

## ESPACE URBAIN ET DÉLINQUANCE, LA VISION DU JURISTE

Xavier LATOUR

*Professeur de droit public à l'Université de Nice – Sophia Antipolis  
CERDACFF – EA 7267*

Des bourgs de l'Ancien régime à la ville contemporaine, les règles d'organisation des espaces urbains prennent de longue date en considération les impératifs de protection des biens et des personnes. Le sujet n'est pas l'apanage du sociologue ou de l'historien, il intéresse aussi le juriste.

Les cités fortifiées réglementaient leurs accès. Puis, le droit aide à restructurer les villes. Personne n'a oublié l'œuvre de Hausmann lequel, dans les années 1850 (décret-loi du 26 mai 1852), agrandit et embellit Paris, sans oublier de l'assainir. La salubrité n'était pas la seule préoccupation du célèbre Préfet, son goût pour les avenues droites et éclairées n'était pas dénué d'arrière-pensées sécuritaires après les différentes insurrections dans la capitale. Son action inspira deux cents villes environ.

De nos jours, la priorité n'est plus à la protection des institutions, mais à la lutte contre une délinquance quotidienne qui sape les fondements de la société. Selon l'INSEE, plus des trois quarts de la population vivent dans des unités urbaines (plus de 2000 habitants). La ville et ses banlieues constituent un espace urbain ou périurbain d'une très grande diversité propice à l'apparition de bassins ou de couloirs de délinquance. Ces ensembles font l'objet d'un droit particulier, le droit de l'urbanisme, apparu après la Première guerre mondiale et conçu afin de favoriser l'aménagement des agglomérations. Cette apparition<sup>1</sup> a accompagné une refonte totale dans la façon d'appréhender la ville en rompant avec des pratiques antérieures (pas de plan d'ensemble, pas de prise en compte des aspects connexes aux exigences architecturales : salubrité, bien-être...). L'espace urbain ne peut plus être conçu sans prise en considération de ses habitants. Il n'est pas seulement un alignement de logements et de rues ; il est un ensemble favorisant la vie en collectivité dans un environnement harmonieux. Le droit de l'urbanisme et les législations sectorielles (environnement par exemple) ont influencé l'organisation de l'espace urbain : esthétique architecturale, espaces verts, zones d'activités économiques... ont constitué de légitimes priorités.

La gestion de l'espace ne se limite pas à cela. Au contraire, la lutte contre les malveillances est devenue une priorité alimentée par une insécurité corroborée par

---

<sup>1</sup> Harouel J.-L., *Histoire de l'urbanisme*, PUF, QSJ ?, 1981.

les chiffres<sup>2</sup>. L'emblématique colloque de Villepinte, en 1997, organisé par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Jean-Pierre Chevènement, portait sur le thème « Des villes sûres pour des citoyens libres ». Les émeutes des années 1980, celles de 2005 et les tensions régulières, plus ou moins graves, mettent en évidence l'importance de cette thématique. Mais, elle n'est pas spécifique aux quartiers en difficulté, c'est tout l'espace urbain qui est concerné<sup>3</sup> justifiant des approches transversales. Dès lors, les coopérations de sécurité sont plus que jamais un thème central de l'action de l'État, ce qui a justifié la création d'un poste de délégué ministériel<sup>4</sup>.

Face à l'insécurité, la puissance publique cherche à utiliser différents leviers pour y remédier. Comme d'autres États, la France n'agit pas exclusivement sur le délinquant par l'intermédiaire de politiques répressives, elle tente aussi d'intervenir en amont. Les concentrations de populations sont un terreau favorable à l'activité délictueuse ou criminelle. Du petit larcin aux zones de non-droit, l'espace urbain est au centre de toutes les attentions. Bien que la violence soit essentiellement qualifiée d'urbaine, même les zones rurales sont sous son influence lorsque la délinquance est mobile (trafic de drogue, cambriolages...) et que la peur, fondée ou pas, s'y développe.

Malgré le sentiment répandu d'une vision essentiellement répressive, les responsables nationaux ou locaux recherchent plutôt à équilibrer le recours à des moyens de prévention ou de répression. En dépassant le seul droit de l'urbanisme trop centré sur l'exploitation du sol, les règles plus générales et applicables à l'organisation de l'espace urbain reflètent ces approches. La prévention situationnelle<sup>5</sup>, thème ancien mais assez récemment découvert en France, alimente les espoirs d'une politique fondée sur une évolution du milieu urbain, son organisation matérielle (éclairage, voie de circulation...) et son image auprès des habitants. Conformément à la loi 2014-173 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014<sup>6</sup>, il convient de lutter contre les inégalités persistantes, ce qui passe par la sécurité et la lutte contre la délinquance (article 1<sup>er</sup>, 6<sup>o</sup>). Cette politique préventive cohabite avec des méthodes plus contraignantes pour l'individu ou concernant plus directement l'exercice de ses libertés.

La frénésie législative<sup>7</sup> en matière de sécurité opacifie les priorités et en rend la compréhension malaisée. En outre, en devenant un enjeu de société, la lutte contre la délinquance provoque une évolution de certaines normes vers des objectifs de sûreté qui n'étaient pas initialement prévus. Le domaine de l'urbanisme illustre cette

<sup>2</sup> Entre 1950 et 1994, les actes de délinquance générale sont passés de 60000 à plus de 4 millions.

<sup>3</sup> *Villes en sécurité, sécurité en ville*, Les Cahiers de la sécurité, INHES, n°61, 2006.

<sup>4</sup> Décret n° 2014-278 du 28 fév. 2014.

<sup>5</sup> Clarke R., « Les technologies de la prévention situationnelle », *Les Cahiers de la sécurité*, 1995, n° 21, p. 101.

<sup>6</sup> Drouant J.-P., « Ville et cohésion sociale », *AJDA*, 2014, p. 973.

