



**HAL**  
open science

# Le droit relatif à la prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public en France

Anne-Claire Feliciangeli

► **To cite this version:**

Anne-Claire Feliciangeli. Le droit relatif à la prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public en France. Droit. COMUE Université Côte d'Azur (2015 - 2019), 2017. Français. NNT : 2017AZUR0028 . tel-01737509

**HAL Id: tel-01737509**

**<https://theses.hal.science/tel-01737509v1>**

Submitted on 19 Mar 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## **Thèse de doctorat**

# **Le droit relatif à la prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public en France**

*Présentée en vue de l'obtention du  
Grade de docteur de l'Université Côte d'Azur*

École doctorale N° 513 : ED-DESPEG

Discipline : Droit

Soutenue le : 24 novembre 2017

Par

**Anne-Claire FELICIANGELI**

---

JURY

Rapporteurs :

Florence NICOUD, Maître de conférences HDR, Université de Nice Sophia-Antipolis

Laurent REVERSO, Professeur des Universités, Université de Toulon

Directeur de thèse : Xavier LATOUR, Professeur des Universités, Université de Nice Sophia-Antipolis

Membre :

Bertrand PAUVERT, Maître de Conférences HDR, Université de Haute-Alsace



**LE DROIT RELATIF A LA PREVENTION DES  
RISQUES D'INCENDIE ET DE PANIQUE DANS LES  
ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC  
EN FRANCE**

## **AVERTISSEMENT**

L'Université de Nice Sophia-Antipolis n'entend donner aucune approbation ou improbation à ce travail.

## ABREVIATIONS

ABF	Architecte des Bâtiments de France
Ad'Ap	Agenda d'Accessibilité Programmée
ADMS	Association Nationale des Métiers de la Sécurité privée
AFNOR	Association Française de Normalisation
AFPA	Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
AGGIR	Autonomie Gérontologie Groupes Iso-Ressources
AJCT	Actualité juridique, collectivités territoriales
AJDA	Actualité Juridique du Droit Administratif
AMF	Association des Maires de France
AMO	Assistance à la Maîtrise d'Ouvrage
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
AP	Avant-Projet
API	Attestation de Prévention 1
APD	Avant-Projet Définitif
APE	Agent de prévention en événementiel
APS	Avant-Projet Sommaire
APSAD	Assemblée Plénière des Sociétés d'Assurances Dommages
BBC	Bâtiment Basse Consommation
BET	Bureau d'Etudes
BMPM	Brigade des Marins Pompiers de Marseille
BOMI	Bulletin Officiel du Ministère de l'Intérieur
BPRI	Bureau de la Prévention et de la Réglementation Incendie
BRIRC	Bureau de la Réglementation Incendie et des Risques Courants
BSPP	Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris
BT ATP	Brevet Professionnel d'Agent Technique de Prévention et de Sécurité
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
CAPAS	Certificat d'Aptitude Professionnelle d'Agent de Sécurité
CCDSA	Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité
CCH	Code de la Construction et de l'Habitation
CCS	Commission Centrale de Sécurité
CE	Communauté Européenne
CERFA	Centre des Etudes et de la Réglementation des Formulaires Administratifs
CERIB	Centre d'Etudes et de Recherches de l'Industrie du Béton

CF	Coupe-Feu
CGCT	Code Générale des Collectivités Territoriales
CGGD	Commandant de Groupement de Gendarmerie Départementale
CGT	Confédération Générale du Travail
CHST	Comité d'Hygiène et de Sécurité du Travail
CJUE	Cours de Justice de l'Union Européenne
CLAC	Commission locale d'agrément et de contrôle
CNAC	Commission Nationale d'Agrément et de Contrôle
CNAPS	Conseil National des Activités Privées de Sécurité
CNCC	Conseil National des Centres Commerciaux
CNEN	Conseil National d'Evaluation des Normes
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
CNS	Commission Nationale de Sécurité
COFRAC	COmité FRançais d'ACcréditation
CQP	Certificat de Qualification Professionnelle
CQP - APS	Certificat de Qualification Professionnelle – Agent de Prévention et de Sécurité
CSFE	Chambre Syndicale Française d'Etanchéité
CSI	Code de la Sécurité Intérieure
CSTB	Centre Scientifique et Technique du Bâtiment
DAAF	Détecteur Avertisseur Autonome de Fumée
DACT	Déclaration d'Achèvement et la Conformité des Travaux
DAF	Direction des Archives de France
DAPA	Direction de l'Architecture et du Patrimoine
DC	Conseil Constitutionnel
DCRA	Droits des Citoyens dans leurs Relations avec les Administrations
DDCS	Direction Départementale de la Cohésion Sociale
DDSC	Direction Départementale de la Défense et la Sécurité
DD SIS	Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours
DDSP	Directeur Départemental de la Sécurité Publique
DDT	Direction Départementale des Territoires
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DECI	Défense Extérieure Contre l'Incendie

DESA	Direction Ecole Spéciale d'Architecture
DGPN	Direction Générale de la Police Nationale
DGSCGC	Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises
DGSE	Direction Générale de la Sécurité Extérieure
DGSI	Direction Générale de la Sécurité Intérieure
DMF	Direction des Musées de France
DPLG	Architecte Diplômé par Le Gouvernement
DRAC	Direction Régionale des Affaires Culturelles
DSC	Direction de la Sécurité Civile
DT	Déclaration de Travaux
DTU	Documents Techniques Unifiés
EAS	Espace d'Attente Sécurité
EN	Norme Européenne
ENSOSP	Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
EPA	Etablissement Public Administratif
EPHAD	Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
ERP	Etablissement Recevant du Public
ESSP	Etude de Sécurité – Sûreté Publique
ETARE	Plan d'Etablissement Répertoire
Fnaqpa	Association de la Fédération Nationale Avenir et Qualité de Vie des Personnes Agées
FPR	Fichier central des Personnes Recherchées
FETBB	Fédération Européenne du Bâtiment et du Bois
GIR	Groupe Iso-Ressources
GLA	Surface Commerciale Utile
GMP	Groupe iso-ressources Moyen Pondéré
GNR	Guide National de Référence
GOC	Gestion Opérationnelle de Commandement
GRETA	GRoupements d'ÉTABlissements
HQE	Haute Qualité Environnementale
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
IFTH	Institut Français du Textile et de l'Habillement
IGA	Inspection Générale de l'Administration



IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGH	Immeuble de Grande Hauteur
INRS	Institut National de Recherche et de Sécurité
INSA	Institut National des Sciences Appliqués (Strasbourg)
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
ISI	Ingénierie de la Sécurité Incendie
ISO	Organisation Internationale de Normalisation
IT	Instruction Technique
ITGH	Immeuble de Très Grande Hauteur
JORF	Journal Officiel de la République Française
JSP	Jeune Sapeur-Pompier
LCPP	Laboratoire du Central de la Préfecture de Paris
LEP	Lycée d'Enseignement Professionnel
LNE	Laboratoire National de Métrologie et d'Essais
LOPS	Loi d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité
LOPSI 2	Loi d'Orientation et de Programmation pour la Sécurité Intérieure 2
LPP	Laboratoire de la Préfecture de Police
MAP	Modernisation de l'Action Publique
MAPTAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MO	Maître d'Ouvrage
MOA	Maîtrise d'Ouvrage
MOE	Maître d'Œuvre
MOP	Maîtrise d'Œuvre Privée
NCA	Nice Côte d'Azur
NE	Norme Européenne
NF	Norme Française
NOTRe	Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NOVI	Nombreuses Victimes (Plan ORSEC-NOVI)
NTIC	Nouvelle Technique de l'Information et de la Communication
OA	Organisme Agréé
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OPJ	Officier de Police Judiciaire

ORSEC	Organisation de la Réponse de la Sécurité Civile
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PE	Petit Etablissement
PEI	Point d'Eau Incendie
PF	Pare-Flammes
PFRLR	Principes Fondamentaux Reconnus par les Lois de la République
PGD	Principes Généraux du Droit
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMR	Personne à Mobilité Réduite
PO	Petit Hôtel
PPI	Plan Particulier d'Intervention
PPRIF	Plan de Prévention contre les Risques d'Incendie de Forêt
PPRnp	Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles
PPRT	Plan de Prévention des Risques Technologiques
PREV	Prévention
PRV	Diplôme de Prévention
PS	Poste de Sécurité
PSC	Poste Centrale de Sécurité
RCCI	Recherche des Causes et des Circonstances d'Incendie
RDT	Revue du Droit du Travail
REAC	Référentiel des Emplois, des Activités et des Compétences
RFDA	Revue de la Française du Droit Administratif
RGPP	Révision Générales des Politiques Publiques
RICT	Rapport Initial de Contrôle Technique
RSC	Revue de Science Criminelle
RUS	Responsable Unique de Sécurité
RVRAT	Rapport de Vérifications Réglementaires Après Travaux
RVRE	Rapport de Vérifications Réglementaires en Exploitation
RVRMD	Rapport de Vérifications Réglementaires de Mise en Demeure
S/C ERP/IGH	Sous-Commission des Etablissements Recevant du Public et des Immeubles de Grande Hauteur
SAMU	Service d'Aide Médicale d'Urgence
SDACR	Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
SDI	Système de Détection Incendie

SDIS	Service Départemental d'Incendie et de Secours
SDMIS	Service Départemental Métropolitain d'Incendie et de Secours
SF	Stable au Feu
SHON	Surface Hors Œuvre Nette
SMSI	Système de Mise en Sécurité Incendie
SNPC	Service National de Protection Civile
SP	Sapeur-Pompier
SSI	Système de Sécurité Incendie
SSIAP	Service de Sécurité Incendie et d'Assistance à Personnes
SSSM	Service de Santé de Secours Médical
TAJ	Traitement d'Antécédents Judiciaires
TFUE	Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne
TPO	Très petit hôtel
TUE	Traité de l'Union Européenne
UE	Union Européenne
UNSA	Union Nationale des Syndicats Autonomes

## SOMMAIRE

<b><u>Introduction</u></b>	<b>1</b>
----------------------------	----------

### **PARTIE PREMIERE : LE BILAN CONTRASTE DU DROIT OPPOSABLE AUX ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC** **29**

<b><u>Titre II : les limites du droit applicable aux ERP</u></b>	<b>32</b>
--	-----------

<u>Chapitre I : la complexité du cadre institutionnel</u>	35
---	----

<u>Chapitre II : la complexité du cadre légal et réglementaire</u>	102
--	-----

<b><u>Titre II : l'application délicate du droit opposable aux ERP</u></b>	<b>147</b>
--	------------

<u>Chapitre I: les conséquences pratiques de la complexité du cadre légal</u>	148
---	-----

<u>Chapitre II: les difficultés d'application des dispositions réglementaires</u>	188
---	-----

### **PARTIE SECONDE : LE DROIT ET LES NOUVEAUX ENJEUX DE SECURITE DES PERSONNES ET DES BIENS** **261**

<b><u>TITRE I : LES FREINS A UNE MUTATION DU DROIT VERS UN MODELE LIBERAL</u></b>	<b>266</b>
---	------------

<u>Chapitre I : la discordance entre la politique de prévention et les décisions prises</u>	269
---	-----

<u>Chapitre II : les contraintes de la fonction régaliennne de sécurité</u>	317
---	-----

<b><u>Titre II : la législation et les nouveaux enjeux de sécurité</u></b>	<b>393</b>
--	------------

<u>Chapitre I: les freins à une évolution radicale du droit opposable aux ERP</u>	398
---	-----

<u>Chapitre II : les obstacles à la sécurité globale des personnes et des biens</u>	454
---	-----

<u>Conclusion générale</u>	522
----------------------------	-----

<b><u>Annexes</u></b>	<b>535</b>
-----------------------	------------

<u>Sources textuelles</u>	570
---------------------------	-----

<u>Bibliographie</u>	582
----------------------	-----

## INTRODUCTION

### 1/ L'émergence de la législation relative à la sécurité dans les ERP

C'est au XV III<sup>ème</sup> siècle que la notion de sécurité des personnes a été élargie à la protection des biens. Cette démarche faisait suite aux travaux de l'abbé Grégoire concernant la sauvegarde des biens publics remarquables. Cet ecclésiastique avait rédigé un rapport sur « *les destructions opérées par le vandalisme et les moyens d'y remédier* » remis à la Convention le 14 fructidor an II, soit le 31 août 1794 <sup>(1)</sup>. Cependant, la prévention contre les risques d'incendie ne concernait à cette époque que les théâtres, les cafés concerts et les salles de spectacles. Vingt ans plus tard, le 1<sup>er</sup> juillet 1810 <sup>(2)</sup>, un incendie dramatique à l'Ambassade d'Autriche, à Paris alors qu'un public nombreux était présent mit en évidence l'erreur d'une telle restriction.

L'étude des circonstances de ce drame, survenu pendant une manifestation organisée dans une structure implantée provisoirement sur un jardin privé, constitue de nos jours encore une source d'enseignement. En effet, cet événement regroupe tous les éléments propices à une tragédie dont le déroulement pourrait se reproduire aujourd'hui. Un tel incendie est à craindre lors d'un projet festif si l'organisateur ignore les obligations imposées par le droit en matière de sécurité. Ainsi, lorsqu'un lieu est aménagé temporairement, une étude préalable des mesures de sécurité existantes et celles à prévoir s'impose. Cette obligation doit être respectée pour obtenir une autorisation administrative de recevoir du public. Avant d'émettre un avis, l'instructeur du dossier prend en compte l'analyse des risques encourus en fonction de différents paramètres : l'activité exercée, la qualité et le nombre de personnes présentes au titre du public, les diverses caractéristiques des lieux concernés par exemple, le nombre de sorties existantes, la nature des énergies et des fluides utilisés, la qualité de réaction au feu des aménagements et des éléments de décoration, l'organisation du service de sécurité et les moyens de secours prévus, etc.

---

<sup>1</sup> GREGOIRE, Henri dit l'Abbé (1750-1831) : « *A la Convention, son esprit militant et encyclopédique déploie une prodigieuse activité en faveur des institutions et d'une culture républicaine [...]. Il brave les terroristes en luttant contre le « vandalisme » dont il invente le terme.* »

Site : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/gregoire-l-abbé/>

<sup>2</sup> Journal Le Parisien du 22 juin 2003 : le feu du 1<sup>er</sup> juillet 1810, à l'ambassade d'Autriche.

L'expérience a prouvé que lorsqu'un feu n'est pas contrôlé, il se transforme en ce qui est appelé communément un incendie. La société actuelle a augmenté les risques en multipliant les activités dangereuses susceptibles de porter atteinte à la sécurité des personnes et à la protection des biens.

C'est pourquoi, la prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public reste plus que jamais nécessaire dans un monde qui évolue. Cela justifie aussi que la sécurité en général demeure une fonction régalienne et un sujet de préoccupation permanent pour les gouvernements.

D'ailleurs, la notion de sécurité est considérée comme la première des libertés, du fait qu'elle conditionne toutes les autres reconnues aux citoyens. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, incluse dans la Constitution Française de 1958, précise ainsi dans son article 1<sup>er</sup> que « *la sûreté fait partie des droits inaliénables et imprescriptibles de l'homme* ».

Le principe de sûreté des citoyens est étroitement lié à leur sécurité face à de multiples risques et, comme l'avait noté le professeur Pierre Delvolvé en 2011 <sup>(3)</sup>, on « *emploie souvent les deux termes indifféremment, parce qu'ils ont la même origine latine : securitas.* »

Ce professeur émérite a toutefois précisé ces deux termes et noté que « *la sûreté a rarement été définie de manière précise* ». Elle est caractérisée comme étant « *un état de protection contre les menaces* » de toutes sortes, y compris les menaces terroristes. Elle se différencie de la sécurité car « *elle se focalise essentiellement sur la protection contre les dangers qui viennent de l'extérieur à la différence de la sécurité qui, elle, est la condition de protection contre des défauts, des dommages, des erreurs, dangers à caractère physique, financier, politique, émotionnel, [...]* » <sup>(4)</sup>.

---

<sup>3</sup> DELVOLVÉ, Pierre, « Sécurité et sûreté », *Revue Française de Droit Administratif (RFDA)* n° 6, 1<sup>er</sup> novembre 2011, p. 1085.

<sup>4</sup> Sûreté-définition. C'est quoi ?  
Site : [my-definitions.com/fr/définition/sûreté](http://my-definitions.com/fr/définition/sûreté)

Toujours selon le professeur Pierre Delvolvé « *la sûreté, est énumérée par des Déclarations des droits de l'homme, et d'abord par celle de 1789, au premier rang des droits de l'homme* ». Dans ce cadre elle est « *liée fondamentalement à la liberté individuelle.* ». De plus, « *l'assimilation entre sûreté et liberté individuelle se retrouve dans les textes constitutionnels qui se sont succédé en France.* » La notion de sûreté institutionnelle est « *une protection de la société. À cet égard, il s'agit d'une sûreté collective.* »

Malgré ces nuances, le professeur Delvolvé a insisté sur le fait que le terme de sécurité, à la place de celui de sûreté, est très souvent employé dans la législation et en jurisprudence, lorsqu'il s'agit de la protection des personnes et des biens. Ainsi la sécurité, « *se rattache à l'ordre public, dont le maintien relève classiquement des missions de la police. Elle est la situation dans laquelle les personnes et les biens sont à l'abri des menaces de toute nature qui pourraient peser sur eux. En ce sens, la sécurité se différencie de la sûreté par les objets sur lesquels elle porte et par les dangers desquels elle les préserve.* » De ce fait, le professeur a conclu que « *la sûreté appartient en propre à chacun, la sécurité est la situation de tous.*»

Dans le domaine des règles qui gouvernent les activités humaines, la sécurité juridique relève du droit naturel de sûreté, elle est un fondement du droit interne. Cette idée est défendue par le professeur de droit constitutionnel Dominique Rousseau pour qui le « *droit reste l'instrument par lequel le peuple se construit* »<sup>(5)</sup> et qui soutient que « *la sécurité juridique, c'est la Déclaration des droits de l'Homme.*»<sup>(6)</sup>. Elle est donc un autre aspect de la sécurité des citoyens.

C'est à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle que les maires, chargés d'assurer la sécurité de leurs administrés, se sont inquiétés des incendies qui se multipliaient et dévastaient leurs communes. N'ayant pas les moyens financiers, ils se sont alors tournés vers les préfets qui ont pris des mesures de prévention et mis en place une organisation opérationnelle départementale des secours pour limiter les conséquences de ces drames.

---

<sup>5</sup> ROUSSEAU, Dominique, « Il faut radicaliser la démocratie », Entretien avec Patrick JOHANNES le 25 avril 2015.

Site : [libertés.blog.lemonde](http://libertés.blog.lemonde)

<sup>6</sup> Sûreté-définition - C'est quoi ? [my-definitions.com/fr/définition/sûreté](http://my-definitions.com/fr/définition/sûreté)

Il apparut alors, après analyse, que c'était dans tous les établissements recevant du public que les personnes présentes, clientèle de passage ou usagers, se trouvaient particulièrement en état de vulnérabilité en cas d'incendie.

C'est pourquoi la prévention a été développée. Ce terme désigne les mesures passives ou actives à prendre individuellement et collectivement pour que les citoyens soient protégés de tout danger. Dans ce but, la prévention impose « *une attitude ou un ensemble de mesures à prendre pour éviter qu'une situation ne se dégrade, ou qu'un accident, ne survienne* »<sup>(7)</sup>. On cherche ainsi à prévenir un risque, en supprimant ou en réduisant la probabilité de la survenue d'un drame.

Ce sont deux articles du code de la construction et de l'habitation que définissent les établissements recevant du public et précisent les contraintes imposées par le législateur. L'article R.123-2 dispose que « *constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non.* ». En complément, dans cet article le législateur a précisé que « *sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit, en plus du personnel.* »

L'article R.123-3 de ce même code dispose, quant à lui, que : « *les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ; ces mesures sont déterminées compte tenu de la nature de l'exploitation, des dimensions des locaux, de leur mode de construction, du nombre de personnes pouvant y être admises et de leur aptitude à se soustraire aux effets d'un incendie.* »

---

<sup>7</sup> Wikipédia. Le dictionnaire de l'incendie. La prévention contre l'incendie ?  
Site : <http://www.previ.be/dic/public/detail.cfm?MotID=84>



Pour la sauvegarde des personnes face aux risques d'incendie et en tant que garant de la sécurité civile, l'Etat s'appuie sur la loi dite « de sécurité civile » de 1987 <sup>(8)</sup> qu'a rappelée le Ministre de l'Intérieur en 2014 <sup>(9)</sup> en déclarant que : « où qu'ils vivent, les Français ont tous droit au même niveau de sécurité. C'est là l'un des droits fondamentaux que la République se doit de garantir, et bien entendu l'une des priorités du Gouvernement ».

Assurer la sécurité est une tâche ardue surtout face aux incendies. Ils demeurent un des fléaux les plus redoutés car il reste imprévisible dans son éclosion, sa propagation et l'ampleur de ses conséquences. Ainsi, selon les statistiques des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en 2015, 6 549 incendies dans les ERP ont été recensés. Ils ont entraîné des pertes humaines, ce qui prouve l'importance des dangers et des pièges où les personnes risquent de tomber. La prévention contre les risques d'incendie dans ces lieux spécifiques a pour objectif d'éviter les drames, cependant elle échoue parfois pour diverses raisons. Elle reste néanmoins le moyen le plus efficace pour en limiter les effets.

Actuellement, pour garantir la sécurité des personnes présentes dans les établissements recevant du public (ERP), l'Etat a mis en place un véritable droit spécialisé afin de répondre aux attentes des citoyens. Il n'est pas figé, au contraire l'évolution de cette législation est permanente. Outre qu'une grande partie des textes prennent en compte les avancées technologiques et architecturales, ils s'appuient aussi sur les retours d'expérience après des événements dramatiques marquants. L'Etat cherche à répondre aux exigences des citoyens, souvent bouleversés par des incendies meurtriers et réclamant « plus jamais ça ! »

Cependant, cette volonté collective de lutter contre l'insécurité a récemment conduit les gouvernants à légiférer dans l'urgence pour rehausser le niveau de sécurité d'ERP. Il a souvent résulté de cette méthode une publication de textes incompréhensibles ou inapplicables par des chefs d'établissements concernés. Le manque de lisibilité du droit ayant entraîné un statu quo, des clarifications à posteriori se sont révélées nécessaires. Leur répétition a été très mal perçue par les acteurs publics et privés concernés.

---

<sup>8</sup> Loi n° 87-562 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, loi dite « de sécurité civile » reprise par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.

<sup>9</sup> Assises de la sécurité privée, intervention du Ministre de l'Intérieur, monsieur Bernard CAZENEUVE le 8 décembre 2014.

## **2/ La structuration du droit opposable aux ERP**

Il a fallu que soixante-treize personnes décèdent dans l'incendie des Nouvelles-Galeries à Marseille en 1938 <sup>(10)</sup> pour qu'une première législation soit publiée. Avec la promulgation du décret-loi <sup>(11)</sup> du 12 novembre 1938 <sup>(12)</sup> ont été instaurées, au niveau national, les premières mesures de prévention pour prévenir les incendies dans les établissements recevant du public mais le décret d'application est daté du 7 février 1941 <sup>(13)</sup>.

Il a pour particularité d'être un acte de l'Administration du gouvernement de Vichy, placé sous l'autorité du Maréchal Philippe Pétain. Le 10 juillet 1940, le Maréchal avait reçu les pleins pouvoirs des députés et des sénateurs de la zone sud, non occupée par les Allemands, pour promulguer une nouvelle Constitution, celle de l'Etat français et pour modifier les législations si nécessaire. Le décret d'application portant sur les mesures de prévention reconnaissait officiellement « *l'insuffisance de la législation française en ce qui concerne la prévention du feu et la défense contre l'incendie* ». Il énumérait les règles techniques visant à « *la sécurité publique contre le risque d'incendie pour assurer la sauvegarde des vies humaines* ». Exhaustif, il concernait les établissements existants et ceux à construire ou à modifier. Il fixait en outre le premier cadre juridique relatif au contrôle de son application. C'est encore sur les fondements de ce décret que reposent les grands principes de la réglementation en vigueur.

---

<sup>10</sup> Incendie des Nouvelles-Galeries : 28 octobre 1938, le Monde de Philomène.

Site : [lemondedephilomene.over-blog.com/article-ince'die-des-nouvelles-galeries-28-octob-59810879.html](http://lemondedephilomene.over-blog.com/article-ince'die-des-nouvelles-galeries-28-octob-59810879.html)

<sup>11</sup> « *Le décret-loi était, en France, sous la III<sup>e</sup> et sous la IV<sup>e</sup> République, une extension exceptionnelle du pouvoir réglementaire dans le domaine législatif, permise par une loi d'habilitation votée par le Parlement. Dans les dernières années de la III<sup>e</sup> République, le recours aux décrets lois était devenu si fréquent que la Constitution de 1946 l'interdit par son article 13. Mais, les règles juridiques établies le cédant aux habitudes parlementaires, la plupart des gouvernements qui se succédèrent au pouvoir après 1953 recoururent, notamment par la pratique de la loi-cadre, au système des décrets lois, interdit pourtant par la Constitution. Sous la V<sup>e</sup> République, l'institution des ordonnances, prévues et réglementées par l'article 38 de la Constitution, correspond à l'ancienne pratique des décrets lois. Le gouvernement a ainsi, « pour l'exécution de son programme, demandé au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.*».

Site : [Universalis.fr](http://Universalis.fr)

<sup>12</sup> Décret-loi du 12 novembre 1938 sur les mesures de protection contre l'incendie et l'organisation et l'inspection des corps des sapeurs-pompiers, Journal officiel du 15 novembre 1938, p. 12971.

<sup>13</sup> Décret du 7 février 1941 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments ou locaux recevant du public : théâtres et établissements de spectacles et d'audition, grands magasins et autres établissements ouverts au public, installations électriques et mesures d'exécution et de police, Journal officiel du 24 mars 1941, p. 107.

Pour le compléter, l'arrêté du 23 mars 1965 <sup>(14)</sup> a été publié au journal officiel. Ces nouvelles normes juridiques opposables abrogeaient celles de l'arrêté du 13 août 1954 <sup>(15)</sup>. La volonté du législateur était de simplifier les dispositions réglementaires antérieures en regroupant les commentaires explicatifs dans des brochures annexes.

Placée sous l'autorité des pouvoirs publics, la législation a continué à évoluer jusqu'à la publication du décret n° 73-1007 du 31 octobre 1973 <sup>(16)</sup>. Ce texte concernait le « *règlement de sécurité portant sur la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public* ».

A cause d'une inflation de dispositions réglementaires très techniques dans ce domaine, le décret n° 73-1007 du 31 octobre 1973 <sup>(17)</sup> a été abrogé pour être codifié sous les numéros R.123-1 à R.123-55 du code de la construction et de l'habitation (CCH). En France, la partie réglementaire de ce code constitue le fond technique du règlement de sécurité contre l'incendie applicable. Pour la partie administrative, c'est le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié, relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité qui est la référence en la matière.

Ses articles disposent des obligations imposées aux administrés sur la base des principes généraux de la prévention contre les risques d'incendie, des différents objectifs à atteindre et de l'organisation de son contrôle. Ainsi, cette législation est juridiquement encadrée par les principes suivants :

---

<sup>14</sup> Arrêté du 23 mars 1965 portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 30 mars 1965, p. 2467 resté en application du 31 mars 1965 au 27 mars 1969.

<sup>15</sup> Arrêté du 13 août 1954 portant approbation du Règlement de Sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les E.R.P. Définition de type et catégorie, Journal officiel du 03 septembre 1954.

<sup>16</sup> Décret n° 73-1007 du 31 octobre 1973 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, p. 11763.

<sup>17</sup> Décret n° 73-1007 du 3 octobre 1973 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, p. 11763.

- En attribuant aux collectivités territoriales un pouvoir de police spéciale <sup>(18)</sup> des établissements recevant du public décentralisé et déconcentré <sup>(19)</sup>, l'Etat se trouve toujours présent ou représenté dans l'exercice de cette mission régaliennne,
- En définissant l'établissement recevant du public et en déterminant les objectifs à atteindre <sup>(20)</sup>, le cadre des dispositions réglementaires visant à assurer la sécurité contre les risques d'incendie et de panique est fixé,
- En précisant les démarches administratives qui s'imposent lors d'un projet de construction ou de réalisation de travaux <sup>(21)</sup>, le niveau de sécurité d'un établissement recevant du public est encadré,
- En mettant en place une organisation visant à assurer le contrôle périodique de l'application de la règle <sup>(22)</sup>, le niveau de sécurité des établissements visités est régulièrement remis en cause,
- En définissant la composition, le rôle et les compétences des différentes commissions de sécurité hiérarchisées <sup>(23)</sup>, les moyens d'action des pouvoirs publics sur le territoire national sont organisés,
- En prévoyant des sanctions administratives <sup>(24)</sup> et pénales <sup>(25)</sup> encourues par les personnes qui exploitent un établissement recevant du public dangereux, les infractions à la législation sont réprimées.

Les normes juridiques encadrant les établissements recevant du public sont spécifiques pour chacun d'eux. Pour cela, le législateur les a classées selon deux critères : la nature de l'activité exercée et le nombre de personnes susceptibles d'être reçues simultanément.

---

<sup>18</sup> Un pouvoir de police spéciale : il porte sur des objets précis tandis que leur organisation et leur fonctionnement sont donnés par des textes particuliers.

<sup>19</sup> Article L.123-4 du Livre premier intitulé : « Dispositions générales » - Titre II : « Sécurité et protection contre l'incendie » - Chapitre III : « Protection contre les risques d'incendie et de paniques dans les immeubles recevant du public » du code la construction et de l'habitation.

<sup>20</sup> Section I du code la construction et de l'habitation : « Définition et application des règles de sécurité ».

<sup>21</sup> Section III du code la construction et de l'habitation : « Dossier permettant de vérifier la conformité d'un établissement recevant du public avec les règles de sécurité ».

<sup>22</sup> Section IV du code la construction et de l'habitation : « Mesures d'exécution et de contrôles » – Sous-section 1 intitulée : « Organisation du contrôle des établissements ».

<sup>23</sup> Section IV – Sous-section 2 : « Commissions de sécurité ».

<sup>24</sup> Section V du code la construction et de l'habitation : « Sanctions administratives ».

<sup>25</sup> Titre V, Chapitre II du code la construction et de l'habitation : « Sanctions pénales ».

Lorsqu'ils ont imposé des dispositions particulières pour chaque « type d'activité »<sup>(26)</sup> exercée dans un ERP, les gouvernants ont recherché une plus grande clarté. En effet, avec ce classement par activité définissant un « type »<sup>(27)</sup> pour chaque établissement recevant du public, les pouvoirs publics ont souhaité différencier les dispositions réglementaires au cas par cas.

En outre, pour affiner l'analyse des risques encourus et les mesures de prévention adaptées, chaque établissement est classé dans une « catégorie »<sup>(28)</sup> en fonction d'un nombre théorique de personnes susceptibles d'être reçues. A ce jour, il est recensé vingt-un types d'activités<sup>(29)</sup>, réparties en cinq catégories décroissantes selon le calcul d'un effectif théorique ou déclaré des personnes (*document annexe I*) susceptibles d'être présentes.

Trois tableaux résument les possibilités de classement des établissements recevant du public.

