



14 juin 2019

## ARTICLE

### **Les bailleurs sociaux : coproducteurs de sécurité ?**

La France compte plus de 5 millions de logements sociaux en France métropolitaine et territoires d'Outre-mer. Les bailleurs sociaux, offices publics, entreprises sociales pour l'habitat ou coopératives, ont pour obligation de garantir à leurs locataires la jouissance paisible des lieux. Or, force est de constater une augmentation continue des faits d'incivilités et de délinquance sur le patrimoine des bailleurs ; pas partout, pas avec la même intensité... mais de façon suffisamment significative pour que l'Union sociale pour l'habitat se soit dotée d'un observatoire et que les organismes adoptent des stratégies pour faire reculer l'insécurité. Atteintes aux biens, atteintes aux personnes, troubles de voisinage, sont autant de faits qui engendrent des coûts, à la fois financiers mais aussi humains, susceptibles d'affecter durablement la réputation d'une résidence ou d'un quartier.

#### **Développement social urbain (DSU) et gestion urbaine de proximité (GUP)**

Pour faire face, les bailleurs sociaux engagent de nombreuses actions qui visent à améliorer les relations de voisinage et le lien social, singulièrement dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) dont certains continuent de concentrer chômage et pauvreté, malgré les moyens investis dans la rénovation urbaine. Les organismes d'habitat à loyer modéré (HLM) sont ainsi amenés à piloter une gestion urbaine de proximité et travailler avec de nombreux acteurs locaux : clubs de prévention, centre sociaux, services jeunesse des villes, associations de locataires... Avec les directions du développement social urbain, de nombreuses initiatives sont initiées ou soutenues financièrement par les bailleurs, qui favorisent le « mieux vivre ensemble » comme l'insertion sociale et professionnelle des résidents des quartiers.

#### **Prévention, dissuasion, sanctions**

Mais cela ne suffit pas toujours et les bailleurs sont de plus en plus souvent confrontés à des actes d'incivilité ou délinquance qui les obligent à recourir à des actions complémentaires. Cela va de la médiation sociale au gardiennage par des sociétés de sécurité privées en passant par la pose de caméras de vidéosurveillance. Ils sont en effet confrontés à toutes sortes de troubles de jouissance : les nuisances sonores, les épaves ou véhicules hors d'usage (VHU), la mécanique sauvage, les rodéos, les occupations de halls, les chiens dangereux mais aussi les trafics de stupéfiants, voire d'armes, sans compter les troubles de voisinage dus à des personnes souffrant de troubles psychiques ou psychiatriques. Et lorsque tout a été essayé, une action en justice peut être engagée pour obtenir l'expulsion de fauteurs de troubles graves et répétés.

## Partage des responsabilités

La sécurité étant l'affaire de tous, les organismes sont amenés à se poser régulièrement la question de savoir où s'arrêtent les missions de leurs collaborateurs, particulièrement les personnels de proximité, où commencent celles de leurs partenaires naturels : police ou gendarmerie nationale, police municipale, sociétés de sécurité privée, services préfectoraux, Parquet.

La création des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) puis des conseils intercommunaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD), qui rassemblent, autour du maire ou du président de l'agglomération et du préfet, l'ensemble des acteurs concourant à la prévention de la délinquance, a constitué une première étape importante pour échanger de l'information, partager un diagnostic, mettre en place des actions.

### Focus sur les CLSPD

Le CLSPD a été créé par le décret du 17 juillet 2002 et consacré par l'article 1 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, qui le rend obligatoire « dans les communes de plus de 10 000 habitants et dans celles comprenant une zone urbaine sensible ». Dans les intercommunalités, cette instance prend la forme d'un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance (CISPD).

Quelles Les attributions du CLSPD ?

Il favorise l'échange d'informations entre les responsables des institutions et organismes publics et privés concernés, et peut définir des objectifs communs pour la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques ; assure l'animation et le suivi du contrat local de sécurité lorsque le maire et le préfet, après consultation du procureur de la République et avis du conseil, ont estimé que l'intensité des problèmes de délinquance sur le territoire de la commune justifiait sa conclusion ; il est consulté sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des actions de prévention de la délinquance prévues dans le cadre de la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville.

Les formations restreintes du CLSPD

Le décret du 23 juillet 2007 prévoit que le CLSPD se réunit « en formation restreinte » en tant que de besoin dans les conditions prévues par son règlement intérieur. La formation restreinte peut par exemple être réunie pour assurer le pilotage des différents groupes de travail et d'échange d'informations à vocation territoriale ou thématique, proposer des orientations et des diagnostics, évoquer des événements particuliers ou urgents. Ces formations restreintes sont très prisées des bailleurs sociaux qui estiment que ce sont dans ces « groupes bailleurs » qui permettent de travailler utilement en mode projet et résolution de problèmes.

De même, la mise en place de groupements locaux de traitement de la délinquance (GLTD) a permis et permet, à l'initiative du procureur de la République, de venir à bout d'actes de délinquance, notamment liés aux trafics de stupéfiants.