<sup>7</sup> On n'ose plus compter les lois votées depuis 1995 en matière de sécurité. Chaque année produit son ou ses textes en accentuant le sentiment qu'on écope l'océan...

tendance. Alors, que la sécurité (domaine des accidents<sup>8</sup>) est traditionnellement prise en compte, la sûreté<sup>9</sup> (malveillances) ne cesse de monter en puissance.

Le lien entre l'espace urbain et la délinquance est établi dans le droit applicable à la cohésion urbaine, tandis que la ville s'organise pour prévenir les actes de délinquance. Le social est parfois prioritaire en intégrant la lutte contre la délinquance ; la lutte contre la délinquance est dans d'autres cas le principal objectif, ce qui a des conséquences sur l'espace urbain. Le législateur semble bien être à la recherche d'un équilibre entre ces deux aspects. Dans une forme de consensus rare, rien ne semble remettre en cause cette approche.

Les décideurs publics disposent de plusieurs moyens d'action que les changements de majorité ces dernières années n'ont pas fait considérablement évoluer. La gestion de l'espace urbain en matière de lutte contre la délinquance est l'objet d'une approche constante (I). Tout au plus, quelques inflexions ont-elles pu être apportées (II).

## **I. La constance dans la gestion de l'espace urbain face à la délinquance**

La prévention de l'insécurité passe souvent par une action sur le cadre de vie, comme en témoigne la loi 2014-173. L'objectif est de favoriser le maintien des liens sociaux dans le respect de l'autre et du droit grâce à un espace urbain humanisé (A). La norme est alors chargée de concrétiser le postulat selon lequel le passage à l'acte est le fruit d'un environnement social. De manière complémentaire, les majorités successives soutiennent des politiques préventives passant aussi par l'aménagement de l'espace urbain, sans finalité sociale (B).

### **A. L'humanisation de l'espace urbain**

Les majorités passent, les axes demeurent. Sous la pression des événements, les pouvoirs publics ont pris conscience de l'importance des enjeux liés à l'organisation des espaces urbains, en particulier mais pas seulement sous l'angle des conséquences en matière de sûreté. Ainsi c'est Raymond Barre, qui amorce une politique de traitement en amont (1977 opération « Habitat et vie sociale ») constituant l'embryon de ce qui deviendra une politique de la ville. Celle-ci a été amplifiée dans les années 1980 et, surtout, 1990, grâce à la création du Conseil national des villes<sup>10</sup> et du Comité interministériel des villes<sup>11</sup>, puis par celle, symbolique, d'un ministère

<sup>8</sup> Art. R. 111-2 du code l'urbanisme (applicable aux inondations, incendies...) mais jamais à la malveillance malgré le recours à la notion de « sécurité publique ».

<sup>9</sup> Le terme de sécurité est pourtant substitué à celui de sûreté ; Delvolvé P., « Sécurité et sûreté », *RFDA*, 2011, p. 1085-1092.

<sup>10</sup> Il est présidé par le Premier ministre. Il concourt à l'élaboration de la politique de la ville : il émet des avis, propositions ou recommandations sur saisine du gouvernement ou de sa propre initiative ; il est consulté sur les projets de loi concernant la politique de la ville. Les membres du CNV ont été renouvelés par arrêté du 16 fév. 2010 et du 17 fév. 2012 à la suite de la refonte des organes nationaux de la politique de la ville par le décret 2009-539 du 14 mai 2009 (sur ce thème voir Zitouni F., « Réforme de la gouvernance de la politique de la ville : réorganisation ou refondation », *JCP A*, 2009, p. 2190).

<sup>11</sup> Véritable instance de décision placée sous l'autorité du Premier ministre ou du ministre en charge de la ville, et réunissant tous les ministres concernés. Il arrête les orientations, définit les programmes et répartit les moyens. Les décisions qu'il prend sont préparées par le Secrétariat général du CIV. La

de la Ville dont l'importance a beaucoup varié. A côté d'un important volet fiscal<sup>12</sup> et éducatif (création des zones d'éducation prioritaire par exemple), existe un volet urbanistique conférant à la politique de la ville un caractère transversal justifiant que cette politique soit appréhendée dans le cadre d'une véritable approche interministérielle. D'un point de vue local, la commune est logiquement la première concernée en ayant dans son champ de compétence aussi bien l'urbanisme et l'habitat que l'ordre public.

Il s'agit alors de fixer les principes de base guidant les acteurs de l'urbanisme pour atteindre les objectifs déterminés par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, au premier rang desquels le renouvellement urbain, la mixité sociale et la maîtrise des déplacements. Il revient aux collectivités territoriales (principalement les communes), en relation avec les services de l'État, d'élaborer les documents de référence. L'un des principaux est le schéma de cohérence territoriale (SCOT). Ce document d'urbanisme fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles. Instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000, il fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements (art. L. 122-1 et suivants).

Afin notamment de faire face à l'enclavement de certains quartiers, les communes (ou les établissements publics de coopération intercommunale -EPCI-) élaborent des plans de déplacements urbains pour coordonner les moyens de transport et l'urbanisme. Ces plans ont été formalisés pour la première fois en 1982, à l'occasion de la loi d'orientation sur les transports intérieurs<sup>13</sup>. *A priori*, ces plans sont davantage tournés vers le développement durable, la lutte contre les accidents ou encore l'amélioration des flux. Pourtant, la volonté de développer des transports collectifs est suivie d'effet à la condition qu'ils soient sûrs. Plus que jamais, et comme l'avait déjà noté le Professeur Hubert Charles, l'urbanisme est conçu « en fonction des impératifs de protection »<sup>14</sup>. La répétition d'actes de malveillance et, parfois, leur violence impliquent d'avoir une vision non pas seulement tournée vers les risques (accidents), mais également vers les menaces (délinquance). Même si cela est encore assez timide dans les textes, plusieurs agglomérations intègrent cette vision (installation de commissariats, médiation sociale, vidéoprotection embarquée). De la sorte, les acteurs des politiques de transport ont répondu à l'évolution voulue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)<sup>15</sup> qui a assigné aux PDU des objectifs de cohésion sociale et urbaine et les a insérés dans la hiérarchie des documents de planification spatiale<sup>16</sup>. Cet effort constant est

---

sécurité fait partie des 27 engagements pour le rétablissement de l'égalité républicaine exposés lors de la séance du 19 fév. 2013.