**Le premier** concerne « les types » d'établissements dont les activités sont traditionnelles. Chacune est référencée par une seule lettre de l'alphabet, écrite en majuscule :

- J** Structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées
- L** Salles à usage d'audition, conférences, réunions, spectacles ou à usages multiples
- M** Magasins de vente, centres commerciaux
- N** Restaurants et débits de boissons
- O** Hôtels et autres établissements d'hébergement
- P** Salles de danse et salles de jeux
- R<sup>(\*)</sup>** Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, de loisirs

---

<sup>26</sup> Article R.123-18 du code de la construction et de l'habitation : « *Les établissements répartis en types selon la nature de leur exploitation sont soumis aux dispositions générales communes et aux dispositions particulières qui leur sont propres.* »

<sup>27</sup> Article GN 1 §1 du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public approuvé par arrêté du 25 juin 1980 modifié, Livre I<sup>er</sup> : Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public, Chapitre unique, Section 1 : Classement des établissements : « *Les établissements qui occupent en totalité ou partiellement un bâtiment, sont classés en types selon la nature de l'exploitation.* »

<sup>28</sup> Article R.123-19 du code de la construction et de l'habitation : « *Le classement des établissements recevant du public se fait aussi par catégorie. La catégorie est donc définie en fonction du nombre théorique de personnes susceptibles d'être présentes simultanément dans l'établissement.* »

<sup>29</sup> Article GN 1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

- S** Bibliothèques, centres de documentation
- T** Salles d'expositions
- U** Etablissements de soins
- V** Etablissements de culte
- W** Administrations, banques, bureaux
- X** Etablissements sportifs couverts
- Y** Musées

(\*) **Rh** : Etablissements d'enseignement avec locaux d'internat

**Le second tableau** porte sur les « types » des établissements recevant du public dits spéciaux.

Il concerne certaines activités particulières qui sont référencées par deux ou trois lettres écrites en majuscules :

- PA** Etablissements de plein air
- CTS** Chapiteaux, Tentes et Structures itinérants ou à implantation prolongée
- SG** Structures gonflables
- PS** Parcs de stationnement couverts
- OA** Hôtels restaurants d'altitude
- GA** Gares accessibles au public
- EF** Etablissements flottants
- REF** Refuges de montagne

**Le troisième** définit la « catégorie »<sup>(30)</sup> d'un établissement recevant du public suivant un nombre théorique ou parfois déclaré, des personnes susceptibles d'être présentes :

- 1<sup>er</sup> catégorie** établissement recevant plus de 1 500 personnes,
- 2<sup>ème</sup> catégorie** établissement recevant de 701 et 1 500 personnes,
- 3<sup>ème</sup> catégorie** établissement recevant de 301 et 700 personnes,

<sup>30</sup> Article GN 1 du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public approuvé par arrêté du 25 juin 1980 modifié, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, Livre I<sup>er</sup> : Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public, Chapitre unique, Section 1 : Classement des établissements :

« § 2. a) *En outre, pour l'application du règlement de sécurité, les établissements recevant du public sont classés en deux groupes : le premier groupe comprend les établissements de 1<sup>re</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> catégories ; - le deuxième groupe comprend les établissements de la 5<sup>ème</sup> catégorie. »*

« § 2 b) *L'effectif des personnes admises est déterminé suivant les dispositions particulières à chaque type d'établissement. Il comprend : - d'une part, l'effectif des personnes constituant le public ; - d'autre part, l'effectif des autres personnes se trouvant à un titre quelconque dans les locaux accessibles ou non au public et ne disposant pas de dégagements indépendants de ceux mis à la disposition du public. Toutefois, pour les établissements de 5<sup>e</sup> catégorie, ce dernier effectif n'intervient pas pour le classement. »*

**4<sup>ème</sup> catégorie** établissement recevant 300 personnes au plus, sauf ceux de la 5<sup>ème</sup> catégorie.

**La 5<sup>ème</sup> catégorie** concerne les Petits Etablissements (PE).

Le code de la construction et de l'habitation <sup>(31)</sup> définit la 5<sup>ème</sup> catégorie de la façon complexe suivante : « *Les établissements dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'établissement sont assujettis à des dispositions particulières déterminées dans le règlement de sécurité.* » Pour le classement en 5<sup>ème</sup> catégorie, le personnel n'entre pas en compte dans le calcul.

Ainsi, pour chaque type d'exploitation, des seuils de l'effectif du public sont fixés, de manière assez complexe, par le législateur (**document annexe 2**) pour déterminer le classement d'un établissement dans le 2<sup>ème</sup> groupe (5<sup>ème</sup> catégorie) ou en 4<sup>ème</sup> catégorie, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> groupe. Ces seuils d'assujettissement prennent en compte également le degré de vulnérabilité des personnes selon leur âge, leur capacité physique, leur niveau de vigilance, ainsi que les risques encourus à cause du type d'activité ou tout simplement la localisation.

### **3/ Les multiples sources de la législation encadrant les ERP**

Dans sa partie technique, le droit opposable aux ERP s'appuie principalement sur le code de la construction et de l'habitation (CCH). Cependant, il arrive parfois que trois autres codes <sup>(32)</sup> interfèrent, notamment sur certains points relatifs aux constructions, à la sécurité des personnes et à la protection des biens. Cette diversité des sources du droit en vigueur génère des difficultés pour simplement respecter la règle.

Pour ce qui relève du CCH, les dispositions réglementaires générales ou particulières sont prises par arrêtés ministériels <sup>(33)</sup>. Toutefois, d'autres prescriptions s'imposent aux hommes de l'art qui doivent appliquer d'innombrables normes et instructions techniques.

---

<sup>31</sup> Article R.123-18 du code de la construction et de l'habitation : « *Les établissements, répartis en types selon la nature de leur exploitation, sont soumis aux dispositions générales communes et aux dispositions particulières qui leur sont propres.* »

<sup>32</sup> Le code du travail et le code du patrimoine.

<sup>33</sup> L'arrêté ministériel est un acte (décision) exécutoire de portée générale ou individuelle émanant d'un ministère ou interministériel faisant partie du bloc réglementaire.

Ces textes normatifs sont donc prescriptifs. Dans ce domaine, ils font obligation aux acteurs de la sécurité de respecter de règles de l'art et les procédures administratives à tous les stades de la construction puis de l'exploitation d'un établissement. D'ailleurs, l'Etat a organisé leur contrôle et transféré les décisions et les actes administratifs.

Le côté prescriptif de ce droit repose sur l'article R.152-6 <sup>(34)</sup> du CCH qui dispose des peines encourues par les constructeurs, les propriétaires ou les exploitants en cas de manquement aux règles administratives. L'article R.152-7 <sup>(35)</sup>, énonce quant à lui, les sanctions pénales auxquelles ils s'exposent en cas d'entrave aux contrôles exercés par les autorités de police des établissements recevant du public.

Ces missions de contrôle s'exercent dans le cadre de l'organisation de la sécurité civile. En France, celle-ci repose sur des principes à la fois simples et clairs regroupés sous l'appellation « ordre public ». Cette notion inclut la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique. Ces trois points d'intérêt général <sup>(36)</sup> relèvent de la compétence de la police administrative générale <sup>(37)</sup> pour les autorités qui en sont investies.

---

<sup>34</sup> Article R.152-6 du code de la construction et de l'habitation : « Sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines plus fortes prévues notamment aux articles L.480-2 à L.480-9 du code de l'urbanisme et L.152-2 à L.152-9 du présent code, tout constructeur, propriétaire, exploitant d'un établissement soumis aux dispositions du présent chapitre qui contrevient aux dispositions des articles R.123-21, 3<sup>e</sup> alinéa, R.123-23, R.123-25, R.123-43 et R.123-44, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe. Est puni des mêmes peines tout constructeur, propriétaire, exploitant qui ouvre un établissement au public sans les visites de contrôle prévues à l'article R.123-45, 2<sup>e</sup> alinéa, sans l'autorisation d'ouverture prévue à l'article R.123-46. Dans ces deux cas, l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de journées d'ouverture sans visite de contrôle, sans autorisation ou sans déclaration d'ouverture. Est puni des mêmes peines quiconque contrevient aux obligations définies à l'article R.123-7, alinéa 2, et aux articles R.123-8, R.123-9 et R.123-11. »

<sup>35</sup> Article R.152-7 du code de la construction et de l'habitation : « Sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines plus fortes prévues aux articles 209 à 233 du code pénal et à l'article L.480-12 du code de l'urbanisme et l'article L.152-10 du présent code, quiconque a mis obstacle à l'exercice du droit de visite prévu aux articles R.123-45 et R.123-48 est puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>ème</sup> classe. En cas de récidive, la peine d'amende est celle prévue pour les contraventions de la 5<sup>ème</sup> classe en récidive. Est puni des mêmes peines tout propriétaire ou exploitant qui contrevient aux dispositions des articles R.123-49, 1<sup>er</sup> alinéa, et R.123-51. »

<sup>36</sup> L'intérêt général en droit français est, avec le service public, l'une des notions-clés du droit public. Selon le *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu, l'intérêt général est « ce qui est pour le bien public ».   
Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Int%C3%A9r%C3%AAt\\_g%C3%A9n%C3%A9ral\\_en\\_droit\\_frn%C3%A7ais](https://fr.wikipedia.org/wiki/Int%C3%A9r%C3%AAt_g%C3%A9n%C3%A9ral_en_droit_frn%C3%A7ais)

<sup>37</sup> Vocabulaire Police Municipale : Pouvoir de Police. « La police administrative est l'activité administrative qui vise à prévenir les troubles à l'ordre public. La police administrative se manifeste par l'édition de prescriptions unilatérales. Ce peut être des décisions administratives réglementaires (décrets, arrêtés,...) ou individuelles (autorisation individuelle, visa ou licence d'exploitation, permis, contrôle d'identité, fouille à corps,...). Le pouvoir de police ne peut pas être concédé à un particulier. »



En France, trois autorités disposent de cette compétence. Elles se retrouvent aux trois niveaux du découpage administratif du territoire national : le Premier Ministre au niveau central, le préfet dans son département et le maire sur sa commune.

De la même manière, pour toutes les affaires concernant la sécurité contre les risques d'incendie dans les établissements recevant du public, les pouvoirs publics interviennent de façon hiérarchisée à ces trois niveaux sous le contrôle des mêmes autorités. Toutefois, c'est le pouvoir central qui assume l'exclusivité des choix de la politique de prévention menée dans ce domaine.

A l'échelle départementale, les missions de lutte contre les incendies sont placées sous l'autorité directe des préfets. En tant que représentants de l'Etat, ils sont chargés d'assurer le suivi de la sécurité des personnes contre les risques d'incendie dans les établissements recevant du public <sup>(38)</sup>. C'est par leur intermédiaire et grâce à la mise en place de moyens de prévention que l'Etat intervient pour éviter ces risques.

Dans les communes, depuis la loi de décentralisation dite « loi Deferre » du 2 mars 1982 <sup>(39)</sup> et les décrets du 10 mai 1982 <sup>(40)</sup>, de nouvelles responsabilités incombent aux maires. La loi du 6 février 1992 <sup>(41)</sup> relative à l'administration territoriale de la République a réaffirmé la libre administration des collectivités territoriales et renforcé les prérogatives des services déconcentrés de l'État vis-à-vis des administrations centrales.

---

<sup>38</sup> Article R123-28 du code de la construction et de l'habitation : « *Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, ainsi que dans tous les cas où il n'y est pas pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives à la sécurité dans les établissements recevant du public.* »

<sup>39</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Journal officiel du 3 mars 1982, p. 730.

<sup>40</sup> Décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public, Journal officiel du 11 mai 1982, p. 1337.

<sup>41</sup> Décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la région et aux décisions de l'Etat en matière d'investissement public, Journal officiel du 11 mai 1982, p. 1337.

Cette loi dispose que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire Aménagement du territoire Ensemble des actions publiques tendant à un développement équilibré des régions et à une organisation de l'espace selon une conception directrice, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public, activité d'intérêt général prise en charge par une personne publique ou par une personne privée mais sous le contrôle d'une personne publique. On distingue les services publics d'ordre et de régulation (défense, justice ...), ceux ayant pour but la protection sociale et sanitaire, ceux à vocation éducative et culturelle et ceux à caractère économique. Le régime juridique du service public est défini autour de trois principes : continuité du service public, égalité devant le service public et mutabilité (adaptabilité).* »

Il en résulte que la sécurité du public dans les ERP est un domaine de compétences confié aux maires. Ceci est stipulé, depuis le 28 mars 2003, dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution <sup>(42)</sup>. En effet, en se décentralisant <sup>(43)</sup> <sup>(44)</sup> et en se déconcentrant <sup>(45)</sup>, l'Etat a accordé aux maires un pouvoir de police spéciale des ERP <sup>(46)</sup>.

---

<sup>42</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Journal Officiel (JORF) n° 75 du 29 mars 2003, p. 5568, texte n° 1 : « Son organisation est décentralisée ».

<sup>43</sup> « *La décentralisation repose sur le transfert des compétences administratives ; elle permet ainsi une meilleure gestion des décisions prises au niveau local* ».

Site : lemondopolitique.fr.

<sup>44</sup> Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, Journal officiel n° 33 du 8 février 1992, p. 2064 : « *Article 1<sup>er</sup> - L'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de manière à mettre en œuvre l'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation du service public* ».

<sup>45</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, Journal officiel n° 0107, 8 mai 2015, texte n° 23 : « *La déconcentration consiste à confier aux échelons territoriaux des administrations civiles de l'Etat le pouvoir, les moyens et la capacité d'initiative pour animer, coordonner et mettre en œuvre les politiques publiques définies au niveau national et européen, dans un objectif d'efficacité, de modernisation, de simplification, d'équité des territoires et de proximité avec les usagers et les acteurs locaux. Elle constitue la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux des administrations civiles de l'Etat. Elle implique l'action coordonnée de l'ensemble des services déconcentrés et des services territoriaux des établissements publics de l'Etat.* »

<sup>46</sup> Article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire assure, en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent chapitre (Chapitre III. Protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public).* »

Cependant, en cas de carence avérée de l'autorité de police municipale, le préfet se substitue à lui. Il doit pour cela suivre une procédure précise, l'article R.123-28 du code de la construction et de l'habitation dispose en effet que « *ce droit n'est exercé à l'égard des établissements d'une seule commune ou à l'égard d'un seul établissement qu'après qu'une mise en demeure adressée au maire est restée sans résultat.* »

Même s'il jouit d'une certaine liberté, le maire a des obligations administratives. Il doit adresser à l'autorité préfectorale la liste des ERP implantés<sup>(47)</sup> sur sa commune. Elle est l'outil administratif et technique dont dispose les préfets<sup>(48)</sup> pour assurer les mesures d'exécution et de contrôle des affaires relatives aux ERP<sup>(49)</sup>. De plus, le maire est tenu d'établir un rapport annuel d'activité destiné à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité<sup>(50)</sup>.

Pour le contrôle technique de l'exécution de la réglementation applicable au risque d'incendie, le maire s'appuie sur les Services d'Incendie et de Secours (SDIS). L'article 3 de cette loi n° 96-369 du 3 mai 1996 dispose que « *pour assurer les missions de prévention qui leur incombent, notamment en ce qui concerne la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, le maire, ou le préfet,*

---

<sup>47</sup> Article R.123-47 du code de la construction et de l'habitation : « *La liste des établissements est mise à jour chaque année par le Préfet après avis de la Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité* » que seules les informations données par les maires, permet de renseigner.

<sup>48</sup> Article 2 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est l'organisme compétent, à l'échelon du département, pour donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police.* »

<sup>49</sup> Article R.123-35 du code de la construction et de l'habitation : « *La commission consultative départementale de la protection civile est l'organe technique d'étude, de contrôle et d'information du préfet et du maire. Elle assiste ces derniers dans l'application des mesures de police et de surveillance qu'ils sont appelés à prendre en vue d'assurer la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements soumis au présent chapitre :*

*Elle est chargée notamment :*

- *d'examiner les projets de construction, d'extension, d'aménagement et de transformation des établissements, que l'exécution des projets soit ou ne soit pas subordonnée à la délivrance d'un permis de construire ;*

*De procéder aux visites de réception, prévues à l'article R. 123-45, des dits établissements et de donner son avis (décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007) « sur la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux d'achèvement prévue par l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme » et sur la délivrance de l'autorisation d'ouverture des établissements ;*

- *de procéder, soit de sa propre initiative, soit à la demande du maire ou du préfet, à des contrôles périodiques ou inopinés sur l'observation des dispositions réglementaires.* »

<sup>50</sup> Article R.123-34 du code de la construction et de l'habitation : « *La commission de sécurité compétente à l'échelon du département est la commission consultative départementale de la protection civile [...].*

*dispose des moyens relevant des Services d'Incendie et de Secours* ». Dans son article L.1424-2, le code général des collectivités territoriales (CGCT) <sup>(51)</sup> dispose des missions exercées par les services départementaux d'incendie et de secours.

L'Etat a délégué aux Services d'Incendie et de Secours (SDIS) certaines de ses missions régaliennes. En effet, comme en dispose l'article 2 de la loi du 3 mai 1996, « *les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies* » <sup>(52)</sup>. Il peut arriver que les mesures de prévention se révèlent inefficaces, c'est pourquoi il est nécessaire de prévoir d'autres moyens pour combattre le sinistre et cela est du domaine de la prévision d'un risque.

Les tâches des SDIS, placés à présent sous l'autorité des départements depuis 1996, se sont multipliées et ont demandé plus de personnel « *la départementalisation de 1996 s'est traduite généralement par l'accroissement des moyens humains et matériels des services d'incendie et de secours.* » <sup>(53)</sup> Pour que leur travail soit efficace, l'article L.1424-3 de ce même code <sup>(54)</sup> réaffirme que les Directeurs Départementaux d'Incendie et de Secours (DDISIS) en charge des affaires de prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP, les maires et les préfets doivent agir en étroite collaboration.

---

<sup>51</sup> Article L.1424-2 du code général des collectivités territoriales : « *Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : 1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ; 4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.* »

<sup>52</sup> Loi n° 396 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, Journal officiel n° 105, 4 mai 1996, p.6728. L'article 2 de la loi est intégré dans le chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales, article L.1424-2.

<sup>53</sup> Cour des Comptes rapport sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).  
Site : <https://www.ccomptes.fr/content/download/2403/24051/version/1/file/Sdis.pdf>.

<sup>54</sup> Article L.1424-3 du code général des collectivités territoriales : « *Les services d'incendie et de secours sont placés sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police. Pour assurer les missions de prévention qui leur incombent, notamment en ce qui concerne la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, le maire ou le préfet dispose des moyens relevant des services d'incendie et de secours. Les moyens du service départemental d'incendie et de secours consacrés aux actions de prévention sont définis par le conseil d'administration en tenant compte du nombre des établissements dans le département relevant de la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.* »

L'Etat s'est désengagé de leur financement, comme l'a rappelé le ministère de l'Intérieur en 2001 <sup>(55)</sup> « *le financement des SDIS relève traditionnellement de la compétence des seules collectivités locales. L'Etat prend à sa charge les renforts nationaux.* » De ce fait, dans une conjoncture économique difficile, l'Etat n'est plus le payeur mais, pour de nombreuses collectivités territoriales, se pose le problème du coût de l'exécution des dispositions réglementaires et de leur contrôle. En effet, elles doivent assumer la prise en charge des moyens humains et matériels nécessaires aux différents services publics pour accomplir les travaux attribués aux sous-commissions départementales spécialisées dans la sécurité des ERP <sup>(56)</sup>.

#### **4/ La remise en cause de la sécurité des ERP dans le contexte actuel**

L'organisation administrative, mise en place dans ce domaine par les décideurs publics, est régie par un décret ministériel <sup>(57)</sup> et une circulaire d'application <sup>(58)</sup>. Avec le décret du 8 mars 1995 <sup>(59)</sup> modifié, le législateur a cherché à instaurer un système assurant aux citoyens et à l'Administration une uniformité administrative dans la gestion des affaires et le fonctionnement des commissions de sécurité.

Régulièrement, des dispositions réglementaires relevant de la sécurité des personnes dans les ERP viennent renforcer le règlement introduit par le code de la construction et de l'habitation. En conséquence, chacune d'entre elles doit concorder avec les textes existants qui régissent les locaux déjà soumis au code du travail et parfois au code du patrimoine ou de l'urbanisme. Cependant, il arrive fréquemment que cela se fasse sans concertation

---

<sup>55</sup> Bilan de la loi de départementalisation des services d'incendie et de secours, 11<sup>ème</sup> législature, réponse du ministère de l'Intérieur (Journal officiel du Sénat du 3 mai 2001 – p.1535) à la question écrite n° 30936 de monsieur Jacques Legendre (Nord – UMP), Journal officiel du Sénat du 1<sup>er</sup> février 2001, p. 320.

<sup>56</sup> Bilan de la loi de départementalisation des services d'incendie et de secours, 11<sup>ème</sup> législature, réponse du ministère de l'Intérieur (Journal officiel du Sénat du 3 mai 2001, p.1535) à la question écrite n° 30936 de monsieur Jacques Legendre (Nord – UMP), Journal Officiel du Sénat du 1<sup>er</sup> février 2001, p. 320.

<sup>57</sup> Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la Commission Consultative Départemental de Sécurité et d'Accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>58</sup> Circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité. Journal officiel n° 249 du 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>59</sup> Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la Commission Consultative Départemental de Sécurité et d'Accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

interministérielle ou communautaire, dans ce cas, des incohérences peuvent impacter les législations en vigueur. Devant cette incertitude d'un bon recoupement des textes, l'administré n'a plus de stabilité juridique.

Un autre défaut du droit résulte du nombre important de textes normatifs publiés et à la récurrence de leurs consolidations. Pour de multiples raisons relevant de l'évolution de la société contemporaine, les parlementaires français et européens sont amenés fréquemment à légiférer dans ce domaine. De ce fait, appliquer ces textes est devenu extrêmement complexe pour les personnes privées qui y sont soumises. Ce manque de lisibilité du droit affecte aussi le travail des agents de la fonction publique chargés du contrôle de leur application.

Ces difficultés pourraient être atténuées car les modifications apportées ne répondent pas toujours à une nécessité. Ainsi à l'échelle de l'Europe, depuis 2002 <sup>(60)</sup> des exigences politiques d'ordre culturel et patrimonial se sont ajoutées aux obligations purement sécuritaires. Par exemple, en offrant la possibilité au public de pouvoir visiter et dormir une nuit dans les musées, les décideurs publics bafouent la stabilité juridique de ces établissements particulièrement protégés du fait des trésors qu'ils renferment.

Cependant, c'est parfois sous l'influence de certains groupes de pression que les gouvernants imposent de nouvelles dispositions réglementaires de droit commun. Elles sont généralement incomprises et jugées inopportunes par les chefs d'établissements qui ne voient pas leur réel intérêt. Ce mécontentement est aggravé par le contexte de crise financière et par les difficultés économiques qui touchent certaines activités ou les petits ERP.

Cependant, la législation ne peut rester figée mais, au contraire, elle doit prendre en compte les innovations relatives aux activités des personnes de tout âge, aux modifications apportées dans divers secteurs de la construction des bâtiments classés ERP, à l'emploi de matériaux nouveaux pour l'ameublement et de la décoration des locaux, aux nouvelles sources d'énergie écologiques. Ces nouveautés modifient les risques d'éclosion d'un incendie, diversifient leurs causes et peuvent aggraver leurs effets dangereux pour les vies humaines. C'est pourquoi, il est indispensable que des précisions importantes et nécessaires soient régulièrement apportées aux dispositions réglementaires en vigueur.

---

<sup>60</sup> Loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux Musées de France, Journal officiel du 5 janvier 2002, p. 305.

Cette vigilance juridique s'exerce dans le cadre de l'Union Européenne (UE) dont la France est un état membre. Ainsi, les dernières modifications ont concerné le processus communautaire d'intégration des Euro-codes <sup>(61)</sup> et Euro-classes <sup>(62)</sup> dans le droit en vigueur dans les pays membres de l'Union Européenne. Elle s'est appuyée sur le principe général du droit européen qui impose la liberté d'aller et venir <sup>(63)</sup> pour les personnes, les capitaux et les biens.

Cette adaptation des droits nationaux aux règles communautaires visait l'élargissement de la libre circulation des personnes dans les pays de l'espace Schengen, le libre échange des matériaux, notamment les éléments de construction utilisés dans les ERP. Cependant, les textes portant sur les équivalences entre la qualité au feu des produits existants fabriqués en France, labellisés Normes Françaises (NF) et ceux marqués Normes Européennes (NE) ont mis en évidence un défaut d'intelligibilité du droit. De ce fait et par facilité, depuis plus de dix ans, le classement français des matériaux qui devait être abandonné est toujours en vigueur.

Actuellement, l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(64)</sup>, complété par trois livres annexes, fixe l'ensemble des dispositions réglementaires opposables. Il définit les mesures à mettre en place pour assurer la protection des biens et éviter la panique. Cet arrêté complète le chapitre III du code de la construction et de l'habitation, notamment quatre articles L.123-1 à L.123-4 de la partie législative de ce chapitre définissant le cadre général des missions de prévention.

Pour les exploitants, les autorités de police spéciale des établissements et les autres acteurs chargés de la sécurité de ces établissements, ce texte sert de référence pour toute la partie technique de cette législation. Cependant, localement, des actes administratifs peuvent

---

<sup>61</sup> Arrêté du 22 mars 2004 relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrages, Journal Officiel n° 78, 01 avril 2004, p. 6328, texte n 4.

<sup>62</sup> Arrêté du 20 décembre 2002 relatif à la réaction au feu des produits de construction et d'aménagement, Journal officiel du 31 décembre 2002, p. 22126, texte n° 12.

<sup>63</sup> Conseil d'Etat, Section, 20 mai 1955, *Société Lucien, Joseph et compagnie*, requête numéro 2399, recueil Lebon, p. 276.

<sup>64</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

être rédigés sous la forme d'arrêtés, préfectoraux par les représentants de l'Etat <sup>(65)</sup> ou municipaux, par les premiers magistrats des collectivités locales <sup>(66)</sup>. Ces textes dont la légalité est contrôlée par les préfets, gênent les administrés car ils doivent appliquer un droit spécifique, méconnu puisqu'il ne fait l'objet d'aucune publication officielle.

Les premières personnes concernées par ce droit applicable aux ERP se trouvent être les exploitants, les propriétaires et les organisateurs de manifestations temporaires. Pour eux, le mettre en application relève parfois du défi. En effet, entreprendre aujourd'hui la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public pose quantité de problèmes, surtout lorsque les personnes ne sont pas spécialistes. Il est presque impossible d'aborder seul cet univers juridique, administratif et technique que ce droit impose. Ces trois secteurs sont trop spécialisés et complexes, ils exigent des compétences spécifiques d'autant plus qu'ils engagent les responsabilités. Ils constituent des obstacles administratifs et techniques que les néophytes hésitent à franchir.

D'une manière générale, pour le citoyen français, la complexité du droit se caractérise par un environnement juridique plutôt complexe et méconnu. Techniquement, il est exprimé dans un langage particulier que seuls des professionnels maîtrisent et utilisent. Les procédures et les démarches administratives sont nombreuses, difficiles à comprendre et à suivre pour les personnes non initiées, notamment les chefs d'établissements. Certes, pour prévenir un incendie, les ERP sont encadrés par une législation abondante qui fait ses preuves malgré tout. En revanche, comme sur d'autres sujets, la plupart des Français sont ignorants de la loi. Considérés comme des acteurs passifs de la sécurité et sans connaissance des moyens importants exigés dans les ERP par les décideurs publics, ils n'ont pas encore la culture des citoyens acteurs de leur propre sécurité.

Pour assurer l'aboutissement de leurs projets, les chefs d'établissements, devant ces difficultés dues à l'incompréhension du droit et à ses contraintes, confient des missions d'assistance technique à des professionnels de la sécurité. Dûment mandatés, ces spécialistes

---

<sup>65</sup> Un arrêté préfectoral est un acte (décision) exécutoire de portée générale ou individuelle émanant du préfet, représentant de l'Etat dans le département.

<sup>66</sup> Un arrêté municipal est une décision administrative unilatérale que prend le maire ou une personne ayant reçu une délégation de signature.



effectuent à leur place les démarches auprès de l'administration et suivent la progression des dossiers. Leur intervention contribue à donner une issue favorable à ces démarches mais elle entraîne une dépense que certains ne peuvent se permettre.

Il est évident que, malgré les compétences des différents acteurs qui interviennent, la sécurité absolue ne peut être garantie et des feux meurtriers et dévastateurs se déclarent encore dans les établissements recevant du public. Bien que le risque nul n'ait jamais existé, les raisons de ces incendies peuvent résulter en partie de l'actuel modèle du droit français. En effet, il ne traite pas tous les ERP de la même manière. Très directif pour les établissements en projet, il est moins adapté aux ERP déjà existants et en cours d'exploitation. Les mesures à respecter pendant la construction et les contrôles sont exhaustifs pour les grands établissements, alors qu'ils sont quasi inexistantes pour les petits établissements sans locaux à sommeil. Pourtant, en fonction de leur activité, certains d'entre eux sont susceptibles d'accueillir plusieurs centaines de personnes.

Avec le temps, les normes juridiques opposables aux établissements recevant du public sont devenues trop techniques, incohérentes et complexes. Jamais vérifiées, certaines sont obsolètes, d'autres se contredisent. Les exploitants, les propriétaires, les constructeurs et les hommes de l'art sont unanimes pour reconnaître qu'ils ont actuellement beaucoup de mal à bien interpréter la législation. Elle semble avoir atteint ses limites par le fait même que ses défauts bafouent plusieurs principes fondamentaux du droit français.

Toutefois, sur certains points et malgré les recommandations de l'Inspection Générale de l'Administration <sup>(67)</sup> datant de 2014, le législateur n'a pas encore mis en place une véritable politique de réécriture, de correction ou de remise en question des erreurs et défaillances que présente cette réglementation opposable aux ERP.

Cette passivité est d'autant plus surprenante que le contrôle exercé par l'administration pour vérifier l'exécution des mesures de prévention dans les ERP est devenu très contraignant pour l'Etat. Le pouvoir exécutif s'est placé au centre d'un système réglementé extrêmement compliqué qui réclame l'intervention de nombreux fonctionnaires or, il cherche aujourd'hui à

---

<sup>67</sup> Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration n° 009167-01, de septembre 2014 relatif à la « Mission d'évaluation sur la protection contre le risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur. »

en réduire le nombre. Cette diminution engendre des difficultés car ces fonctionnaires occupent une place prépondérante dans le bon fonctionnement du système. De plus, pour ne pas répéter certaines erreurs du passé, le législateur a placé sous son contrôle toute nouvelle publication de textes législatifs ou réglementaires et il favorise l'utilisation quasi systématique d'un droit « souple » qui n'est pas opposable aux tiers. Faut-il y voir un premier pas vers un droit jurisprudentiel ?

Cependant, ce changement s'opère sans tenir compte de la double exigence de sécurité qui s'impose à ce droit depuis le début du XXI<sup>ème</sup> siècle. En effet, depuis l'année 2015 et suite à une instauration répétitive de l'état d'urgence en France <sup>(68)</sup>, le législateur renforce les mesures de sûreté aux abords des ERP pour protéger le public des menaces terroristes. Ces dangers viennent s'ajouter à ceux encourus en cas d'incendie ou de panique.

Face à tous ces risques, de nouveaux enjeux incontournables pour assurer la sécurité des citoyens s'imposent aujourd'hui aux hommes politiques. Il leur faut accentuer les futures dispositions sécuritaires que le législateur doit instaurer rapidement pour sauvegarder les citoyens qui fréquentent les lieux les plus vulnérables. C'est un défi à relever, surtout à la suite des attentats perpétrés notamment à Paris et Nice car, leur médiatisation l'a prouvé, ces attaques ont profondément marqué les Français. Il est important de souligner que ces actes ont ciblé spécifiquement des lieux accueillant du public, comme lors des attentats à Madrid, Londres ou Berlin en décembre 2016. Ce fait justifie en grande partie l'intérêt de ce travail de thèse.

Malgré tout, des drames peuvent encore survenir dans les ERP et leur prévention doit rester une préoccupation essentielle pour les gouvernants. La société civile ne comprendrait pas en effet que les pouvoirs publics parent simplement les coups et ne cherchent pas à les prévenir. Pour cela, il ne faudrait pas que ces menaces visant l'intégrité des personnes et des biens se trouvent favorisées par des vides juridiques, déjà dénoncés par les juristes. Dans ce contexte, c'est dans le cadre de la loi que les réponses aux nouvelles exigences de sécurité doivent être apportées.

---

<sup>68</sup> Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, Journal officiel n° 0264, 14 novembre 2015, p. 21297.

Ce travail de thèse relatif au droit encadrant la sécurité des personnes dans les établissements recevant du public est volontairement ciblé. Il traite d'une préoccupation majeure des citoyens qui réagissent toujours avec force après des drames. Les médias d'ailleurs s'en font l'écho avec des images-choc et de nombreux reportages, ils traduisent ainsi l'inquiétude des personnes au sujet de leur sécurité. C'est un sentiment général qui est ressenti non seulement en France, mais aussi dans tous les autres pays.

## **5/ La justification de ce travail d'analyses et de recherches**

Cette thèse s'appuie sur le contexte actuel de crise qui oblige le renforcement de la sécurité extérieure et intérieure pour assurer la protection de la population. Le droit appliqué à la sécurité dans les établissements recevant du public a été peu analysé dans sa globalité jusqu'ici. En effet, il porte sur un point spécifique de la sécurité : la prévention dans les établissements recevant du public.