Les bailleurs sociaux, quant à eux, plébiscitent ces instances dès lors que des condamnations sont prononcées, qui mettent fin aux troubles et autres faits de délinquance. À l'instar des procureurs, les bailleurs soulignent la nécessité de prolonger la dynamique, pour qu'une fois la cellule ad hoc dissoute, les troubles ne réapparaissent pas ou ne se soient pas déplacés dans un quartier voisin.

## Focus sur Les GLTD

L'ambition des GLTD a été rappelée dans une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces (extrait du bulletin officiel du ministère de la Justice n°82 avril-juin 2001)

Quelles missions pour les GLTD ?

Le GLTD constitue un lieu d'échange privilégié sur la vie d'un quartier. Il est instauré dans un but premier d'action publique, afin de parvenir à une meilleure visibilité et une meilleure coordination de l'action des services de justice et de police sur le terrain : le procureur de la République définit les priorités d'action publique concernant les faits commis dans le quartier. Le GLTD se voit assigner des missions variables suivant la situation concernée. Les conclusions auxquelles il aboutit doivent connaître des prolongements dans les actions administratives et judiciaires conduites par chacun des participants.

Pour exemples :

- protection des lieux à haut risque, notamment par une présence policière plus soutenue, ou par la réalisation de travaux de sécurité appropriés par les bailleurs ;
- actions de sensibilisation de la population sur différents enjeux (sur le port d'arme par exemple) ;
- appréhension des phénomènes de bandes rivales urbaines (possibilité de GLTD commun à deux parquets) ;
- traitement de l'absentéisme scolaire ou des phénomènes de violences scolaires ;
- lutte contre l'économie souterraine (possibilité pour le procureur d'associer les chefs de service de la police, de la gendarmerie, des douanes, des impôts et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DCCRF) ;

Quelle évaluation des GLTD ?

Les parquets ont à plusieurs reprises dressé un bilan encourageant des structures qu'ils ont mises en place :

- ils n'utilisent cette structure que lorsqu'elle présente un intérêt véritable ; elle a donc vocation à disparaître quand une évolution positive est constatée dans la vie du quartier ; parallèlement, il est utile que la clôture d'un GLTD fasse l'objet d'un relais, pour prolonger la dynamique créée entre les partenaires, notamment par le biais du CLSPD ;
- il est nécessaire de lui préserver une certaine souplesse de fonctionnement ;
- la structure créée doit répondre aux besoins d'action partenariale et de territorialisation des parquets ; la mise en place du GLTD suppose que l'ensemble de la délinquance locale soit suivie par le substitut référent ;
- la constitution d'un GLTD et le suivi de l'action déterminée en son sein nécessite un investissement important pour le parquet et pour les autres membres du groupe.

## Coopérations étroites

Au fil des années, les bailleurs ont appris à coopérer avec la police nationale, la gendarmerie, la police municipale, les pompiers. L'accès permanent des forces de l'ordre aux parcs immobiliers est désormais un acquis. Les diagnostics de prévention situationnelle se font le plus souvent sous l'œil expert des référents de la police ou de la gendarmerie. Ils sont indispensables à la préfiguration des travaux de résidentialisation : accès sécurisé aux halls, pose de caméras, de barrières, fermeture de parkings, éclairage... avec un double objectif : renforcer la sécurité des espaces privés et faire reculer le sentiment d'insécurité. Certains bailleurs ont passé des conventions avec des villes qui acceptent que les caméras installées sur le parc du bailleur soient connectées au centre de supervision urbaine, à la main des polices municipales, afin que

les images soient visionnées en temps réel. Enfin, il n'est pas rare que les bailleurs mettent à disposition des services de renseignement des appartements dans le cadre d'enquêtes diligentées par la police judiciaire.

### **Continuum de sécurité**

Les pouvoirs publics ont parfaitement conscience des phénomènes d'incivilité et de délinquance, qui ne sont d'ailleurs pas l'apanage du seul parc social. La stratégie nationale de prévention de la délinquance, qui a fait l'objet d'un guide à l'usage des bailleurs « Approche globale de la tranquillité publique », constitue un outil de référence. Afin de clarifier davantage les responsabilités de chacun, l'Union sociale pour l'habitat (USH) a travaillé avec le ministère de l'Intérieur à actualiser une ancienne convention dans le but de repréciser les rôles des parties prenantes. Cette convention a été signée le 29 mars dernier par le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur et le représentant du comité exécutif de l'USH.

### **Une convention avec le ministère de l'Intérieur à décliner sur le terrain**

La convention comprend deux axes : l'organisation du partenariat (désignations de référents respectifs au sein des organismes et des forces de police et de gendarmerie, développement d'actions d'acculturation réciproques, coordination dans la mise en place de la PSQ) et les déclinaisons opérationnelles (facilitation par les organismes de l'action des services de police au sein de leur patrimoine, coopération en termes de prévention situationnelle et de mise en place de vidéo surveillance, coordination des actions en termes de médiation et de sécurisation des chantiers, mise en place de procédures adaptées pour les organismes.