<sup>12</sup> Les zones les plus défavorisées bénéficient d'importants avantages fiscaux afin d'attirer l'activité économique et l'emploi. Il s'agit des zones de redynamisation urbaine (supprimées par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014) et des zones franches urbaines.

<sup>13</sup> LOTI, n° 82-1153 du 30 décembre 1982.

<sup>14</sup> Charles H., « De l'urbanisme au renouvellement urbain, le droit des sols dans la tourmente », in *Mélanges Franck Moderne*, Dalloz, 2004, p. 80.

<sup>15</sup> Loi 2000-1208 du 13 déc. 2000.

<sup>16</sup> Ils doivent être compatibles avec les SCOT.

justifié tant la sécurité des transports collectifs est l'un des grands enjeux de la vie en ville.

L'habitat est la raison d'être des espaces urbains. Il justifie donc lui aussi une vision globale par l'intermédiaire du programme local de l'habitat<sup>17</sup> établi par les EPCI. Le principe a été adopté par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 qui en fait un instrument facultatif. Puis, la loi du 13 août 2004 l'appréhende en tant qu'élément central du dispositif « habitat » des collectivités territoriales. Enfin, la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement les a rendus obligatoires dans toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, dans toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines. La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a abaissé ces seuils à 30 000 et 10 000 habitants. Ces programmes planifient les actions en faveur du logement, du renouvellement urbain et de la mixité sociale (article L 302-1 du code de la construction et de l'habitation). Ils doivent être compatibles avec les SCOT et sont indissociables des plans locaux d'urbanisme. Ils conditionnent, en partie, la participation financière de l'État. La réalisation d'un PLH a des conséquences sur la mise en œuvre des quotas de logement sociaux fixés par la loi SRU. L'article L 302-8 du Code de la construction et de l'habitation, fixe, en effet, des objectifs de réalisation de logements sociaux, qui s'applique normalement au niveau d'une commune.

Les stratégies ainsi définies sont prolongées par des actions concrètes.

Les Zones d'Aménagement Concerté permettent de poursuivre, l'objectif de mixité sociale et de renouvellement urbain. Pour ce faire, elles combinent l'acquisition des terrains et leur aménagement ainsi que la réalisation d'équipements publics et de constructions, en partenariat avec d'autres acteurs de l'aménagement. Dans le prolongement de l'article L 300-1 et conformément à l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme, une ZAC est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique ou un établissement public décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

En termes de promotion immobilière, les ZAC sont une réussite. Le doute s'installe parfois en matière de lutte contre la délinquance<sup>18</sup>. En effet, la coexistence de populations hétérogènes ne semble pas toujours évidente, au point d'inciter le législateur à intégrer les ZAC dans le dispositif des enquêtes de sécurité publique (cf. *infra*). Ce constat justifie aussi de s'interroger sur la mixité sociale laquelle se heurte, malheureusement, à des obstacles culturels que la qualité des montages juridiques ne compense pas forcément.

<sup>17</sup> Zitouni F., « Les politiques locales de l'habitat entre cohésion territoriale et cohésion sociale », *JCP A*, 2005/1, p. 33.

<sup>18</sup> Aux ZAC à problèmes (Villers-Le Bel par exemple) s'ajoutent des ZAC plus discrètes mais alimentant le mécontentement des habitants en raison de la multiplication des incivilités, petits larcins et trafics... y compris dans certains arrondissements parisiens réputés calmes.

L'urbanisme à des fins professionnelles n'est pas oublié comme en témoigne la création d'un autre établissement public national industriel et commercial devant favoriser la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA, articles L et R 325-1 et s du code de l'urbanisme). Dans ce but, il peut acquérir des fonds commerciaux, des immeubles (y compris par voie d'expropriation). Le fonctionnement lourd de cette structure est illustré par la nécessité d'obtenir l'accord des conseils municipaux pour mener des actions de maîtrise d'ouvrage et incite à s'interroger sur sa portée. D'ailleurs, seules quelques dizaines de réhabilitations par an ont lieu. La persistance d'un taux de chômage plus élevé que la moyenne dans les ZUS a souligné la difficulté de revitaliser leur économie. Or, cela alimente un débat sans fin sur le chômage comme facteur de délinquance ou la délinquance comme explication de l'absence d'activité de proximité...

Parallèlement, la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 (loi 2007-297) autorise le maire, le préfet ou un établissement public de coopération intercommunal à demander, après mise en demeure infructueuse, l'expropriation des ensembles commerciaux délabrés, situés en ZUS et menaçant la rénovation urbaine (article L 300-7 du code l'urbanisme).

L'action sur le cadre de vie n'est pas à elle seule suffisante. Elle s'accompagne d'une politique préventive visant à dissuader le délinquant de passer à l'acte. Cela a conduit à développer des obligations relatives à l'aménagement de l'espace urbain

### ***B. La dissuasion par l'aménagement de l'espace urbain***

Dans une logique de coproduction de la sécurité, les utilisateurs de l'espace urbain (au titre de l'habitat ou d'une activité professionnelle) les plus exposés à la délinquance participent de plus en plus à la sécurisation de leur environnement. En outre, les obligations de sûreté ont pénétré le champ des opérations d'urbanisme d'envergure.