Le plan de cette thèse est bâti sur deux parties et dans chacune, deux grands axes d'analyse sont explorés. Tout d'abord, sont étudiées les conséquences de la complexité de ce droit technique et spécialisé opposable aux ERP qui heurte certains principes fondamentaux du droit puis les moyens d'y remédier. Ensuite, en complément, sont analysés les récents choix politiques, facteurs d'une évolution progressive (mais non exhaustive) d'un droit imparfait et en partie dépassé. Ce travail permet une étude théorique et analytique des sujets étudiés. Cependant, chaque rubrique ne peut être traitée qu'en s'appuyant sur ses références réglementaires qui sont complexes et en examinant les enjeux juridiques remis en cause.

Ainsi, la partie première porte sur l'analyse critique de la complexité technique et théorique du droit actuel et de ses ajouts. Certains ont été imposés par l'Union Européenne avec des textes de transposition, cependant les principales difficultés sont le résultat d'une législation nationale très technique comportant de multiples défauts. Ils sont connus et pourraient donc être corrigés mais cela n'est pas fait. Au contraire, ces faiblesses et cette complexité sont accentuées par la lourdeur des procédures administratives que doivent respecter les administrés et les agents des services publics. En outre, il faut s'interroger sur la politique de prévention qui est menée et se demander si elle est encore en adéquation avec les moyens humains, leur niveau de compétences et le coût des missions et des obligations

qu'elle impose. Au final, il en résulte un droit complexe qui n'assure plus une stabilité juridique, compte tenu du modèle choisi, imparfait par manque de clarté de la législation et difficile à respecter par les acteurs publics et privés de la sécurité du fait de son illisibilité.

Dans un titre premier, l'étude traite des défauts relevant de la politique de prévention ambitieuse et du modèle de droit choisi par les gouvernants. Actuellement, l'administration subit les conséquences de la prédominance des services publics dans cette mission que l'Etat veut régalienne. Le législateur fait supporter aux collectivités territoriales la totalité de la charge des moyens financiers et humains nécessaires pour assurer l'exécution et le contrôle exhaustif de l'application de la règle. Ceci est incompatible avec une politique de Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) <sup>(69)</sup>. Ainsi, une équation à plusieurs inconnues juridiques se pose : les dispositions législatives et réglementaires prises par l'exécutif sont-elles encore en rapport avec les moyens donnés à la fonction publique pour accomplir ses missions et sont-elles de nature à pérenniser un service public de qualité ? Les réponses par la négative pointeront les défauts de la politique de prévention qui est menée. Dans ce cas, les décideurs publics devraient revoir la portée du droit opposable aux ERP et mettre en adéquation les missions de contrôle de l'application du droit avec les moyens humains disponibles et compétents.

De plus, de nombreuses incohérences entravent directement l'application du droit. Certaines ont pour origine les difficultés rencontrées dès la lecture des textes réglementaires, ce qui engendre des incompréhensions et des complications, surtout pour les non spécialistes. D'autres anomalies imputables à la précipitation ou à des non-sens (voire des contradictions) dus au législateur font obstacle au respect de la règle. En l'absence de clarté du droit, si un litige de cet ordre est porté devant un tribunal administratif, le juge ne pourrait pas réfuter les arguments du demandeur, par exemple un chef d'établissement.

---

<sup>69</sup> Révisions Générales des Politiques Publiques de juin 2007 (remplacée en 2012 par la MAP : modernisation de l'action publique) : modernisation de l'action de l'Etat voulue par le Président de la République Nicolas SARKOZY.

Objectif : « Cette révision a pour ambition de remettre à plat l'ensemble des missions de l'État, sans tabou ni a priori, pour adapter les administrations aux besoins des citoyens. La révision vise à identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'État, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques. Les économies qui pourront être dégagées grâce aux réorganisations et à la diminution des effectifs permettront de financer le renforcement de certaines politiques et les grandes priorités du gouvernement. » (Dossier de presse des services du Premier Ministre).

MAP : Modernisation de l'action publique - thème central concernant la réforme et la modernisation de l'action de l'État autour de la nouvelle décentralisation.

Le titre second traite des facteurs qui entravent directement l'application du droit. Malgré les qualités reconnues au droit français, si on se réfère aux statistiques nationales concernant les incendies dans les ERP, ce sont, cependant, les facteurs négatifs de cette législation qui doivent interpeller les pouvoirs publics. L'intérêt général passe par une obligation de résultat, ce qui serait possible avec un droit précis et facilement compréhensible par les administrés.

La versatilité du législateur est souvent mise en cause. Sur certains sujets, les décideurs publics pratiquent une surenchère des mises en sécurité en complétant trop souvent des textes réglementaires ou en modifiant des normes qui deviennent ainsi trop techniques. En revanche, sur d'autres points importants, déjà signalés comme devant être corrigés, aucun changement n'est apporté aux dispositions réglementaires. Ces défauts favorisent l'instabilité du droit, ils risquent d'aggraver sa complexité en ne prenant pas en compte certains vides juridiques.

La lecture des normes juridiques reste un exercice pratique difficile pour les administrés et le fait qu'elles proviennent de diverses sources ne facilite pas l'application du droit opposable aux ERP. Il est notamment ardu, même si une procédure de dérogation est possible, d'adapter la législation aux établissements occupant des locaux anciens ou à des bâtiments construits selon des normes obsolètes. De même, en l'état actuel du droit, la lecture d'un procès-verbal de visite d'un ERP avec un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation ne permet pas à un chef d'établissement de définir les mesures correctives prioritaires qu'il doit prendre. En ne remédiant pas à l'illisibilité du droit, le législateur bafoue un de ses principes fondamentaux (égalité) et favorise les recours à la justice. Force est de constater d'ailleurs que, de plus en plus fréquemment, les citoyens font appel aux juridictions administratives pour régler leur litige avec les services publics.

La partie seconde porte sur l'analyse des derniers choix politiques qui semblent ne pas donner à cette législation les moyens pour permettre une évolution de ce droit incomplet et aux multiples défauts. Dans le contexte sécuritaire actuel, les gouvernants français doivent redéfinir les objectifs d'une nouvelle sécurité publique de qualité. Cela, d'ailleurs, devrait se faire à l'échelle européenne, tous les pays membres adopteraient des mesures communes pour assurer la protection des personnes et des biens dans les ERP qui sont de nos jours très vulnérables. C'est donc à ce niveau que ce sujet doit être traité.

Le titre premier de cette partie est consacré à la difficile mutation de l'actuel droit français vers un modèle européen. Les dernières décisions politiques ne montrent pas une réelle volonté de changement, en effet, les décideurs publics ne corrigent ni ne modifient les erreurs, pourtant nombreuses, de la législation. De plus, ils ont fait le choix d'une évolution progressive de la réglementation, ce qui est en contradiction avec la mutation rapide, voire brutale, de la société.

Il est pourtant indispensable que le législateur supprime en interne les anomalies recensées dans les textes en vigueur. Actuellement, les décisions se traduisent par des textes qui aboutissent à un nouveau modèle de droit sans fondement légal ni opposable aux tiers. Vouloir légiférer avec un « droit souple » est un enjeu difficile. Cependant, il faut revoir en priorité les textes existants qui vont à l'encontre des principes fondamentaux du droit car ils engagent la responsabilité de l'Etat devant les tribunaux administratifs. Pour cette raison, tout nouveau texte interne devrait être accompagné d'une étude sur sa légalité juridique et d'une mise à niveau des codes impactés.

La prévention contre les risques d'incendie et de panique est toujours une mission régaliennne. Cela semble anachronique, vu la situation de crise financière, les changements d'orientations politiques, la réorganisation administrative de l'Etat, le redécoupage du territoire national et la rationalisation des moyens et des tâches relevant du service public. Un certain libéralisme du droit s'impose car cette législation directive pèse lourdement sur les administrés et ce droit prescriptif ralentit le fonctionnement du service public. En abandonnant la charge de cette mission régaliennne, les décideurs publics pourraient faire évoluer ce droit et adopter celui libéral et jurisprudentiel en vigueur dans les pays anglo-saxons.

Dans le titre second de cette partie seconde sont analysées les nouvelles missions du législateur, il doit répondre aux nouveaux enjeux de sécurité et sûreté des citoyens et trouver les moyens pour y faire face. Que cette démarche se fasse en interne ou qu'elle soit communautaire, des moyens juridiques devraient l'accompagner, cependant, certaines dispositions existantes sont déjà des entraves à l'évolution du droit dans ce sens.

L'absence d'une culture de sécurité civique, capable d'assurer une prévention des risques et des interventions en situation de crise au profit des collectivités et de la population, est un frein à une évolution rapide d'un droit modernisé. Les quelques dispositions prises récemment concernant une citoyenneté participative <sup>(70)</sup> sont insuffisantes et trop tardives. Aujourd'hui, comme depuis de nombreuses années, l'Etat prend en charge les administrés et dirige son Administration.

Depuis peu, les menaces liées à des attaques terroristes ont fait prendre conscience de la nécessité d'assurer une sécurité globale des personnes et la protection des lieux ouverts au public. Pourtant, le législateur traîne à redéfinir et à élargir les missions des agents du service de sécurité incendie et d'assistance à personnes (SSIAP). Il apparaît essentiel que le statut des agents de sécurité et de sûreté soit modifié et que l'on leur accorde des compétences communes renforcées.

En l'état actuel du droit, il est impossible à la législation d'assurer dans tous les ERP la protection contre les risques d'incendie et de panique et surtout contre les menaces d'attentats. Les plus vulnérables de ces lieux publics sont principalement les locaux réservés pour des fêtes, les établissements de plein air, les grands centres commerciaux, les bâtiments classés aux monuments historiques, les établissements d'enseignement ou des espaces accueillant des manifestations événementielles. Certains ERP regroupant plusieurs de ces activités, les autorités préfectorales doivent élargir l'étude de sécurité publique, la nuancer et la renforcer pour toutes les demandes d'autorisation soit de construire un ERP soit d'organiser une manifestation publique (par exemple, dans ce cas, elles exigent que l'espace soit clôturé).

Le législateur confronté aux nouveaux enjeux de la sécurité du monde contemporain rencontre d'autres obstacles. En effet, la prévention contre les risques d'incendie et de panique reste limitée aux seuls établissements recevant du public, alors que des feux destructeurs se déclarent également dans les bâtiments d'habitation, les lieux de travail, les installations classées pour la protection de l'environnement et les immeubles de grande hauteur. Une simplification importante rendrait le droit plus lisible, il suffirait pour cela de regrouper toutes les mesures de sécurité les concernant.

---

<sup>70</sup> Circulaire n° 10CJ1117146J du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités Territoriales et de l'Immigration en date du 22 juin 2011, portant sur « Le dispositif de participation citoyenne ».

De plus, la législation est cantonnée au seul risque d'incendie, alors que d'autres menaces, notamment terroristes, visent les personnes et les biens et sont souvent plus meurtrières qu'un incendie. Pour la rendre plus efficace, des travaux juridiques des législateurs français et européens devraient approfondir les différents dispositifs.

En conclusion de ce travail de thèse, il ressort que malgré des sujets de préoccupations sécuritaires graves et communs aux Etats membres de l'Union Européenne, le gouvernement français ne semble pas juger urgent de faire évoluer le droit national dans ce domaine. Cependant, sa mutation vers un modèle plus libéral semblable à celui d'autres pays de l'Union est prévisible, d'autant plus qu'elle est techniquement réalisable.

Compte tenu du climat d'insécurité durable dans tous les pays, il semble essentiel d'instaurer un droit communautaire relatif à une sécurité qui inclurait celle de tous les citoyens européens. Pour cela, l'implication du Parlement Européen s'impose. L'absence de sa participation dans ce domaine constituerait une violation de la politique européenne de sécurité.

En 2014, cette volonté de construire une politique commune de sécurité sur la base d'un pacte européen pour « *renforcer la coopération antiterroriste* », avait été montrée par le Premier Ministre Manuel Valls, lors du mini-sommet Franco-Belge <sup>(71)</sup>. Par ailleurs, « *la France et l'Italie militent pour le renforcement des liens en matière de sécurité et de défense* » <sup>(72)</sup>. Si le Parlement Européen n'intervenait pas, cela serait de nature à fragiliser davantage cette institution car les citoyens mettraient en doute sa capacité d'apporter de véritables solutions aux problèmes fondamentaux.

---

<sup>71</sup> Article du journal le Parisien du 01 février 2016.

Site : <http://www.leparisien.fr/faits-divers/attentats-mini-sommet-franco-belge-pour-ameliorer-la-lutte-antiterroriste-01-02-2016-5504337.php>.

<sup>72</sup> Article du journal le Monde du 22 août 2016.

Site : [http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/08/22/mini-sommet-au-large-de-l-italie-pour-rapprocher-les-europeens\\_4985894\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/08/22/mini-sommet-au-large-de-l-italie-pour-rapprocher-les-europeens_4985894_3214.html).



**PARTIE PREMIERE : LE BILAN CONTRASTE DU DROIT OPPOSABLE AUX  
ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC**

En France, le référentiel normatif encadrant la sécurité des établissements recevant du public, communément appelés « ERP », est un droit écrit qui n'a jamais cessé d'être renforcé depuis la Révolution Française de 1789. Il constitue une section à part entière du droit puisque les parties législatives et règlementaires qui le composent sont établies dans le respect la Constitution du 4 octobre 1958<sup>(73)</sup>.

Il traduit la volonté politique d'assurer la sécurité des personnes et des biens qui s'inscrit dans la tradition française, celle d'un Etat républicain et démocratique protecteur des citoyens et c'est un droit régalien.

Veiller à la tranquillité publique est implicitement un devoir pour les pouvoirs publics. Ce principe découle de l'article 34 de la Constitution française<sup>(74)</sup> qui dispose que la loi est l'outil du législateur pour les « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* ». Ce point a été souligné par monsieur Marc-Antoine Granger<sup>(75)</sup> : « *le juriste est davantage porté à concevoir la sécurité comme un devoir de l'État.* »

Pour régir la vie en société, la loi reste la norme de référence privilégiée. Elle fixe les règles générales résultant d'une volonté collective qui sont parfois sanctionnées par la puissance publique. En cas de litige, il appartient aux juridictions, notamment à celles de l'ordre administratif<sup>(76)</sup> de trancher en s'appuyant sur le droit.

---

<sup>73</sup> La Constitution du 4 octobre 1958 comporte la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et la Charte de l'environnement de 2004.

<sup>74</sup> Article 34 de la Constitution française du 8 octobre 1958 : « *La loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ...* »

<sup>75</sup> GRANGER, Marc-Antoine, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *Revue de sciences criminelles (RSC)*, 2009, p. 273.

<sup>76</sup> « *L'ordre judiciaire est la partie de l'organisation judiciaire française qui règle les différends entre particuliers et connaît des instances pénales. Il se différencie de l'ordre administratif dont les juridictions connaissent exclusivement des différends opposant un particulier à l'État, ou à un service public, et pour la solution desquels il est fait appel aux règles du droit public.* » Définition du dictionnaire du droit privé de Serge BRAUDO.

Lorsque la loi est conforme à la Constitution, et elle devient juridiquement incontestable après sa promulgation. De ce fait, l'Etat agit le plus souvent en légiférant pour imposer des actions administratives <sup>(77)</sup> et civiles <sup>(78)</sup>. C'est ce qu'il fait notamment dans le domaine de la sécurité des personnes et de la protection des biens où l'ordonnancement des textes respecte la hiérarchie des normes fondée sur le principe de Hans Kelsen <sup>(79)</sup>.

Néanmoins, le professeur Pascal Puig <sup>(80)</sup> a observé « *qu'aujourd'hui est remise en cause une certaine conception de la hiérarchie des normes, celle d'un système hiérarchique conçu comme un ensemble explicatif global et complet de l'ordre juridique. Ce système est mis en échec tant par les incertitudes qu'il fait naître que par le désordre qui règne en son sein.* »

Jusqu'à présent, la suprématie des normes juridiques inscrites dans le droit interne français semblait incontestable mais actuellement, la règle constitutionnelle du droit européen s'impose aux législateurs des Etats membres. En effet, « *le droit communautaire est supérieur au droit national* » comme en dispose l'article 55 de la Constitution de 1958 <sup>(81)</sup>.

---

<sup>77</sup> Actions administratives de l'Etat : Il s'agit des différentes règles juridiques s'imposant dans tous les cas et régissant toute l'activité administrative des personnes aussi bien publiques que privées.

<sup>78</sup> Actions civiles de l'Etat : Il s'agit d'un droit commun appartenant à tous les citoyens d'une nation qui régit les droits et les devoirs. En effet, comme le précise la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *la loi est l'expression de la volonté générale.* »

<sup>79</sup> KELSEN, Hans, juriste Hongrois (1881-1973) à l'origine de la « théorie pure du droit ». Il est le fondateur du normativisme et du principe de la hiérarchie des normes. Elle « *visé à expliquer de façon objective tout système juridique en fonction de l'ordonnancement des différentes normes et sources du droit, assurant ainsi une explication rationnelle et fonctionnelle au principe de hiérarchie des normes et du droit international public.* »

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Hans\\_Kelsen](https://fr.wikipedia.org/wiki/Hans_Kelsen)

<sup>80</sup> PUIG, Pascal, « Hiérarchie des normes : du système au principe », *revue du droit du travail (RDT) Civil* n° 4, 14 décembre 2001, p. 749.mlk

<sup>81</sup> Article 55 de la Constitution de 1958 : « *les traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ».

Des textes de transposition <sup>(82)</sup> traitant de la sécurité dans les établissements recevant du public sont obligatoires pour permettre un processus de normalisation qui doit aboutir à l'application des directives européennes. Dans ce but, les dispositions du droit de l'Union Européenne sont regroupées dans deux traités fondamentaux des institutions politiques : le traité sur l'Union Européenne de Maastricht <sup>(83)</sup> (dit traité de l'UE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne de Lisbonne <sup>(84)</sup> (dit traité du FUE). Assurer la sécurité des citoyens européens est un problème majeur pour tous les gouvernements et à terme les solutions ne seront qu'à l'échelle européenne.

Actuellement, les textes du droit opposable aux ERP diffèrent d'un Etat à l'autre. Le modèle français est particulier du fait qu'il est directif, exhaustif, coercitif et prescriptif à l'encontre des constructeurs, maîtres d'ouvrage et chefs d'établissements. De plus, au code de la construction et de l'habitation <sup>(85)</sup> qui constitue le socle référentiel de la prévention contre les risques d'incendie et panique dans les ERP et cherche à assurer la sécurité des personnes et la protection des biens <sup>(86)</sup>, d'autres dispositions réglementaires s'ajoutent, se croisent ou impactent des textes relevant de codes différents qu'il faut également appliquer.

Cela n'est pas sans difficulté car il existe parfois des contradictions entre les codes. Ainsi des dispositions, imposées par le code de la construction et de l'habitation, s'opposent à des mesures relevant des codes du travail, du patrimoine, du tourisme, de l'environnement, ou encore des assurances.

---

<sup>82</sup> Décision n° 2004-496 DC du Conseil Constitutionnel du 10 juin 2004 portant sur la loi pour la confiance dans l'économie numérique : « *la transposition en droit interne d'une directive communautaire résulte d'une exigence constitutionnelle à laquelle il ne pourrait être fait obstacle qu'en raison d'une disposition expresse contraire de la Constitution ; qu'en l'absence d'une telle disposition, il n'appartient qu'au juge communautaire, saisi le cas échéant à titre préjudiciel, de contrôler le respect par une directive communautaire tant des compétences définies par les traités que des droits fondamentaux garantis par l'article 6 du Traité sur l'Union européenne.* »

Site : <http://www.justice.gouv.fr/europe-et-international-10045/les-caracteristiques-du-droit-communautaire23499.html>

<sup>83</sup> Traité sur l'Union Européenne (dit TUE) de Maastricht (accord du Conseil européen de décembre 1991) signé par l'ensemble des membres de l'Union Européenne le 7 février 1992 à Rome.

<sup>84</sup> Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (dit TFUE) de Lisbonne entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009. Il portait avant cette date le nom de traité instituant la Communauté Européenne ou traité CE et a été signé les six pays fondateurs le 25 mars 1957.

<sup>85</sup> Articles R123-1 à 55 du code la construction et de l'habitation.

<sup>86</sup> Loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection des forêts contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs a défini la sécurité civile dans son article premier : « *La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.* », Journal officiel du 23 juillet 1987, p. 8199.

Les situations extrêmes, notamment après un incendie meurtrier, relèvent du code pénal. Celui-ci apporte lui aussi une plus-value en la matière, comme l'a souligné le professeur Yves Mayaud <sup>(87)</sup> « *toutes les infractions ont une raison d'être, un objet de protection, ce qu'il est classique de présenter en termes de valeurs sociales. Cette référence aux dites valeurs est techniquement très utile, notamment pour aider à l'interprétation des textes les plus obscurs, ou encore pour résoudre les conflits de qualifications* »

Ainsi, le temps écoulé depuis leur parution et les multiples ajouts aux textes ont rendu ce droit complexe et peu compréhensible à ceux qui doivent le mettre en pratique. L'ensemble de ses utilisateurs, à l'unanimité, estiment que la législation règlementant les ERP est imparfaite. En effet, dans ses parties administratives et techniques, certaines anomalies apparaissent dans les textes opposables aux tiers. Elles accentuent leur complexité, altèrent l'application du droit et vont à l'encontre de certains principes fondamentaux du droit français et communautaire.

## **TITRE I : Les limites du droit applicable aux ERP**

Concernant la sécurité des personnes et la protection des biens dans les établissements recevant du public, les pouvoirs publics <sup>(88)</sup> ont fait le choix d'instaurer une législation empirique. Son caractère exhaustif lui confère une particularité qui la différencie du droit en vigueur dans les pays voisins. Ainsi, concernant les normes juridiques françaises opposables aux ERP, la partie législative du code de la construction et de l'habitation est constituée de seulement quatre articles alors que sa partie réglementaire en compte cinquante-cinq.

Du fait de sa mission régaliennne, l'Etat reste le garant de la sécurité de la nation mais aussi des personnes et des biens notamment dans les ERP. Toutefois, cela rend la réglementation pesante et complexe lorsqu'il s'agit de la mettre en place pour lutter contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP.

---

<sup>87</sup> MAYAUD, Yves, « *L'identification de l'obligation de sécurité* », RSC, 2002, p. 104.

<sup>88</sup> « *Les pouvoirs publics regroupent des fonctions régaliennes de l'Etat, comme la défense, la justice, la sécurité publique et les forces de l'ordre (armée, police et gendarmerie). Cette thématique intègre également les Affaires étrangères et européennes ; à cela s'ajoutent les activités des institutions françaises, y compris celles de la Cour des Comptes* » définition donnée par la Cour des Comptes.

Cependant, l'Etat n'est plus le seul à prendre les décisions. En effet, suite à la déconcentration <sup>(89)</sup> des moyens et des services de l'Etat et à la décentralisation <sup>(90)</sup> de 1982, le maintien de la sécurité dans les ERP n'est plus son domaine exclusif. Les collectivités territoriales y contribuent, notamment les élus des communes et principalement leur maire. Cependant, ceux-ci restent placés sous l'autorité des préfets et une confusion au sujet de l'autorité responsable est quelquefois possible lorsqu'il s'agit de la sécurité-sûreté des lieux publics. Elle risque de compliquer les missions car il faut au préalable non seulement déterminer les moyens nécessaires mais surtout désigner celui qui les chapeaute.

Les autorités de police des ERP prennent les décisions après que des avis techniques lui ont été donnés. Les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) sont impliqués en tant que garants de la prévention dans les établissements recevant du public. En effet, selon les dispositions de la loi du 5 mai 1996 <sup>(91)</sup>, ils assurent des missions de contrôle et de conseils techniques portant sur l'application de la règle.

Concernant la sécurité des ERP, les collectivités territoriales ont une obligation de résultats. Elles doivent assurer le suivi des études de dossiers relatifs aux demandes d'autorisation de travaux dans les ERP. Dans ce cas, elles appliquent le code de l'urbanisme. Les visites de sécurité, effectuées avant l'ouverture au public d'un établissement puis périodiquement, veillent au respect des règles du code de la construction. Malgré la déconcentration et la décentralisation, le pouvoir central continue de contrôler l'implication des communes. Il demande en effet aux préfets de faire remonter à la Direction de la Sécurité Civile (DSC) les bilans annuels des travaux des commissions de sécurité.

---

<sup>89</sup> BECET, Jean-Marie, Professeur de droit public à l'université de Bretagne occidentale a défini la déconcentration dans « Les institutions administratives » dans *Economica*, 4<sup>ème</sup> édition de 1977, comme étant « une modalité de la centralisation. Elle consiste à accorder à des organes non centraux un pouvoir de décision limité, étant donné que les agents sont soumis au pouvoir hiérarchique d'une autorité centrale compétente. »

<sup>90</sup> Auteur d'un rapport sur l'organisation décentralisée de la République, René GARREC définit la décentralisation en ces termes : « La décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'Etat à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion ».

<sup>91</sup> Loi n° 96-369 du 5 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, Journal officiel n° 105, 4 mai 1996, p. 6728.

« Les pouvoirs publics regroupent des fonctions régaliennes de l'Etat, comme la défense, la justice, la sécurité publique et les forces de l'ordre (armée, police et gendarmerie). Cette thématique intègre également les Affaires étrangères et européennes ; à cela s'ajoutent les activités des institutions françaises, y compris celles de la Cour des Comptes » définition donnée par la Cour des Comptes.

La plupart des personnes méconnaissent cette législation. Pourtant le droit régissant les rapports entre les hommes est présent à tous les niveaux et il est censé protéger tous les individus comme le prévoit le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 <sup>(92)</sup>. En réalité, les personnes qui doivent l'appliquer n'en retiennent que sa complexité. Il est vrai que les quelques 1 137 articles <sup>(93)</sup> qui définissent le droit encadrant la sécurité des établissements recevant du public forment un ensemble volumineux où se perdent les non-spécialistes.

Les multiples ajouts pour préciser les textes sont en partie la cause de la complexité du droit et cette imperfection est accentuée depuis une dizaine d'années par le rôle prédominant de l'Etat et de ses services.

Pour la majorité des citoyens, les difficultés d'application de la règle découlent exclusivement de certaines incohérences contenues dans la réglementation. Leur étude, du fait que les décideurs publics ne les corrigent pas, tend à prouver que le législateur ne se préoccupe pas du principe de clarté du droit opposable aux ERP. Cela n'est pas sans risque pour l'Etat car des administrés peuvent porter plainte auprès d'un tribunal administratif.

D'autre part, une analyse des contraintes administratives que les dispositions réglementaires imposent aux élus locaux et aux agents du service public concernés est nécessaire pour démontrer que cette complexité pèse aussi sur le secteur public. En outre, certains choix politiques sont incompatibles avec les objectifs initiaux du droit dans ce domaine et sur le plan juridique, certaines orientations sont de nature à fragiliser la qualité du service public.

---

<sup>92</sup> Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.* »

<sup>93</sup> Rapport n° 014-047/13-083 bis/n° 2013-172R de juin 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration, portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, adressé au ministère de l'Intérieur, synthèse, p. 5.

## **Chapitre I : La complexité du cadre institutionnel**

La gestion publique du droit opposable aux établissements recevant du public est entravée par son propre vieillissement. Toutefois, même si le fond de la législation a peu évolué depuis plus d'un demi-siècle, son cadre institutionnel a subi des mutations profondes avec le processus de décentralisation entrepris depuis une trentaine d'années. En effet, des compétences de l'Etat ont été transférées aux collectivités territoriales.

La sécurité des citoyens, notamment dans les établissements recevant du public, est à présent sous la responsabilité de cette administration décentralisée. Cependant, elle reste sous le contrôle de l'Etat qui impose des contraintes successives et n'a jamais affaibli l'importance des services publics mis en place pour assumer cette fonction régaliennne.

Ainsi, la prédominance de l'Etat structure ce système autocentré et hiérarchisé et jusqu'à présent la politique des gouvernants s'accorde avec celle de cette prévention. « *La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations.* »<sup>(94)</sup>. La loi doit en tenir compte en s'appuyant également sur les retours d'expérience des événements meurtriers, par exemple les tempêtes qui ont traversé la France en 1999, l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001, les inondations dans le Gard en 2002, ou le phénomène de la canicule en 2003. Cependant, de récentes décisions adoptées font apparaître des distorsions alarmantes entre les missions imposées et les moyens disponibles pour accomplir ce service public.

Elles ont pour objectif principal de donner une place importante à l'engagement responsable du citoyen ainsi que de préciser les responsabilités de l'Etat en matière de planification, conduite opérationnelle et prise en charge des secours. Elles ont également modifié le statut des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) et les conditions d'emploi des sapeurs-pompiers.

---

<sup>94</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 portant sur la modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, p.14626, texte n° 3.

En raison de sa proximité, la commune est le premier niveau d'organisation pour faire face à un événement. Elle s'intègre dans un dispositif qui en compte trois autres : départemental, zonal et national. Dans ce dernier cas, l'Etat peut développer le dispositif en déployant des moyens supplémentaires ou spécifiques mais l'interlocuteur du maire reste toujours le préfet du département.

C'est la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Risques Courants (DGSCGC), placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, qui est chargée de l'évaluation, de la préparation, de la coordination et de la mise en œuvre des mesures de protection, d'information et d'alerte des populations. Elle doit également prévenir les risques civils de toute nature et planifier des mesures de sécurité civile. Au niveau national, elle garantit la cohérence générale de la Sécurité Civile en définissant la doctrine et en coordonnant les moyens <sup>(95)</sup>. C'est par arrêté que sont définies l'organisation et les attributions de la DGSCGC.

L'objectif principal de cette récente réorganisation a été de poursuivre la modernisation du ministère de l'Intérieur dans cette période de la crise, de renforcer sa capacité d'anticipation et d'action ainsi que de reconnaître la Sécurité Civile parmi les acteurs institutionnels de la sécurité.

Au sein de la DGSCGC, le suivi des affaires relatives à la sécurité contre l'incendie dans les ERP relève de la direction des sapeurs-pompiers et de sa sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours.

La direction des sapeurs-pompiers contribue à la cohérence du dispositif national de sécurité civile. Elle veille à la maîtrise du cadre juridique des actions des services d'incendie et de secours, au suivi de leur gouvernance, à la mise en œuvre des outils de pilotage nationaux. Elle définit les doctrines et les réponses opérationnelles, s'occupe de la formation et de l'animation des réseaux des acteurs de la sécurité civile et élabore en outre la réglementation relative à la prévention des risques d'incendie.

---

<sup>95</sup> Décret n° 2011-988 du 23 août 2011 modifiant le décret n° 85-1057 du 2 octobre 1985 modifié relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, Journal officiel n° 0196 du 25 août 2011, texte n° 8.



Plus précisément, son bureau de la réglementation incendie et de gestion des risques courants (BRIRC) est chargé des affaires relatives à la prévention contre les incendies dans les établissements recevant du public (ERP) et les immeubles de grande hauteur (IGH). Il appartient à ce bureau, d'une part, d'engager les modifications du règlement de sécurité contre l'incendie et d'autre part, de suivre les questions liées à la sécurité incendie des matériaux de construction. En partenariat avec le ministère chargé du Logement et de l'Habitat durable, ses agents participent à la définition des règles de sécurité incendie applicables dans les immeubles d'habitation.

Ainsi, en 2014, le BRIRC a participé aux travaux confiés par le Ministre de l'Intérieur à l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) concernant la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur. Cette mission a rendu un rapport <sup>(96)</sup> portant sur une analyse de la politique de prévention et des principaux défauts recensés dans la réglementation en vigueur.

En conclusion, ce document préconise cinquante-cinq recommandations pour améliorer, simplifier, corriger et gouverner la législation existante. Parmi celles-ci, de nombreuses concernent la prévention et les défauts du modèle de droit français. Il insiste sur la nécessité d'une implication plus importante des moyens humains des services de l'Etat au niveau national et de la fonction publique territoriale au niveau local.

La prédominance de l'Etat reste importante dans le suivi des affaires relatives à la sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP et elle ne s'exerce pas sans contraintes. Il faudrait surtout que l'Etat assume toutes ses responsabilités. Tout particulièrement, la qualité du service public devrait reposer sur la mise place d'un personnel compétent et de moyens matériels suffisants pour, par exemple, élaborer ou renforcer une réglementation claire et lisible.

