Direction des Politiques urbaines et sociales
14 rue lord Byron Paris 75008

Note

ÉTUDE SUR LES PERSONNELS HLM ASSERMENTÉS

Emetteur(s) : Philippe Gomez
Destinataire(s) :
Références : N2020-07-01/PG
Date : 07/01/2020

Soucieux de disposer d'une gamme plus large de moyens pour rétablir la tranquillité résidentielle sur leurs patrimoines, quelques bailleurs ont fait le choix d'assermenter leurs personnels de proximité.

Si le recours à l'assermentation par les bailleurs sociaux n'est pas nouveau en lui-même, le traitement médiatique de ce sujet lors de ces dernières années a contribué à mieux faire connaître ce dispositif. Dès lors, de nombreux organismes réfléchissent à la mise en œuvre de l'assermentation de leurs personnels, tout en s'interrogeant sur l'intérêt et les contraintes de cette démarche. Dans le même temps, collectivités locales et services de police cherchent à encourager les bailleurs sociaux à recourir à ce dispositif.

L'USH a donc souhaité procéder à une étude auprès des organismes disposant de personnels assermentés afin de dresser un bilan des objectifs initialement recherchés, des expériences et pratiques mises en œuvre et afin d'éclairer les organismes sur les atouts et les limites de l'assermentation.

1. Le cadre légal de l'assermentation

L'article 29 du Code de procédure pénale (CPP) précise que « les gardes particuliers assermentés constatent par procès-verbaux tous délits et contraventions portant atteinte aux propriétés dont ils ont la garde ».

Il s'agit par conséquent d'une compétence pour l'ensemble des infractions commises contre les propriétés (biens immeubles ou meubles) pour lesquelles ils sont assermentés.

Le commettant indique clairement lors de sa demande d'agrément quel territoire le garde particulier est chargé de surveiller ainsi que les infractions pouvant y être relevées (article R 15-33-24 du CPP).

Sont donc directement visées toutes les dégradations et destructions de biens. Toutefois, rien ne semble empêcher d'intégrer dans la liste les infractions relatives aux nuisances sonores, tapages, divagations d'animaux, jets et/ou abandons d'ordures, épaves et outrages envers les gardes assermentés. Les atteintes physiques doivent être écartées, le garde particulier n'étant pas compétent pour constater les atteintes à l'intégrité des personnes commises sur les propriétés dont il a la garde.

Les procès-verbaux (ou rapports d'infraction) rédigés par le garde particulier assermenté doivent être transmis dans les délais prescrits (cinq jours à partir de la rédaction du rapport). Les délits sont transmis au procureur de la République et les contraventions adressées à l'officier du ministère public. Ils ont valeur probante jusqu'à preuve du contraire. Le garde assermenté ne peut pas infliger de sanction ni percevoir d'argent. Seule l'autorité judiciaire (procureur de la République ou officier du ministère public) peut décider des peines.

Tout garde particulier doit suivre une formation obligatoire consacrée aux « notions juridiques de base et droits et devoirs du garde particulier » qui ne peut être inférieure à 10 heures et doit avoir obtenu le certificat de suivi de cette formation.

Le garde particulier est agréé par arrêté du préfet pour une durée de cinq ans, renouvelable (art. R. 15-33-27-1 du CPP). Cet arrêté indique la nature des infractions que le garde particulier est chargé de constater.

Les gardes particuliers ne peuvent entrer en fonction qu'après avoir prêté serment devant le tribunal d'instance (ou de grande instance en fonction des usages locaux) dans lequel se trouve le territoire à surveiller (art. R. 15-33-29 du CPP).

2. La méthode utilisée pour l'étude

Chaque année, dans le cadre de l'enquête pour l'Observatoire des faits d'incivilités, un questionnaire est adressé aux organismes. Parmi les organismes ayant répondu en 2018, il ressort que 25 d'entre eux ont recours à l'assermentation d'une partie de leur personnel.

Un court questionnaire a été établi et transmis à ces 25 organismes dont 13 ont répondu. Les réponses obtenues font apparaître une grande hétérogénéité dans la manière dont les organismes appréhendent l'assermentation et avec laquelle leurs personnels y recourent.

Les retours des questionnaires ont été complétés par des contacts téléphoniques avec les organismes pour éclairer les réponses et recueillir de plus amples informations (objectifs recherchés, sentiment des personnels, avis général sur l'assermentation).

3. L'exploitation des réponses au questionnaire

3.1. Les caractéristiques des organismes répondants

En dehors de Paris Habitat qui se distingue en taille (125 000 logements), le nombre de logements par organisme est compris entre 1 294 (Nogent Perche Habitat) et 19 737 (Côte d'Azur Habitat) et tous possèdent du patrimoine en QPV (**cf. annexe tableau des organismes répondants**).

Les premiers organismes à avoir eu recours à l'assermentation sont Patrimoine SA et Métropole Habitat Saint-Etienne (1990). Le dernier en date est Paris Habitat (2018).