L'effort de coproduction<sup>19</sup> demandé s'inscrit dans une évolution amorcée par la loi d'orientation et de programmation en matière de sécurité, du 21 janvier 1995. Son originalité est d'imposer une véritable obligation d'assurer la sécurité de l'activité grâce à des systèmes de protection ou de gardiennage. En sécurisant un lieu, on tente de sécuriser les différents maillons constitutifs de l'espace urbain. Sur le fondement de l'article L. 127-1 du Code de la construction et de l'habitation, « les propriétaires, exploitants ou affectataires, selon le cas, d'immeubles à usage d'habitation et de locaux administratifs, professionnels ou commerciaux doivent, lorsque l'importance de ces immeubles ou de ces locaux ou leur situation le justifient, assurer le gardiennage ou la surveillance de ceux-ci ».

Pour les habitations, le décret n° 2001-1361 du 28 décembre 2001 (codifié aux articles R. 271-1 et suivants du code de la sécurité intérieure -CSI-), impose des

<sup>19</sup> Sur ce thème, voir B. Pauvert « Un partenariat contraint ? », in Journée Paris Descartes de la sécurité, *Quelle coopération entre le public et le privé en matière de sécurité ?*, 2009, ([http://mediatheque.parisdescartes.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=627](http://mediatheque.parisdescartes.fr/rubrique.php3?id_rubrique=627)).

obligations de sûreté à « tout bailleur dès lors qu'il gère cent logements locatifs ou plus dans un immeuble ou groupe d'immeubles collectifs formant un ensemble situé soit dans une zone urbaine sensible définie au 3° de l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995, soit dans une commune dont la population dépasse 25 000 habitants ou qui est comprise dans une aire urbaine d'un seul tenant regroupant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes comptent plus de 15 000 habitants ». Le bailleur doit recruter un concierge à temps plein et peut le faire seconder par des agents de médiation et des sociétés privées de sécurité, voire créer un service de sécurité sur le fondement de l'article L. 614-1 CSI.

Point n'est cependant toujours besoin de recourir à la norme pour améliorer la sécurité des lieux de vie. La tendance est, en effet, à la relative multiplication des espaces résidentiels fermés<sup>20</sup> et, pour certains, surveillés. Ils sont particulièrement recherchés par les classes moyennes attentives à un environnement préservé, suivant en cela la tendance américaine des « *gated communities* ». Ces espaces ont vraisemblablement de beaux jours devant eux. Le vieillissement de la population laisse présager une demande soutenue de ce type de logements, tandis que l'offre destinée aux familles devrait croître. Soucieux d'échapper à des quartiers dégradés, la demande de logements (en location ou à l'achat) dotés d'une sécurité efficace est un argument de commercialisation que rien ne paraît pouvoir arrêter, sauf le retour de la sécurité et de la tranquillité là où elles ont disparu. En la matière, les pouvoirs publics n'ont que peu à intervenir, sauf en délivrant les permis de construire. Ne devraient-ils pas être plus attentifs et craindre, à terme, la reconstitution de milices sur des parcelles du territoire ? Les surfaces et les populations concernées vont aller en augmentant avec pour conséquence, dans un premier temps, de soulager d'autant les forces publiques avant, éventuellement, de les concurrencer. À l'extrême limite, il ne serait pas impossible d'envisager une analyse concurrentielle des offres de sécurité par les clients, entre un urbanisme protégé par les forces de l'ordre et un urbanisme protégé par la sécurité privée. Comment alors être certain que l'avantage comparatif jouera au profit des forces publiques ?

Pour les professionnels et depuis le décret 97-46 du 15 janvier 1997, ces obligations concernent les grandes surfaces établies dans des communes dépassant 25 000 habitants ou dans certaines zones dont le taux de criminalité dépasse la moyenne nationale. Elles sont également applicables aux établissements présentant un risque particulier (banques, bureaux de change, bijouteries, pharmacies et ensembles commerciaux<sup>21</sup>). Chaque professionnel concerné informe les autorités des dispositions prises. La violation de ces obligations est sanctionnée par une amende.

Des obligations sont, par ailleurs, spécifiques aux parkings de plus de 200 places dont la surveillance est alors obligatoire.

Dans un autre registre, la loi 2000-646 du 10 juillet 2000 oblige les clients habituels des sociétés de transport de fonds à sécuriser les locaux et les accès des

<sup>20</sup> Billard G. et *alii*, « Typologie et représentations des ensembles résidentiels fermés ou sécurités en France », *Cahiers de la sécurité*, avril-juin 2009, n° 8, p. 63.

<sup>21</sup> Art. R. 273-1 à 7 CSI.

véhicules, ce qui naturellement doit se traduire à travers l'architecture et l'organisation de lieux.

Cette implication des entreprises dans la lutte contre la délinquance rassure et questionne. Il est rassurant de constater que la sécurité est une préoccupation partagée au point, d'ailleurs, que ces obligations ne soulèvent pratiquement aucun débat. La sécurité étant l'affaire de tous, la démarche de responsabilisation est compréhensible. Si l'État l'encourage, il peut aussi compter sur l'action des compagnies d'assurance lesquelles imposent également à leurs clients des obligations de sécurité.

Pourtant, est-il raisonnable de faire peser sur certains une double charge financière ? Ils financent, en effet, la sécurité par l'impôt et se voient imposer en plus des dépenses spécifiques, lesquelles ne sont pas toujours aisément perçues comme étant des investissements propices au développement de l'activité. Certaines associations professionnelles (les bijoutiers par exemple) ont ainsi revendiqué des aménagements fiscaux pour compenser leurs obligations de sécurité. Une autre question est de déterminer les limites à ce mouvement de coproduction de la sécurité.