---

<sup>96</sup> Rapport du ministère de l'Intérieur – Inspection Générale de l'Administration, ministère des affaires sociales - Inspection Générale des Affaires Sociales, n° 014-047/13-083 bis/01 2013-172R de juin 2014, portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

L'Etat devrait prendre toutes les mesures pour garantir la prise en charge efficace de cette fonction qui est régaliennne, notamment lorsqu'il s'agit de contrôler l'application du droit. Dans ce cadre, l'identification des organismes publics impliqués ainsi que leurs missions et compétences exigent un droit explicite. Cependant, l'analyse de celui-ci démontre qu'il présente des défauts conséquents. De plus, il est impossible que cette mission régaliennne soit correctement accomplie car les gouvernements successifs diminuent les effectifs des fonctionnaires sans rationaliser leurs obligations.

### **Section 1 : La prééminence de l'administration de l'Etat**

La notion de sécurité civile est précisée dans l'article L.112-1 du code de la sécurité intérieure<sup>(97)</sup> (CSI) et reprise dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 2004<sup>(98)</sup> relative à la modernisation de la sécurité civile : « *la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées* ».

En complément, « *certaines compétences ne sont exercées que par l'État, qui s'est vu conférer par la loi le devoir d'assurer le principe républicain de l'égalité des citoyens devant le service public, en vertu duquel tout citoyen, où qu'il soit sur le territoire national, et a fortiori s'il est en situation de détresse, est assuré de recevoir le même service.* »<sup>(99)</sup> En

---

<sup>97</sup> Article L112-1 du code de la sécurité intérieure : « *La sécurité civile, dont l'organisation est définie au livre VII, a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique au sens de l'article L111-1 et avec la défense civile dans les conditions prévues au titre II du livre III de la première partie du code de la défense.* »

<sup>98</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-811 de 13 août 2004 relatif à la loi de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, page 14626, texte n° 3 : « *La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.* »

<sup>99</sup> Audition, ouverte à la presse, de madame Michèle ALLIOT-MARIE, Ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan. Mission d'évaluation et de contrôle. Services départementaux d'incendie et de secours. Séance du mardi 9 juin 2009. Compte rendu n° 51 sous la Présidence de monsieur David HABIB.

France, le droit opposable aux ERP rentre dans ce cadre. En effet, il s'applique sur l'ensemble du territoire, de manière générale et impersonnelle, il est le résultat de la volonté collective et a une force contraignante et permanente.

Il est à noter que l'Etat dirigiste n'a pas cherché à y intégrer les particularismes des collectivités territoriales. Les lois promulguées dans les domaines administratifs et techniques visant la sécurité des personnes et des biens en cas d'incendie sont applicables dans leur totalité et sans exception sur l'ensemble du territoire. En conséquence, tous les services centralisés, déconcentrés ou décentralisés concernés de l'Etat doivent respecter les dispositions réglementaires et veiller à leur application. Le rôle des maires se trouve ainsi amoindri, comme l'a fait remarquer en 2014 la Préfète de la Vienne dans le guide pratique à l'usage des maires « *la réglementation parfois complexe peut faire perdre de vue le rôle du maire dans ce domaine si sensible* »<sup>(100)</sup>. Pour pallier cela, il appartient aux décideurs publics de définir une politique de prévention cohérente, notamment en imposant des mesures de nature à garantir la qualité du service public.

Pour vérifier la cohérence des moyens publics impliqués, il est nécessaire de faire une analyse qui mette en parallèle les défauts de la législation et ses retombées juridiques. En effet, chaque anomalie maintenue par ce système complexe a une incidence sur la clarté juridique du droit ou sur son égalité entre les citoyens. De plus, les décisions de la politique de prévention doivent être en accord avec les moyens et les compétences des agents que l'administration détache pour remplir les missions dévolues aux autorités de police des ERP.

Ces anomalies apparaissent principalement à cause de l'organisation administrative verticale dans laquelle les instances décisionnelles ne peuvent plus communiquer entre elles et du fait de la place ambiguë donnée aux élus locaux dans le dispositif du contrôle des ERP. Contribuent également à ce déséquilibre l'absence d'une complémentarité des moyens publics représentés et l'implication prépondérante des agents des services départementaux d'incendie et de secours.

---

<sup>100</sup> BARRET, Christine, Préfète de la Région Poitou-Charentes, Préfète de la Vienne. Article : « la sécurité dans les établissements recevant du public », Guide à l'usage des maires, Edition 2017, p. 2.

### Sous-section A) Les missions des instances décisionnelles

En Europe, le Royaume-Uni est reconnu comme le pays ayant le droit le plus libéral. Ceci se vérifie pour ce qui concerne la sécurité des ERP. Il a mis en place une législation applicable sur l'ensemble du territoire, tout en maintenant certaines règles locales. Comme dans tous les pays nordiques, sa particularité repose sur le fait qu'en cas d'incendie, les objectifs de la prévention ne visent que la protection et la mise en sécurité des personnes.

Pour sa part, l'Allemagne a une organisation qui prend davantage en compte les mutations de la société. En effet, administrativement, chacun des seize länder est libre de décider des mesures pour assurer la sécurité contre les risques d'incendie. Ils ont de même le choix des moyens à mettre en œuvre pour contrôler l'application de leur législation. Toutefois, un droit fédéral traitant de ce problème s'est progressivement mis en place, c'est aujourd'hui un code rigide imposant des dispositions générales qui servent de guide commun à tous les länder. Les objectifs principaux sont la protection des personnes et des biens. Ce sont les mêmes que ceux du législateur français avec toutefois une nuance : en cas d'incendie, des mesures sont prévues pour assurer la sauvegarde des animaux.

Comme en Allemagne, en France, priorité est donnée à la sauvegarde des vies humaines en assurant l'évacuation sûre et rapide du public <sup>(101)</sup> et à la protection des biens en évitant la propagation de l'incendie <sup>(102)</sup>. Pour y parvenir, l'Etat s'appuie sur une organisation administrative verticale qui gère la prévention contre les risques d'incendie dans les ERP. Au sein de la Direction Générale de la Sécurité Civile, la sous-direction des services d'incendie et la direction des sapeurs-pompiers élaborent le cadre juridique qui structure l'ensemble et notamment les missions des services d'incendie et de secours. En liaison avec d'autres

---

<sup>101</sup> Article R123.4 du code de la construction et de l'habitation : « *Les bâtiments et les locaux où sont installés les établissements recevant du public doivent être construits de manière à permettre l'évacuation rapide et en bon ordre de la totalité des occupants ou leur évacuation différée si celle-ci est rendue nécessaire* ».

<sup>102</sup> Article R123.6 du code de la construction et de l'habitation : « *L'aménagement des locaux, la distribution des différentes pièces et éventuellement leur isolement doivent assurer une protection suffisante, compte tenu des risques courus, aussi bien des personnes fréquentant l'établissement que de celles qui occupent des locaux voisins.* ».

administrations, le bureau de la réglementation incendie et des risques courants a en charge d'organiser la prévention, de participer à des missions interministérielles relevant de la sécurité et de préparer l'élaboration des textes. <sup>(103)</sup>

Malgré la décentralisation, l'omniprésence de l'Etat se ressent encore à ce niveau. Dans un rapport, le sénateur Alain Lambert le fait d'ailleurs remarquer : « *après trois décennies de décentralisation française, l'État demeure paradoxalement très présent dans un certain nombre de secteurs, pourtant transférés aux collectivités territoriales.* » <sup>(104)</sup>

De plus, depuis 2014, les pouvoirs publics ont opéré des changements importants dans le domaine de la sécurité, le principal étant le non renouvellement d'une instance décisionnelle au niveau national. Cette décision du Ministre de l'Intérieur a altéré la cohérence d'une organisation existant depuis plus de soixante-dix ans.

#### *a) L'élaboration de la réglementation*

En tant qu'autorité de police de droit commun <sup>(105)</sup>, le Ministre de l'Intérieur est le premier garant de la sécurité du public dans les ERP, les immeubles de Grande Hauteur (IGH), les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et les bâtiments d'habitation.

Ses fonctions sont définies par l'article 21 de la Cinquième Constitution <sup>(106)</sup> du 4 octobre 1958. Sous son autorité, certains ministères ou secrétariats d'Etat, comme ceux du tourisme, de la justice, de l'environnement, ... « *fixent, après consultation de la commission centrale, les règles de sécurité et les modalités de contrôle applicables :*

---

<sup>103</sup> Article 7 de l'arrêté du 23 novembre 2016, portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, Journal officiel n° 0277, 19 novembre 2016, texte n° 15.

<sup>104</sup> Rapport d'information n°495 (2009-2010) de Messieurs LAMBERT, Alain, DETRAIGNE, Yves, MEZARD, Jacques et SIDO, Bruno sur un nouvel atout pour les collectivités territoriales : « La mutualisation des moyens fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales », déposé au Sénat le 25 mai 2010.

<sup>105</sup> Autorité de police de droit commun : Conseil d'Etat du 21 octobre 2011, Association de défense des usagers et des professionnels de la location de voiture à double commande et autres, n° 336855.

<sup>106</sup> Constitution du 4 octobre 1958, Titre III : le Gouvernement, article 21 : « *Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.* »

- *aux locaux qui, étant situés sur le domaine public du chemin de fer, sont rigoureusement indispensables à l'exploitation de celui-ci ;*
- *aux établissements pénitentiaires ;*
- *aux établissements militaires désignés par arrêté du ministre de l'Intérieur et du ministre des armées. »<sup>(107)</sup>*

Du fait de la centralisation, c'est à Paris, Place Beauvau que la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) regroupe des experts techniques et juridiques dans ce domaine <sup>(108)</sup>. Ils sont sous les ordres du Président de la République pour qui la sécurité est un pouvoir propre <sup>(109)</sup> et du Premier Ministre.

Pour le compte du ministère de l'Intérieur, les experts étudient, à l'échelle nationale, des événements liés aux incendies. A partir de ces études, la DGSCGC établit des statistiques en insistant particulièrement sur les causes. Ces données et leurs analyses permettent de préciser et donc d'améliorer la partie réglementaire des textes en vigueur. Sur cette base, sont publiées ensuite des circulaires au Bulletin Officiel du Ministère de l'Intérieur (BOMI) <sup>(110)</sup>.

En revanche, la Direction Générale ne détient pas le pouvoir de police générale. Elle ne peut donc avoir qu'une compétence réglementaire en matière de sécurité civile et de prévention dans les ERP, puisque d'autres textes instaurent des polices spéciales.

---

<sup>107</sup> Article R123.17 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>108</sup> Organigramme de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises - Bureau d'animation des conseillers, des experts et des chargés de mission du Directeur général. Bureau de la Réglementation Incendie et des Risques de la Vie Courante.

<sup>109</sup> Pouvoir propre ou domaine réservé : innovation de la Constitution de 1958, Il s'agit de pouvoirs que le Président de la République exerce sans contreséing.

<sup>110</sup> Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur créé par le ministre de l'Intérieur Christian BONNET, le 11 septembre 1980, Journal officiel du 24 septembre 1980, p 58512.

Pour l'aider à prendre les mesures d'exécution et de contrôle de l'application du droit, le Ministre de l'Intérieur disposait à ses côtés d'une commission centrale de sécurité <sup>(111)</sup> (CCS) mais celle-ci fut supprimée le 6 juin 2014.

Son rôle était pourtant très utile, « *la commission centrale de sécurité est appelée à donner son avis sur toutes les questions relatives à la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements soumis aux chapitres II et III du titre II du livre I<sup>er</sup> ainsi que sur toutes les questions que le ministre de l'Intérieur soumet à son examen. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de modification du règlement de sécurité.* » <sup>(112)</sup>

De plus, « *dans le cas d'utilisation de procédés de construction destinés à être répétés, lorsque les projets de base doivent être acceptés ou agréés par le ministre intéressé, ils doivent être en outre soumis à l'avis de la commission centrale de sécurité.* » <sup>(113)</sup>

---

<sup>111</sup> Article R123.29 du code de la construction et de l'habitation : « *Il est créé auprès du ministre de l'intérieur une commission centrale de sécurité. Cette commission, dont les membres sont nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur, comprend :*

- *Des membres permanents, à savoir :*
  - *quatre représentants du ministre de l'Intérieur ;*
  - *deux représentants du ministre chargé de la construction et de l'habitation ;*
  - *un représentant de chacun des ministres chargés respectivement de l'éducation, de la culture, des installations classées, de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, de la santé, du travail, de l'information, de la jeunesse et des sports, du tourisme ;*
  - *le préfet de Paris ;*
  - *le préfet de police ;*
  - *deux préfets désignés par le ministre de l'Intérieur ;*
  - *deux maires désignés par le ministre de l'Intérieur ;*
  - *deux conseillers généraux désignés par le ministre de l'Intérieur ;*
  - *le général commandant la brigade des sapeurs-pompiers de Paris ;*
  - *l'architecte en chef et le directeur du laboratoire central de la préfecture de police ;*
  - *l'ingénieur général, chef du service technique des travaux neufs, l'ingénieur général, chef du service des bâtiments, et l'architecte général de la ville de Paris ;*
  - *le président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers ;*
  - *un représentant de l'union technique de l'électricité ;*
  - *un représentant de l'association technique du gaz de France ;*
  - *cinq membres désignés par le ministre de l'intérieur en raison de leur compétence ;*
- *Des membres qui ne sont appelés à siéger que pour les affaires de leur compétence, à savoir :*
  - *le directeur général du centre national de la cinématographie ;*
  - *deux représentants des exploitants des établissements de spectacles ;*
  - *deux représentants des exploitants des autres établissements ;*
  - *deux représentants du personnel des établissements de spectacles ;*
  - *deux représentants du personnel des autres établissements ;*
  - *un représentant de l'institut national de la consommation ;*
  - *le cas échéant, tout représentant des ministres qui ne sont pas désignés ci-dessus.* »

<sup>112</sup> Article R123.31 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>113</sup> Article R123.15 du code de la construction et de l'habitation.

En outre, en référence à l'instruction technique n° 263 relative à la construction et au désenfumage des volumes libres intérieurs dans les ERP, les réalisations présentant des configurations particulières devaient être examinées par la commission centrale de sécurité.

De par ses prérogatives, notamment le fait que « *le ministre de l'intérieur, après avis de la commission centrale de sécurité, peut constituer au sein de cette commission une sous-commission permanente et des sous-commissions techniques dont il fixe les attributions. Ces sous-commissions peuvent recevoir des délégations de la commission centrale* <sup>(114)</sup> » la commission centrale de sécurité occupait une place importante dans le système décisionnel central.

La raison avancée pour justifier cette suppression (coût de fonctionnement élevé) fut contestée. Outre le fait qu'officiellement « *aucune rémunération n'est prévue pour les participants, ni prise en charge de frais quelconques. La commission centrale de sécurité ne dispose pas de budget spécifique. Les coûts de fonctionnement de la commission centrale de sécurité sont donc infimes si l'on veut bien les comparer aux enjeux considérables en matière de sécurité du public* » <sup>(115)</sup>. Le Directeur Général de la Sécurité Civile avait tenté de calmer les esprits en affirmant que « *cette décision, qui entraîne une rupture avec les habitudes anciennes, est l'occasion de mettre en place de nouvelles procédures de consultation et de concertation.* »

Sa suppression <sup>(116)</sup> avait en outre suscité de multiples questions concernant son remplacement :

- Qui serait habilité à interpréter et modifier le règlement de sécurité ?
- Qui allait répondre aux interrogations des commissions départementales ?
- Comment gérer les projets répétitifs et les agréments ?

---

<sup>114</sup> Article R123.42 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>115</sup> Réponse donnée par le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable à un député, QEAN 11074 réponse du 9 avril 2013.

<sup>116</sup> Décret n° 2014-597 du 6 juin 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'intérieur, Journal officiel n° 0131, 7 juin 2014, p. 9625, texte n° 22 : « *Les commissions consultatives mentionnées en annexe au présent décret sont renouvelées pour une durée d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent décret* » mais, la commission centrale de sécurité n'y figure plus.



- Cette décision est-elle une remise en question du régime prescriptif actuel ?
- Une plus grande place serait-elle offerte à une approche alternative comme l'ingénierie de sécurité incendie ?

Cependant, après deux années, il s'avère que les réponses apportées à ces questions ne permettent pas de définir clairement la nature du changement voulu par les décideurs publics. A la lecture des recommandations n° 17 et 18 <sup>(117)</sup> du rapport de l'IGA de septembre 2014, le ministère de l'Intérieur n'a pas réagi.

Un courrier du ministère de l'Intérieur du 13 juin 2014 avait informé les préfetures, les services départementaux d'incendie et de secours et les services interministériels départementaux de la protection civile de cette suppression. Cependant, depuis cette date, ces services ont toujours la possibilité de consulter la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise pour toutes les questions touchant la compréhension de la réglementation, pour les demandes de dérogation aux textes en vigueur ou pour les dossiers concernant des projets spécifiques.

Cette mission de la Commission Centrale de Sécurité est donc dévolue à la Direction de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC), plus précisément à son bureau de la réglementation incendie et des risques courants (BRIRC) qui dépend de la Direction des sapeurs-pompiers. Toutefois pour pallier cette suppression, les divers services concernés reçoivent du ministère de l'Intérieur <sup>(118)</sup> des informations détaillées ou des notes d'information <sup>(119)</sup>, sans valeur juridique.

---

<sup>117</sup> Recommandation n° 17 du rapport de l'Inspection Générale de l'Administration : « *Mettre en place de nouvelles modalités d'apport d'expertise et de concertation afin d'assurer des fonctions assignées jusqu'alors à la commission centrale de sécurité.* »

Recommandation n° 18 : « *Etudier l'opportunité de la suppression de l'agrément et de l'habilitation par le ministère de l'Intérieur compte tenu de l'accréditation par la COFRAC.* »

<sup>118</sup> Message du 28 octobre 2016 ayant pour objet « la situation des ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil ».

<sup>119</sup> Note d'information du 15 avril 2016 ayant pour objet « la protection contre l'incendie des façades ».

Toutefois, cela reste insuffisant et comme l'a rappelé l'Inspection Générale de l'Administration au Ministre de l'Intérieur dans son rapport de 2014 : « *Au risque de l'évidence, la mission souligne la nécessité de tirer rapidement les conséquences de la suppression de la commission centrale de sécurité.* »<sup>(120)</sup>

Il conviendrait d'instaurer une Commission Nationale de Sécurité (CNS), présidée par le Ministre de l'Intérieur ou son représentant et composée de membres appartenant aux ministères en charge des questions de sécurité générale dans les ERP, les immeubles de grande hauteur, les installations classées pour la protection de l'environnement et les immeubles d'habitation. Elle apporterait au droit plus de clarté, de lisibilité.

Réunie en séance plénière d'études de dossiers, cette instance serait chargée de la validation officielle des dossiers portant sur la sécurité, ceux-ci étant présentés par un rapporteur, agent de la DGSCGC. Les décisions seraient plus justes car elles auraient été prises collégalement sur la base de l'opportunité, la cohérence, la clarté, la lisibilité des textes ou additifs. De même, c'est après accord de tous ces membres que l'Administration Centrale répondrait aux questions posées par les préfets.

*b) Les instances de contrôle de l'application du droit*

Selon les termes de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 et les décrets du 10 mai 1982, le Préfet est « *l'unique représentant de l'Etat dans le département* »<sup>(121)</sup>. A ce titre, il est le garant de la mise en place et de l'exécution des lois promulguées.

D'une manière générale, les commissions de sécurité constituent des organes techniques d'étude, de contrôle et d'information des préfets et des maires pour toutes les questions de sécurité dont ils sont responsables. Toutefois, seules sont compétentes la Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité (CCDSA) et la S/C ERP/IGH de la CCDSA pour :

---

<sup>120</sup> Rapport n° 014-047/13-083 bis/n° 2013-172R de juin 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration, portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, adressé au ministère de l'Intérieur, p.15.

<sup>121</sup> VIRET, Jean et QUEYLA, Jean-Luc, « *la sécurité civile en France : « organisation et missions »* » Les Editions des Pompiers de France, 2011, p. 327.

- Donner tout avis sur les établissements recevant du public de 1<sup>ère</sup> catégorie (article R123-38 du code de la construction et de l'habitation) ;
- Définir les mesures spéciales destinées à compenser les atténuations aux règles de sécurité (article R123-13 du code de la construction et de l'habitation) ;
- Donner un avis de renvoi au Bureau de la Réglementation Incendie et des Risques de la Vie Courante, au ministère de l'Intérieur depuis le 6 juin 2014 ;
- Donner un avis sur la demande des maires ou d'autres commissions du département.

« *Le préfet peut prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, ainsi que dans tous les cas où il n'y est pas pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives à la sécurité dans les établissements recevant du public.* <sup>(122)</sup> » Pour cela, avec la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) qu'il préside, le préfet, autorité de police des ERP, dispose d'une commission compétente qui a deux séries d'attributions <sup>(123)</sup> au niveau du département <sup>(124)</sup>.

En outre, pour les ERP et les IGH (S/C-ERP-IGH) les préfets peuvent créer une sous-commission départementale spécifique comme le précise la circulaire du 22 juin 1995 <sup>(125)</sup> relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et

---

<sup>122</sup> Article R123.28 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>123</sup> Circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

« *La C.C.D.S.A. possède désormais très clairement deux séries d'attributions:*

- *des compétences obligatoires précisées par l'article 2 du décret;*
- *des compétences facultatives prévues par l'article 3 de ce texte.*

*Les premières découlent des dispositions législatives et réglementaires.*

*Elles concernent:*

- *les règles de prévention incendie dans les établissements recevant du public, les immeubles de grande hauteur et, dans certains cas, les lieux de travail;*
- *l'accessibilité aux personnes handicapées dans les établissements recevant du public;*
- *l'homologation des enceintes sportives;*
- *les prescriptions d'information et d'alerte dans certains campings;*
- *les feux de forêt.*

*En revanche, les compétences facultatives de la C.C.D.S.A. correspondent à un rôle de conseil auprès de vous et consistent à émettre des observations générales, notamment en matière de sécurité civile. »*

<sup>124</sup> Article R123.34 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>125</sup> Circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

d'accessibilité. Cette sous-commission n'est compétente que pour « *les immeubles de grande hauteur, les établissements de 1<sup>re</sup> catégorie (article R. 123-36 du C.C.H.) et les dérogations (article R. 123-13 du C.C.H.).* »<sup>(126)</sup>

En complément et « *après avis de la commission consultative départementale de la protection civile, le représentant de l'Etat dans le département peut créer des commissions de sécurité d'arrondissement et, en cas de besoin et après consultation des maires, des commissions communales ou intercommunales. Il en fixe la composition.* »<sup>(127)</sup> La commission d'arrondissement est présidée par le sous-préfet, la communale ou intercommunale par le maire de la commune où elle a son siège ou par son représentant.<sup>(128)</sup>

Pour le contrôle de l'application technique du règlement de sécurité dans les établissements recevant du public, en application de l'article 3 de la loi du 3 mai 1996, le maire dispose du concours du Service Départemental d'Incendie et de Secours pour l'exécution de cette mission.

L'organisation générale<sup>(129)</sup> et les domaines de compétence<sup>(130)</sup> des commissions de sécurité ou de leurs groupes de visites sont encadrés par la législation<sup>(131)</sup>. Cependant, depuis 2014, la publication de deux décrets a entraîné des modifications importantes. Ceux-ci réduisent le nombre des membres des commissions de sécurité, ce qui a complexifié le fonctionnement et l'organisation administrative de ces instances en charge du suivi et du contrôle des ERP et des IGH (**document annexe 3**).

---

<sup>126</sup> Article 2.3.1a de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité.

<sup>127</sup> Article R123.38 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>128</sup> Article R123.40 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>129</sup> Titre V du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>130</sup> Article 1.1 de circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité « Les compétences obligatoires », Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>131</sup> Article R123.41 du code de la construction et de l'habitation : « *Les commissions se réunissent sur convocation de leur président ou à la demande du représentant de l'Etat dans le département. Lorsqu'il ne préside pas la commission, chaque maire assiste de droit, avec voix délibérative, à la réunion où il est procédé à l'examen des affaires concernant des établissements situés dans sa commune. Les représentants des administrations intéressées ainsi qu'une ou plusieurs personnes qualifiées par leur compétence peuvent être désignés pour siéger à la commission d'arrondissement, à la commission communale ou intercommunale de sécurité avec voix consultative. Le secrétariat est assuré selon le cas par un fonctionnaire ou un agent de la sous-préfecture, de la commune ou de l'établissement public.* »

Ces modifications, en outre, ont affaibli l'impartialité des commissions. D'une part, il y a moins de membres indépendants (policier ou gendarme, fonctionnaire de la DDTM ...) mais trop d'agents communaux qui privilégieront l'intérêt de la commune au détriment peut-être de la sécurité, l'avis collégial de la commission sera alors faussé. D'autre part, en supprimant fréquemment, lors des visites, la présence de l'officier de police judiciaire, le législateur ne garantit plus la protection juridique des membres présents qui risquent alors de subir des pressions.

En effet, depuis le 5 novembre 2014, le décret n° 2014-1312 a modifié le décret n° 95-260 relatif aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité. Ce nouveau décret n'exige la participation de la Direction Départementale du Territoire et de la Mer (DDTM) aux missions de la CCDSA que si les ERP accueillent plus de 300 personnes (établissements de 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> catégorie). De plus, lors des groupes de visite de la commission communale de sécurité, le représentant de la DDTM peut se faire remplacer par un agent de la commune <sup>(132)</sup> L'avis collégial émis risque d'être partial, surtout si un autre employé municipal représente le maire <sup>(133)</sup>.

Plus récemment, modifiant le décret du 8 mars 1995, celui du 5 septembre 2016 n° 2016-1201 relatif à la participation des services de la police nationale et de la gendarmerie aux commissions de sécurité contre les risques d'incendie et panique a accentué ce danger. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, date de son entrée en vigueur, la composition des commissions de sécurité et de leurs groupes de visite associés a changé. La participation des services de la sûreté publique est uniquement obligatoire pour les visites de certains types

---

<sup>132</sup> Article 5 du décret n° 2014-1312 du 31 octobre 2014, modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 0255, 4 novembre 2014, p. 18514, texte n° 37.

<sup>133</sup> Article 2 §2 du décret n° 97-645 du 31 mai 1997 NOR : INTE9700118D, modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n°126 du 1<sup>er</sup> juin 1997 p. 8690.

d'établissements bien ciblés <sup>(134)</sup> et, le cas échéant, pour d'autres, sur décision des autorités préfectorales <sup>(135)</sup>.

Quelles que soient les raisons du législateur, les modifications apportées à la composition des commissions de sécurité affaiblissent le système. Elles peuvent en partie s'expliquer par le fait que l'Etat ne dispose plus des moyens de sa politique publique mais aussi que les maires sont le plus souvent représentés. Leur absence ainsi que celle d'une personne assermentée au sein d'une commission de sécurité ne permettent plus l'application du droit dans son intégralité.

En effet, le code de la construction et de l'habitation prévoit des sanctions pénales à l'encontre des constructeurs, des propriétaires, des exploitants lorsque des infractions <sup>(136)</sup> ou des manquements <sup>(137)</sup> contrevenant aux dispositions du règlement de sécurité sont constatés.

---

<sup>134</sup> La participation des représentants de la police et de la gendarmerie nationale au sein des commissions de sécurité est obligatoire pour l'instruction des dossiers et les visites des établissements recevant du public suivants :

- Les ERP du 1<sup>ère</sup> catégorie,
- Les ERP de type P (salles de danses et de jeux),
- Les ERP de type REF (refuges de montagne),
- Les centres de rétentions administratives et les établissements pénitentiaires,

De plus, leur présence s'impose lors des visites inopinées.

<sup>135</sup> La présence des représentants de la police et de la gendarmerie nationale au sein des commissions de sécurité est requise sur décision du Préfet des Alpes-Maritimes en date du 29 septembre 2016, pour les visites des gares, les établissements en avis défavorable et ceux situés en zone de sécurité prioritaire.

<sup>136</sup> Article R.152-6 du code de la construction et de l'habitation : « Sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines plus fortes prévues notamment aux articles L.480-2 à L.480-9 du code de l'urbanisme et L.152-2 à L.152-9 du présent code, tout constructeur, propriétaire, exploitant d'un établissement soumis aux dispositions du présent chapitre qui contrevient aux dispositions des articles R.123-21, 3<sup>e</sup> alinéa, R.123-23, R.123-25, R. 123-43 et R. 123-44, est puni d'une amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe. En cas de récidive, la peine d'amende sera celle prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe en récidive (1).

*Est puni des mêmes peines tout constructeur, propriétaire, exploitant qui ouvre un établissement au public sans les visites de contrôle prévues à l'article R 123-45, 2<sup>e</sup> alinéa, sans l'autorisation d'ouverture prévue à l'article R.123-46. Dans ces deux cas, l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de journées d'ouverture sans visite de contrôle, sans autorisation ou sans déclaration d'ouverture.*

*Est puni des mêmes peines quiconque contrevient aux obligations définies à l'article R.123-7, 2<sup>e</sup> alinéa, et aux articles R.123-8, R. 123-9 et R.123-11.*

*1) Aux termes du décret n° 93-726 du 29 mars 1993, article 1<sup>er</sup>, sont abrogées les dispositions ... qui édictent des peines d'emprisonnement pour les contraventions. »*

<sup>137</sup> Article R152-7 du code de la construction et de l'habitation : « Sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines plus fortes prévues aux articles 433-6 et 433-7 du code pénal et à l'article L.480-12 du code de l'urbanisme et l'article L.152-10 du présent code, quiconque a mis obstacle à l'exercice du droit de visite prévu aux articles R.123-45 et R. 123-48 est puni d'une amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe. En cas de récidive, la peine sera celle prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe en récidive. Est puni des mêmes peines tout propriétaire ou exploitant qui contrevient aux dispositions des articles R.123-49, 1<sup>er</sup> alinéa, et R.123-51. »

Pour cette raison, la participation des forces de police ou de gendarmerie nationale est indispensable. Pour supprimer ce dysfonctionnement et pour rationaliser les effectifs, le législateur prévoit d'abroger les commissions communales de sécurité et de les remplacer par des commissions d'arrondissements.

### **Sous-section B) Le rôle dévolu aux collectivités territoriales**

Le code des délits et des peines du 25 octobre 1795 indique que « *la police se divise en police administrative et en police judiciaire* ». La distinction est établie en fonction du but spécifique recherché. Il s'agit d'un critère de finalité, les deux se définissant par des buts différents : préventif pour l'un, répressif pour l'autre.

La police administrative a pour objectif d'éviter que naissent, voire se perpétuent, des atteintes à l'ordre public. Elle relève des différentes autorités compétentes dans le domaine réglementaire et dépend du juge administratif.

L'article L.2212-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) confie au maire un pouvoir de police administrative générale sur sa commune<sup>(138)</sup>. Ce pouvoir donne la compétence aux autorités publiques municipales pour assurer la sauvegarde de l'ordre public, notamment la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Pour cela, ils peuvent émettre des actes administratifs ou décider des opérations concrètes.

Depuis les lois de décentralisation dites « lois Defferre » du 7 janvier 1982 et du 22 juillet 1983 ainsi que les réformes appelées « acte II » de la décentralisation entreprises sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin entre 2002 et 2004, a été accordée une plus grande importance aux collectivités territoriales. Les élus locaux ont été investis d'une responsabilité élargie pour régler les affaires de la commune, même si ce sont des problèmes graves. Ainsi, les maires sont des agents de l'Etat détenant l'autorité de police sur la commune.

---

<sup>138</sup> Article L2212-2 du code général des collectivités territoriales : « *La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques [...]* ».

Assurer la sécurité, notamment par la prévention, est une de leur tâche essentielle. En 2013, dans les cahiers scientifiques de l'ENSOSP <sup>(139)</sup>, monsieur Xavier Prétot soulignait que « *la prévention des risques et la distribution des secours comptent, de longue date, au nombre des attributions confiées, en quelque sorte par nature, à la commune* » <sup>(140)</sup>.

Le maire est la première autorité en matière de sécurité sur sa commune. C'est pourquoi, selon les dispositions de l'article L.2212-1 du CGCT, il se doit, en tant « qu'officier de police judiciaire », d'assurer « la police municipale » sous le contrôle administratif du préfet.

