaire générale du CDAD 93
Stéphanie SIMON, inspectrice de salubrité à la mairie de Noisy-le-Sec
Mohamed TOUALI, chargé de mission à l'amélioration du patrimoine à la mairie de Bobigny
Goulven TURMEL, responsable du SCHS de Montreuil

Propos introductifs

Michel LANGLOIS rappelle l'implication de l'ADIL 93 dans la mise en œuvre des politiques publiques du logement. À ce titre, et dans l'objectif d'une action partenariale et concertée, l'ADIL 93 a souhaité organiser des petits déjeuners de travail réunissant autour d'un thème particulier les professionnels concernés. Par le partage des connaissances et des savoir-faire et par les échanges sur les pratiques et les difficultés rencontrées, le but de ces moments conviviaux est de permettre une meilleure coordination sur le terrain, garantissant par là même la pleine effectivité des dispositifs existants.

Consciente de la prégnance de l'habitat indigne dans les problématiques du logement en Seine-Saint-Denis, et particulièrement investie sur ce sujet depuis sa création, l'ADIL propose ainsi à l'occasion de

son premier petit déjeuner du 18 mai 2016, réalisé en partenariat avec la CAF 93, de réfléchir à la mise en œuvre des outils de lutte contre la non-décence des logements.

Cette lutte est en effet marquée par de récentes évolutions de la réglementation, et elle s'inscrit dans une dimension à la fois territoriale et partenariale, mais aussi préventive et globale, ce qui n'est pas sans soulever de nombreuses questions auxquelles les discussions de la matinée tenteront d'apporter des éléments de réponse.

Séverine MARSALEIX-REGNIER souligne la nécessité de travailler en synergie sur cette matière, pour mieux repérer et traiter les logements non décents et accompagner efficacement les ménages.

Présentation de la réglementation

Sophie CHAMBEFORT présente la réglementation applicable à la lutte contre la non-décence des logements.

Après un rappel de la définition et des caractéristiques de la décence, fixées par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002, elle délimite le champ d'application de l'obligation de délivrer un logement décent, qui pèse sur tout bailleur louant un logement à titre de résidence principale.

Le traitement de la non-décence relevant par principe des relations contractuelles entre le bailleur et le locataire, la procédure de mise en conformité que ce dernier peut engager à l'encontre du premier est détaillée : démarches amiables dans un premier temps, puis judiciaires le cas échéant. Les nouveautés introduites par la loi ALUR du 24 mars 2014 sont mentionnées, comme l'obligation pour le bailleur de notifier par écrit à son locataire, avant le début des travaux, les travaux prévus et les modalités de leur exécution, ou encore le droit du locataire à diminution du loyer lorsque les travaux durent plus de 21 jours.

Interrogée sur l'impact du décret n° 2015-282 du 11 mars 2015, qui prévoit que l'acte de saisine du tribunal d'instance doit préciser « les diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable du litige », Aurélie POLICE répond que les magistrats considèrent qu'une tentative de rapprochement avec le bailleur est suffisante et n'exigent pas que le locataire fasse obligatoirement appel à un conciliateur, la conciliation devant rester facultative.

En outre, dans le cadre d'une conciliation, le locataire a notamment le choix de s'adresser à un conciliateur de justice, en mairie ou en point d'accès au droit, ou de remplir un formulaire de tentative préalable de conciliation devant le tribunal d'instance. À ce sujet, Aurélie POLICE salue le travail des conciliateurs de justice dans la recherche d'un compromis pour les parties, et indique que si le locataire n'a pas mentionné expressément dans le formulaire qu'il veut que la conciliation soit effectuée par un juge d'instance en sa qualité de juge conciliateur, alors le tribunal renvoie vers le conciliateur de justice.

Quant aux démarches judiciaires, Aurélie POLICE signale que les délais de procédure dans le cadre d'un référé ne sont réduits que d'un à deux mois par rapport à une procédure classique, compte tenu du nombre de dossiers à traiter.

Elle insiste par ailleurs sur le fait que le référé ne peut être utilisé si le locataire veut faire constater un préjudice ou l'exception d'inexécution car il s'agit d'une question de fond qui relève d'une procédure classique. L'exception d'inexécution n'est de plus ordonnée par le magistrat que si le logement est entièrement inhabitable ; si seule une pièce est inhabitable, le magistrat ne retiendra pas l'exception d'inexécution, mais un trouble de jouissance, lequel pourra alors être indemnisé.

Sophie CHAMBEFORT expose pour terminer les outils institutionnels de lutte contre la non-décence des logements qui ont été instaurés récemment, mais souligne qu'aucun de ces outils n'est actuellement mis en œuvre sur le département, qu'il s'agisse du régime d'autorisation préalable ou

de déclaration de mise en location, de l'outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne (ORTHI) ou encore du dispositif de consignation de l'allocation logement par la CAF. Un schéma de la procédure de conservation de l'AL par la CAF en cas de non-décence du logement est remis aux participants.