Alors que les risques accidentels sont pris en compte dans les opérations d'aménagement, la sûreté l'est également. Cela passe par des études de sécurité publique<sup>22</sup> prévues à L. 111-3-1<sup>23</sup> du code de l'urbanisme, depuis la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

L'objectif du législateur est de mieux protéger les individus en agissant directement sur leur cadre de vie dès sa conception. Avancée dès 1995, l'idée a été longue à prendre forme en raison d'une obstruction du ministère de l'Équipement, dubitatif à l'égard des conséquences pratiques (calendrier, portée...) sur les opérations d'aménagement. Elle traduit cependant une évolution positive dans l'appréhension des moyens de lutte contre la délinquance en valorisant les méthodes de la prévention situationnelle.

Les ESP ont vu leur périmètre s'élargir. Une circulaire interministérielle datée du 6 septembre 2010 demande aux préfets de département et au préfet de police de « veiller à la généralisation des études de sécurité publique dans les projets de rénovation urbaine en cours de réalisation ». Cela s'inscrit dans le prolongement du plan de prévention de la délinquance 2010-2012 qui préconise aussi la nomination de « référents-sûreté » (policier ou gendarme) dans chaque département agissant aux côtés des conseils en sûreté réalisant les ESP. Quant au décret du 24 mars 2011, il abaisse le seuil de la surface hors œuvre nette retenue pour soumettre les opérations d'aménagement à étude de sécurité et étend le champ d'application des études à certains établissements recevant du public et à certains établissements d'enseignement, à certaines gares, à des projets de construction d'importance et à certaines opérations ANRU.

<sup>22</sup> Brouant J.-P., « L'irruption de la sûreté dans le champ du droit de l'urbanisme », *AJDA* 2008, p. 18 ; Bauer A. et Freynet F., « Les études de sûreté et de sécurité publique », PUF, *QSJ* ?, 2009, 124 p.

<sup>23</sup> Complété par le décret 2007-1177 du 3 août 2007 puis par le décret 2011-324 du 24 mars 2011.

Grâce aux ESP, l'objectif est, d'abord, de rassembler des informations utiles sur plusieurs points en s'inspirant de la démarche suivie pour la rédaction des contrats locaux de sécurité : le contexte social et urbain, une analyse des risques (notion relativement floue et délicate à appréhender), les préconisations pour les réduire et faciliter l'action des forces de l'ordre. Dans la logique de coproduction, elle facilite, ensuite, les échanges entre des mondes aux cultures très différentes (maître d'ouvrage, maître d'œuvre, cabinets d'étude, force de l'ordre, autorités publiques), notamment dans le cadre de la commission spécifique constituée au sein de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité présidée par le préfet. Enfin, les ESP ont une réelle portée puisque des sanctions financières sont prévues en cas de non réalisation ou de non transmission par l'aménageur d'une ZAC, tandis que les préconisations peuvent être intégrées dans le cahier des charges. Dans le cas des établissements recevant du public, le permis de construire est conditionné à une étude suffisante, ce qui ouvre assez largement les interprétations. Ainsi, le dispositif a été voulu plus incitatif que contraignant et se différencie des logiques anglo-saxonnes davantage basées sur le recours à la normalisation technique<sup>24</sup>.

Bien que globalement positives dans leur principe, les ESP suscitent quelques interrogations.

La première, formelle, tient aux termes employés. En retenant le vocable de « sécurité publique », le pouvoir normatif a créé une certaine confusion puisque, en droit de l'urbanisme et contrairement au droit administratif général, la sécurité renvoie aux seuls accidents et non à la malveillance.

Ensuite, la doctrine n'a pas manqué de souligner, à juste titre, les difficultés relatives à la communication et à la confidentialité des ESP. En effet, le document n'est pas communicable au sens de la loi 78-753 du 17 juillet 1978. Ce choix était absolument indispensable afin que chacun puisse travailler en confiance, tout en préservant des informations sensibles. À cet égard, la transparence a besoin de limites. Cet impératif de confidentialité n'exclut pas un dialogue informel entre structures travaillant sur la délinquance (le conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance par exemple), par l'intermédiaire de participants présents dans les différentes instances et assurant le lien.

Pour finir, on a pu s'interroger sur la possible stigmatisation de parties de la population et l'encouragement à développer un urbanisme sécuritaire<sup>25</sup>. Cette possibilité mérite d'être assumée, tout comme l'éventuel déplacement de la délinquance vers des cibles non « durcies ».

Si le droit applicable à la gestion de l'espace urbain dans un contexte de lutte contre la délinquance fait l'objet d'une constance remarquable, il n'exclut cependant pas quelques inflexions.

<sup>24</sup> Le caractère incitatif s'est traduit par la rédaction d'un *Guide des études de sûreté et de sécurité publique*, La Documentation française, 2007.

<sup>25</sup> Brouant J.-P., *op. cit.*, p. 20.

## II. Les inflexions apportées à la gestion de l'espace urbain face à la délinquance

Après des décennies d'application des politiques de requalification des espaces urbains, les bilans sont contrastés. Afin de tenir compte des limites identifiées, le législateur en a infléchi certains aspects (A). Parallèlement, les efforts entrepris pour organiser l'espace urbain dans un but dissuasif ont évolué. Longtemps privilégiée, la vidéoprotection n'est pas abandonnée mais son développement n'est plus considéré comme devant être la priorité absolue (B).

### A. Les inflexions apportées à la politique de requalification des espaces urbains

Selon un constat désormais récurrent, le législateur tente de réduire les effets néfastes de la construction de grands ensembles, perçus comme étant criminogènes. La loi 2003-710, du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine n'a pas dérogé à la tendance<sup>26</sup>. Fondé sur l'article L. 300-1 du code l'urbanisme, l'aménagement urbain n'a certes pas pour objectif la lutte contre la délinquance, pourtant celle-ci est directement concernée par les opérations visées, en particulier au titre du renouvellement urbain. L'assistance multiforme aux quartiers défavorisés est devenue une constante ces dernières années, avec des résultats cependant difficiles à évaluer<sup>27</sup> ou jugés insuffisants<sup>28</sup>.