Il détient, en outre, le pouvoir de police administrative générale <sup>(141)</sup> et un pouvoir de police administrative spéciale chargée de veiller au respect de la réglementation inhérente aux ERP et aux IGH. L'article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation dispose que le maire est chargé « *d'assurer l'exécution des dispositions du règlement de sécurité propre à ces établissements.* » Sur le territoire de sa commune, il est l'autorité de droit commun en matière de sécurité.

Il a l'interdiction de déléguer cette police à ses adjoints comme le précise l'arrêté du Conseil d'Etat du 20 février 1946 statuant dans l'affaire Cauchois. Il s'appuie pour remplir cette mission sur sa police municipale <sup>(142)</sup> comme le stipulent les dispositions de l'article L.2212-2 du CGCT, modifié par la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008.

De même, le maire, seul, a le pouvoir de délivrer les autorisations de travaux relatives à des permis de construire ou d'aménager un ERP <sup>(143)</sup>. Il décide ensuite, en dernier ressort, l'ouverture au public de l'établissement et sa poursuite d'exploitation. En cas de défaillance

---

<sup>139</sup> ENSOSP : Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers.

<sup>140</sup> PRETOT, Xavier, « *propos introductifs, « Compétence incendie et secours et intercommunalité : une évolution contrastée* », Perspectives « *Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP* » n° 9, 2013, p. 13.

<sup>141</sup> Article L.5211-9-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>142</sup> Article 21 la loi n° 2008-1350 du 19 décembre 2008 relative à la législation funéraire, Journal officiel n° 0296, 20 décembre 2008, p. 19538, texte n° 1 : Le maire doit « *assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique* ».

<sup>143</sup> Autorisations délivrées par le maire. Le permis de lotir et la délivrance du certificat d'urbanisme selon les articles L.410-1, L.421-2, R.410-6, R.410-19, et R.410-22 à R.410-23 du code de l'urbanisme. Les permis de construire et les déclarations préalables de travaux selon l'article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation.



ou de négligence de sa part, il peut voir sa responsabilité civile et/ou pénale engagée devant les tribunaux <sup>(144)</sup>. D'ailleurs, le maire est souvent désigné comme responsable et parfois condamné par la justice <sup>(145)</sup> pour manquement à son devoir de police spéciale des ERP.

Au sens de l'article 121-3 du code pénal « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ». Cependant, la loi prévoit dans certains cas qu'il y a délit si la mise en danger délibérée d'autrui est avérée mais aussi en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité. La commune ou le maire peuvent ainsi être poursuivis s'il est établi qu'ils n'ont pas apporté la diligence normale à la réalisation des missions ou des fonctions, selon les compétences, le pouvoir et les moyens dont ils disposaient.

La loi dite « Fauchon » adoptée le 10 juillet 2000 <sup>(146)</sup> a complété la loi du 13 mai 1996 <sup>(147)</sup> et en a atténué la rigueur. En effet, une interprétation stricte de cette dernière aurait pour conséquence de rendre le maire systématiquement responsable en cas d'incident ou d'accident. Refusant toute fatalité, elle imposerait l'obligation d'atteindre le risque zéro. Cette nouvelle loi est moins rigide, seules sont responsables pénalement les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais ont créé ou contribué à le faire naître, et n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter. Mais pour qu'elles soient condamnées, il faut démontrer qu'elles ont soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité, soit commis une faute caractérisée, exposant autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer.

---

<sup>144</sup> Selon l'article 121-3 du code pénal, 3 conditions doivent être réunies pour qu'un maire soit poursuivi :

- un dommage portant atteinte à l'intégrité physique d'une personne,
- une négligence ou un comportement « fautif » de sa part,
- une mise en cause par les tribunaux s'il est jugé que le comportement du Maire est la cause d'un dommage.

<sup>145</sup> Procès après l'incendie des Thermes de Barbotan (Gers) le 21 juin 1991. Cour de Cassation, chambre criminelle, audience publique du 29 juin 1999, 98-81.413, Publié au bulletin. Marc DERO, maire de Cazaubon est condamné pour homicide et blessures involontaires, à dix mois de prison avec sursis et 20 000 francs d'amende, code pénal, article 121-3.

Site : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007071210>.

<sup>146</sup> Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 précisant la définition des délits non intentionnels. Journal officiel n° 159, 11 juillet 2000, p. 10484, texte n° 7.

<sup>147</sup> Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, Journal officiel n° 112, 14 mai 1996, p. 7211.

Si l'exploitant est le premier et principal responsable du respect des règles de sécurité dans son établissement <sup>(148)</sup>, il n'en demeure pas moins que la commune et le maire, en cas de négligence, assument une réelle responsabilité sur le plan civil mais aussi pénal. Il en est de même pour les préfets qui peuvent être mis en cause, lorsqu'il s'agit d'un établissement classé en 1<sup>ère</sup> catégorie <sup>(149)</sup>.

Toutefois, le rôle prépondérant du maire dans le système du contrôle des ERP, tel que l'ont défini les décideurs publics, prête à confusion. En effet, la commission de sécurité effectue des études de permis de construire et d'autorisations de travaux <sup>(150)</sup>, des visites de réception, périodiques, de contrôle ou inopinées <sup>(151)</sup>. A ces occasions, cette instance consultative émet un avis dans le but d'apporter un conseil technique à l'autorité de police communale. Sur la base de celui-ci, le maire peut motiver ses décisions à l'égard des exploitants.

Cependant, le rôle du maire est parfois ambigu et contesté. Il assiste aux commissions « *lorsqu'il ne préside pas la commission, chaque maire assiste de droit, avec voix délibérative, à la réunion où il est procédé à l'examen des affaires concernant des établissements situés dans sa commune* » <sup>(152)</sup>. Toutefois, si des manquements à la réglementation sont relevés pour les établissements dont la commune est propriétaire, il peut y avoir un conflit d'intérêt.

---

<sup>148</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, installateurs et exploitants sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les dispositions de la présente réglementation. A cet effet, ils font respectivement procéder pendant la construction et périodiquement en cours d'exploitation aux vérifications nécessaires par les organismes ou personnes agréés dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement.* »

<sup>149</sup> Article R.123-36 du code de la construction et de l'habitation : « *La commission consultative départementale de la protection civile est seule compétente pour donner un avis se rapportant aux établissements classés dans la 1<sup>ère</sup> catégorie.* »

<sup>150</sup> Article L.111-8 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>151</sup> Articles R.123-45 et 48 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>152</sup> Article R.123-41, 2<sup>ème</sup> alinéa du code de la construction et de l'habitation.

En effet, pendant la durée de son mandat, le maire est le maître d'ouvrage désigné responsable des bâtiments communaux classés ERP <sup>(153)</sup>. Lorsqu'il préside la commission communale de sécurité, lui ou son représentant détiennent une voix prépondérante pour décider de la nature de l'avis collégial <sup>(154)</sup> émis par cette instance <sup>(155)</sup>. En outre, ayant un pouvoir de police déconcentré de l'Etat, sauf pour les permis de construire, le maire peut trancher par arrêtés municipaux <sup>(156)</sup> sans tenir compte de l'avis proposé par les commissions de sécurité qui sont consultatives <sup>(157)</sup>.

Ainsi, même si en cas de carence le préfet peut se substituer à un maire <sup>(158)</sup>, le statut de l'élu municipal et sa protection juridique demeurent à cause de son pouvoir de police spéciale pour tous les ERP de la commune. Au regard des constructeurs, propriétaires et exploitants privés, ce non-respect de l'égalité du droit ne lui permet pas de prendre des décisions avec la totale impartialité requise.

En l'état actuel du droit, le maire peut se montrer partial. Par exemple, il a le pouvoir de demander à la commission compétente d'effectuer une visite inopinée d'un ERP <sup>(159)</sup>. Dans ce cadre, l'élu doit faire inscrire sa demande aux questions diverses de l'ordre du jour d'une

---

<sup>153</sup> Définition : « *Le maître d'ouvrage, que l'on appelle également « maîtrise d'ouvrage » ou MOA, est une personne physique ou morale pour laquelle un projet est mis en œuvre et réalisé.* »

Site : <http://www.futura-sciences.com/maison/definitions/maison-maitre-ouvrage-10766/>

<sup>154</sup> Article 38 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *Sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa de l'article 4 du décret du 27 mars 1993 susvisé, les commissions émettent un avis favorable ou un avis défavorable.* »

<sup>155</sup> Article 39 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 375 : « *L'avis est obtenu par le résultat du vote à la majorité des membres présents ayant voix délibérative. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.* »

<sup>156</sup> Article R.123-46 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire autorise l'ouverture par arrêté pris après avis de la commission. Cet arrêté est notifié directement à l'exploitant soit par voie administrative, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; une ampliation en est transmise au préfet.* »

<sup>157</sup> Article R.123-28 1<sup>er</sup> alinéa du code de la construction et de l'habitation : « *Le préfet peut prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, ainsi que dans tous les cas où il n'y est pas pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives à la sécurité dans les établissements recevant du public.* »

<sup>158</sup> Circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : « *La C.C.D.S.A. émet un avis auprès de l'autorité de police compétente (préfet ou maire) qui décide. Sauf deux cas particuliers, cet avis ne lie pas cette autorité.* »

<sup>159</sup> Article R.123-48 du code de la construction et de l'habitation : « *Ces établissements doivent faire l'objet, dans les conditions fixées au règlement de sécurité, de visites périodiques de contrôle et de visites inopinées effectuées par la commission de sécurité compétente.* »

commission de sécurité réunie en séance d'études de dossiers <sup>(160)</sup> et, cette sollicitation doit être motivée. Cependant, il est évident que ce ne sont pas les ERP communaux que l' élu met en cause et que, placés sous la présidence du maire, les membres de la commission de sécurité n'invalideraient jamais une telle demande. De ce fait, le maire et son instance décisionnelle peuvent être juge et partie et donc manquer d'impartialité

En revanche, pour les ERP de la compétence de la sous-commission ERP-IGH présidée par le représentant du préfet <sup>(161)</sup>, l'équité de l'avis rendu lors d'une telle consultation est totale. Ce fait confirme que, pour ôter toute suspicion de conflit d'intérêt et pour le respect du principe de l'égalité des citoyens dans l'application de la législation, les décideurs publics devraient remplacer les commissions communales de sécurité par des commissions d'arrondissement qui seraient présidées par les sous-préfets ou leurs représentants.

En tant qu'officier de police judiciaire chargé de la sécurité sur la commune, le maire doit être exemplaire dans sa gestion des ERP communaux. Ceux-ci doivent toujours être en avis favorable à la poursuite de leur exploitation. Cet impératif nécessite une implication sans faille de l' élu et de ses services. Au même titre que les administrés, les premiers magistrats sur les communes sont soumis au respect des procédures <sup>(162)</sup> et des dispositions règlementaires applicables aux ERP <sup>(163)</sup>. Cependant, ils sont nombreux à s'en affranchir.

Ainsi, lorsqu'un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation est émis pour un ERP propriété de sa commune, le maire doit remédier aux anomalies constatées en suivant la procédure administrative de droit commun. Sauf qu'à l'évidence, il ne s'adressera pas à lui-même une mise en demeure visant à prévenir la fermeture administrative de l'établissement.

---

<sup>160</sup> Article 3.2.1 de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 « Nature du délai », « Délai de convocation des membres » : « *Il permet à chaque membre de disposer d'une convocation écrite et de faciliter la présence de l'ensemble des membres des commissions.* »

<sup>161</sup> Article 13 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *La sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur est présidée par un membre du corps préfectoral ou par le directeur des services du cabinet.* »

<sup>162</sup> Articles R.123-1 à 55 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>163</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant sur le règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

Pour obtenir un nouvel avis favorable à la poursuite de l'exploitation, il lui incombe de faire exécuter les travaux de mise aux normes qui s'imposent. Comme les autres exploitants, en fonction de leur importance, le maire est tenu de respecter les démarches et les délais pour les demandes d'autorisations administratives relevant de l'urbanisme. Par exemple, en tant que signataire des arrêtés municipaux d'autorisation, il doit transmettre les dossiers conformes en matière de sécurité et d'accessibilité aux commissions compétentes pour avis. Comme pour les exploitants privés, le président de la commission communale de sécurité, s'il en fait la demande, a la possibilité de bénéficier d'un échancier de réalisation de travaux. Il est évident qu'il le lui sera accordé !

Au final, en cas de carence, seul le contrôle de légalité exercé par le préfet soumet les maires au respect des procédures relevant de leurs obligations <sup>(164)</sup>. En effet, depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982, la tutelle administrative du contrôle à priori a été remplacée par le contrôle de légalité.

C'est une procédure par laquelle le représentant de l'Etat s'assure de la conformité à la loi des actes administratifs pris par les collectivités territoriales et certains établissements publics. Ces contrôles de légalité sont exercés par les préfets des départements ou des régions selon les cas. Cependant, ils s'effectuent à posteriori, c'est-à-dire après que les actes sont devenus exécutoires.

La responsabilité de maire et celle de ses services peuvent être mises en cause, notamment lorsqu'un juge met en évidence une faute administrative. C'est ce que fit en 2013 un juge de la Cour Administrative d'Appel de Marseille <sup>(165)</sup>. Dans cette affaire, le Maire de la ville de Mende avait accordé à un exploitant d'ERP une autorisation d'agrandir son établissement alors que la délivrance de permis de construire était illégale. Outre un manquement au code de l'urbanisme, l'autorité municipale l'avait accordé« *au nom de la commune et non au nom de l'Etat* ».

---

<sup>164</sup> Article L.2131-2 du code général des collectivités territoriales, complété par l'ordonnance n° 2009-1401 du 17 novembre 2009. Le champ d'application du contrôle de légalité est soumis à l'obligation de transmission de tous les actes à caractères réglementaires pris par les autorités communales dans tous les domaines relevant de leurs compétences, en application de la loi.

<sup>165</sup> Cour Administrative d'Appel de Marseille, 1<sup>ère</sup> chambre - formation à 3, 19 juillet 2013, *S.A.R.L. Société Nouvelle Hénault*, n° 11MA01424, Inédit au recueil Lebon.

A la suite de la décentralisation de 1983 avec les lois Deferre et de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 <sup>(166)</sup>, selon « le principe de l'organisation décentralisée de la République Française », les élus locaux ont été investis de missions supplémentaires, notamment celle de garantir la sécurité des personnes et des biens dans les ERP implantés sur leur commune. Depuis, ce principe a été complété par la loi de 2004 <sup>(167)</sup>. Celle-ci a transféré des libertés et des responsabilités aux élus locaux dans le respect de l'article 72 de la Constitution de 1958 qui avait renforcé le « *principe de libre administration des collectivités territoriales.* »

En tant que garants de la sécurité dans les ERP et pour éviter de voir leur responsabilité engagée par méconnaissance en cas d'incendie, les premiers magistrats des collectivités territoriales devraient intervenir auprès du Ministre de l'Intérieur pour solliciter son soutien et son intervention auprès de la Direction de la Sécurité Civile. Une véritable collaboration devrait s'établir entre la Direction des Sapeurs-Pompiers, les élus locaux et leurs agents publics affectés aux affaires relatives aux ERP, par le biais d'outils (formation et pilotage nationaux) mis à leur disposition.

Pour que la réforme des commissions de sécurité instituée en 1995 et toujours en cours de changements reste efficace, la mise en œuvre de ce partenariat continu est nécessaire. Cependant, le législateur l'avait déjà anticipé puisqu'en 1995 il avait rappelé que cette réforme « *doit s'accompagner d'une action forte de sensibilisation, d'information et de formation de tous les acteurs concernés.* » <sup>(168)</sup>

Pour qu'elle aboutisse, il faut instaurer une politique commune à tous les départements. L'élaboration d'un « Guide Prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP à l'attention des maires » en serait la première mesure, et pour une plus large diffusion, ce fascicule serait transmis au président de l'association des Maires de France.

---

<sup>166</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République Journal officiel n° 75 du 29 mars 2003, p. 5568, texte n° 1, article 1 : « son organisation est décentralisée. »

<sup>167</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (ou « Acte II » de la décentralisation), Journal officiel n° 190 du 17 août 2004, p. 14545, texte n° 1.

<sup>168</sup> Chapitre IV de la circulaire du 22 juin 1995 relative à l'application du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 concernant la commission consultative de sécurité et d'accessibilité. Introduction.

Par ailleurs, celle-ci serait informée de la publication de documents d'informations uniques et circonstanciés, ce qui apporterait une meilleure protection juridique des élus. Tous bénéficieraient alors des mêmes supports accompagnés d'analyses des textes. Cette manière de procéder leur permettrait de prendre connaissance de leurs devoirs et des risques qu'ils encourent en cas du non-respect de la législation applicable aux ERP.

### **Sous-section C) L'investissement des services publics**

Dans un Etat de droit, le respect de la sécurité juridique<sup>(169)</sup> est un principe. Il participe à la garantie de la liberté pour les citoyens, l'article 72 de la Constitution de 1958 disposant que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.* » Cependant, « *le partage des responsabilités en matière de sécurité incendie* » existe.

Au niveau des départements, comme en dispose la loi de décentralisation du 2 mars 1982 et le décret d'application du 10 mai 1982, le préfet est « *l'unique représentant de l'Etat dans le département* »<sup>(170)</sup>. Ce point est souligné par le décret du 29 avril 2004<sup>(171)</sup>.

Selon le Conseil d'Etat<sup>(172)</sup>, l'autorité préfectorale garde ses pouvoirs de police hérités de la loi du 22 décembre 1789 et de janvier 1790. Elle occupe le premier rang dans la hiérarchie administrative décentralisée et relève d'un pouvoir de police administrative

---

<sup>169</sup> Tribunal administratif de Strasbourg du 8 décembre 1994 *Entreprise FREYMUTH*. AJ 95, p. 555.

<sup>170</sup> VIRET, Jean et QUEYLA Jean-Luc, « Sécurité civile en France : « organisation et mission » », 2011, p. 327.

<sup>171</sup> Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, Journal officiel n° 0102, 30 avril 2004, p. 7755, texte n° 6.

<sup>172</sup> Conseil d'Etat, section de l'administration, avis n° 385-53 du 13 décembre 2011. Article 34 de la loi du 2 mars 1982, aux termes desquels : « *I - Le préfet de département, représentant de l'Etat dans le département a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et, dans les conditions fixées par la loi, assure le contrôle administratif du département, des communes et de leurs établissements publics qui ont leur siège dans le département. Il dirige les services de l'Etat dans le département sous réserve des exceptions limitativement énumérées par un décret en Conseil d'Etat.* »

générale. Le préfet est donc responsable du maintien de l'ordre public, de la salubrité et de la sécurité, comme en dispose l'article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales <sup>(173)</sup>

Toutefois, en application de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification et d'amélioration de la qualité du droit, « *le maire est responsable en matière de lutte contre l'incendie.* » <sup>(174)</sup> Prévoir les dangers et les éviter doit être sa préoccupation majeure, du fait des conséquences dramatiques. Certes, « *nul n'est censé ignorer la loi* » et s'il appartient à chacun de connaître les règles juridiques régissant la société française, c'est aux autorités de police que revient la mission de les faire respecter.

Dans le domaine de la sécurité des établissements recevant du public, pour servir l'intérêt général, les gouvernants ont chargé des agents des différents secteurs publics de missions de gestion administrative et de contrôle de l'application de la loi. Ces activités relèvent de la protection civile de maintien de l'ordre et de régulation.

En encadrant de la sorte l'administration dans les affaires relatives à la sécurité dans les établissements recevant du public, les pouvoirs publics ont élargi le champ de leur mainmise sur une organisation générale qui reste centralisée. En effet, quels que soient les moyens nécessaires, ils définissent directement aux collectivités territoriales et aux établissements publics, les objectifs à atteindre et les obligations de résultats dans la gestion, le suivi et la poursuite des constructeurs, installateurs, propriétaires et exploitants d'ERP et les poursuites à donner s'ils contreviennent à la législation.

Le régime juridique du service public, construit pour assurer sa continuité, est clair. Nombreux sont les secteurs et les agents impliqués directement par la législation, autour des autorités de police des ERP. Pour que les missions soient efficaces, le législateur a diversifié

---

<sup>173</sup> Article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales : « *En cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées.* »

<sup>174</sup> Question écrite n° 04268 de monsieur Hervé MAUREY sur le partage des responsabilités en matière incendie, Journal Officiel Sénat du 31 janvier 2013, p. 317.



le rôle et les prérogatives particulières de chacun en fonction de ses compétences. En revanche, aucun ne dispose d'un véritable pouvoir de décision puisque les avis rendus sont collégiaux et consultatifs.

Voulant assurer aux citoyens la sécurité, l'égalité devant le service et l'adaptabilité ou la mutabilité des services impliqués, l'Etat a tenu à garder sa place centrale, surtout lorsqu'il s'agit du domaine de l'élaboration des lois, pour renforcer le principe du « tout Etat ». Cette volonté est d'ailleurs traditionnellement reconnue à la France, et parfois critiquée. Les moyens humains publics engagés dans ce domaine ont longtemps été cohérents car l'orientation générale était suivie par les gouvernements successifs. Depuis peu, ce n'est plus le cas, par conséquent, c'est le bon sens du droit qui est impacté et la complexité du contrôle de son application qui s'aggrave.

Ainsi, la Direction Départementale des Territoires (DDT) (ou la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM)) en fonction des départements est un service déconcentré de l'Etat, placé sous l'autorité du préfet. Cependant, il relève aussi du Premier Ministre. Cette Direction Départementale Interministérielle créée par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 <sup>(175)</sup> a compétence pour délivrer les permis de construire conformes et d'autoriser la réalisation d'autres travaux, mais ses agents n'ont pas les qualifications suffisantes. Ils ne savent pas conseiller et accompagner dans leurs diverses démarches les maîtres d'ouvrage ou les commanditaires d'un projet de construction d'un ERP. C'est pourquoi, pour les études et la validation de la partie sécurité contre les risques d'incendie, les dossiers qu'ils reçoivent sont transmis au service départemental d'incendie et de secours. A compter de la date de réception des documents, les bureaux prévention des SDIS ont un délai de réponse fixé à un mois <sup>(176)</sup>.

---

<sup>175</sup> Article 2 décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, Journal officiel n° 0281, 4 décembre 2009, texte n° 1 : « I - Dans chaque département sont créées les directions départementales interministérielles suivantes : 1° Sous réserve des dispositions du 2°, une direction départementale des territoires ou, dans les départements du littoral, une direction départementale des territoires et de la mer, et une direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations ; 2° Dans les départements dont la liste figure en annexe 1, une direction départementale des territoires, ou, dans les départements du littoral, une direction départementale des territoires et de la mer, une direction départementale de la cohésion sociale et une direction départementale de la protection des populations. II - Dans les départements dont la liste figure en annexe 2, une délégation à la mer et au littoral est créée au sein de la direction départementale des territoires et de la mer ».

<sup>176</sup> Articles R423-59 et suivants du code de l'urbanisme.

Un représentant de la DDT/M est membre de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) avec une voix délibérative lors des études et des visites effectuées par des sous-commissions départementales de sécurité<sup>(177)</sup>.

Initialement, les dispositions réglementaires devaient permettre aux maires de pouvoir se fier aux informations éclairées de ces agents au sujet de la régularité de la situation administrative des établissements existants. En effet, ayant une connaissance antérieure des dossiers, ils étaient censés confirmer ou infirmer le respect des règles d'urbanisme applicables. Cependant, leur manque de compétence les a empêchés de tenir réellement ce rôle. A leur décharge, aucune mesure réglementaire ne prévoit qu'une formation préalable pour expliquer leur rôle dans les travaux des commissions de sécurité leur soit dispensée.

Ainsi, plutôt que de redéfinir le cadre de leur mission, le législateur a opté pour la rationalisation de leur présence<sup>(178)</sup>, mais, ceci a créé une complexité administrative supplémentaire. En effet, la DDT/M ne doit plus être convoquée systématiquement (*document annexe 3*). Elle ne l'est que pour les études de dossiers relatifs à la délivrance de certains permis de construire, pour les visites d'ouverture de quelques ERP et les visites de réception de travaux, d'extension ou de réhabilitation des établissements les plus importants.

Ainsi, en l'état actuel du droit, lorsqu'il s'agit d'une visite périodique ou inopinée<sup>(179)</sup> d'un ERP susceptible d'accueillir théoriquement moins de 300 personnes (établissements de la 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil), la présence de cet agent ne s'impose plus<sup>(180)</sup>. Quant à leur participation aux visites de réception des travaux dans les

---

<sup>177</sup> Décret n° 2014-1312 du 31 octobre 2014 modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité. Journal Officiel n° 0255 du 4 novembre 2014, p. 18514, texte n° 37.

<sup>178</sup> Décret n° 2014-1312 du 31 octobre 2014 modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la participation de la Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), aux missions de la CCDSA, Journal officiel n° 0255, 4 novembre 2014, p. 18514, texte n° 37.

<sup>179</sup> Article R123-48 du code de la construction et de l'habitation, Organisation du contrôle des établissements. Visites périodiques et inopinées.

<sup>180</sup> Article 5 du décret n° 2014-1312 du 31 octobre 2014 modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 0255, 4 novembre 2014, p. 18514, texte n° 37 : « *Les directions départementales des territoires, les directions départementales des territoires et de la mer, les services de l'Etat chargés de l'environnement, de l'aménagement et du logement outre-mer et, pour les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les unités territoriales et les antennes des directions régionales et interdépartementales de l'hébergement, du logement, de l'équipement et de l'aménagement d'Ile-de-France ne participent pas à ces visites.* »

établissements en activité <sup>(181)</sup>, elle se fait en fonction de la nature et de l'importance des modifications apportées. Par exemple, lorsqu'il s'agit de travaux d'extension d'un établissement, leur présence est obligatoire.

En complément, le législateur a prévu qu'au-delà d'une capacité d'accueil de 300 personnes, quelles que soient la commission de sécurité compétente et la visite effectuée, le représentant de la DDT/M doit être présent.

La publication du décret du 31 octobre 2014 <sup>(182)</sup> rendant possible la présence d'un représentant des services techniques de la mairie pour siéger à leur place a modifié une nouvelle fois la composition des commissions de sécurité et des groupes de visite, notamment :

- pour la commission intercommunale de sécurité : un agent de l'établissement public de coopération intercommunale considéré devient membre de la commission concernée (ou l'un de ses suppléants) ;
- pour la commission communale de sécurité : un agent de la commune considérée est membre de la commission concernée (ou l'un de ses suppléants).

Cette disposition est toutefois soumise à un préalable administratif. En effet, le maire doit prendre un arrêté désignant nommément les personnes susceptibles de remplacer l'agent de la DDT/M au sein des commissions de sécurité. En tant que membres, les employés municipaux désignés peuvent participer aux travaux des commissions, donner un avis et parapher les documents produits à l'issue des études de dossiers et des visites d'ERP.

Cependant, cette possibilité donnée à un agent municipal de pouvoir représenter la DDT/M, pose un problème de déontologie qui concerne l'avis <sup>(183)</sup> émis par la Commission de sécurité compétente. Selon l'article 39 du décret du 8 mars 1995 modifié : « *l'avis est obtenu*

---

<sup>181</sup> Article R123-45 du code de la construction et de l'habitation – Organisation du contrôle des établissements – Visites d'ouverture.

<sup>182</sup> Décret n° 2014-1312 du 31 octobre 2014 modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 0255, 4 novembre 2014, p. 18514, texte n° 37

<sup>183</sup> Article 38 du décret n°95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité modifié, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *Sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa de l'article 4 du décret du 27 mars 1993 susvisé, les commissions émettent un avis favorable ou un avis défavorable* ».

*par le résultat du vote à la majorité des membres présents ayant voix délibérative. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante [...] ».* La commission communale de sécurité se compose de quatre membres disposant d'une voix délibérative. De ce fait, la présence de deux représentants d'une même collectivité dont un dispose d'une voix prépondérante en cas d'égalité est de nature à fausser, dans certains cas, l'impartialité décisionnelle de cette instance.

Jusqu'à récemment, d'autres acteurs étaient tenus d'assister aux commissions pour assurer le contrôle de la sécurité des établissements recevant du public, parmi ceux-ci notamment des agents de la police ou de la gendarmerie nationale. Pour l'agent désigné membre d'une commission de sécurité, un pré requis est obligatoire pour permettre sa présence au sein de cette instance. Il doit être un Officier de Police Judiciaire (OPJ) assermenté par le Procureur Général du lieu où il exerce ses fonctions <sup>(184)</sup>.

La présence au sein des commissions de sécurité et d'accessibilité des établissements recevant du public, soit du Directeur départemental de la sécurité publique (DDSP), soit du Commandant du groupement de gendarmerie départementale (CGGD) (ou de leurs représentants) dépend de leurs zones de compétence respectives <sup>(185)</sup>.

Initialement, la présence d'un officier de police judiciaire représentant de la police nationale ou de la gendarmerie se justifiait par le fait qu'ils détiennent le pouvoir de :

- faire accéder à l'intérieur d'un établissement une commission de sécurité qui se présenterait inopinément ;
- exiger la présentation du registre de sécurité ;
- faire respecter les arrêtés pris par le maire après avis de la commission compétente ;
- contrôler l'exécution des injonctions du premier magistrat de la commune pour ce qui concerne les prescriptions mentionnées dans un procès-verbal ;

---

<sup>184</sup> Paragraphe 9 de l'article 156 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité de droit, Journal officiel n° 0115, 18 mai 2011, p. 8537, texte n° 1.

<sup>185</sup> Article 13 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *Sont membres avec voix délibérative pour tous les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur les personnes énumérées ci-après ou leurs suppléants : le directeur départemental de la sécurité publique ou le commandant du groupement de gendarmerie départemental selon les zones de compétence.* »

- constater des manquements et établir des procès-verbaux pour le Procureur de la République ;
- faire évacuer en urgence un établissement avant une fermeture d'office pour un danger éminent encouru par le public ;
- sanctionner un exploitant contrevenant aux dispositions réglementaires sur demande du président d'une commission de sécurité.

Des modifications ont été apportées depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016. Ces policiers (ou gendarmes) sont passés du statut de membres permanents à celui de membres semi-permanents des commissions de sécurité <sup>(186)</sup>, avec une voix délibérative pour tout ce qui concerne certaines études et visites, même s'il s'agit d'une participation à un groupe de visite. Ce changement, comme pour celui de la DDT/M, a remis en question l'esprit initial du législateur. En effet, il a affaibli le pouvoir, le fonctionnement et les actions immédiates des commissions de sécurité en exercice. De plus, cette participation sous certaines conditions a complexifié la gestion des convocations des membres des instances en charge des mesures de contrôle de l'application du droit.

Longtemps obligatoire au sein de toutes les commissions de sécurité, leur présence permettait d'apporter une caution juridique aux travaux de ces instances consultatives, notamment lorsqu'elles étaient en contact avec les exploitants. Leur présence légitimait les visites et les accès aux locaux, la teneur des propos échangés et la nature des avis émis.

Cette décision et la promulgation de ce décret ont été prises par les décideurs publics suite à la recommandation n° 48 du rapport de l'Inspection Générale de l'Administration de 2014 <sup>(187)</sup>. Les membres de cette mission avaient constaté que très peu de procès-verbaux étaient dressés à l'encontre des exploitants contrevenant aux dispositions réglementaires. Ils

---

<sup>186</sup> Décret n° 2016-1201 du 5 septembre 2016 relatif à la participation des services de police et de gendarmerie nationale aux commissions de sécurité contre les risques d'incendie et panique, Journal officiel n° 0208, 7 septembre 2016, texte n° 28.

<sup>187</sup> Recommandation n° 48 du rapport n° 014-047/13-083 bis/n° 2013-172R de juin 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration, adressé au ministère de l'Intérieur, portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur : « *Modifier le décret du 8 mars 1995 afin que le représentant des services de police ou de gendarmerie ne soit plus membre obligatoire des sous-commissions départementales, d'arrondissements et communales, ni des groupes de visites, mais puisse être présent :*

- *sans voix délibérative,*
- *soit à la demande du SDISPC, soit à son initiative. »*

faisaient, en outre, remarquer que certaines des missions spécifiques aux forces de l'ordre leur donnaient par ailleurs une connaissance approfondie de certains établissements et de leur fonctionnement.