Le travail à réaliser désormais par l'ensemble des parties prenantes va consister à décliner sur tous les territoires cette volonté de partenariat renforcé. ....

Un modèle de convention locale type a été rédigé à cet effet. Il est établi entre les organismes HLM (à titre individuel ou collectif), les directeurs départementaux de sécurité publique et les commandants de groupements de gendarmerie. Cet accord cadre devrait permettre de repréciser ce qui tient à cœur aux bailleurs : les plaintes simplifiées sur rendez-vous, la domiciliation de la plainte à l'adresse de l'employeur, la facilitation du retour d'informations relatives aux plaintes déposées par le bailleur, les règles de transmission des images captées par la vidéosurveillance des bailleurs aux autorités (police ou justice), le traitement qui en est fait par le Parquet notamment et, là encore, le retour d'information au bailleur le cas échéant.

### **L'opportunité de la PSQ**

Indéniablement, une opportunité est à saisir avec la mise en place de la PSQ, un concept qui fonctionne dans d'autres pays européens. L'apport de moyens supplémentaires en hommes et matériels, particulièrement dans les désormais 47 « quartiers de reconquête républicaine » (QRR), devrait permettre de réintroduire de l'autorité et faire reculer significativement les actes de délinquance. Un peu plus d'un an après le lancement de la PSQ, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur l'efficacité de cette nouvelle approche. Aux premières loges, les bailleurs sociaux doivent être associés à la démarche à tout le moins lorsque leur patrimoine est concerné. C'est précisément l'objet de la convention signée par l'USH et le ministère de l'Intérieur, qu'il faudra évaluer de façon objective le moment venu pour mesurer l'efficacité d'une action publique mieux coordonnée.

### **Une justice très attendue**

Si les relations entre les forces de l'ordre et les bailleurs se renforcent, celles avec l'institution judiciaire semblent plus « distantes ». Assurément, il y a un manque de connaissance, voire de reconnaissance, des prérogatives et des contraintes, de part et d'autre. Au-delà des conventions évoquées plus haut, la seule « instruction » récente semble être la circulaire de la Garde des Sceaux du 26 mars 2014 relative à la mise en œuvre de conventions d'objectifs dans les « quartiers prioritaires de la politique de la ville » (QPV). Il n'est pas rare d'entendre les

bailleurs, mais aussi les locataires, se plaindre de « la lenteur de la justice » ou de la mansuétude dont certains délinquants feraient l'objet. A tort ou à raison. Ce qui est attendu, c'est une sanction réelle de l'agresseur en cas d'atteintes aux personnes, la possibilité de confidentialité de ceux qui portent plainte (par peur de représailles, il est parfois difficile d'obtenir des témoignages de victimes, les témoins acceptant de témoigner mais de façon anonyme ou via un huissier), la résiliation automatique du bail quand la condamnation concerne un ayant droit et non le titulaire du bail, l'éloignement des délinquants, une évolution du délai de flagrance en cas de squat (pour permettre d'organiser l'expulsion dans les meilleures conditions), le respect du droit de propriété, la prise en compte des lettres plaintes adressées directement au Procureur en vue de procéder à une information judiciaire....

### **Des progrès notables**

En tout état de cause, les actions visant à rapprocher le monde judiciaire de la réalité vécue par les bailleurs, et vice versa, sont les bienvenues, comme la demande d'agrément pour l'accueil de « travail d'intérêt général » (TIG), les conventions avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) favorisant les actions de prévention, de lutte contre la récidive et de sortie de la délinquance, l'expérimentation de l'assermentation des gardiens d'immeubles, le recours aux conciliateurs de justice pour déminer des litiges.... Plus récemment encore, les bailleurs ont été très attentifs aux débats parlementaires sur l'occupation des parties communes (halls, cages d'escalier, caves, toits), dont ils espèrent une issue positive, à la faveur d'une proposition de loi sénatoriale. Ils ont bien pris connaissance de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, avec l'extension des amendes forfaitaires au délit d'occupation des halls...

Tout en rappelant que leur obligation est d'assurer la jouissance paisible des lieux, face aux attentes de leurs locataires et de leurs personnels, les bailleurs sociaux engagent des moyens humains et financiers très importants sur le terrain de la sécurité quotidienne. Dans un souci d'efficacité de l'action publique, ils sont de plus en plus amenés à s'impliquer dans les partenariats avec les forces de l'ordre et les collectivités territoriales pour lutter contre les incivilités et la délinquance. Ils apprécient d'être associés aux actions qui sont menées sur leur patrimoine et d'avoir une vision claire des responsabilités de chaque partie prenante du continuum. Ils assument pleinement leur double vocation d'acteurs de la tranquillité et de partenaires de la sécurité.