

*Direction générale
de l'urbanisme, de l'habitat
et de la construction*

Circulaire n° 2002-10 UHC/DH 2/2 du 1^{er} février 2002 relative aux obligations de gardiennage ou de surveillance de certains immeubles d'habitation

NOR : EQUU0210016C

Références :

Articles R. 127-1 à R. 127-4 et R. 152-7 du code de la construction et de l'habitation.

Publication : Bulletin officiel.

La secrétaire d'Etat au logement à Mesdames et Messieurs les préfets de région (direction régionale de l'équipement [pour attribution]) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département (direction départementale de l'équipement [pour information]) ; direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, mission interministérielle d'inspection du logement social (pour attribution) ; centres interrégionaux de formation professionnelle, direction du personnel et des services, conseil général des ponts et chaussées (pour information).

Le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 pris en application de l'article L. 127-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) crée une obligation pour les bailleurs d'affecter un effectif minimum de personnes aux fonctions de gardiennage ou de surveillance dans les ensembles d'immobilier locatifs.

L'objectif de ce décret est de garantir une présence humaine effective sur le terrain, en la développant lorsque cela est nécessaire, afin d'assurer, par le lien social avec les habitants, la tranquillité des lieux.

Vous serez chargé dans un premier temps de suivre la mise en œuvre de ce décret dans les zones urbaines sensibles, dans le cadre des conventions relatives à l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) avec les bailleurs sociaux (dispositif expliqué dans la circulaire n° 2001-68/UHC/IUH2/21 du 8 octobre 2001), conventions dont la mise en place de personnel assurant le gardiennage ou la surveillance en nombre suffisant constitue un des éléments significatifs. S'agissant des autres bailleurs et des logements non concernés par les conventions TFPB des bailleurs sociaux, vous aurez la possibilité de vous faire indiquer par les bailleurs les mesures qu'ils auront prises pour assurer l'application de ce décret. En cas d'inapplication, le décret prévoit la possibilité de sanctions (contraventions).

I. - CHAMP D'APPLICATION

L'obligation créée par le décret s'applique à tous les bailleurs, quel que soit leur statut juridique, dès lors qu'ils gèrent cent logements locatifs ou davantage.

Ces logements doivent se situer soit dans un même immeuble, soit dans un groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble qui présente une certaine unité. Cette unité est à apprécier au cas par cas, compte-tenu de la configuration des lieux et pour assurer la fonctionnalité du travail de gardiennage ou surveillance. Il faut que la proximité permette d'assurer ces fonctions, ce qui exclut de regrouper artificiellement des immeubles situés dans différents quartiers de la ville. Dans la plupart des cas, il s'agira des immeubles construits sur une même emprise foncière ou d'une même « opération » au sens du financement du logement social (éventuellement financée en plusieurs tranches).

Les immeubles auxquels s'applique le décret sont ceux situés en ZUS, quelle que soit la taille de la commune, ainsi que ceux situés dans une commune de plus de 25 000 habitants, ou dans une commune comprise dans une aire urbaine de plus de 50 000 habitants comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants (notion plus large que les agglomérations de l'article 55 de la loi SRU ; en outre, toutes les communes de l'aire urbaine sont concernées).

Les logements individuels, en diffus ou en lotissement, sont exclus.

Les logements sous statut de copropriété sont également en principe exclus, les procédures de décision étant différentes dans ces ensembles. Cependant, il peut y avoir, dans une copropriété de 200 logements par exemple, un propriétaire bailleur de 150 logements qui est, lui, concerné par l'obligation - sous réserve de l'accord de l'assemblée générale de la copropriété. C'est en particulier le cas des immeubles de logements sociaux dans lesquels une partie des logements ont été vendus à leurs locataires, l'ensemble devenant une copropriété.

L'obligation de gardiennage pèse sur le bailleur. Lorsqu'un immeuble est géré par un tiers dans le cadre d'un mandat de gestion, l'obligation de gardiennage pèse sur le bailleur et non sur le mandataire, gestionnaire ou gérant, qui agit au nom du bailleur. Dans le cadre de ce mandat, il est, bien entendu, possible de prévoir la mise en œuvre de ces dispositions par le mandataire.