De plus, l'article R.123-50 du code de la construction et de l'habitation dispose que, si nécessaire « *les services de police et de gendarmerie peuvent, pendant les heures d'ouverture, vérifier la régularité de la situation administrative des établissements recevant du public et relever les infractions aux règles de sécurité* ». Ils peuvent donc être amenés à se rendre seuls dans les ERP, consulter le registre de sécurité et rencontrer leurs exploitants.

Cependant, il est regrettable que pour ceux-ci également, aucune formation préalable sur le rôle qui leur est dévolu au sein des commissions de sécurité ne leur soit donnée, qu'il soit le représentant du Directeur Départemental de la Sécurité Publique ou du Commandant du Groupement de Gendarmerie Départementale.

En l'état actuel du droit, un exploitant d'ERP est tenu de respecter la législation. Ainsi, s'il refuse l'accès à son établissement pendant les heures d'ouverture au public pour vérifier la régularité de sa situation administrative, il doit être verbalisé. Il encourt une sanction prévue par le code de la construction et de l'habitation <sup>(188)</sup>. S'il est absent, le Président d'une commission de sécurité doit demander des forces de l'ordre.

De plus, « *en cas de récidive, la peine d'amende sera celle prévue pour les contraventions de la 5<sup>ème</sup> classe en récidive.*

---

<sup>188</sup> Article R.152-7 du code de la construction et de l'habitation : « *Sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines plus fortes prévues aux articles 433-6 et 433-7 du code pénal et à l'article L480-12 du code de l'urbanisme et l'article L.152-10 du présent code, quiconque a mis obstacle à l'exercice du droit de visite prévu aux articles R.123-45 et R.123-48 est puni d'une amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe. En cas de récidive, la peine sera celle prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe en récidive. Est puni des mêmes peines tout propriétaire ou exploitant qui contrevient aux dispositions des articles R.123-49, 1<sup>er</sup> alinéa, et R.123-51.* »

Est puni des mêmes peines tout constructeur, propriétaire, exploitant qui ouvre un établissement au public sans les visites de contrôle prévues à l'article R.123-45, 2<sup>e</sup> alinéa ou sans l'autorisation d'ouverture prévue à l'article R123-46. Dans ces deux cas, l'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de journées d'ouverture sans visite de contrôle, sans autorisation ou sans déclaration d'ouverture.

*Est puni des mêmes peines quiconque contrevient aux obligations définies à l'article R.123-7, 2<sup>ème</sup> alinéa, et aux articles R.123-8, R.123-9 et R.123-11.*

*Aux termes du décret n° 93-726 du 29 mars 1993, article 1<sup>er</sup>, sont abrogées les dispositions ... qui édictent des peines d'emprisonnement pour les contraventions. »*

De même, lorsqu'une construction n'est pas conforme au permis de construire qui a été déposé, le propriétaire s'expose à des sanctions pénales prévues à l'article L.480-4 du code de l'urbanisme<sup>(189)</sup>. Un procès-verbal peut être dressé par le représentant de la sûreté publique.

Quand un exploitant n'a pas réalisé les travaux de mise en conformité imposés par l'autorité de police des ERP, qu'il ne s'est conformé aux règles de sécurité et de prévention ou si l'établissement présente un réel danger pour le public, il s'expose à une double sanction, l'une administrative et l'autre pénale. Par exemple, s'il n'obéit pas à l'ordre de fermeture administrative ordonnée par le maire ou le préfet, il est passible d'une amende la 5<sup>ème</sup> classe<sup>(190)</sup> qui peut aller jusqu'à 45 000 euros et il risque une peine d'emprisonnement.

---

<sup>189</sup> Article L.480-4 du code de l'urbanisme : « *Le fait d'exécuter des travaux mentionnés aux articles L.421-1 à L.421-5 en méconnaissance des obligations imposées par les titres I<sup>er</sup> à VII du présent livre et les règlements pris pour leur application ou en méconnaissance des prescriptions imposées par un permis de construire, de démolir ou d'aménager ou par la décision prise sur une déclaration préalable est puni d'une amende comprise entre 1 200 euros et un montant qui ne peut excéder, soit, dans le cas de construction d'une surface de plancher, une somme égale à 6 000 euros par mètre carré de surface construite, démolie ou rendue inutilisable au sens de l'article L430-2, soit, dans les autres cas, un montant de 300 000 euros. En cas de récidive, outre la peine d'amende ainsi définie un emprisonnement de six mois pourra être prononcé. »*

<sup>190</sup> Article R.152-6 du code de la construction et de l'habitation : « *sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines plus fortes prévues notamment aux articles L.480-2 à L.480-9 du code de l'urbanisme et L.152-2 à L. 152-9 du présent code, tout constructeur, propriétaire, exploitant d'un établissement soumis aux dispositions du présent chapitre qui contrevient aux dispositions des articles R.123-21, 3<sup>e</sup> alinéa , R.123-23, R.123-25, R123-43 et R.123-44, est puni d'une amende prévue pour les contraventions de la 5<sup>e</sup> classe. »*

Dans le cas d'une sanction pénale de 5<sup>ème</sup> classe prise dans le cadre d'une visite d'un ERP, la formulation des prescriptions figurant dans le procès-verbal de la commission de sécurité vise les carences constatées. En application des articles R.152-4 ou R.152-5 du code de la construction et de l'habitation « *un procès-verbal peut être dressé par Monsieur le Représentant du Directeur Départemental des Polices Urbaines pour non-respect de (ou des) articles(s) concernant :*

- R123-21, 3<sup>ème</sup> alinéa *La direction unique*
- R123-22 *Les dossiers et les renseignements à fournir*
- R123-53 *L'entretien, la conformité des installations*
- R123-44 *Procès-verbal et compte rendu à disposition des Commissions*
- R123-45 *La visite avant ouverture ou réouverture*
- R123-46 *L'arrêté d'ouverture*
- R123-7, 2<sup>ème</sup> alinéa *Disposer de 2 sorties au moins*
- R123-8 *L'éclairage de sécurité*
- R123-9 *Le stockage et produits dangereux*
- R123-11 *L'alarme, le service surveillance et moyens de sécurité*
- R123-49, 1<sup>er</sup> alinéa *La présence de l'exploitant ou de son représentant lors des visites*
- R123-51 *La tenue du registre ».*

Les efforts de modernisation engagés dans le domaine de la sécurité des ERP ont entraîné la disparition progressive des commissions de sécurité consultative et la rationalisation de la participation de certains de leurs membres. Ainsi, la commission centrale de sécurité est supprimée depuis 2015 et, de manière transitoire, les sous-commissions ERP-IGH sont maintenues pour une durée limitée à 5 ans à compter de 2015.



Le rapport de l'IGA a rappelé au ministère de l'Intérieur que : « *le seul membre possédant une véritable connaissance de la réglementation et une véritable expertise est le préventionniste du SDIS. La collégialité ne peut donc porter sur les aspects techniques de la prévention, mais doit résulter de la participation des membres qui peuvent faire valoir des enjeux autres que techniques* <sup>(191)</sup> ».

Cette complémentarité des missions en fonction des compétences et des rôles des différents membres siégeant aux commissions de sécurité est essentielle au titre d'enjeux divers. Elles relèvent du respect de l'application du droit par les constructeurs, propriétaires et exploitants d'ERP et de la sécurisation des lieux. Le pouvoir d'une commission de sécurité n'a de sens que si la DDT/M est présente et si sa protection juridique repose sur l'OPJ participant à tous ses travaux. Soustraire un seul membre de cette instance fragilise la puissance publique. <sup>(192)</sup>

Il existait un autre moyen pour les décideurs publics de rationaliser les effectifs engagés et de simplifier les procédures de fonctionnement des commissions en charge des mesures du contrôle de l'application du droit. Il suffisait de mettre en œuvre le dispositif démultiplié prévu par la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité. Seules étaient maintenues deux commissions d'arrondissements <sup>(193)</sup> par département.

Il serait alors possible de ne les faire intervenir que pour des visites inopinées ou d'ouverture d'ERP. Enfin, pour les études de dossiers il serait envisageable que leur soient rapportées seulement deux fois par mois :

- la liste des ERP avec un avis favorable à des autorisations de travaux, selon une analyse réalisée par un bureau agréé par le ministère de l'Intérieur ;
- plus détaillées, les motivations de chaque étude conclue par un avis défavorable.

---

<sup>191</sup> Rapport n° 014-047/13-083 bis/n° 2013-172R de juin 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration, portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, adressé au ministère de l'Intérieur, p. 9.

<sup>192</sup> « La puissance publique désigne les moyens qu'un État se donne pour assurer la sécurité de son territoire, la sécurité de ses citoyens, ainsi que l'application des lois ».

Site : [www.toupie.org](http://www.toupie.org) > Dictionnaire

<sup>193</sup> Article 2.3.1 de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : Un dispositif démultiplié pour l'incendie et l'accessibilité. Les différentes commissions d'arrondissement : « *Des commissions d'arrondissement doivent être maintenues ou créées dès que le nombre de dossiers le justifie.* »

## **Sous-section D) La mission confiée aux SDIS**

Avec la loi du 3 mai 1996 <sup>(194)</sup>, la prévention contre les risques d'incendie dans les ERP fait partie des missions exclusives dévolues aux Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Ce sont des établissements publics à caractère administratif (EPA) <sup>(195)</sup> placés sous la tutelle des Conseils départementaux.

Le droit encadrant la prévention contre les risques d'incendie combine à la fois des moyens techniques <sup>(196)</sup> et des prescriptions administratives <sup>(197)</sup> qui visent quatre objectifs majeurs :

- éviter l'éclosion de l'incendie,
- assurer l'évacuation rapide et sûre du public,
- limiter la propagation du feu pour protéger les biens,
- faciliter l'intervention des secours extérieurs.

Cette mission est confiée au Service Départemental d'Incendie et de Secours en application des dispositions de l'article 3 de la loi du 3 mai 1996. « *Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du Maire ou du Préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police. Pour assurer les missions de prévention qui leur incombent, notamment en ce qui concerne la réglementation applicable aux risques*

---

<sup>194</sup> Article 2 de la loi n° 96.369 du 3 mai 1996 modifié relative aux services d'incendie et de secours, Journal officiel n° 105, 4 mai 1996, p. 6728 : « *Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : 1) La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; 2) La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3) La protection des personnes, des biens et de l'environnement ; 4) Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.* »

<sup>195</sup> Un établissement public à caractère administratif ou EPA appartient au droit public administratif. Le personnel de l'EPA est composé essentiellement d'agents publics remplissant une mission d'intérêt général. Les décisions sont des actes administratifs approuvés par le président d'une collectivité territoriale. Il s'agit d'une personne morale de droit public.

<sup>196</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant sur les dispositions générales du règlement de sécurité contre l'incendie et un arrêté type relatif aux dispositions particulières à un type d'activité d'un établissement recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>197</sup> Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 et sa circulaire d'application du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

*d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, le maire ou le préfet dispose de moyens relevant des services d'incendie et de secours. Les moyens du Service Départemental d'Incendie et de Secours consacrés aux actions de prévention sont définis par le Conseil d'Administration en tenant compte du nombre d'établissements dans le département relevant de la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. »* L'ensemble du service est placé sous l'autorité du Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours (DDISIS).

Dans chaque département, l'établissement public dénommé SDIS dispose d'un groupement prévention regroupant les agents titulaires d'une unité de valeur dans ce domaine. Son cadre juridique est fixé par le Guide national de référence Prévention <sup>(198)</sup> et cette spécialité comprend trois emplois <sup>(199)</sup> :

- agent de prévention, titulaire de l'unité de valeur de formation PRV 1 <sup>(200)</sup>,
- préventionniste, titulaire de l'unité de valeur de formation PRV 2,
- responsable départemental, titulaire de l'unité de valeur de formation PRV 3 <sup>(201)</sup>.

Au niveau national, l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP) est chargée de la mise à jour de leurs connaissances. Elle doit assurer des formations obligatoires pour le maintien des acquis. <sup>(202)</sup>

Les SDIS n'ont pas d'autonomie et, dans le domaine de la sécurité, ils doivent par conséquent suivre les orientations décidées par le Conseil départemental, sous le contrôle des préfets. Les SDIS sont donc soumis à cette « double tutelle », ce qui entraîne parfois des

---

<sup>198</sup> Guide National de Référence Prévention, janvier 2006 modifié, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Direction de la défense et de la sécurité civile, Sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs des secours, Titre I : Cadre juridique.

<sup>199</sup> Arrêté du 28 décembre 1983 relatif à l'unité de valeur d'enseignement de la prévention contre les risques d'incendie et de panique.

<sup>200</sup> Chapitre 2. Article 2.1.1 du Guide national de référence Prévention : « *L'agent de prévention assiste le préventionniste dans la plénitude de ses missions. Il réalise des visites et des études de dossiers relatifs aux ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil, au code du travail et aux habitations de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> familles et propose un avis pour la délivrance des certificats de conformité.* »

<sup>201</sup> Chapitre 2. Article 2.1.3 du Guide national de référence Prévention : « *Le responsable départemental de la prévention, outre les activités dévolues au préventionniste, met en œuvre la doctrine départementale de la prévention. Il organise et gère l'activité départementale de la prévention.* »

<sup>202</sup> Chapitre 2. Article 2.2.1 du Guide national de référence Prévention. Agent de prévention : « *Peut être déclaré apte pour trois ans, l'agent de prévention qui a participé, au niveau de son SDIS ou de son unité militaire, aux séances d'information portant sur l'évolution des textes réalisées dans le cadre des activités de maintien des acquis.* »

confusions. Le rapport de mars 2008 commun à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection Générale de l'Administration portant sur la contribution des communes au financement des SDIS <sup>(203)</sup>, fait état d'une « *complexité administrative et financière* », d'un « *enchevêtrement des compétences* » et de « *l'exigence d'outils de maîtrise de la dépense* ». Il dénonce également le « *système actuel, avec deux logiques a priori contradictoires d'une politique régaliennne de sécurité civile (avec une gestion de crise coordonnée au niveau du ministre de l'Intérieur et des préfets, et des pouvoirs de police délégués au maire) et des moyens opérationnels gérés par les SDIS et financés par les conseils généraux* ».

En 2011, le rapport du Sénateur Alain Lambert <sup>(204)</sup> a, à nouveau, souligné l'ambiguïté du fonctionnement des SDIS et l'absence « *d'une logique d'organisation départementale afin de rationaliser et optimiser les moyens ainsi mis en œuvre* » malgré une organisation : « *géographique départementale* » instituée par la loi du 3 mai 1996 <sup>(205)</sup>.

Dans le domaine de la prévention, les moyens humains attribués à cette seule mission par les sapeurs-pompiers sont importants. Au niveau national, selon les statistiques des SDIS pour l'année 2013, croisées avec celles de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crise (DDSCGC) publiées en 2014, il était recensé sur le territoire 5 491 agents de prévention de niveau PRV 1, 2 700 titulaires de l'unité de valeur PRV 2 et 261 en possession du PRV 3.

Sur proposition du Directeur Départemental des Services d'Incendie et Secours, la liste annuelle départementale des personnels aptes à exercer dans le domaine de la prévention est établie, puis transmise au préfet <sup>(206)</sup>.

---

<sup>203</sup> Rapport n° 2007-M-104-01 de l'Inspection Générale des Finances et n° 08-016-01 de l'Inspection Générale de l'Administration.

<sup>204</sup> VIRET, Jean, QUEYLA, Jean-Luc, « *Sécurité civile en France : organisation et missions* », Les Editions des Pompiers de France, 2011, p. 321.

<sup>205</sup> Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, Journal officiel n° 105, 4 mai 1996, p. 6728.

<sup>206</sup> Arrêté du 25 janvier 2006 fixant le guide national de référence Prévention, Journal officiel n° 34, 9 février 2006, p. 2070, texte n° 3 : « *La liste annuelle départementale d'aptitude de la spécialité des personnels aptes à exercer dans le domaine de la prévention est arrêtée par le préfet sur proposition du DDSIS ou du chef de corps de l'unité militaire au regard des critères cités ci-dessus. Elle fait apparaître l'emploi tenu par chaque spécialiste.* »

Les groupements prévention des SDIS œuvrent pour réduire le nombre d'incendies et de drames dans les ERP. Ce travail s'appuie essentiellement sur les connaissances techniques des préventionnistes et leurs expériences opérationnelles. En raison de la spécificité de la réglementation applicable, les préventionnistes sont les conseillers techniques qui donnent des avis aux autorités de police des ERP <sup>(207)</sup> et les rapporteurs des dossiers devant les commissions de sécurité compétentes <sup>(208)</sup>.

Leur rôle est important. D'ailleurs, dans son rapport de 2014 portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, adressé au ministère de l'Intérieur, l'Inspection Générale de l'Administration soulignent que « *les seuls membres possédant une véritable connaissance de la réglementation et une véritable expertise en matière de prévention et d'analyse des risques sont les préventionnistes du SDIS.* » <sup>(209)</sup>

A ce titre, ils relèvent les anomalies constatées au regard de la législation en vigueur, chacune étant référencée par un article du règlement de sécurité <sup>(210)</sup>. Ensuite, ils proposent aux maires des améliorations à apporter du niveau de la sécurité.

Nous constatons que c'est donc le préventionniste titulaire du PRV 2 qui est le plus à même de comprendre les travaux des commissions de sécurité : « *le rapporteur présente le dossier à la commission ; lors de l'examen du projet, il présente le rapport d'étude et propose un avis. A la suite des visites, il présente le rapport de visite avec la proposition d'avis et des prescriptions lorsque celles-ci sont nécessaires.* » <sup>(211)</sup>

---

<sup>207</sup> Article 2 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>208</sup> Article 2.3.6a de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>209</sup> Rapport n° 014-047/13-083 bis/n° 2013-172R de juin 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration, portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, adressé au ministère de l'Intérieur, p. 94.

<sup>210</sup> Article 3.2.4 2<sup>ème</sup> alinéa de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p.15575 : « Selon les juges de droit pénal, il y avait un lien de causalité entre l'effondrement et leur avis favorable à l'ouverture au public émis après une visite des lieux.

<sup>211</sup> Article 3.2.6a de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p.15575.

De plus, « *il conseille les autorités et renseigne les pétitionnaires, les maîtres d'œuvre, les maîtres d'ouvrage, les exploitants, etc. Il peut :*

- *participer à l'encadrement des personnels ;*
- *participer à la formation des agents du SDIS en matière de prévention ;*
- *représenter son directeur départemental des services d'incendie et de secours (DDISIS) ou son chef de corps lors de jurys d'examens ;*
- *proposer un avis pour la délivrance des certificats de conformité. »<sup>(212)</sup>*

Cependant, après certaines catastrophes, des sapeurs-pompiers préventionnistes ont vu leur responsabilité personnelle et pénale engagée. C'est ce qui s'est passé avec les deux agents du bureau prévention de la commune de Bastia qui ont été mis en examen et inculpés pour homicides, coups et blessures involontaires après l'effondrement de la tribune nord du stade de Furiani, le 5 mai 1992 <sup>(213)</sup>.

Concernant les installations techniques telles que l'électricité, le gaz, le chauffage, etc, les préventionnistes ne sont pourtant pas des hommes de l'art. Ils n'ont aucune compétence pour évaluer la dangerosité pour les personnes et les biens, les non-conformités mentionnées en conclusion des rapports de vérification <sup>(214)</sup>. Cependant, c'est sur cette base qu'ils doivent donner un avis sur la poursuite de l'exploitation <sup>(215)</sup>.

---

<sup>212</sup> Chapitre 2. Article 2.1.2 du Guide national de référence Prévention. Préventionniste.

<sup>213</sup> Catastrophe de Furiani le 5 mai 1992 effondrement de la tribune du stade, bilan : 18 personnes décédées et 2 357 spectateurs blessés. L'instruction du procès est close le 4 janvier 1993. Le 23 avril 1993, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Bastia renvoie 13 des 18 personnes inculpées devant la chambre correctionnelle du Tribunal de Grande Instance de Bastia.

A la suite de la catastrophe, le ministère de la jeunesse et des sports modifie les règles pour l'homologation des enceintes destinées à recevoir des manifestations ouvertes au public. Une loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives et portant diverses dispositions relatives à ces activités, régit désormais les équipements en plein air de plus de 3 000 spectateurs ainsi que les équipements couverts de plus de 500 spectateurs.

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Catastrophe\\_de\\_Furiani](https://fr.wikipedia.org/wiki/Catastrophe_de_Furiani)

<sup>214</sup> Article GN 12 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié relatif au règlement de sécurité contre l'incendie dans les ERP. Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Les constructeurs, propriétaires, installateurs ou exploitants, suivant le cas, doivent être en mesure de justifier, notamment, lors des visites des commissions de sécurité et lors des vérifications techniques faites par les personnes ou organismes agréés ...* »

<sup>215</sup> Articles GE 6 à GE 10 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié relatif au règlement de sécurité contre l'incendie dans les ERP. Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories. Section II. Vérifications techniques, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363

Ils doivent en effet fournir une telle analyse du risque qui va au-delà du champ de leurs compétences, mais ils engagent par là même leur responsabilité en cas d'incendie, notamment pour mise en danger s'autrui. Toutefois, si les conditions d'engagement d'une telle responsabilité pénale sont laissées à l'appréciation du juge, elles apparaissent difficiles à estimer en l'absence d'une violation manifestement délibérée d'une obligation de sécurité, ou autrement dit, d'une faute caractérisée <sup>(216)</sup> de la part du fonctionnaire. En effet, dans ce domaine, l'agent contribue aux contrôles obligatoires de sécurité de l'exploitant mais son avis n'emporte pas la décision finale de l'autorité.

Pour rectifier cette lacune, le législateur devrait redéfinir le rôle exact et les compétences des préventionnistes au sein des commissions de sécurité. En tant que sapeurs-pompiers spécialistes en incendie, leurs interventions dans le cadre des études de dossiers ou des visites et leurs conseils techniques devraient se limiter à formuler des prescriptions d'ordre purement technique <sup>(217)</sup>. Celles relevant d'anomalies d'équipement ou de fonctionnement des installations techniques par rapport aux normes en vigueur seraient formulées sur la base des avis conclusifs sur leur gravité qui sont imposés aux hommes de l'art, à l'occasion de leurs vérifications.

Par conséquent, les dispositions de l'article GE 7 de l'arrêté du 25 juin 1980 relatif au règlement de sécurité contre l'incendie <sup>(218)</sup> dans les ERP devraient être modifiées. L'intervention des organismes agréés par le ministère de l'Intérieur pour établir un Rapport de

---

<sup>216</sup> Articles 121-3 4<sup>ème</sup> alinéa du code pénal.

<sup>217</sup> Article GN 11 1<sup>er</sup> alinéa de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié relatif au règlement de sécurité contre l'incendie dans les ERP Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Les prescriptions imposées doivent être motivées par référence explicite aux articles du code de la construction et de l'habitation ou du présent règlement, ainsi qu'aux prescriptions du permis de construire.* »

<sup>218</sup> Articles GE 7 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié relatif au règlement de sécurité contre l'incendie dans les ERP, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories : « *Les vérifications techniques doivent être effectuées par des organismes agréés par le ministre de l'intérieur :*

- *dans les établissements des 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> catégories, pour tous travaux soumis à un permis de construire, ainsi que pour les travaux soumis à l'autorisation prévue à l'article R. 123-22 du code de la construction et de l'habitation ;*
- *dans tous les établissements des 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> catégories, lorsque les dispositions du règlement l'imposent ;*
- *lorsque, en application de l'article R. 123-44 du code de la construction et de l'habitation, il est prescrit à l'exploitant d'un établissement de 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> catégories en cours d'exploitation et, en cas de non-conformité grave, de faire procéder à des vérifications techniques par des organismes agréés.* »

Vérification Réglementaire Après Travaux (RVRAT)<sup>(219)</sup> serait rendu obligatoire dans tous les ERP à l'issue de travaux. En revanche, pour les ERP en exploitation, leur passage serait rendu obligatoire tous les cinq ans et ferait l'objet d'un rapport de vérifications réglementaires en exploitation (RVRE)<sup>(220)</sup>. En complément, l'intervention des techniciens compétents dépendrait des compagnies d'assurances et des contrats souscrits.

En fait, cette mission régaliennne qu'est la prévention constitue un métier à part entière au sein même des SDIS. Elle s'exerce en amont des interventions opérationnelles des sapeurs-pompiers dont parlent souvent les journaux. Pour cette raison, pour la plupart des sapeurs-pompiers, la fonction de « préventionniste » semble être purement administrative. Elle est donc moins considérée car elle semble secondaire, peu valorisante et présente des risques quant à la responsabilité. De ce fait, elle n'attire guère les jeunes sapeurs-pompiers.

En effet, c'est avec une vocation empreinte d'héroïsme qu'ils s'engagent dans cette profession, selon la devise « sauver ou périr », alors que la fonction administrative d'un agent affecté dans un bureau prévention répond plutôt à l'objectif de leur autre devise, « mieux vaut prévenir que guérir ». C'est pourquoi, ces services sont constitués d'un personnel plus âgé et les départs à la retraite ne sont actuellement plus remplacés. Cependant, en ne menant pas une politique de valorisation de cette mission et des agents qui l'assument, le ministère de l'Intérieur favorise ce désintérêt et même cette désaffection pour cette spécialité, bien qu'elle soit essentielle et cela affaiblit la qualité du service public.

Pour dynamiser les vocations des « préventionnistes », la Direction Générale de la Sécurité Civile devrait proposer au Ministre de l'Intérieur de revoir la place des groupements fonctionnels prévention au sein des SDIS. En effet, actuellement, ils constituent des structures administratives d'appui et de soutien technique, exclusivement mis au service des autorités de police des ERP.

---

<sup>219</sup> Article GE 8 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié relatif au règlement de sécurité contre l'incendie dans les ERP. Vérifications à l'occasion de travaux, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>220</sup> Article GE 8 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié relatif au règlement de sécurité contre l'incendie dans les ERP. Vérifications dans les établissements en exploitation, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.



En prenant exemple sur l'organisation du groupement fonctionnel du Service de Santé de Secours Médical (SSSM) des SDIS, la Prévention pourrait devenir un service à part entière. Elle aurait son propre chef et des moyens adéquats pour réaliser ses missions. Sur cette base, un nouveau statut juridique de protection des sapeurs-pompiers préventionnistes pourrait être établi. De plus, par analogie avec le personnel du SSSM, les agents pourraient bénéficier d'une évolution de carrière indépendante des quotas hiérarchiques des officiers de sapeurs-pompiers professionnels imposés par la législation <sup>(221)</sup>.

Cependant, c'est sur la base d'une fonction régalienne que la politique de prévention perdure sous la V<sup>ème</sup> République. Cela a des répercussions contraignantes sur les missions du service public dont les exigences évoluent et certaines participent à la complexité du droit et à son application.

## **Section 2 : Les exigences de cette mission régalienne**

En France, la prévention constitue l'ensemble des mesures d'ordre administratif, juridique et technique concourant à faire échec aux accidents de toute nature, ou à en diminuer la fréquence et l'importance. Elle s'attaque à leurs causes et éventuellement à ce qui peut les aggraver.

Les fonctions régaliennes fondent l'existence même de l'État et ne font l'objet d'aucune délégation. Elles sont aussi appelées « prérogatives régaliennes » et sont liées à la notion de souveraineté dont l'analyse du concept fait émerger quatre fonctions régaliennes :

- assurer la sécurité extérieure par la diplomatie et la défense du territoire ;
- assurer la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public ;
- définir le droit et rendre la justice ;
- définir la souveraineté économique et financière.

Comme l'ont souligné les sénateurs dans un projet de loi sur la modernisation de la sécurité civile, la prévention contre l'incendie rentre dans le cadre général de la sécurité des personnes et de la protection des biens. Elle « *constitue l'une des missions régaliennes de*

---

<sup>221</sup> Arrêté du 20 avril 2012 fixant le nombre maximum d'officiers de sapeurs-pompiers professionnels en fonction dans les groupements des services départementaux d'incendie et de secours, Journal officiel n° 0095, 21 avril 2012, texte n° 26.

*l'Etat qui, à ce titre, définit les normes applicables et veille à la cohérence des interventions. »*

La fonction première de l'État étant de garantir de bonnes conditions de la vie en société, il place la sécurité au centre de ses prérogatives régaliennes. En France, cette notion de sécurité a connu récemment une extension du fait de l'élévation du principe de précaution au niveau constitutionnel <sup>(222)</sup>.

Il faut noter que le devoir de précaution n'a jamais été ignoré du droit public français, en tant que devoir général de toutes les autorités administratives dans l'exercice de leurs compétences. Selon l'Académicien Renaud Denoix de Saint Marc, « *la jurisprudence du Conseil Constitutionnel relative aux obligations du législateur à l'égard du principe de précaution n'est pas, à ce jour, entièrement fixée* » <sup>(223)</sup>.

C'est dans ce cadre que les autorités investies du pouvoir de police administrative pour assurer par des mesures préventives, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ont le devoir de prévenir les risques potentiels et leurs conséquences.

L'article L.2212.2 du code général des collectivités territoriales dispose que l'autorité de police municipale a « *le soin de prévenir, par des précautions convenables de faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature [...]* ».

Ainsi, l'Etat français joue « *un triple rôle de planification, de coordination et de soutien des services de secours locaux* ». Ce principe est central afin de garantir la sécurité de la population et la sûreté sur le territoire national.

Dans d'autres pays européens, les pouvoirs publics ont légiféré de façon presque identique. Ainsi, les décideurs publics portugais ont orienté leur législation concernant les établissements recevant du public vers un droit similaire. Elle s'inspire des principes

---

<sup>222</sup> DENOIX DE SAINT MARC, Renaud, Académie des sciences morales et politiques. « Le principe de précaution devant le Conseil constitutionnel ». Communication à l'Académie nationale de médecine. Séance du 25 novembre 2014.

<sup>223</sup> Site : [https://www.google.fr/?gws\\_rd=ssl#q=principe+de+pr%C3%A9caution+constitution+1958](https://www.google.fr/?gws_rd=ssl#q=principe+de+pr%C3%A9caution+constitution+1958)  
Article 5 de la Charte de l'environnement de 2004 : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.* »

fondamentaux de sécurité énoncés par le code de la construction et de l'habitation en vigueur en France. Une partie porte sur des dispositions générales applicables à tous les établissements, une autre précise les dispositions particulières propres à chaque type d'activité <sup>(224)</sup>. Ailleurs, la conception est différente. En Suède, le niveau de sécurité des ERP est estimé et contrôlé sous le couvert du maître d'ouvrage, c'est-à-dire le propriétaire. De ce fait, les intervenants privés sont beaucoup plus impliqués que les acteurs publics de la sécurité.

Cependant, dans ces deux pays, complétant la réglementation française, un troisième volet définit des mesures complémentaires d'autoprotection pour tous les établissements à construire ou existants. Cette partie impose que soient établis des plans d'intervention des secours et fait obligation, comme en France, aux chefs d'établissements de tenir un registre de sécurité. Ce document doit être conservé dix ans après une cessation d'activité.

A la différence de la France, leur droit s'applique sans discernement à l'ensemble des établissements, déjà en exploitation ou en projet, alors que la conformité absolue prônée par le législateur français ne peut être atteinte que dans les établissements neufs ou à construire. En France, l'Etat est omniprésent et selon les principes du droit français, l'Etat a la charge de cette fonction régaliennne. Ses services déconcentrés relevant de la compétence des préfets de département tels que définis par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 <sup>(225)</sup>, assurent à leur niveau l'exécution des missions régaliennes.

Dans ce domaine, les gouvernants ont élaboré une législation fondée sur un principe de tout Etat. Une étude critique de ce modèle, qui, depuis plus d'un demi-siècle, a satisfait la population et n'a pas subi de changements profonds, révèle cependant certains défauts. Pour cerner leurs impacts, il est nécessaire d'analyser les points particuliers de la réglementation faisant ressortir les contraintes induites. Elles sont synonymes de complexité pour les acteurs publics du fait qu'elles concernent la mise à jour des textes, le contrôle régulier de l'application de la règle, le respect des délais d'instruction des affaires et le suivi des bilans d'activités.

---

<sup>224</sup> Magazine « Face au risque », novembre 2011 - Le règlement de Sécurité au Portugal, p. 21.

<sup>225</sup> Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, Journal officiel n° 0040, 7 février 2010, texte n° 12.

