Réponse à la motion de Mme Diane Gilliard intitulée "Pour le maintien des locataires dans leur logement et la mise en œuvre de mesures efficaces pour éviter les expulsions"

Rapport-préavis N° 2005/58

Lausanne, le 8 septembre 2005

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du rapport-préavis

Datée du 4 mars 2003¹, soumise à une commission² puis renvoyée à la Municipalité pour étude et rapport le 7 octobre 2003³, la motion de Mme D. Gilliard demande à l'Exécutif d'adopter des mesures permettant le maintien dans leur logement des locataires connaissant des difficultés et la mise en œuvre de mesures efficaces pour éviter les expulsions. La Municipalité constate que dans les faits, les préoccupations de la motionnaire ont coïncidé avec les siennes propres : le rapport-préavis 2003/43⁴ (« Nouvelle politique communale du logement ») a abordé et répondu dans une large mesure aux demandes formulées.

Dès l'adoption de ce préavis à fin mars 2004, deux unités complémentaires, prévues dans celui-ci - la cellule logement, rattachée au Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement (SEHL), et l'unité logement, dépendant du Service social (SSL) - ont progressivement mis en œuvre les mesures utiles à l'accompagnement des ménages concernés par la motion. Etant opérationnelles, les deux unités susmentionnées répondent maintenant, en fonction des moyens disponibles, aux besoins des locataires en difficulté, logés tant dans le marché libre que subventionné.

2. La cellule logement – Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement (SEHL)

Le SEHL dispose, depuis avril 2004, d'une cellule logement dont la mission consiste, d'une part, à aider les personnes qui rencontrent des difficultés particulières pour accéder à un logement, en trouvant des solutions avec les bailleurs d'immeubles subventionnés ou contrôlés et, d'autre part, à maintenir les ménages dans leur logement en garantissant, en cas de besoin, un suivi social et financier. En pratique, la cellule logement fournit, en résumé, les prestations suivantes :

- Identification des ménages présentant des difficultés manifestes pour se loger.
- Evaluation objective des urgences.

¹ BCC 2003 - T.1 p. 250

² BCC 2003 - T.1 p. 366

³ BCC 2003 - T.2 p.262 et ss

⁴ BCC 2004 - T.1 p. 127 ss

- Recherche et attribution d'un logement social en collaboration avec les gérances partenaires.
- Maintien des locataires dans les lieux et règlement dans les meilleurs délais des cas de contentieux financiers et sociaux; médiation si nécessaire.
- Analyse des prétentions des bailleurs à la fin du bail; libération cas échéant des garanties et paiement partiel des dommages éventuels.

La durée de prise en charge, par la cellule, des candidats puis locataires est limitée en principe à deux ans, temps nécessaire pour qu'un ménage soit considéré comme stable.

2.1 Réponse de la Municipalité à la première proposition de la motionnaire

- *Mettre au point une procédure avec le Service des gérances de la Ville et toutes les coopératives de logements subventionnés où elle est partie prenante, permettant d'accompagner les locataires en rupture de paiement au lieu de les menacer et leur proposer, dès le premier mois de retard, des arrangements de paiement supportables pour leur budget.*

La cellule logement s'assure préalablement auprès de ses candidats puis, en cours de bail, tant auprès des bailleurs que des locataires, qu'il s'engagent fermement à l'informer, dans les plus brefs délais, des difficultés financières ou des éventuels problèmes d'ordre social qu'ils rencontrent.

Elle agit alors immédiatement afin de trouver des solutions adéquates ou des arrangements satisfaisant chacun des partenaires. Concrètement, la cellule logement peut, selon la nature et l'éventuelle gravité des cas, soit faire les avances nécessaires puis trouver des arrangements financiers supportables pour ses clients, soit engager les services sociaux à régler la situation selon les procédures habituelles en vigueur.

Il va cependant de soi qu'elle se réserve de limiter, voire de refuser, ses prestations s'il se révélait qu'une partie abuse manifestement de la situation.