Jusqu'en 2014, la rénovation urbaine concernait les zones urbaines sensibles (ZUS) définies comme étant « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers à l'habitat dégradé et par un déséquilibre entre l'habitat et l'emploi »<sup>29</sup> en permettant leur restructuration dans un objectif de mixité sociale. Dans 751 quartiers<sup>30</sup> (environ 4 millions de personnes), la priorité était de réhabiliter, démolir, reconstruire en favorisant la réappropriation positive d'un quartier par ses habitants, grâce à la création d'espaces « privés » (halls protégés, création d'espaces paysagés...). La suppression des ZUS ne remet pas en cause, bien au contraire, cette politique de requalification des quartiers. La tendance est à la création d'espaces résidentiels en application des principes de la prévention situationnelle et, notamment, de la notion des espaces défendables développée par l'architecte Oscar Newman<sup>31</sup>. En pratique, la surveillance des lieux publics doit être effectuée par les habitants eux-mêmes et être facilitée par les aménagements réalisés (halls vitrés, rues éclairées...). Le renouvellement est la composante nécessaire (et consensuelle)

<sup>26</sup> Brouant J.-P., « À propos de la rénovation urbaine », *AJDA*, 2003, p. 2198.

<sup>27</sup> Goulard F. et Pupponi F., « L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés », rapport AN au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, 21 octobre 2010, Tome 1.

<sup>28</sup> Voir pour un bilan critique le rapport de la Cour des comptes, *La politique de la ville, une décennie de réformes*, 17 juil. 2012.

<sup>29</sup> Définition issue de loi n° 95-115 du 4 fév. 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du territoire (LOADT).

<sup>30</sup> Le décret n° 96-1156 du 26 déc. 1996 fixe la liste de 750 Zus. Le décret n° 2000-796 du 24 août 2000 ajoute le quartier « Nouveau Mons » de Mons-en-Baroeul à la liste des Zus et le décret n° 2001-707 du 31 juil. 2001 modifie le périmètre de la Zus de Grigny.

<sup>31</sup> Newman O., *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*, Mac Millan, 1972.

réaménagement en profondeur du cadre de vie mais aussi par une action sur les habitants eux-mêmes. La mode est à la mixité sociale pour rompre la « ségrégation urbaine »<sup>38</sup>. Or, derrière la réduction des inégalités et le développement de l'espace urbain se profile nécessairement la réduction des facteurs supposés de la délinquance (chômage, enclavement, désœuvrement, repli sur soi...).

À cette fin, l'ANRU mutualise les contributions financières de : l'État, l'Union économique et sociale pour le logement (UESL), la Caisse de dépôts (CDC) et la Caisse de garantie du logement locatif social au titre des bailleurs sociaux (CGLSS). Cela lui confère une capacité d'engagement significative de 12 milliards jusqu'en 2015 (se déclinant en projets locaux « quartiers ANRU »), avec un effet de levier de plus de 40 milliards d'euros. Concrètement, pour la période 2004-2015, il est prévu de réhabiliter environ 60.000 logements privés, de produire 250.000 logements locatifs sociaux, les objectifs fixés par la loi 2014-173 étant inchangés par rapport à ceux précédemment fixés et malgré les effets d'annonce.

Les objectifs sont ambitieux et les moyens aussi, loin des clichés sur des quartiers abandonnés dont on s'aperçoit qu'ils ne sont pas les moins bien lotis<sup>39</sup>...

La lutte contre la délinquance exige d'agir sur le lien existant entre le délinquant et sa cible. La vidéoprotection a été depuis plusieurs années un outil privilégié. Elle l'est un peu moins.

### ***B. Les inflexions apportées au développement de la vidéoprotection***

Depuis les années 1990, le développement de la vidéoprotection de voie publique a été une priorité affichée par de nombreuses collectivités et encouragée par l'État<sup>40</sup>. Elle n'est pas dénuée de lien avec la politique de la ville en étant bien souvent l'argument traduisant la volonté locale de sécuriser les investissements publics et privés, notamment dans le cadre de la requalification urbaine. La voie publique est le terrain de prédilection de l'installation de caméras. Il en a été dénombré environ 40.000, auxquelles il convient d'ajouter celles installées dans les réseaux de transport et les bâtiments de toute sorte, ce qui est encore très loin de la Grande-Bretagne<sup>41</sup>. Les progrès technologiques ont incité à mettre en avant cette méthode de lutte contre la délinquance ayant une finalité aussi bien préventive (discutée) que répressive (aide à l'élucidation). Cette sécurisation de l'espace urbain s'inscrit dans une démarche de rétablissement de la confiance des habitants et des opérateurs économiques. Elle relève parfois d'une forme de marketing territorial en améliorant l'image de la commune et de ses élus, toutes tendances politiques confondues. Pourtant, le développement de la vidéoprotection n'a pas surmonté un

<sup>38</sup> Lérique F., « La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine », *AJDA*, 2003, p. 2195.

<sup>39</sup> Guilluy F., *La France périphérique*, Flammarion, 2014.

<sup>40</sup> Latour X., « La vidéoprotection et les collectivités territoriales » in Cluzel-Métayer L., « La vidéosurveillance des espaces publics », *Droit administratif*, déc. 2008, p. 55 ; Froment J.-C., « Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine droit en trompe-l'œil », *JCP A*, 2006, 1080 ; Brisson J.-F., « La surveillance des espaces publics », *JCP A*, 2005/12, p. 7 ; Bauer A. et F. Freynet F., *Videosurveillance et vidéoprotection*, PUF, *QSJ ?*, n° 3813, 128 pages.