### **Sous-section A) La consolidation du droit opposable aux ERP**

Toutes les consolidations apportées au droit opposable aux ERP contribuent à sa complexité. Toutefois, il apparaît qu'il a été peu modifié sur certains points, notamment ceux traitant des grands principes de la prévention contre les risques d'incendie dans les établissements recevant du public, énoncés dans le code de la construction et de l'habitation <sup>(226)</sup>. En revanche, pour répondre régulièrement aux besoins exprimés par les industriels <sup>(227)</sup> ou à la suite d'incendies dramatiques <sup>(228)</sup>, ou plus rarement dans le cadre de l'application d'une loi <sup>(229)</sup>, le législateur renforce des dispositions existantes des textes normatifs.

De ce fait la législation opposable aux ERP se complexifie pour les usagers et les autres acteurs publics ou privés de la sécurité. Bien plus, le rythme et la technicité des modifications apportées par le législateur mettent en péril la stabilité juridique des acteurs de la prévention qui ont pour tâche d'appliquer ou de faire appliquer le droit en vigueur.

Déjà, en 1991, le Conseil d'Etat dans son rapport public <sup>(230)</sup> avait dénoncé « la prolifération des textes », « l'instabilité des règles » et « la dégradation de la norme » qui menaçaient la sécurité juridique du droit français. Ce constat a été repris dans son rapport public de 2006 <sup>(231)</sup>, lorsqu'il affirme que « la complexité croissante des normes menace l'Etat de droit ».

---

<sup>226</sup> Articles R.123-1 à R.123- 55 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>227</sup> Evolution de la norme NF S 61932 en date du 17 juillet 2015, concernant les règles d'installation des systèmes de mise en sécurité incendie des systèmes de sécurité incendie, compte tenu des normes EN 54-16 et EN 54-24 relatives aux systèmes de sonorisation utilisés dans de nombreux pays de l'Union Européenne, pour l'évacuation des ERP.

<sup>228</sup> Arrêté du 24 juillet 2006 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits hôtels), Journal officiel n° 179 du 4 août 2006, p. 11624, texte n° 2, à la suite de la série d'incendies meurtriers dans les petits hôtels.

<sup>229</sup> Loi « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées » dite loi handicap du 11 février 2005, Loi no2005-102, Journal officiel n° 36, 12 février 2005, p. 2353.

<sup>230</sup> Rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 1991 dans ses « Considérations générales » intitulées « De la sécurité juridique », Conseil d'Etat, Rapport public 1991, EDCE, n° 43, pages 13 à 47.

<sup>231</sup> Conseil d'Etat, rapport public de mars 2006, Sécurité juridique et complexité du droit.

Il a été encore plus critique en précisant dans ce rapport que « *l'élaboration des normes juridiques est, pour la France comme pour les autres pays développés, à la fois tributaire de contraintes objectives et plus ou moins inéluctables, et de fonctionnements ou de comportements pathogènes* ». <sup>(232)</sup>. Cependant, la législation doit à présent tenir compte de nouveaux facteurs, ce qui la rend plus complexe. Ils contribuent également à la multiplication et à la révision fréquente des normes au risque de causer son instabilité.

Ce constat va à l'encontre de l'obligation mentionnée dans le lexique des termes juridiques <sup>(233)</sup>, précisant que « *leur respect s'impose à toutes les autorités administratives, même dans les matières où le gouvernement est investi par la Constitution d'un pouvoir réglementaire autonome non subordonné à la loi* ». <sup>(234)</sup>

Concernant le droit opposable aux ERP, le code de la construction et de l'habitation ainsi que l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant sur les dispositions générales du règlement de sécurité contre l'incendie et le décret du 8 mars 1995 modifiés <sup>(235)</sup> nécessitent de continuelles mises à jour.

Toutefois, les rubriques fondamentales, comme les articles CO de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié traitant de l'implantation et de la construction des ERP, restent assez stables. Elles sont peu impactées par des consolidations contrairement à d'autres rubriques plus techniques. Ce fut le cas par exemple pour permettre l'accessibilité des personnes à mobilité réduite (PMR) à cause de la modification en 2009 <sup>(236)</sup> de l'article GN 8 de l'arrêté du 25 juin 1980, précisé par la suite le 11 juillet 2016.

---

<sup>232</sup> Conseil d'Etat, rapport public de mars 2006, Sécurité juridique et complexité du droit.

<sup>233</sup> GUINCHARD, Serge et DEGARD, Thierry, « *Lexique des termes juridiques 2011* », 18<sup>ème</sup> édition, collection Lexiques, Dalloz, 2010.

<sup>234</sup> Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>235</sup> Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>236</sup> Arrêté du 24 septembre 2009 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0246, 23 octobre 2009, p. 17718, texte n° 12 – Article GN 8, Principes fondamentaux de conception et d'exploitation d'un établissement pour tenir compte des difficultés rencontrées lors de l'évacuation.

De même, chaque amélioration ou nouveauté concernant un produit et un matériel qui entrent dans le domaine de la sécurité incendie, nécessite une mise à jour ponctuelle d'un article du règlement de sécurité <sup>(237)</sup>, ou de toute sa chronologie, s'il s'agit à l'origine d'une loi <sup>(238)</sup>.

Un retour d'expérience opérationnel <sup>(239)</sup> des sapeurs-pompiers peut amener une amélioration des dispositions particulières de sécurité propre à un type d'activité. Il permit ainsi la publication de l'arrêté du 25 octobre 2011 portant sur « les hôtels et les autres établissements d'hébergement ». Ce texte a abrogé l'arrêté du 21 juin 1982 modifié concernant « les hôtels et les pensions de famille » dont l'application était jugée trop restrictive par le législateur. Cet arrêté faisait suite aux nombreux incendies meurtriers qui s'étaient déclarés entre 2005 et 2009 dans d'autres établissements disposant de locaux à sommeil.

A cette époque, des incendies de « meublés » <sup>(240)</sup>, de « gîtes » <sup>(241)</sup> ou de « centres équestres » <sup>(242)</sup> avaient particulièrement marqué l'opinion publique. L'incendie du l'hôtel meublé Paris-Opéra en avril 2005 fut le premier à susciter des réactions car il avait « *fait 52 victimes en quelques mois et débouché sur un renforcement des normes anti-incendie dans l'hôtellerie* » <sup>(243)</sup>. Ainsi, en réaction, le législateur modifia la réglementation des ERP classés en 5<sup>ème</sup> catégorie avec locaux à sommeil. Par exemple, lorsqu'il s'agit de nouvelles

---

<sup>237</sup> Arrêté du 11 décembre 2009 modifiant l'article EL 9 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, relatif à l'installation des tableaux électriques « normaux » dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0036, 16 février 2010, p. 2872, texte n° 9.

<sup>238</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 dite « Loi Handicap » pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal Officiel n°36, 12 février 2005, p. 2353, texte n° 1.

<sup>239</sup> « *Le retour d'expérience est destiné prioritairement, à faire émerger des pistes de progrès utiles localement et dans un second temps à faire l'objet d'une analyse au sein de l'administration centrale afin de capitaliser sur les bonnes pratiques d'une part et de prendre en compte des problématiques récurrentes d'autre part.* », guide méthodologique « La conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels » – juillet 2006.

<sup>240</sup> Incendie dans un hôtel meublé à Asnières-sur-Seine (Hauts-de-Seine) le 30 juin 2009. « *Une cigarette mal éteinte aurait embrasé une couverture. 6 personnes trouvent la mort* » (Journal Ouest France du 2 septembre 2015).

<sup>241</sup> Incendie dans un gîte à Passonfontaine (Doubs) le 15 octobre 2015. Château-des-Prés - Faits divers : « *A cause de la foudre, le gîte prend feu : 22 enfants évacués* » (le journal le Progrès du 10 mars 2016).

<sup>242</sup> Feux dans le centre équestre de Lescheraines (Maine-et-Loire) le 5 août 2004. « *Cinq filles et deux garçons âgés de 12 à 22 ans ainsi qu'une monitrice de 24 ans avaient péri dans l'incendie de ce centre où ils se trouvaient en stage* » (Ouest France du 22 juillet 2015). « *Six mois de prison ferme pour le propriétaire du centre* », Le Monde.fr avec AFP du 22 septembre 2006.

<sup>243</sup> Incendie de l'hôtel Paris-Opéra, Le Monde.fr avec AFP du 14 novembre 2013.

installations techniques ou d'équipements concourant à la sécurité, ce sont les normes françaises (NF) <sup>(244)</sup> et les normes européennes (EN) <sup>(245)</sup> qui sont consolidées.

Toutes ces modifications sont difficiles à appréhender. C'est pourquoi, pour rendre plus facilement lisible la législation opposable aux établissements recevant du public, un site Internet <sup>(246)</sup> spécialisé pourrait être créé sous l'autorité et le contrôle du ministère de l'Intérieur. L'utilisation de ce moyen moderne de communication permettrait la mise en ligne d'une version du règlement de sécurité contre les risques d'incendie, gratuite, complète, compréhensible et mise à jour en temps réel.

Le législateur devrait prendre en considération la préconisation qui avait été faite dès 2002 par le groupe de travail interministériel sur la réglementation <sup>(247)</sup>. Sa conclusion était « *qu'une bonne réglementation serait une réglementation appropriée, c'est-à-dire proportionnée aux politiques et aux buts poursuivis.* »

Ces deux points constitueraient une véritable avancée sociale et économique pour l'Etat et les citoyens. En effet, d'une part, les ajouts successifs des textes ont un coût important, d'autre part, cela limiterait les erreurs dans la référence exacte du texte à appliquer. Ces deux dispositions apporteraient la tranquillité juridique car les responsabilités des personnes qui se trouvent impliquées par cette législation seraient moindres.

---

<sup>244</sup> Norme NF.S 61-932 modifiée en juillet 2015 portant sur les « Règles d'installation du Système de Mise en Sécurité (SMSI) ».

<sup>245</sup> La série de normes EN 54 Système Détection et d'Alarme Incendie est obligatoire dans les pays de l'Union européenne (UE). Elle spécifie les exigences minimales et des tests de laboratoire pour assurer un niveau de sécurité pour tous les composants du système d'alarme incendie. L'harmonisation des normes de qualité et de fonctionnalité, de faciliter la libre circulation des produits de construction entre les pays de l'Union Européenne.

Site : Wikipédia.

<sup>246</sup> « *Internet est le réseau informatique mondial accessible au public. C'est un réseau de réseaux, sans centre névralgique, composé de millions de réseaux aussi bien publics que privés, universitaires, commerciaux et gouvernementaux.* »

Site : Wikipédia

<sup>247</sup> Rapport du groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par Dieudonné MANDELKERN, « la Documentation française », 2002.

### **Sous-section B) Le contrôle de l'application des textes**

Depuis 1982, année qui a marqué le début de la décentralisation et après la promulgation de diverses lois, notamment celles de 2010 <sup>(248)</sup> et de 2015 <sup>(249)</sup>, les élus des collectivités territoriales ont des pouvoirs accrus. Ainsi, sous le contrôle hiérarchique des préfets, les maires détiennent l'autorité de police des ERP implantés sur leur commune. Ce pouvoir les autorise à prendre des mesures d'exécution et de contrôle.

Pour ces élus, la charge qu'impose le suivi de la sécurité du public dans les ERP est importante bien que l'Etat n'ait pas transféré aux collectivités territoriales tout le dispositif de gestion administrative et de contrôle de l'application du droit.

Certes, les règles de sécurité sont nombreuses et complexes. Cependant, pour les élus locaux leurs « *principales difficultés sont de trois ordres : leur coût, leur complexité technique et leur délai de mise en œuvre.* » <sup>(250)</sup> En outre, à la suite des transferts des compétences de la part de l'Etat, c'est la « *conduite des affaires publiques à conduire* » <sup>(251)</sup> qui les accapare.

Leur mission pour assurer la sécurité est difficile. En effet, ils président ou participent aux travaux des commissions de sécurité alors même qu'ils méconnaissent souvent leurs obligations dans ce domaine. En cas de défaillance, il en va de leur responsabilité même s'ils se font généralement représenter au sein de ces instances.

En tant que premier magistrat, officier de police judiciaire et autorité de police des établissements recevant du public, un maire engage sa responsabilité et peut se voir citer en justice, lorsqu'un accident grave ou un incendie concerne un ERP. Ce droit implique les élus et les collectivités territoriales et engendre des contentieux avec les administrés.

---

<sup>248</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Journal officiel n° 0292, 17 décembre 2010, p. 22146, texte n° 1.

<sup>249</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Journal officiel n° 0182, 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1.

<sup>250</sup> Question Orale n° 0098S du Sénateur Alain NERI à la Ministre Marylise LEBRANCHU publiée dans le Journal officiel du Sénat le 02 août 2012, p. 1739.

<sup>251</sup> Rapport d'information du Sénateur Antoine LEFEVRE. La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires.



Les maires peuvent alors être mis en examen au titre de fautes de service ou personnelles commises intentionnellement ou de façon non intentionnelle. La justice peut retenir aussi que l'acte qui leur est reproché relève de l'ignorance, de la négligence, de l'imprudence ou d'une carence.

Généralement, lorsqu'ils sont cités en justice, ils sont poursuivis pour des fautes non intentionnelles. Cependant, puisqu'ils sont les représentants de leur commune, dans certains cas l'ensemble de la collectivité peuvent également être mis en cause. En conséquence, en fonction de la faute retenue à l'encontre du maire, la prise en charge financière des sommes dues au titre des dommages et intérêts peut être imputée aux administrés. Il faut noter que, dans des affaires touchant des ERP, les élus sont les premières personnes inculpées et les plus condamnées.

Pour éviter cela, les élus doivent veiller à ce que les règles imposées soient appliquées. Par exemple, en l'état actuel du droit, ils ont l'obligation de vérifier et de contrôler le respect de la réglementation, en intervenant au cours de la construction ou des travaux d'aménagement, avant l'ouverture au public des établissements, en cas de réouverture si l'établissement a été fermé plus de 10 mois et au cours de l'exploitation. Le contrôle est organisé de deux façons :

- par les constructeurs, installateurs et exploitants, qui font vérifier périodiquement l'établissement par des organismes ou des personnes agréés ;
- par l'administration ou par les commissions de sécurité. Pour autant, les constructeurs, installateurs et exploitants ne sont pas dégagés de la responsabilité qui leur incombe <sup>(252)</sup>.

Néanmoins, malgré toutes les études et contrôles réalisés par les commissions de sécurité compétentes, il arrive encore que des drames surviennent. Ce fut le cas avec le « nouveau terminal 2<sup>E</sup> » de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle le 23 mai 2004 <sup>(253)</sup>. Bien

---

<sup>252</sup> Article R123.43 du code de la construction et de l'habitation : « *Le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement.* »

<sup>253</sup> Roissy : le toit d'un terminal s'effondre: cinq morts, Le Nouvel Observateur du 24 mai 2004.

qu'inauguré moins d'un an auparavant et contrôlé avec soin, une partie de l'établissement s'est effondrée à la suite de la rupture d'un des points d'équilibre de la structure, résultant d'une erreur humaine.

Pour pallier ce genre d'erreurs, les établissements font l'objet de contrôles périodiques, avant leur ouverture et pendant leur exploitation par la commission de sécurité compétente. Par des études de dossiers complémentaires et lors des visites, celle-ci vérifie l'application des codes imposés. Ces visites ont certes pour but de s'assurer du respect de la réglementation, mais aussi d'aider les exploitants en leur suggérant des améliorations et des modifications.

Ce sont des vérifications techniques mais une véritable succession de contrôles administratifs sont effectués ensuite à d'autres niveaux, dans le cadre de cette fonction régaliennne. Parfois, les services de police et de gendarmerie peuvent vérifier la régularité de la situation administrative d'un établissement et, s'ils relèvent des infractions aux règles de sécurité, dresser un procès-verbal.

Selon l'avis d'une commission de sécurité consultative, le maire prend la décision mais celle-ci peut être entachée d'illégalité. Ainsi, dans un arrêt de 2005 <sup>(254)</sup>, la cour administrative d'appel de Nantes a annulé l'autorisation d'ouverture d'un ERP. Elle a relevé que l'arrêté du maire « *autorisant l'ouverture d'un ERP est illégal car le quorum des personnes présentes à la Commission Consultative de Sécurité et d'Accessibilité n'est pas atteint* ».

La Constitution de 1958 dispose que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* » <sup>(255)</sup>. C'est pourquoi, les préfets examinent les actes qui leur sont transmis et décident de saisir le juge en cas d'illégalité supposée. Cette saisine n'est pas exclusive, les administrés qui s'estiment lésés peuvent aussi recourir à la justice.

---

<sup>254</sup> Cour administrative d'appel de Nantes, arrêt du 25 mars 2005, n° 03NT00455.

<sup>255</sup> Article 72 alinéa 6 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958 <sup>(256)</sup>, l'indivisibilité de la République implique que la loi et les décrets nationaux édictés par des autorités centrales (Parlement ou pouvoir exécutif) soient respectés par les autorités publiques locales. Il s'agit là d'un des grands principes et donc les collectivités territoriales ont la libre administration et obtenu des compétences administratives, celles régaliennes exceptées.

En définitive, c'est sur la base de la législation en vigueur que le juge administratif opère l'ultime contrôle de l'application du droit. La justice s'appuie alors sur les dispositions réglementaires et législatives applicables aux ERP.

La France pourrait mettre en place de nouvelles procédures plus libérales de contrôles administratifs des ERP en prenant exemple sur la Suède. Plus simplifiées, ces mesures pourraient s'appliquer sans préjudice ou abandon de cette fonction régalienne dès le dépôt de la demande de permis de construction et durant les phases de construction et d'exploitation des ERP. Ce contrôle ne serait plus effectué exclusivement par les services de l'administration, mais il serait citoyen.

Dans ce cadre, ce serait les acteurs privés comme les maîtres d'ouvrage, les chefs d'établissements, les organismes agréés et les compagnies d'assurances qui seraient impliqués. Après modification des textes réglementaires qui prendraient en compte des transferts de compétences et des avis conclusifs des contrôleurs agréés, les acteurs privés deviendraient totalement responsables dans l'exercice de leurs devoirs et de leurs missions, ce qui diminuerait les responsabilités, pour une grande part, des maires et des préventionnistes.

### **Sous-section C) Le respect des délais d'instruction des affaires**

L'établissement recevant du public est assujéti aux dispositions réglementaires issues d'une législation de droit commun. En imposant des procédures à suivre rigoureuses, les gouvernants ont soumis les citoyens et les services spécialisés de la fonction publique à des obligations relevant principalement du code de l'urbanisme et de celui de la construction et de

---

<sup>256</sup> Article 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. »

l'habitation. Dans ce cadre, des erreurs peuvent être commises par les uns, des fautes par les autres et des plaintes peuvent être déposées auprès des tribunaux administratifs. Elles entraînent des contentieux juridiques complexes, longs et coûteux.

En imposant des délais administratifs pour chacune des étapes de création puis d'ouverture au public d'un ERP, le législateur a cherché à assurer la protection des constructeurs, des propriétaires et des exploitants. Pour toutes les affaires, il a souhaité éviter que le service public fasse, volontairement ou par négligence, perdurer l'instruction des dossiers.

En ne freinant pas la liberté d'entreprendre, la législation contribue à régénérer le tissu économique français et favorise l'emploi. Toutefois, la prise en compte de ces enjeux économiques et sociaux majeurs engendre des difficultés pour le service public soumis à de nouvelles contraintes administratives importantes. Par exemple, le respect des délais d'instruction des affaires exigés par le législateur est un risque qui peut nuire à la qualité du service public. La responsabilité des fonctionnaires est directement engagée alors qu'ils sont de moins en moins nombreux actuellement à cause des restrictions budgétaires imposées aux collectivités territoriales.

Les délais entre les différentes étapes d'une demande de permis de construire peuvent être très courts, mais aucune ne peut être évitée sous peine de nullité. La Cour Administrative d'Appel de Bordeaux l'a rappelé dans l'affaire de la SARL Cinto <sup>(257)</sup>. Le permis de construire demandé pour la construction d'une discothèque avait été délivré sur la base de l'avis de la commission de sécurité qui ne disposait pas, à la date à laquelle elle s'était prononcée, des éléments factuels prévus par la législation <sup>(258)</sup>. Ayant été délivrée selon une procédure irrégulière, cette autorisation a été annulée.

---

<sup>257</sup> Cour d'appel administratif de Bordeaux, 5<sup>ème</sup> chambre, formation à 3, 5 juillet 2007, *SARL Cinto*, 04BX01167, inédit au recueil Lebon.

<sup>258</sup> Article 45 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité modifié, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *En application de l'article 4 du présent décret, lors du dépôt de la demande de permis de construire prévu à l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme ou de l'autorisation de travaux prévue à l'article R. 123-23 du code de la construction et de l'habitation, le maître d'ouvrage s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre Ier du code de la construction et de l'habitation, notamment celles relatives à la solidité. Cet engagement est versé au dossier et la commission en prend acte. En l'absence de ce document, la commission ne peut examiner le dossier.* »

Il faudrait donner à chaque service instructeur le temps d'étudier techniquement un dossier, en tenant compte de ses obligations administratives et d'aléas divers. En effet, il peut se présenter des demandes de permis de construire ou des autorisations d'urbanisme pour lesquels respecter des délais d'instruction est impossible à cause de circonstances particulières.

Même si, les raisons d'un litige sont souvent multiples au stade initial d'une demande et plutôt que de défendre leurs droits, pour ne pas perdre de temps, les demandeurs se plient aux exigences de l'administration. De ce fait, ils ont rarement recours à un tribunal administratif, ce qui n'est plus le cas une fois que le permis a été délivré. Par exemple, le Conseil d'Etat a été saisi par la commune de Berck-sur-Mer <sup>(259)</sup> mais a rejeté son pourvoi. L'absence de réponse du tribunal administratif au sujet de la méconnaissance de l'article L.111-3 du code de l'urbanisme <sup>(260)</sup> avait entraîné une irrégularité dans la décision de la commune qui avait refusé la délivrance d'un permis de construire pour des travaux consécutifs à un incendie.

Les services des mairies jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de permis de construire. En l'état actuel du droit, les services de l'urbanisme enregistrent les demandes de permis de construire ou les autorisations d'urbanisme et délivrent des récépissés de dépôt des dossiers aux demandeurs. Le service de l'urbanisme est donc l'interlocuteur privilégié du pétitionnaire. Le délai total d'instruction de la demande est de cinq mois à compter de la date d'enregistrement de la demande <sup>(261)</sup>. C'est la date mentionnée sur le récépissé de dépôt qui fait foi.

---

<sup>259</sup> Conseil d'Etat, 6<sup>ème</sup> sous-section du 20 novembre 1981, *commune de Berck-sur-Mer contre M.A.*, décision n° 342124, inédit au recueil Lebon.

<sup>260</sup> Article L.111-3 du code de l'urbanisme : « *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié. Peut également être autorisée, sauf dispositions contraires des documents d'urbanisme et sous réserve des dispositions de l'article L.421-5, la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment.* »

<sup>261</sup> Article R.111-19-22 du code de la construction et de l'habitation.

Un exemplaire de la demande du permis de construire est transmise par le secrétariat de la mairie à chaque service chargé de son instruction <sup>(262)</sup>, c'est-à-dire dans ce cas au service départemental d'Incendie et de secours (SDIS), à la direction départementale du territoire et de la mer (DDT/M) ou à l'architecte des Bâtiments de France.

Si les dossiers joints à la demande sont incomplets, l'autorité compétente dispose d'un délai d'un mois à compter de la date mentionnée sur le récépissé du dépôt de la demande à la mairie pour indiquer, de façon exhaustive au demandeur, les pièces manquantes. C'est par lettre recommandée avec un accusé de réception que cette relance est établie <sup>(263)</sup>.

Le rôle primordial des personnels administratifs dans la gestion du premier mois de traitement du dossier vient de la volonté d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Elle fait suite à la réforme des permis de construire et des autorisations d'urbanisme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'ordonnance de simplification administrative de 2005 portant sur la stricte garantie des délais d'instruction vis-à-vis des demandeurs <sup>(264)</sup>.

Ce délai d'un mois étant court, il est indispensable que les dossiers soient envoyés aux services instructeurs dans la semaine qui suit leur dépôt. Les agents procédant à leur instruction peuvent alors indiquer au maire la liste des pièces manquantes à réclamer.

Passé ce délai, lorsqu'aucune demande de pièces supplémentaires n'a été adressée, le délai d'instruction court depuis le jour du dépôt du dossier. Cela implique que des déclarations préalables pour des travaux ne nécessitent pas un arrêté d'ouverture. En l'absence d'une étude

---

<sup>262</sup> Article R.111-19-21 du code de la construction et de l'habitation : « *l'instruction du permis de construire est menée par les services chargés de l'instruction du lorsque le projet fait l'objet d'une demande de permis de construire ou d'un permis d'aménager valant autorisation de construire un ERP. Si ce n'est pas le cas, c'est le maire qui prend l'instruction du dossier à sa charge.* »

<sup>263</sup> Article R.423-38 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le dossier ne comprend pas les pièces exigées en application du présent livre, l'autorité compétente, dans le délai d'un mois à compter de la réception ou du dépôt du dossier à la mairie, adresse au demandeur ou à l'auteur de la déclaration une lettre recommandée avec demande d'avis de réception [...]* »

<sup>264</sup> Ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, Journal officiel n° 286, 9 décembre 2005, p. 18997, texte n° 30 prise sur le fondement de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, Journal officiel n° 0287, 10 décembre 2004, p. 20857, texte n° 1 et précisée par le décret du 5 janvier 2007 relatif à la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, Journal officiel n° 5, 6 janvier 2007, p. 225, texte n° 12.

suivie d'une décision rapide avant la fin du premier mois, le pétitionnaire peut se prévaloir d'une décision de non-opposition et d'une déclaration préalable tacite.

Selon la situation, lorsqu'une demande de pièces complémentaires est nécessaire, un délai d'instruction supplémentaire est notifié à l'intéressé au cours du mois à compter du dépôt de son dossier en mairie. Il lui appartient de fournir les pièces complémentaires sollicitées dans le délai de trois mois à partir de la réception de la demande de l'administration. Cette date de remise des documents sollicités devient le point de départ du délai d'instruction différé de la demande comme en dispose l'article R.423-19 du code de l'urbanisme : « *le délai d'instruction court à compter de la réception en mairie d'un dossier complet [...]* ». Donc, le délai d'instruction de cinq mois ne recommence à courir qu'à compter de la réception de ces pièces.

Lorsque, dans la demande, l'administré accepte de recevoir à une adresse électronique les réponses de l'autorité compétente, les notifications et la demande de pièces complémentaires peuvent se faire par un courrier électronique <sup>(265)</sup>.

L'étude du dossier terminée, la demande est mise à l'ordre du jour d'une commission communale ou départementale de sécurité. Dix jours au moins avant la date de la réunion <sup>(266)</sup>, une convocation comportant la liste des affaires inscrites est adressée aux membres de la commission. Ce délai facilite la présence de l'ensemble des personnes.

En raison de la règle du jour franc, les convocations destinées aux membres des commissions de sécurité doivent être adressées au plus tard onze jours avant la date de la réunion. Le non-respect de ce délai prévu à l'article 35 du décret du 8 mars 1995 modifié a une incidence sur la décision à prendre, si un ou plusieurs des membres se trouvent dans l'impossibilité d'assister à la réunion. Le Conseil d'Etat attache une importance particulière au respect de ces formalités. <sup>(267)</sup>

---

<sup>265</sup> Article R.423-38 du code de l'urbanisme : « [...] dans le cas prévu par l'article R.423-48, un échange électronique, indiquant, de façon exhaustive, les pièces manquantes. »

<sup>266</sup> Article 35 du décret du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>267</sup> Conseil d'Etat, 2/6 sous-sections réunies, 20 novembre 1981, Affaire Union des chambres syndicales françaises d'affichage, n° 19669, mentionné aux tables du recueil Lebon.

Pour la visite d'ouverture d'un établissement recevant du public, la saisine par le demandeur de la commission de sécurité compétente se fait au minimum un mois avant la date d'ouverture prévue <sup>(268)</sup>. Ce délai concerne tous les établissements du 1<sup>er</sup> groupe, ceux du 2<sup>ème</sup> groupe avec des locaux à sommeil, également les itinérants comme les chapiteaux (CTS) et les manifestations en plein air (PA) de plus de 1500 personnes <sup>(269)</sup>. Pour ceux-ci, une demande d'autorisation doit être déposée au préalable <sup>(270)</sup>.

Si le délai d'un mois n'est pas respecté, le dossier est irrecevable et le secrétariat de la commission en informe le maire, qui prend une décision, en sachant que « *Les principes suivants doivent être toujours respectés* :

- *une visite d'ouverture n'est possible que si la commission dispose, avant, des pièces nécessaires, et notamment des conclusions des contrôleurs techniques et des rapports de sécurité incendie;*
- *la convocation des membres doit se faire sous forme écrite.* » <sup>(271)</sup>

Il peut y avoir des cas particuliers pour lesquels le président d'une commission de sécurité souhaite la réunir avant ce délai, notamment après un incendie. Le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas de vice de procédure lorsque le respect du délai n'est pas possible, du fait que « *la notion d'impossibilité résulte de situations d'urgence, de circonstances exceptionnelles ou de cas de force majeure, notions que la jurisprudence définit et encadre de façon particulièrement stricte. Il incombe à l'administration d'établir la preuve qu'il lui était impossible de satisfaire le délai réglementaire et donc de réunir les éléments de celui-ci.* » <sup>(272)</sup>

---

<sup>268</sup> Conseil d'Etat, 2/6 sous-sections réunies, 20 novembre 1981, Affaire Union des chambres syndicales françaises d'affichage, n° 19669, mentionné aux tables du recueil Lebon.

<sup>269</sup> Article 3.2.1 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal Officiel n° 0249, 5 octobre 1995, p. 3754. Le dossier « *peut être limité à des données de base comme la date, le lieu exact, l'identité de l'établissement et de l'exploitant, la taille, les plans sommaires.* »

<sup>270</sup> Article 3.2.1 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal Officiel n° 0249, 5 octobre 1995, p. 3754. Le dossier « *peut être limité à des données de base comme la date, le lieu exact, l'identité de l'établissement et de l'exploitant, la taille, les plans sommaires.* »

<sup>271</sup> Article 3.2.1 §b dernier alinéa de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal Officiel n° 0249 du 25 octobre 1995, p. 3754.

<sup>272</sup> Article 3.2.1 §b de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, des délais - *Mise en demeure*, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.



Enfin, un autre délai résultant du contrôle de légalité doit être respecté. Il concerne les autorisations d'ouverture au public délivrées par les maires. Elles n'entrent en vigueur qu'après la réception de l'arrêté municipal par le représentant de l'Etat dans le département qui exerce alors un contrôle à posteriori de la légalité <sup>(273)</sup>.

Il est important que les particuliers aient des informations précises sur la composition des dossiers à fournir pour demander la délivrance des actes nécessaires à l'obtention du permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. Pour cela, l'Etat devrait intervenir pour renforcer la qualité des services rendus par les guichets uniques des mairies et des métropoles. Les agents devraient être à même de juger la recevabilité des dossiers, de surveiller les étapes et le respect des délais de traitements des dossiers de demande de travaux ainsi que le suivi de leur instruction avant la prise de décision.

D'ailleurs, associé à la réforme des permis de construire de 2007, le regroupement des services au sein du guichet unique en un même lieu, s'inscrit dans une logique de modernisation des missions d'une administration de proximité. Cette démarche en cours de développement doit tendre vers un guichet unique spécifique pour le permis de construire.

Pour atteindre les objectifs fixés par l'Etat, l'administration centrale doit suivre les recommandations mentionnées dans le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration d'octobre 2006 <sup>(274)</sup>. Elles portent sur la mise en œuvre de la réforme, notamment par :

- une action de changement en direction de tous les acteurs intervenant dans l'instruction des autorisations urbanistiques;
- la mise en place d'outils informatiques adaptés ;
- un fort soutien aux structures et aux agents ;
- un suivi continu, avec indicateurs et bilan, de la bonne application de la réforme.

---

<sup>273</sup> Loi n° 82-231 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions, Journal officiel du 3 mars 1982, p. 730.

<sup>274</sup> Inspection Générale de l'Administration, Rapport PAM 06-010-01 portant sur la mise en œuvre opérationnelle de la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, octobre 2006.