Lorsqu'il y a sous-location (en particulier dans le cas des logements-foyers), l'obligation pèse non sur le bailleur principal, mais sur le locataire principal, en sa qualité de bailleur louant dans le cadre du sous-bail.

II. - LA MESURE

Elle consiste en l'obligation d'affecter aux fonctions de gardiennage ou surveillance au moins une personne équivalent temps plein par tranche de cent logements sur l'ensemble de l'année.

Les tranches de 100 logements s'analysent comme suit :

- de 0 à 99 logements : pas d'obligation ;
- de 100 à 199 logements : une personne ;
- de 200 à 299 logements : deux personnes ;
- etc.

L'équivalent temps plein (ou « temps complet » dans certaines conventions collectives) peut être assuré par plusieurs personnes travaillant à temps partiel. Cela ne signifie pas qu'une personne par tranche de 100 logements doit être présente 24 heures sur 24, nuit, samedi et dimanche compris, mais qu'une personne assurant un temps de travail normal soit présente. Ce temps de travail est de 1 600 heures annuelles si la personne se situe dans le cadre d'un contrat de travail de 35 heures hebdomadaires, mais la situation est variable et souvent dérogoratoire selon les statuts d'emploi pour les gardiens ou employés d'immeubles.

La fonction doit être assurée sur l'ensemble de l'année, ce qui implique le remplacement des agents concernés pendant leurs congés payés annuels.

III. - LA NATURE DES EMPLOIS PERMETTANT DE RÉPONDRE À L'OBLIGATION

Le décret énumère cinq types d'emplois : concierge, gardien, employé d'immeuble à usage d'habitation, agent de prévention et de médiation, correspondant de nuit, étant précisé que les deux derniers types d'emploi pourront seulement répondre en complément à l'obligation de 1 personne par tranche de 100 logements. Cette dernière orientation ne fait pas obstacle à ce que chaque agent de médiation ou correspondant de nuit employé à temps plein soit comptabilisé pour 1 dans le décompte, mais elle implique que les agents de prévention ou de médiation ainsi que les correspondants de nuit représentent ensemble une part minoritaire des agents remplissant l'obligation.

A titre d'exemple, si dans un ensemble immobilier de 350 logements, 3 employés sont nécessaires pour répondre à l'obligation du décret, le décompte du bailleur ne pourra retenir qu'un agent de prévention ou de médiation à temps plein ou un correspondant de nuit à temps plein ou un agent de médiation à mi-temps et un correspondant de nuit à mi-temps.

Cette énumération d'emplois a été rendue nécessaire par les différentes appellations en vigueur selon les catégories de bailleurs, et au sein même des organismes HLM, selon le statut juridique des organismes.

Elle montre qu'on peut comptabiliser bien sûr le « gardien d'immeuble » au sens traditionnel, mais de façon plus large les fonctions d' « agent de proximité » ou de médiation, de jour comme de nuit, qui se sont développées récemment dans le cadre de la politique de la ville pour assurer le contact avec les habitants, même si ces emplois ne font pas encore l'objet de conventions collectives précises.

Pour les autres emplois, il conviendra de s'attacher au contenu réel des fonctions des personnes concernées, les emplois comptabilisés devant s'inscrire dans le cadre général qui est celui de l'obligation de gardiennage ou surveillance afin d'assurer la tranquillité. Ainsi, peuvent être comptabilisés les emplois effectivement exercés par certaines catégories de personnel qui comprendraient contractuellement une mission de contact avec les habitants correspondant à l'objectif rappelé plus haut de civilité et de tranquillité. A contrario, tous les emplois présents sur le terrain ne peuvent pas être comptabilisés : agent d'entretien qui n'effectue que des travaux, jardinier, « chargés de clientèle » qui ne font que de la gestion ou conseillers sociaux, par exemple. Vous inviterez les bailleurs à vous rendre compte de leur organisation de terrain, des fonctions effectives et de la localisation de leurs personnels interlocuteurs des locataires sur les questions relatives au gardiennage et à la tranquillité des lieux.