<sup>41</sup> Lefèvre I., « La vidéosurveillance urbaine : approche comparée entre France et Grande-Bretagne », in *Questions de sécurité, Sociétalisation des réponses, globalisation des menaces*, Dieu F. (dir.), L'Harmattan, 2006, p. 67.

dilemme de fond. Elle a trop souvent été cantonnée au centre-ville alors qu'il semblerait plus opportun de la concentrer sur les zones à problèmes. Cette dernière voie est certes plus délicate à gérer et parfois mal perçue par les policiers eux-mêmes (risque d'attiser les tensions, capacités de réaction limitée), cependant elle s'inscrit dans une politique cohérente consistant à cibler les lieux à l'origine de la plupart des tensions.

L'intérêt suscité par le recours à l'image n'occulte pas les craintes qu'il suscite au regard de ces conditions d'emploi. De ce point de vue, la France est très attentive à développer un cadre normatif équilibré entre les exigences de maintien de l'ordre public et la préservation des libertés publiques. Les dangers réels ou supposés de la vidéoprotection alliés aux interrogations sur ses résultats ont incité l'État à infléchir son soutien à cette forme de lutte contre la délinquance.

L'État a opéré un rééquilibrage de ses actions de soutien aux politiques de prévention de la délinquance (en se tournant, par exemple, vers la délinquance juvénile), sans toutefois abandonner la vidéoprotection. Si avant le changement de majorité présidentielle, le Fonds interministériel de prévention de la délinquance consacrait plus de 50 % de ses ressources à la vidéoprotection (60 % en 2010), cette époque est révolue.

Il s'agissait de favoriser l'installation de la vidéoprotection en faisant en sorte que des obstacles politiques ne soient pas renforcés par des arguments budgétaires. Les financements étaient destinés aux collectivités directement pour la surveillance de la voie publique, ainsi qu'aux bailleurs sociaux, aux transports collectifs ou aux établissements scolaires notamment, pour un total de 133,6 millions d'euros (hors Paris) depuis 2007, 111,9 millions ayant été accordés aux collectivités.

Face aux critiques relatives à un déséquilibre des politiques de lutte contre la délinquance, la part des financements disponibles a été ramenée à 35 % d'un total d'environ 50 millions d'euros (plus un report de crédits de 4 millions d'euros). Le Fonds finance désormais de 20 à 50 % des frais d'installation (100 % pour un raccordement des services de police ou de gendarmerie, avec un plafond de 15000 euros par caméra). La puissance publique est passée d'une logique de soutien à un déploiement de masse, à celle d'installations ciblées en fonction des critères locaux (taux de délinquance, nature, existence d'une zone de sécurité prioritaire, évaluation plus fine des besoins...). Il peut aussi participer au remplacement du matériel de plus de 7 ans (subvention de 20 % maximum).

La générosité de l'État ne va cependant pas jusqu'à payer aux collectivités une redevance lorsqu'il installe des caméras sur leur domaine public. Sur le fondement de l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, la notion de service public gratuit justifie l'absence de redevance<sup>42</sup> (sécurité routière et sécurité publique en l'espèce).

---

<sup>42</sup> CAA Paris, 12 janv. 2012, req. n° 10PA06066.

de la pacification de certains quartiers agités. Il est concentré sur l'habitat et l'activité économique.

Afin de coordonner les acteurs locaux et nationaux, le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)<sup>32</sup> avait succédé au contrat de ville le 1<sup>er</sup> janvier 2007. A la suite de la crise des banlieues, l'objectif affiché était d'amplifier le travail en faveur des quartiers en difficulté. Signé pour trois ans renouvelables à l'initiative du maire (ou du président de l'ECPI) et du préfet, le CUCS aidait à la détermination des interventions de l'État sur la base d'une « géographie prioritaire définie ». Ainsi, le CUCS avait plusieurs priorités parmi lesquelles, la rénovation urbaine ainsi que la prévention de la délinquance<sup>33</sup> en agissant aussi sur la prévention sociale par l'intermédiaire « d'adultes relais ». Le Comité interministériel des Villes, du 18 février 2011, avait jeté les bases d'une nouvelle étape en prévoyant la conclusion de CUCS expérimentaux couvrant 33 quartiers. En plus des volets traditionnels, ces contrats devaient traiter explicitement des questions de sécurité autour, notamment, de la vidéoprotection, de la prévention situationnelle et de l'amélioration du lien entre la police et la population.

Malgré les objectifs louables qui motivaient, les CUCS et les ZUS étaient critiqués. Ils mettaient, d'une part, en évidence un éparpillement des acteurs ainsi que, d'autre part, une propension à la culture du résultat (commune aux ZUS) incitant à s'interroger sur les contreparties des moyens mobilisés.

Sur le premier point, le scepticisme l'emportait. Tous les niveaux de la décentralisation étaient concernés tandis que s'y ajoutaient différents intervenants nationaux, même mieux organisés depuis 2009. Cela en compliquait la gouvernance. Le train était souvent trop lourd à tirer pour le porteur de projet dont l'identification était elle-même malaisée.

Sur le second point, les résultats étaient très variables comme le soulignaient plusieurs rapports<sup>34</sup>. Différents problèmes avaient été identifiés au premier rang desquels une tendance au saupoudrage et une confusion des cadres d'action entre les zones et les contrats<sup>35</sup>. Le constat était sévère : les inégalités entre quartiers, notamment en termes d'emploi, s'aggravaient. Bien que nécessaire dans un premier temps pour cibler les actions à entreprendre, le zonage était accusé de produire des effets contre-productifs (stigmatisation des quartiers, approche parcellaire, découpage géographique obsolète).

Sans remettre en question les objectifs globaux, il convenait de moderniser les leviers d'action. En plus de la persistance des inégalités, la rigueur budgétaire contraignait l'État à mieux cibler ses interventions, alors que des moyens financiers

<sup>32</sup> Pontier J.-M., « Les contrats urbains de cohésion sociale », *Rev. Administrative*, n° 354, 2006, p. 629.

<sup>33</sup> À ce titre, les contrats locaux de sécurité de nouvelle génération (circ. du 4 déc. 2006) doivent être signés en priorité dans les territoires faisant l'objet d'un CUCS.