3.2. Les objectifs recherchés

En assermentant ses personnels, le principal objectif recherché par les organismes est de se doter d'un moyen supplémentaire pour lutter contre les troubles de jouissance.

La possibilité qui est offerte aux gardes particuliers de rédiger des rapports d'infraction et la connaissance qu'ont les locataires de ce pouvoir et de ce statut permettent de viser d'autres objectifs :

- Garantir une meilleure protection juridique aux personnels ;
- Renforcer l'autorité du personnel et asseoir sa posture ;
- Faciliter le rappel au règlement et favoriser le dialogue.

3.3. Les personnels assermentés

Le nombre de personnes assermentées oscille entre 1 (Nogent Perche Habitat) et 86 (Paris Habitat) et diverses catégories sont concernées : gardiens, chefs d'agences, directeurs territoriaux, gérants, responsables d'unités de gestion, secrétaires d'accueil, référents sécurité, …

Assez peu de gardiens sont assermentés, ce qui traduit une volonté des organismes de ne pas exposer davantage cette catégorie de collaborateurs.

En 2018, le nombre de salariés assermentés s'élevait à 570 (source Observatoire des faits d'incivilités 2019/faits constatés en 2018) contre 379 en 2017.

3.4. La formation des personnels

La formation préalable obligatoire est très souvent dispensée par GP Formation qui est restée assez longtemps la seule structure de formation sur ce marché.

Deux organismes assurent une formation continue en interne (Patrimoine SA et Paris Habitat).

3.5. Les contacts avec le procureur de la République ou le tribunal de police

Les rapports d'infraction rédigés sont transmis à l'autorité judiciaire (procureur de la République ou officier du ministère public). Aussi, un contact préalable avec le procureur de la République pour la mise en œuvre de l'assermentation, s'il n'est pas obligatoire, n'en demeure pas moins souhaitable.

Parmi les répondants, 7 organismes ont pris contact préalable avec le procureur de la République. 4 ne l'ont pas fait et 2 n'ont pas renseigné cette question.

3.5. Le nombre de rapports rédigés

L'article 29 du CPP accorde aux gardes particuliers assermentés un nouveau pouvoir en leur permettant de rédiger des procès-verbaux et de s'inscrire dès lors dans la chaîne judiciaire. La possibilité de rédiger des rapports d'infraction et de les transmettre à l'autorité judiciaire semble être l'essence même de l'assermentation.

Dans la réalité, les organismes qui rédigent des rapports d'infraction sont peu nombreux. Certains ne rédigent aucun rapport et d'autres préfèrent dresser des constats ou prendre en compte des réclamations.

En 2018, 130 rapports d'infraction ont été rédigés (source Observatoire des faits d'incivilités 2019/faits constatés en 2018) contre 187 en 2017.

3.6. Les suites données

Les réponses émanant du parquet ou du tribunal de police sont diverses : Paris Habitat connaît la totalité des suites données aux rapports transmis ; Angers Loire Habitat transmet des lettres-plaintes (principalement pour des dégradations contre X…) et n'a aucun retour de la part du parquet ; Terre d'Opale Habitat déplore un faible retour d'informations de la part du parquet et une déperdition des rapports qui transitent entre le parquet (à Boulogne-sur-Mer) et le tribunal de police (à Calais) ; Tours Habitat n'a pas connaissance du traitement des éléments transmis au parquet.

4. La synthèse

4.1. Un nombre peu élevé de rapports d'infraction

Les personnels assermentés jouissent d'un nouveau pouvoir judiciaire et d'une plus grande protection juridique. Ils peuvent rédiger des rapports d'infraction et les transmettre à l'autorité judiciaire. Dans la pratique, les organismes utilisent peu cette possibilité.

4.2. Des infractions ciblées

Si la gamme d'infractions pouvant être relevées est large, les personnels assermentés concentrent principalement leurs actions sur les dépôts d'encombrants et d'immondices, les jets de poubelles, les dégradations, les nuisances et les épaves.

4.3. Un manque d'information sur la réponse pénale

Même les organismes qui ont pris contact préalable avec le procureur de la République pour l'informer de la mise en place de l'assermentation de leur personnel (7 sur 13) rencontrent des difficultés pour connaître la suite donnée aux dossiers transmis et la réponse pénale apportée par l'autorité judiciaire.

5. Deux exemples de mise en œuvre de l'assermentation

5.1. Paris Habitat

En 2018, disposant déjà de différents moyens techniques ou humains de lutte contre les troubles de jouissance (vidéosurveillance, GPIS), Paris Habitat a souhaité se doter d'un dispositif supplémentaire en expérimentant l'assermentation de ses personnels.

5.1.1. La préparation en amont

Paris Habitat a défini une liste d'infractions qui donneraient lieu à la rédaction de rapports ((cf. annexe tableau des infractions relevées par Paris Habitat).