Le décret ouvre la faculté de recourir à du personnel de prestataire de services (entreprise, mais aussi association, régie de quartier, etc.) en lieu et place du personnel employé directement par le bailleur.

Au total, les catégories d'emplois à retenir, sont à la fois plus larges que les gardiens traditionnels et moins larges que l'ensemble des personnels des organismes présents sur le terrain. L'objectif du décret est bien de développer la présence humaine, ce qui implique des créations d'emplois là où cette présence est actuellement insuffisante. Vous y serez particulièrement attentifs dans la négociation des conventions TFPB, même si, pour la première année d'application et compte tenu des délais impartis, une certaine marge d'appréciation est possible.

IV. - LA CONCERTATION LOCATIVE ET LA RÉCUPÉRATION DES CHARGES

La nature de ces mesures se situe directement dans le champ d'application de la concertation locative développée par l'article 44 *ter* de la loi du 23 décembre 1986, dans sa rédaction issue de l'article 193 de la loi SRU. Vous veillerez à ce que le ou les conseils de concertation locative, dont il est souhaitable qu'ils soient créés au niveau local à l'échelle des immeubles ou groupes d'immeubles concernés, soient saisis par le bailleur des dispositions qu'il entend prendre en matière de gardiennage ou surveillance.

Ce dialogue avec les locataires paraît d'autant plus souhaitable que, s'agissant du financement des mesures à prendre, mis à part le cas des immeubles en ZUS avec convention TFPB, les règles générales de récupération des charges auprès

des locataires s'appliquent sans modification. Ainsi, quel que soit le statut du bailleur, lorsque le gardien assure l'entretien des parties communes et l'élimination des rejets, 75 % des charges correspondant à sa rémunération et aux charges sociales et fiscales y afférentes sont récupérables sur les locataires. S'agissant des immeubles en ZUS avec convention TFPB la circulaire n° 2001-68/UHC/IUH2/21 du 8 octobre 2001 précise (au III - conditions) que les embauches supplémentaires de gardiens pris en compte dans la convention TFPB, ne peuvent donner lieu à répercussion de charges pour la part couverte par le fruit de l'abattement de la TFPB. En toute hypothèse, il convient d'examiner avec l'organisme comment obtenir que le quittancement global (loyer + charges) sur la ZUS ne subisse pas d'augmentation.

V. - LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE ET LE CONTRÔLE

L'obligation s'applique à compter du 1^{er} janvier 2002 aux logements sociaux situés en ZUS et faisant l'objet d'une convention entre l'Etat et le bailleur ouvrant le bénéfice de l'abattement de 30 % de TFPB, à compter du 1^{er} janvier 2003 pour les autres logements.

Ce calendrier est compatible avec la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre des conventions TFPB, qui comportent parmi les actions prioritaires le renforcement des personnels affectés au gardiennage ou à la surveillance dans le sens du présent décret. Pour les autres logements, il laisse un délai raisonnable d'adaptation.

Le décret prévoit un dispositif d'information du préfet, à sa demande, par les bailleurs, sur les mesures prises.

Enfin, il crée un dispositif de sanctions (contraventions) pour les bailleurs qui n'auraient pas rempli leurs obligations de mise en place des personnes assurant le gardiennage ou la surveillance ou qui n'auraient pas transmis au préfet les informations demandées.

Vous devrez procéder à un bilan de l'application de ces dispositions. Pour les logements sociaux en ZUS s'inscrivant dans le dispositif d'évaluation des conventions TFPB prévu par la circulaire du 8 octobre 2001, il vous appartiendra de faire le point une première fois à la fin du 1^{er} trimestre 2002, et une deuxième fois à la fin de l'année 2002. Par ailleurs, un suivi de l'application du décret sera effectué au niveau national entre le secrétariat d'Etat au logement et l'Union HLM pendant les premiers mois de 2002. Pour les autres logements, un premier point devra être effectué à la fin du premier trimestre 2003, et un deuxième point à la fin de l'année 2003.

*

* *

Vous voudrez bien me tenir informée des difficultés que vous pourriez rencontrer pour l'application du présent texte sous le timbre DGUHC/DH 2.

M.-N. Lienemann