3. Unité logement (UniLog) – Service social Lausanne (SSL)

La motionnaire avance ensuite trois propositions relatives au soutien que la Ville pourrait apporter aux personnes concernées par le risque d'expulsion du logement. Avant d'y répondre précisément, il est utile de présenter le dispositif actuel.

Le Service social Lausanne (SSL) dispose d'une unité logement, opérationnelle depuis le 1^{er} mars 2005. Baptisée UniLog, cette unité s'adresse précisément aux familles expulsées ou menacées d'une expulsion de leur logement (cas signalés par la Justice de paix) et aux ménages dont le logement se révèle particulièrement précaire (cas signalés par les assistants sociaux du SSL). Les prestations d'UniLog à ces deux publics sont les suivantes :

- Médiation pour le maintien du logement.
- Attribution de logements d'urgence.
- Appui au relogement.
- Transport et stockage des meubles.

A chaque signalement de prochaine expulsion impliquant une famille avec enfants, UniLog contacte les personnes concernées et établit avec elles un bilan. Lorsqu'il s'agit d'éviter une expulsion d'ores et déjà annoncée, les raisons pour lesquelles le loyer n'a pas été payé sont examinées avec attention. Si le loyer n'a pas été payé parce que la famille se trouve sans ressources, cette dernière est adressée à une autre unité du service en mesure de lui accorder l'aide sociale vaudoise, de procéder à un rattrapage de loyers et de délivrer une garantie au propriétaire ou au gérant. Si le loyer n'a pas été payé parce que la famille est temporairement en difficulté en raison de charges exceptionnelles (frais de soins dentaires par exemple), une demande de prêt ou de don peut être adressée au Fonds du 700^{ème} de la Ville afin de régler les arriérés. Enfin, si le loyer n'a pas été payé en raison de difficultés d'ordre psychosocial – c'est le cas le plus fréquent – UniLog oriente les personnes vers les services compétents (par exemple : office du tuteur général, centres médicosociaux, psychiatrie communautaire, Service de protection de la jeunesse), le cas échéant en vue d'une intervention de réseau pluridisciplinaire.

Dans tous les cas, cette prestation de maintien au logement implique la collaboration de la gérance d'une part, du locataire d'autre part. Dans le cas où seule la première fait défaut, le locataire est invité à entreprendre, avec l'appui d'UniLog, toutes démarches utiles pour un relogement et, en cas d'échec, peut se voir attribuer un logement d'urgence de la Ville. Si en revanche le locataire refuse sa collaboration, UniLog peut renoncer à intervenir ou procéder - lorsque l'intéressé se met en danger ou met des tiers en danger - à un signalement à la Justice de paix en vue d'une tutelle.

Même lorsqu'un logement d'urgence a été attribué, le bénéficiaire reste invité à entreprendre toutes démarches utiles en vue d'un relogement durable, avec l'appui d'UniLog. Si les conditions sont remplies, une demande de logement subventionné est adressée au service compétent. Enfin, jusqu'au relogement, les meubles sont stockés au garde-meubles communal.

Comme le relève la motionnaire, il suffit d'ignorer une seule mise en demeure pour s'exposer à l'annonce d'une expulsion. Mais les expulsions effectives dues à un seul loyer impayé sont rarissimes. La plupart des expulsions concernent des personnes qui ont été maintes fois poursuivies et dont les difficultés ne sont pas seulement économiques, loin s'en faut. UniLog est fréquemment en présence de personnes qui ne se gèrent plus en raison par exemple d'un surendettement ou d'une consommation abusive de produits psychotropes (alcool, médicaments ou autres). Le non-paiement du loyer n'est alors qu'un aspect de la problématique et le Service social n'a aucune compétence légale pour intervenir si l'intéressé-e ne le souhaite pas.