Point de situation sur le traitement de la non-décence par la CAF 93

Certaines CAF ayant déjà mis en place des dispositifs internes pour permettre la consignation des allocations de logement (AL), en dehors de tout cadrage par la CNAF, celle-ci a engagé récemment une démarche de concertation avec la DHUP et lancé un groupe de travail sur la non-décence auquel Jehanne AOUAB a participé. Elle livre donc l'état actuel des pourparlers entre la CNAF et la DHUP, susceptible d'évolutions, et les points d'incertitude qui demeurent.

La DHUP insiste notamment pour que la précarité énergétique soit intégrée au constat de non-décence, ce qui pose la question du service qualifié pour une telle expertise. De plus, la DHUP exige que le constat de non-décence fasse l'objet d'un document spécifique, exclusivement dédié à la non-décence et travaille à la réalisation d'un modèle de constat. Elle semblerait requérir également que le bailleur soit informé de la visite par lettre avec accusé de réception, et que le locataire et le bailleur soient tous deux présents au moment du constat, afin de respecter le principe du contradictoire. Un constat de sortie de non-décence devra aussi être effectué pour mettre fin à la consignation des AL.

Bien que la loi lui en donne la possibilité, la CAF 93 a pour sa part décidé qu'elle n'opèrerait pas elle-même les constats, et devra donc recourir soit à des partenariats publics, avec les services d'hygiène des communes, soit à des partenariats privés, avec un opérateur choisi suite à un appel d'offres, qui aboutira à la signature d'une convention de financement et à la délivrance d'un certificat d'habilitation. Pour les partenaires publics en revanche, la DHUP semble indiquer que la convention ne serait pas nécessaire, mais qu'il faudrait par contre que la CAF délivre un certificat d'habilitation pour que les constats établis ensuite soient légalement recevables.

Au regard de tous ces éléments, Jehanne AOUAB relève la position délicate de la CAF 93, qui se trouve mise en difficulté dans le lancement de ce dispositif, du fait tout d'abord de l'absence de financement propre, ce qui implique des arbitrages au regard du nombre important de logements potentiellement concernés, du fait ensuite de l'absence d'outil de suivi de la non-décence. Enfin, quant au partenariat à établir, la CAF se montre plus encline à se rapprocher des partenaires publics, mais, outre le manque de légitimité de la CAF, sur le plan technique, à habiliter les services d'hygiène communaux, la lourdeur du dispositif et la charge de travail que cela peut représenter impliqueront probablement que la CAF contractualise avec des partenaires privés, ne serait-ce que pour les constats de sortie de non-décence, que ne réalisent pas les services communaux.

Échange avec les participants sur la coordination à mettre en œuvre sur le territoire de la Seine-Saint-Denis

Yves LE SOUDEER nous fait part de son expérience dans le Val de Marne, où SOLIHA a depuis six ans un partenariat avec la CAF et l'ADIL. Sur signalement effectué par l'ADIL ou par les travailleurs sociaux de la CAF, un technicien spécialisé, disposant des compétences pour déterminer l'origine des désordres, et compétent également en matière thermique, effectue une visite de l'intégralité du logement, sur accord du locataire et uniquement en sa présence, le bailleur n'étant pas informé. Au-delà du logement, un regard est également porté sur le mode de vie par un examen social de l'occupation, et sur l'environnement de l'immeuble. SOLIHA émet ensuite un rapport relevant

l'ensemble des dysfonctionnements repérés mais comportant également des orientations pédagogiques à destination des occupants. Après les travaux, une visite de contrôle a lieu, sans que cela représente un double coût pour autant, car elle est moins approfondie que la première.

Pour assurer le suivi du travail effectué, une base de données a été élaborée, sous la forme d'une cartographie des logements et interventions, avec un rapport permanent entre les services de SOLIHA et l'ARS et les SCHS, de façon à ce que ceux-ci puissent se saisir des situations d'insalubrité détectées.

En parallèle, SOLIHA et l'ADIL ont organisé des sessions de formation des travailleurs sociaux de la CAF, afin de les sensibiliser à un repérage des situations d'habitat indigne.

Ce dispositif, qui a permis de réaliser près de 700 constats en six ans, était cependant exclusivement incitatif, puisqu'aucune sanction n'était encourue par le bailleur réticent à engager les travaux de mise aux normes. Seules des aides financières lui étaient éventuellement allouées.