<sup>34</sup> Dès 2010 par exemple, Hamel G. et André P., « Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation », *AN et Sénat*, sept. 2009 ; Goulard F. et Pupponi F., « L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés », *op. cit.*

<sup>35</sup> Zitouni F., « Révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville : du zonage au contrat », *JCP A*, 2010, n° 6, p. 24.

importants ont été débloqués depuis des décennies et supportés par les contribuables. Sur le seul point de la délinquance, les chiffres traduisaient une évolution positive et pourtant, le sujet était toujours au premier rang des préoccupations des habitants des ZUS<sup>36</sup>, ce qui alimente un sentiment collectif d'échec. Cela démontre un double besoin : premièrement, celui d'établir des liens plus étroits entre des droits concernant apparemment des sphères distinctes (l'organisation de l'espace urbain et la délinquance), alors qu'elles sont interpénétrées ; deuxièmement, donner une impulsion politique forte que des progrès trop limités (amélioration du bâti par exemple) en la matière ne traduisent pas assez. Cette dernière pourrait, par exemple, prendre la forme d'une relance des programmes d'accession à la propriété, afin de contribuer à la responsabilisation des habitants<sup>37</sup>.

Une autre voie a été suivie par la loi 2014-173. Les ZUS et CUCS laissent la place aux quartiers prioritaires, moins péjoratifs et dont la carte est actualisée. Les quartiers prioritaires passent de 2500 à 1300 dans 700 communes en étant choisis sur la base du revenu des habitants (article 5 de la loi). Cela met également fin à une imbrication des zones (ZUS/ZRU par exemple). De plus la contractualisation est relancée par l'intermédiaire de contrats de villes rénovés et adossés aux intercommunalités (article 6). Comme l'a souligné le Conseil des ministres (25 juin 2014) dans un langage qui ne craint pas le ridicule, il s'agit d'« identifier les forces et les faiblesses de chacun et envisager une *fertilisation* (sic) croisée entre les territoires les plus fragiles et ceux les plus dynamiques sur le plan économique ». Sous couvert de changement d'approche, parmi les objectifs assignés, toujours les mêmes depuis tant d'années, il est question d'améliorer « les relations entre la police et la population ». Les intéressés apprécieront l'ambition ainsi affichée...

Cette tendance à la contractualisation est déjà bien présente en matière de lutte contre la délinquance (contrat local de sécurité puis stratégie territoriale de sécurité, convention de coordination entre les polices municipales et nationales). Parallèlement, la poursuite de la décentralisation ne se fera pas sans une efficacité accrue des moyens de l'État capable de trouver le bon équilibre entre un contrôle des compétences exercées et l'impulsion nécessaire à une politique des territoires performante.

Pour faire honneur à son goût de structures administratives, la France a créé l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU). Etablissement public industriel et commercial, elle est chargée d'assurer la mise en œuvre et le financement du programme national de rénovation urbaine en faisant office de guichet unique pour les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux. Dotée d'un budget de 5 milliards d'euros (article 3 de loi 2014-173) pour financer le nouveau programme de renouvellement urbain, elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de la politique de la ville. La rénovation passe non seulement par un

<sup>36</sup> Le rapport 2009 de l'ONZUS met ainsi en évidence un taux de délinquance sensiblement inférieur dans les ZUS par rapport aux circonscriptions de sécurité publique, mais avec de profondes disparités régionales et des chiffres supérieurs à la moyenne pour les violences aux personnes (p. 220). Malgré tout, le sentiment d'insécurité prévaut (p. 244).

<sup>37</sup> Il ne peut toutefois pas être ignoré que la propriété peut un être un obstacle à la mobilité professionnelle et, par voie de conséquence, un facteur de chômage. L'impulsion politique pourrait alors englober une refonte du cadre fiscal des mutations immobilières.

La vidéoprotection n'est pas abandonnée, au contraire. Si l'État est moins disposé à en financer le développement, d'autres voies sont envisageables.

La possibilité d'une installation de caméras privées bénéficiant aux collectivités a été insérée dans la loi 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (art. 73). Les articles L. 251-1 et 252-2 CSI ont été modifiés pour autoriser les personnes privées particulièrement exposées à des risques d'agression ou de vol à installer dans des conditions précisées par décret en Conseil d'État et à leurs frais des caméras filmant leurs « abords immédiats », mais en confiant le visionnage uniquement à des agents de l'autorité publique. Malgré les craintes d'une partie de la doctrine<sup>43</sup>, rien ne laisse entrevoir une contradiction avec l'interdiction de délégation des pouvoirs de police dès lors que les images ne seront pas déportées vers des personnes privées.

Pour conclure, il apparaît que des liens de plus en plus nombreux et variés unissent l'espace urbain et la lutte contre la délinquance par l'intermédiaire du droit. La ville et ses ramifications sont devenues des instruments d'une politique à multiples facettes. L'État mobilise des moyens variés et des sommes considérables depuis plusieurs décennies.

Face aux résultats obtenus, le citoyen serait en droit de s'interroger. Plus que des inflexions, ne serait-il pas nécessaire d'envisager une refondation ?

L'espace n'est rien sans les individus qui y évoluent. Or, il est inutile d'agir sur l'environnement de la personne sans le faire sur la personne elle-même. Un équilibre est à trouver pour faire en sorte de ne pas seulement la considérer comme un produit de son cadre social. La délinquance est aussi un choix individuel, relevant d'une responsabilité personnelle sur laquelle il convient d'agir. Ce n'est alors plus l'espace urbain qui est en question, mais l'efficacité d'une politique pénale réellement répressive, laquelle est aussi une forme de dissuasion.

---

<sup>43</sup> Kerléo J.-F., « Un développement de la vidéoprotection », *Droit Administratif*, oct. 2014, comm. 62.