3.1 Réponse de la Municipalité aux autres propositions de la motionnaire

- *Prendre contact avec les régies privées et insister auprès d'elles pour qu'elles renoncent à faire expulser leurs locataires et appliquent le même système de rattrapage échelonné dès le premier défaut de paiement.*

Comme indiqué plus haut, la plupart des gérances recourent à l'avis d'expulsion pour obtenir le paiement de loyers impayés tout en considérant l'expulsion effective comme une *ultima ratio* auquel il faut se résoudre lorsque le locataire ignore purement et simplement son courrier et se réfugie dans le déni de sa situation sociale. En tous les cas, le Service social Lausanne intervient avec toute la diligence et la vigueur nécessaires, tant auprès du locataire (en se déplaçant à domicile si nécessaire) que de sa gérance, afin d'éviter l'expulsion.

- *Revoir le système de cautionnement des locataires au bénéfice de l'aide sociale vaudoise pour qu'ils trouvent plus facilement à se loger sur le marché dit libre.*

Cette proposition ne concerne pas la problématique des expulsions. Il convient toutefois de rappeler que le système des garanties de loyer, établi par les services sociaux du Canton de Vaud, assure les propriétaires ou les gérants d'être payés même en cas de défaillance du locataire. Cela n'empêche pas les gérances de se montrer hésitantes à conclure un bail avec un bénéficiaire de l'aide sociale. Selon les garanties de loyer établies par le SSL en effet, le service agissant au nom du Département de la santé et de l'action sociale se porte caution simple du locataire, mais son engagement est réduit, voire supprimé, « dès que le locataire aura partiellement ou entièrement constitué des sûretés », autrement dit dès qu'il n'émargera plus à l'aide sociale. La question de savoir quelles seraient les conséquences, pour l'Etat et/ou la Ville, d'un engagement de caution moins restrictif fera l'objet d'une étude courant 2005.

- *Envisager la création d'un fonds spécial qui accorderait des prêts sans intérêts, remboursables de manière échelonnée et supportables pour les budgets modestes. Il pourrait permettre de rattraper des loyers et éviter les expulsions lorsque le retard est par trop important.*

Le Fonds du 700^{ème} peut occasionnellement jouer le rôle décrit par la motionnaire. De même, lorsque le locataire doit demander l'aide sociale vaudoise, cette dernière peut procéder à un rattrapage jusqu'à 6 mois. Il faut cependant relever que les ménages confrontés au risque de l'expulsion du logement ont souvent un budget structurellement déséquilibré, par exemple en raison d'un surendettement. Une aide financière ponctuelle n'a de sens que si elle s'inscrit dans une démarche d'assainissement financier durable. Là encore, la collaboration du bénéficiaire est indispensable.

Aussi le Service social Lausanne a-t-il développé un concept de prise en charge globale, associant des prestations d'appui social généraliste, des prestations de médiation pour le maintien du logement ou d'appui au relogement et des prestations d'assainissement financier. Tout en ayant un unique intervenant de référence, l'utilisateur est « sous contrat » avec divers spécialistes.

- *Prendre toutes les mesures nécessaires pour faire primer le droit au logement sur le droit de la propriété.*

Il n'y a pas de droits sans obligations ou d'obligations sans droits. L'occupation d'un logement implique le paiement du loyer, le cas échéant par l'aide sociale vaudoise lorsque les ressources du ménage n'atteignent pas le minimum vital. Si le propriétaire ou le gérant est en droit d'attendre le paiement du loyer convenu, il est aussi appelé à faire preuve d'humanité dans les cas de rigueur, d'accepter la médiation de l'assistant social, dont les propositions sauvegardent les droits et les intérêts légitimes de toutes les parties. La Municipalité ne peut cependant l'y contraindre, le droit du bail relevant exclusivement du droit civil fédéral.

4. Conclusions

Eu égard au fait que les deux nouvelles unités mises en place par la commune de Lausanne, la cellule logement et l'unité logement (UniLog) - selon rapport-préavis n° 2003/43 "Nouvelle politique communale du logement" - répondent aux demandes formulées par la motionnaire, la Municipalité vous prie, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2005/58 de la Municipalité, du 8 septembre 2005;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de Mme D. Gilliard demandant le maintien des locataires dans leur logement et la mise en œuvre de mesures efficaces pour éviter les expulsions.

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
François Pasche