Ce protocole tripartite entre la CAF, l'ADIL et SOLIHA a été reconduit et la consignation de l'AL s'est mise en œuvre fin 2015 dans le Val de Marne, avec des effets beaucoup plus persuasifs à l'égard des bailleurs. SOLIHA bénéficie d'un financement de la CAF pour établir ces constats, avec un calibrage de 150 actes par an.

Édouard DAO présente ensuite l'activité de son bureau d'études ALHI, qui propose à la fois la formation des inspecteurs des services d'hygiène des collectivités, et le suivi de terrain dans le cadre de la non-décence, par la réalisation des constats de non-décence et des comptes-rendus de fin de travaux. Il précise qu'il y a un décalage entre la définition juridique de la non-décence et la réalité technique des faits, de même qu'entre la réalité technique de la réalisation des travaux et l'estimation préalable de leur coût qui peut être faite dans le constat. Il insiste en conséquence sur une double nécessité : d'une part de doter les constats de non-décence d'un score extrêmement précis, avec un nombre suffisant de critères bien définis, d'autre part d'avoir un regard technique pointu pour pouvoir établir et juger ce score de la façon la plus objective et impartiale possible, qu'il s'agisse de constater la non-décence ou la réalisation des travaux.

Notant par ailleurs que certaines entreprises se contentent de travaux apparents, qui ne résolvent pas durablement les désordres, Édouard DAO regrette que les syndicats professionnels du bâtiment ne soient pas davantage investis sur ces questions.

Aurélié POLICE confirme l'importance aussi pour les magistrats de détailler et étayer au maximum les rapports des services techniques ou d'hygiène communaux, afin de leur permettre de se prononcer objectivement sur la réalité et les causes des désordres et donc sur les responsabilités. Faute de pouvoir disposer d'un rapport suffisamment technique, les juges sont contraints de faire appel à une expertise pour déterminer l'origine des désordres.

De leur côté, les services d'hygiène communaux présents indiquent qu'ils abordent la non-décence de façon globale avec l'insalubrité, mais qu'ils établissent peu de rapports exclusivement centrés sur la non-décence, à moins que cela ne se fasse dans le cadre d'une convention globale territorialisée avec la CAF, comme c'était le cas pour la ville de Bobigny en 2013-2014.

D'autres départements sont certes allés plus loin en instituant des méthodes de travail avec la CAF pour mettre en œuvre la consignation des AL, mais Floriane CABEL souligne toutefois la particularité de la région parisienne, ne serait-ce qu'au regard du nombre de dossiers à traiter, ce qui empêche de reproduire sur la région parisienne les exemples de collaboration mis en place sur d'autres départements. Les différences d'échelle et de moyens supposent donc de s'adapter au contexte régional.

Pour clore la matinée, Séverine MARSALÉIX-REGNIER revient sur l'exigence d'organisation et de coordination de l'ensemble des acteurs. Passée la première difficulté du repérage des situations, pour lequel plusieurs instances peuvent être mobilisées, il importe d'avoir une structure unique qui puisse servir de chef d'orchestre en réorientant vers les bons interlocuteurs. L'ADIL pourrait remplir ce rôle en accompagnant les locataires dans leurs démarches, éventuellement devant le tribunal, en informant les bailleurs comme les locataires de la procédure et des aides existantes, en orientant vers un diagnostiqueur, en relayant ses données à la CAF, etc.

Jehanne AOUAB quant à elle déplore l'immobilisme auquel la CAF est contrainte. Dès que la circulaire de la DHUP et l'instruction de la CNAF seront parues pour fixer un cadre clair au dispositif de consignation des AL, la CAF le mettra en œuvre en concentrant son action sur trois volets :

- un volet formation des travailleurs sociaux et agents d'accueil de la CAF, dans lequel le partenariat avec l'ADIL aura toute sa place ;
- un volet action, dans lequel pour des raisons de coût la CAF cherchera à s'associer prioritairement avec des partenaires publics en leur délivrant les habilitations nécessaires, et par défaut elle contractualisera avec un partenaire privé, en gardant à l'esprit l'équilibre indispensable à trouver face à des intervenants multiples pour garantir l'impartialité et l'objectivité des rapports ;
- un volet concertation, autour d'une plateforme de dialogue et d'échanges entre tous les partenaires, notamment la justice et l'ARS, afin de partager les informations mais aussi de dépasser le simple cadre de la non-décence.

Tous les participants se rejoignent aussi sur la nécessité d'associer l'ARS, la DRIHL 93 et les établissements publics territoriaux à ce dispositif, et de se doter au plus vite d'un outil de suivi commun, qu'il s'agisse d'ORTHI ou pas, auquel tous les partenaires pourraient avoir accès, y compris les magistrats. Le volet du PDALHPD dédié à ces questions-là pourrait représenter le cadre privilégié pour ce type de démarche, conclut Victoire LEMPERIERE.