Le procureur de la République de Paris et les officiers du ministère public de Paris et de la petite couronne ont été informés de la démarche. Le procureur de la République de Paris a validé la liste d'infractions proposée par Paris Habitat ainsi que le formalisme des procès-verbaux (le procureur a demandé la rédaction de procès-verbaux en lieu et place des rapports d'infraction).

5.1.2. La mise en œuvre

Actuellement, 86 personnes sont assermentées, dont 36 gardiens et 86 secteurs sont surveillés par des gardes particuliers assermentés. 123 nouvelles assermentations sont prévues en 2020. Après avoir été agréés, les personnels assermentés disposent ensuite d'une formation continue en interne. Ils rédigent des procès-verbaux sur la base de modèles établis par Paris Habitat. Il est convenu que les dossiers sont directement transmis aux tribunaux de police compétents. Les principales infractions portent sur les encombrants, les jets ou abandons de poubelles, les dégradations, les nuisances sonores et les épaves.

Le service « Tranquillité résidentielle et sécurité » de Paris Habitat accompagne les collaborateurs en vue de leur assermentation puis assure leur formation continue. Il collecte les procès-verbaux, en vérifie la régularité, les transmet aux magistrats compétents et s'attache à connaître les suites données.

5.1.3. Les résultats obtenus

Tous les dossiers transmis au tribunal de police ont fait l'objet d'une convocation systématique de l'auteur des faits devant ce tribunal et, hormis quelques rares exemptions de peine, ont donné lieu au prononcé de peines allant de 35 à 200€.

Cette politique porte ses fruits. Les peines prononcées sont dissuasives. Sur un peu plus d'une année d'observation, 144 procès-verbaux (96 pour abandons de poubelles et encombrants) ont été rédigés et transmis aux différents tribunaux de police. Paris Habitat constate que les infractions qui font l'objet de procès-verbaux sont en baisse de presque 35% sur les secteurs surveillés par les gardes particuliers assermentés.

Le dispositif a également permis un rapprochement et des liens plus étroits entre Paris Habitat et les magistrats.

5.2.1. Terre d'Opale Habitat

a) La préparation en amont

Le procureur de la République de Boulogne-sur-Mer a validé les infractions listées par Terre d'Opale Habitat ainsi que le formalisme des rapports d'infraction proposé par l'organisme.

b) La mise en œuvre

Terre d'Opale Habitat ne prône pas la rédaction en masse de procès-verbaux. Le but recherché est le renfort de l'autorité des gardiens, lesquels sont fortement représentés parmi les personnels assermentés (28 sur 39).

Les rapports, précédemment adressés au parquet de Boulogne-sur-Mer, sont transmis au tribunal de police de Calais (lettre recommandée) et un mail envoyé dans le même temps au commissaire de police de Calais.

c) Les résultats obtenus

Terre d'Opale n'a pas d'informations sur la suite donnée à ses dossiers qui sont vraisemblablement classés sans suite. Il en découle un manque d'intérêt et une démotivation pour les personnels assermentés. L'organisme a réduit la liste des infractions contre lesquelles luttent ses gardes

assermentés et les efforts se concentrent sur les encombrants, les nuisances sonores et les dégradations.

CONCLUSION

L'assermentation permet aux bailleurs sociaux de disposer d'un moyen supplémentaire pour lutter contre certaines infractions. Elle offre aux personnes assermentées la possibilité de rédiger des rapports d'infraction et de les transmettre à l'autorité judiciaire. Les gardes particuliers assermentés bénéficient d'une protection juridique qui renforce leur autorité auprès des usagers et favorise le dialogue.

Les principaux troubles contre lesquels l'assermentation permet de lutter concernent les dépôts d'encombrants, les jets ou abandons de poubelles, les dégradations, les nuisances sonores et les épaves. Les résultats obtenus pour le traitement de ces troubles sont globalement satisfaisants.

Il ressort de l'enquête que le statut de garde particulier assermenté rassure les personnels de proximité. Les gardiens se sentent davantage respectés et mieux considérés. Le dialogue est prôné, permettant souvent de renouer des relations avec les locataires et le rapport d'infraction n'est rédigé qu'en dernier ressort.

Les organismes qui transmettent des rapports à l'autorité judiciaire déclarent manquer d'informations sur les réponses pénales qui sont apportées. Il peut en découler une certaine démotivation pour les personnels assermentés. Pour une bonne mise en œuvre de l'assermentation, une rencontre préalable avec le procureur de la République est nécessaire. Elle permet de valider les infractions retenues et le formalisme des rapports qui seront transmis, et de définir les règles de transmission (procédures, destinataires) et de suivi des dossiers.

Une préparation en amont de la mise en place de l'assermentation à laquelle l'autorité judiciaire est associée, une structure dédiée et des personnels formés sont les gages de réussite du projet.