Des difficultés apparaissent car toutes les municipalités ne disposent pas des mêmes moyens. Les communes importantes peuvent mettre en place les nouvelles procédures de gestion administratives des affaires d'urbanisme. Les petites communes pourraient le faire vu le peu de demandes. Mais celles de moyenne importance ont des difficultés organisationnelles, avec le risque d'en supporter les retombées juridiques. Pour l'instant, le guichet unique du permis de construire n'est effectif que lorsque les élus de certaines moyennes et grandes municipalités ou métropoles ont les moyens humains et matériels.

Toutefois un progrès pourrait se faire grâce à l'emploi des échanges électroniques via internet. La gestion et le suivi des courriers électroniques faciliteraient, à l'échelle des départements, la dématérialisation et la centralisation en préfecture des demandes de permis de construire et des autres affaires d'urbanisme.

La généralisation des messages électroniques accusant la réception des demandes d'autorisation de construire ou d'aménager un ERP accélérerait les démarches. Cependant, cela nécessiterait la présence d'un personnel administratif particulièrement compétent en informatique et sur les problèmes d'urbanisme.

Dans tous les cas, la formation des agents municipaux en poste au guichet unique doit être renforcée. Souvent de catégorie C, il leur faut acquérir de plus grandes compétences informatiques, des connaissances sur les multiples processus de traitements de ces affaires, sur des délais à respecter et les procédures à suivre en fonction de la demande. Il en va de la légalité juridique des actes qui concrétisent le traitement de ces affaires.

## **Sous-section D) Le suivi des décisions administratives**

Le droit opposable aux établissements recevant du public a placé le maire au centre du dispositif de contrôle du droit <sup>(275)</sup> et l'a doté d'un pouvoir de police spéciale des ERP <sup>(276)</sup>. Ses décisions d'ouverture <sup>(277)</sup> ou de fermeture <sup>(278)</sup> des établissements sont justifiées par des avis préalables émis par des commissions de sécurité dont il est toujours membre <sup>(279)</sup>. Le contrôle des affaires exercé par l'administration se fait à plusieurs moments : au dépôt du permis de construire ou d'une demande de travaux, avant l'ouverture au public des établissements créés ou modifiés après des travaux, enfin tout au long de l'exploitation des ERP.

Compte tenu que la réglementation applicable aux ERP est spécifique et que le maire n'est pas technicien en matière de sécurité, dans l'exercice de ses pouvoirs, le premier magistrat est lui-même conseillé par les commissions de sécurité <sup>(280)</sup>. En fonction de leurs avis consultatifs, il peut mettre en demeure un exploitant et aller jusqu'à prononcer la fermeture d'un établissement.

Le maire est premier gestionnaire des établissements recevant du public implantés sur sa commune. De ce fait, l'élu doit veiller à ce que les chefs d'établissements respectent les avis émis à l'issue des visites de sécurité et des études de dossiers et à ce que les prescriptions édictées par la commission de sécurité soient concrétisées.

---

<sup>275</sup> Article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire assure, en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent chapitre.* »

<sup>276</sup> Article L.2212-2 alinéa 5 du code général des collectivités territoriales : « *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, ... tels que les incendies, [...]* »

<sup>277</sup> Article R.123-46 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire autorise l'ouverture par arrêté pris après avis de la commission.* »

<sup>278</sup> Article L.123-4 du code de la construction et de l'habitation : « *Sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux et dans le cadre de leurs compétences respectives, le maire peut « par arrêté, pris après avis de la commission de sécurité compétente, ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité [...] jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité.*

*Le fait pour l'exploitant, [...] de ne pas procéder « Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] tels que les incendies, ... »*

<sup>279</sup> Article R.123-41 du code de la construction et de l'habitation : « *Lorsqu'il ne préside pas la commission, chaque maire assiste de droit, avec voix délibérative, à la réunion où il est procédé à l'examen des affaires concernant des établissements situés dans sa commune [...]* ».

<sup>280</sup> Article 1.1.1-b de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : « *Le maire, en vertu de son pouvoir de police, peut toujours demander à la commission un avis sur un dossier d'E.R.P indépendamment de la procédure du permis.* »

Mais toutes ces dispositions et ces efforts portant sur le contrôle de l'application des lois et règlements opposables aux ERP n'ont de sens que si la réalisation des prescriptions édictées est effectivement contrôlée ultérieurement <sup>(281)</sup>. En effet, le fondement de ce principe est essentiel. Il l'est encore plus lorsqu'il s'agit de suivre les conséquences de la notification d'un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation d'un établissement <sup>(282)</sup> ou d'un arrêté refusant l'ouverture au public qui ont été adressés à l'exploitant par le maire <sup>(283)</sup>.

A ce sujet, aucune disposition n'est imposée par la législation, ce qui crée un vide juridique. Le législateur a imposé une simple obligation de résultats et a confié cette mission aux maires ou en cas de carence, aux préfets qui se substituent alors à eux <sup>(284)</sup>. Les textes eux-mêmes ne comportent pas d'indication sur la méthode à suivre.

De même, la législation manque de rigueur lorsqu'elle interdit aux commissions de sécurité de préciser les délais d'exécution des prescriptions dans les procès-verbaux d'études ou de visites transmis aux chefs d'établissements <sup>(285)</sup>. De plus, elle n'impose aucun bilan annuel ni remontée d'information vers les préfets.

La tâche est importante pour les secrétariats des commissions de sécurité qui prendraient l'initiative d'assurer ce suivi. Pourtant, aucun logiciel informatique n'est proposé par l'administration centrale pour faciliter et uniformiser ce travail au niveau national. Les maires et leur secrétariat administratif en charge du suivi des ERP de la commune sont livrés à eux-mêmes.

---

<sup>281</sup> Article 3.2.4 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575

<sup>282</sup> Article R.123-49 du code de la construction et de l'habitation : « [...] A l'issue de chaque visite, il est dressé un procès-verbal. Le maire notifie le résultat de ces visites et sa décision aux exploitants soit par la voie administrative, soit par lettre recommandée avec accusé de réception ... »

<sup>283</sup> Article R.123-46 du code de la construction et de l'habitation : « [...] Cet arrêté est notifié directement à l'exploitant soit par voie administrative, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception [...] ».

<sup>284</sup> Article R.123-28 du code de la construction et de l'habitation : « Le préfet peut prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, ainsi que dans tous les cas où il n'y est pas pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives à la sécurité dans les établissements recevant du public. Ce droit n'est exercé à l'égard des établissements d'une seule commune ou à l'égard d'un seul établissement qu'après qu'une mise en demeure adressée au maire est restée sans résultat. »

<sup>285</sup> Article 3.2.4 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 – Les prescriptions : « Il appartient à l'exploitant d'y satisfaire au plus tôt. »

En outre, il faut regretter le manque de communication entre le maire et un chef d'établissement. Le seul échange existant se fait au moment où l'élu notifie, par lettre recommandée avec accusé de réception, le procès-verbal d'une étude, d'une visite de sécurité, ou un arrêté d'autorisation ou d'interdiction d'ouvrir un ERP.

A cette occasion, l'autorité de police peut lui rappeler qu'il doit satisfaire aux prescriptions édictées par la commission de sécurité qui a relevé les anomalies en rappelant l'article 3.2.4 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité « *il appartient à l'exploitant d'y satisfaire au plus tôt. Le seul délai prévu est celui de l'article R.123-52 du code de la construction et de l'habitation qui permet au maire d'accorder un délai pour l'exécution de l'arrêté. Un échéancier de travaux peut être éventuellement inclus dans celui-ci. Les prescriptions peuvent être classées par ordre d'importance ou de priorité.* »

Etre maire d'une commune n'est pas sans risque. Par exemple, sa responsabilité civile et pénale en tant qu'autorité de police des ERP est recherchée en cas de sinistre, si un établissement a été visité par une commission de sécurité. Cependant, suivre la situation administrative des établissements et la réalisation des prescriptions édictées est parfois impossible faute de moyens financiers. Elle ne peut être exercée que par les municipalités qui disposent des moyens suffisants et adaptés. Toutefois, en cas de procès, le juge reprochera au maire de ne pas avoir rempli sa mission. En effet, un maire doit obtenir au plus vite du chef d'établissement des garanties sur les solutions apportées aux non conformités constatées, puisqu'il « *appartient au maître d'ouvrage de proposer des solutions pour rétablir le niveau de sécurité satisfaisant.* »<sup>(286)</sup>

Sans normes législatives ni références jurisprudentielles portant sur l'organisation du suivi des avis consultatifs émis par les commissions de sécurité et des décisions prises par les autorités de police des ERP, le droit administratif n'est que doctrinal. Pour reprendre l'expression du premier Président du Conseil d'Etat Robert Andersen, il est un droit « *fugace*

---

<sup>286</sup> Article 3.2.3 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

*et expérimental* »<sup>(287)</sup>. Ce vide juridique pose des problèmes pour assurer la sécurité des personnes et des biens. Les textes en vigueur ne garantissent pas l'intérêt général.

En l'état actuel du droit, les maires ont pour tâche d'assurer l'exécution des dispositions du droit<sup>(288)</sup>. Ainsi, ils participent à l'établissement de la liste des ERP soumis aux dispositions du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique, liste mise à jour chaque année par le préfet après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité<sup>(289)</sup>.

Les élus peuvent s'appuyer sur les commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité L'article 40 du décret du 8 mars 1995 modifié dispose que : « *dans le cadre de leurs missions d'étude, de contrôle et d'information prévues à l'article R.123-35 du code de la construction et de l'habitation* »<sup>(290)</sup>, *les commissions peuvent proposer à l'autorité de police la réalisation de prescriptions.* »

En cas d'avis défavorable à la poursuite de l'exploitation et si le maire le juge bon, la fermeture de l'établissement peut être ordonnée. Il applique alors les dispositions de l'article R.123-52 du code de la construction et de l'habitation « *sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux, la fermeture des établissements exploités en infraction aux dispositions du présent chapitre peut être ordonnée par le maire, ou par le préfet dans les conditions fixées aux articles R.123-27 et R.123-28 du code de la*

---

<sup>287</sup> ANDERSEN, Robert, Président du Conseil d'Etat.

<sup>288</sup> Article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire assure, en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent chapitre.* »

<sup>289</sup> Article R.123-47 du code de la construction et de l'habitation : « *La liste des établissements soumis aux dispositions du présent chapitre est établie et mise à jour chaque année par le préfet [...]* ».

<sup>290</sup> Article R.123-35 du code de la construction et de l'habitation : « *La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité [...] assiste ces derniers dans l'application des mesures de police et de surveillance qu'ils sont appelés à prendre en vue d'assurer la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements soumis au présent chapitre. Elle est chargée notamment :*

- *d'examiner les projets de construction, d'extension, d'aménagement et de transformation des établissements, que l'exécution des projets soit ou ne soit pas subordonnée à la délivrance d'un permis de construire ;*
- *de procéder aux visites de réception, prévues à l'article R.123-45, desdits établissements et de donner son avis (décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007) « sur la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux d'achèvement prévue par l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme » et sur la délivrance de l'autorisation d'ouverture des établissements ;*
- *de procéder, soit de sa propre initiative, soit à la demande du maire ou du préfet, à des contrôles périodiques ou inopinés sur l'observation des dispositions réglementaires.* »

*construction et de l'habitation. La décision est prise par arrêté après avis de la commission de sécurité compétente. L'arrêté fixe, le cas échéant, la nature des aménagements et travaux à réaliser ainsi que les délais d'exécution. »*

Dans des cas d'urgence et dans intérêt général, le maire a la possibilité de recourir à l'exécution d'office d'une fermeture à cause d'un péril imminent pour la sécurité des personnes. Pour respecter les conditions qui permettent l'exécution d'office, un arrêté de fermeture peut être exécuté par l'autorité administrative, mais le maire doit se conformer à la jurisprudence du Conseil d'Etat sur ce sujet. En effet, il faut qu'il y ait eu un refus d'obéissance de la part de l'exploitant et que le respect de la loi ait été strictement assuré au titre des mesures administratives prises.<sup>(291)</sup>

Par contre, pour tous les établissements concernés par des prescriptions formulées par une commission de sécurité, le législateur a simplement prévu que pendant les heures d'ouverture, les services de police ou de gendarmerie effectuent des contrôles pour s'assurer de leur réalisation. Dans le cadre de cette mission, l'article R.1123-50 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'ils sont habilités à « *vérifier la régularité de la situation administrative des établissements recevant du public et relever les infractions aux règles de sécurité.* »

Cependant, leur action reste très limitée car la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur précise que « *la vérification de la réalisation des prescriptions ne peut relever des seuls services de police et de gendarmerie qui n'ont pas la compétence technique correspondante.* »<sup>(292)</sup>

La prévention reste le meilleur moyen de protéger les personnes et les biens, mais les moyens sont insuffisants. Ainsi, en 2014, l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) s'est attachée à l'examen des « [...] *outils de pilotage de la politique de prévention incendie* » et a jugé que « *le pilotage de la politique de prévention s'appuie sur des outils d'évaluation*

---

<sup>291</sup> Conseil d'Etat, tribunal des conflits, 2 décembre 1902, *affaire Société immobilière de Saint-Just*, n° 00543, publié au recueil Lebon.

<sup>292</sup> Article 3.2.4 4<sup>ème</sup> alinéa de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

*insuffisants. Peu d'indicateurs sont disponibles au niveau national [...] ».*<sup>(293)</sup> Dans ce rapport de synthèse rendu au ministère de l'Intérieur, l'Inspection Générale de l'Administration propose que « *les indicateurs existants soient mieux exploités et complétés* ».

Toutefois, à ce jour, rien n'a été fait au niveau national pour aller dans ce sens. Il est pourtant urgent que les indicateurs nationaux existants soient complétés par une obligation juridique d'accomplir cette mission de suivi post-visite de sécurité. En plus, pour faciliter l'exploitation des données, un unique outil informatique devrait être officiellement mis à la disposition des 101 préfetures<sup>(294)</sup> et des 36 529 communes<sup>(295)</sup> que compte la France.

Un logiciel informatique fonctionnant sur la base de données administratives tenues à jour par du personnel formé à son utilisation permettrait de collecter les renseignements suivants :

- le numéro « Insee »<sup>(296)</sup> de la commune,
- la raison sociale de l'ERP avec son adresse, ses coordonnées téléphoniques et l'identité de l'exploitant et celle du propriétaire,
- le classement en type et catégorie,
- l'existence de demande de travaux en cours,
- la date et la nature de la dernière visite de sécurité,
- la date de la prochaine visite programmée,
- le dernier avis de la commission de sécurité,
- les prescriptions à réaliser,
- la décision du maire,
- la date de sa notification à l'exploitant,
- la date du dernier courrier de relance adressé au chef d'établissement.

---

<sup>293</sup> Rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité – Synthèse, p. 8.

<sup>294</sup> Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Listes\\_des\\_départements\\_de\\_français](https://fr.wikipedia.org/wiki/Listes_des_départements_de_français)

<sup>295</sup> Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Listes\\_des\\_communes\\_de\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Listes_des_communes_de_France)

<sup>296</sup> Institut national de la statistique et des études économiques : « *le code officiel géographique rassemble les codes et libellés des communes, des cantons, des arrondissements, des départements, des régions, des collectivités d'outre-mer, des collectivités territoriales à statut particulier.* »

Site : [www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/](http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/)



Y serait joint un programme composé de lanceurs d'alerte actionnés dès que des dates ou des délais ne sont pas respectés. Ainsi, un service pourrait générer et imprimer automatiquement des courriers types et/ou des mises en demeure adressés aux exploitants pour leur enjoindre de satisfaire à leurs obligations et aux attentes de l'autorité de police des ERP. En assurant le suivi des avis et des prescriptions édictés, des décisions des élus et la chronologie des actes établis par l'administration pour l'intérêt général, ce service apporterait la tranquillité administrative aux autorités de police des ERP.

## **Chapitre II : La complexité du cadre légal et réglementaire**

En France, suite à l'évolution du droit positif <sup>(297)</sup>, celui-ci est devenu obligatoire, général mais aussi abstrait et coercitif. Dans le domaine de la sécurité des ERP, le Ministre de l'Intérieur <sup>(298)</sup> est le signataire des textes législatifs et réglementaires qui sont opposables aux tiers. En cas de non-respect de la législation, le citoyen est sanctionné par l'Etat.

D'un point de vue technique et administratif, ce droit est composé de codes, de décrets <sup>(299)</sup> et d'arrêtés <sup>(300)</sup>. L'arrêté ministériel du 25 juin 1980 modifié et ses livres annexes constituent les textes normatifs de référence pour les acteurs de cette sécurité.

---

<sup>297</sup> Droit positif est « l'ensemble des règles applicables dans un espace juridique déterminé qu'il s'agisse d'un Etat unitaires comme la France, ou d'un ensemble d'États comme la Communauté Européenne. [...] Il existe enfin, un Droit positif international représenté par l'ensemble des Accords et des Traités en vigueur. Le droit positif comprend les règles qui régissent l'organisation des pouvoirs publics, les Lois organiques et les lois ordinaires, les décrets, les règlements administratifs. »

Définition du droit positif : dictionnaire du droit privé de Serge BRAUDO.

<sup>298</sup> « Depuis deux siècles, le ministère de l'Intérieur est au cœur de l'administration française : il assure sur tout le territoire le maintien et la cohésion des institutions du pays .Son organisation, ses moyens humains et matériels constituent l'outil privilégié de l'État pour garantir aux citoyens l'exercice des droits, devoirs et libertés réaffirmés par la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Ses cinq missions essentielles s'articulent aujourd'hui autour de deux grands pôles » qui sont « administrer le territoire : assurer la représentation et la permanence de l'Etat sur l'ensemble du territoire national, garantir l'intégrité des institutions publiques, veiller au respect des libertés locales et des compétences des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation » et « garantir la sécurité des citoyens et des biens : élaborer et faire respecter les règles garantissant aux citoyens l'exercice des libertés publiques, notamment par le suffrage universel, protéger la population contre les risques ou fléaux de toute nature et contre les conséquences d'un conflit éventuel. »

Site du ministère de l'Intérieur : [www.interieur.gouv.fr/Le-ministere](http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere).

<sup>299</sup> Décret : « acte administratif de portée générale ou individuelle émanant du pouvoir exécutif. »

Site : [droit-finances.commentcamarche.net](http://droit-finances.commentcamarche.net) › Fiches pratiques › Lexique.

<sup>300</sup> Arrêté : « décision émanant d'une autorité administrative, qui peut être : le ministre, on parle alors « d'arrêté ministériel » ; le préfet, dans ce cas il s'agit « d'arrêté préfectoral » ; le maire avec « l'arrêté municipal » ; le président d'un conseil régional avec « l'arrêté régional » ou d'un conseil départemental avec « l'arrêté départementale ».

Site : [droit-finances.commentcamarche.net](http://droit-finances.commentcamarche.net) › Fiches pratiques › Lexique

Le livre premier de cet arrêté intitulé « *Règlement de sécurité contre l'incendie* »<sup>(301)</sup> détermine les dispositions réglementaires applicables aux établissements des quatre premières catégories recevant du public. Le complétant, l'arrêté du 25 juin 1990 modifié<sup>(302)</sup> concerne spécifiquement les dispositions générales et les règles techniques simplifiées opposables aux petits établissements classés en 5<sup>ème</sup> catégorie.

S'ajoute un bloc réglementaire constitué par des circulaires ministérielles, des notes émanant de diverses autorités de police dans ce domaine Signées par un haut fonctionnaire de la Direction de la Sécurité Civile (DSC)<sup>(303)</sup> elles ont pour but d'informer les services impliqués et leurs agents et d'expliciter les modalités d'application des textes publiés au Journal officiel. Actuellement, un préfet<sup>(304)</sup> est à la tête de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC).

Cette législation présente cependant les diverses anomalies qui favorisent sa complexité aux dépens des administrés. Pour appréhender ce problème, il est nécessaire d'analyser les textes dont la lecture est propice à des incompréhensions importantes. A ce titre, différents défauts peuvent engendrer des confusions auprès des personnes soucieuses du respect du droit en vigueur. Ce modèle de droit spécifique à la France laisse apparaître les imperfections et les défaillances relevant du législateur qui sont aujourd'hui préjudiciables à la clarté de la loi.

---

<sup>301</sup> Règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) approuvé par l'arrêté du 25 juin 1980, Livre I<sup>er</sup> : Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>302</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>303</sup> Direction de la Sécurité Civile, arrêté du 23 août 2011 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, Journal officiel n° 0196, 25 août 2011, texte n° 14, Article 15 « *L'arrêté du 22 avril 2005 modifié portant organisation et attribution de la direction de la sécurité civile ainsi que l'arrêté du 29 décembre 2006 portant organisation interne de la direction de la sécurité civile sont abrogés.* ». Journal officiel n° 0196 du 25 août 2011, texte n° 14.

« *Rattachée au ministère de l'Intérieur, la direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) — auparavant la direction de la défense et de la sécurité civile (DDSC) apparue en 1996, la direction de la sécurité civile (DSC) apparue le 23 juillet 1975 et le service national de la protection civile (SNPC) — est la structure centrale, responsable de la gestion des risques en France, qu'il s'agisse des accidents de la vie courante ou des catastrophes majeures.* »

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Sécurité\\_civile\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Sécurité_civile_en_France)

<sup>304</sup> PAPAUD, Michel, Préfet des Alpes de Haute-Provence, a été nommé mercredi 13 mars en Conseil des ministres directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Site : <http://www.lagazettedescommunes.com/158675/michel-papaud-est-nomme-directeur-de-la-securite-civile/>

## **Section 1 : Les confusions engendrée par la législation**

Le droit applicable aux établissements recevant du public relève d'une réglementation exhaustive de droit commun<sup>(305)</sup>. Le code de la construction et de l'habitation, initialement un décret<sup>(306)</sup> pris en Conseil d'Etat, codifié par la suite, englobe cette réglementation. Il fixe le cadre juridique du droit qui leur est opposable. Comme le souligne madame Mireille Heers, il définit « *la reconnaissance d'un principe de sécurité juridique permettant au citoyen de prendre pour une donnée fiable la portée juridique des décisions qu'il est amené à prendre.* »<sup>(307)</sup>

Mais toutes les précisions successives apportées au droit en vigueur contribuent à sa complexité comme l'a souligné en 2006 la conseiller d'Etat Josseline de Clausade<sup>(308)</sup> en faisant remarquer que « *cette accumulation de lois finit par brouiller la perception de la politique suivie. En même temps qu'elle rend le droit plus complexe et plus incertain, elle fait naître, dans l'opinion, perplexité et même scepticisme sur l'efficacité des réformes.* » Néanmoins, elle reconnaît que « *les Français sont épris de lois et ne cessent d'en réclamer de nouvelles.* »

Le droit public est permanent. Son caractère impératif s'impose à tous. Cependant, les personnes qui doivent appliquer le droit opposable aux établissements recevant du public sont amenées à commettre des erreurs, même involontairement, car les textes sont nombreux et confus. En droit administratif, ils sont à l'origine de nombreux litiges.

Pour percevoir l'aspect négatif des confusions qu'entraînent les difficultés de compréhension des textes, il faut procéder à l'étude de certains sujets du droit qui en sont l'illustration, notamment :

---

<sup>305</sup> « *Le droit commun désigne l'ensemble des règles juridiques applicables à toutes les situations qui ne font pas l'objet de règles spéciales ou particulières.* »

Site : [droit-finances.net](http://droit-finances.net).

<sup>306</sup> Décret n° 73-1007 du 31 octobre 1973 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

<sup>307</sup> HEERS, Mireille, Conseiller à la cour administrative d'appel de Paris ; Maître de conférences, La sécurité juridique en droit administratif français : vers une consécration du principe de confiance légitime ? Revue française de droit administratif (RFDA), 1995, p. 963.

<sup>308</sup> DE CLAUSADE Josseline, « Sécurité juridique et complexité du droit » : considérations générales du Conseil d'Etat, recueil Dalloz, 2006, p. 737.

- les difficultés pour la détermination du statut ERP,
- la prise en compte des législations se superposant au code de la construction et de l'habitation,
- la complexité d'un droit prescriptif régissant les détails des procédures administratives à suivre et toute la partie technique de ce droit spécialisé,
- le problème des contradictions purement sémantiques.

### **Sous-section A) L'attribution du statut d'ERP**

Les échanges interministériels ont pour l'essentiel permis une élaboration assez cohérente de la réglementation applicable aux ERP. Cependant, avant la construction d'un bâtiment, l'aménagement de locaux vides, l'organisation d'une manifestation temporaire ou l'utilisation exceptionnelle d'une salle en ERP, le maître d'ouvrage ou l'organisateur doivent déterminer la réglementation applicable. Alors que le fond de cette démarche est essentiel pour la suite, sa simplicité et son résultat sont parfois incertains.

Le régime juridique d'un bâtiment définit les dispositions réglementaires opposables au moment de la construction, de l'aménagement, de la modification ou du changement d'affectation des locaux concernés. Lorsque le statut d'ERP est reconnu, ce sont le code de la construction et de l'habitation et ses dispositions règlementaires de sécurité qui s'appliquent. Les mesures que ces textes imposent varient en fonction des activités exercées, des dimensions du bâtiment, des surfaces des locaux, de son mode de construction et du nombre de personnes susceptibles d'être présentes.

En dépit de l'apparente facilité de lecture de l'article R.123-2 du code la construction et de l'habitation disposant que « *constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non* », définir la réglementation qui s'applique « *n'est pas aussi facile que semblent le laisser penser les textes ou les acteurs impliqués* »<sup>(309)</sup>, déterminer si une activité est classée ERP n'est pas toujours simple.

---

<sup>309</sup> Rapport de 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité. p. 40.

L'équilibre du corpus réglementaire explique que l'expérience et sa transmission aux professionnels de la prévention leur permettent de ne pas rencontrer de difficultés particulières pour se prononcer lors d'une étude de dossier. Cependant, la réglementation doit aussi être appliquée par des catégories de professionnels ou d'acteurs très divers et la plupart ne sont pas des spécialistes. La réglementation est confuse pour eux car le législateur n'a pas clarifié cette notion d'établissements recevant du public. Le règlement de sécurité de 1980 n'a jamais fait l'objet de modifications ni de compléments dans ce domaine.

D'ailleurs, dans son rapport de 2014 visant à faciliter la compréhension de la réglementation, l'Inspection Générale de l'Administration a mentionné dans ses recommandations faites au Ministre de l'Intérieur de « *demander au groupe de travail de recenser les difficultés et questions en suspens sur la définition des ERP [...]* »<sup>(310)</sup>. Pour les membres de cette mission, le classement ERP et la réglementation applicable ont des conséquences tant sur les coûts de la construction et des aménagements que sur les charges d'exploitation. A cause d'un manque d'intérêt ou d'une réticence administrative, cette absence de clarté pour définir un ERP constitue encore une véritable incertitude juridique.

Sur ce point spécifique du droit administratif, il s'avère que c'est sur la base de la contingence historique d'une évolution jurisprudentielle que le traitement partiel de ce problème trouve sa solution. En effet, selon le ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer<sup>(311)</sup>, la justice a été amenée à se prononcer sur vingt et une situations d'exploitations particulières et les ont considérées comme des ERP. En revanche, seize autres n'ont pas été classées comme tels par les juges (*document annexe 4*).

Il apparaît donc que les règles de droit à appliquer sont régies par les décisions de ces diverses procédures administratives et servent d'exemples. Ainsi, sans intervention du législateur sur ce point, c'est avec des textes juridiques qualitatifs que l'accessibilité du droit pour les citoyens se trouve améliorée.

---

<sup>310</sup> Recommandation n° 14 du rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, p. 11.

<sup>311</sup> Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer. Etablissement recevant du public. Jurisprudence mise à jour le 21 avril 2016.

Site : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Jurisprudence,17824.html>.

C'est pourquoi le législateur est souvent critiqué par les juristes alors que le juge administratif est mieux considéré. En France, ce point de vue se vérifie particulièrement en droit administratif. Il a poussé Georges Vedel à se demander « *à quoi servirait de remplacer cet artisan discret, habile et agissant qu'est le juge, par cet amateur, bien intentionné, mais parfois mal informé et maladroit qu'est le législateur ?* »<sup>(312)</sup>

A l'évidence, le concept d'établissement recevant du public ne se présume pas. Ainsi, un bâtiment, un établissement ou un local accueillant des personnes au titre du public constituent des établissements recevant du public. Cependant, devant l'abondance des jurisprudences administratives sur cette notion d'ERP, le législateur doit reconnaître officiellement, et ce pour chaque cas particulier où le juge administratif a été saisi, la portée juridique des décisions rendues par la justice. Dans ce cadre, deux démarches s'imposent aux décideurs publics pour fixer une orientation jurisprudentielle de la politique de prévention.

Pour ne pas avoir à récrire le droit, la première est purement administrative. Elle consisterait à établir la liste récapitulative, tenue à jour, des décisions des juridictions administratives afférentes aux ERP. Celles-ci seraient classées par centre d'intérêt et portées à la connaissance des administrés et des acteurs de la sécurité via une rubrique spécifique dédiée à la « Prévention ERP » sur le site du ministère de l'Intérieur, en complément, l'administration centrale pourrait expliquer aux administrés ces décisions de justice et les cas où elles font jurisprudence.

La seconde est plus technique. Elle consisterait à faire comprendre le sens de cette démarche et à ébaucher un modèle de droit jurisprudentiel opposable aux ERP. Le législateur devrait introduire dans les textes le caractère définitif de la jurisprudence. Pour cela, il serait nécessaire de compléter l'article 3.2.2 de la circulaire du 22 juin 1995 modifiée. Actuellement ce texte précise simplement que « *le classement de l'établissement concerné dans la catégorie adaptée est proposé par le rapporteur à la commission* ». Le texte modifié pourrait être ainsi complété : « *au vu de la législation en vigueur, des jugements des tribunaux administratifs et des arrêts des cours administratives d'appels* ».

---

<sup>312</sup> Georges, VEDEL, « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », *EDCE* 1979, n° 31, p. 31.

### Sous-section B) Le mille feuilles des textes applicables

Pour les propriétaires, constructeurs ou gestionnaires d' ERP, les textes normatifs fixent les dispositions législatives et réglementaires à respecter. Ils déterminent les moyens humains ou matériels et les mesures techniques ou administratives qui s'imposent pour assurer la sauvegarde des personnes et la protection des biens en cas d'incendie.

Actuellement, il est constaté une évolution du droit. Monsieur Daniel Mockle <sup>(313)</sup>, professeur à la Faculté de Science Politique et de Droit de Université du Québec à Montréal depuis 1988, pense que : « *le droit administratif est en constante progression, en France comme ailleurs.* »

Toutefois, beaucoup de protestations s'élèvent devant la succession des normes juridiques hiérarchisées qui rendent la législation très complexe : « *l'excès de normes est critiqué parce qu'il entrave la capacité d'agir, qu'il contrarie les projets, qu'il retarde leur mise en œuvre* » <sup>(314)</sup>.

Cette multiplication de normes opposables à un établissement recevant du public engendre de nombreuses confusions. Par exemple, pour appréhender ce droit, il faut consulter plusieurs codes, des lois, différents décrets spécifiques ainsi que divers arrêtés souvent complétés par des circulaires d'application. Tout cela constitue une accumulation d'articles et il est difficile parfois d'y retrouver les dispositions administratives et techniques à appliquer. Pourtant, pour la partie technique, ce sont des normes et des documents unifiés qui déterminent la certification des matériels et les règles d'installation.

En l'état actuel du droit, pour les procédures administratives, le décret du 8 mars 1995 modifié <sup>(315)</sup> précise le suivi des dossiers relatifs à la construction, à l'ouverture ou au

---

<sup>313</sup> MOCKLE, Daniel, « *Le droit administratif doit-il être vu autrement ?* », revue Droit et société n° 92, Editions juridiques associées, 2016, p. 252.

<sup>314</sup> BLANC, Yannick, « *L'Etat survivra-t-il à la prolifération des normes ?* », Actualité juridique, collectivités territoriales (AJCT), 2014, p. 313.

<sup>315</sup> Décret du 08 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

réaménagement des établissements du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>ème</sup> groupe. Ce texte et sa circulaire d'application <sup>(316)</sup> sont les deux seules références concernant la partie administrative de cette législation.

Pour respecter les dispositions techniques en vigueur, il est obligatoire d'appliquer chronologiquement une suite de textes. Tout d'abord, l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant sur les dispositions générales du règlement de sécurité contre l'incendie est incontournable pour les établissements du 1<sup>er</sup> groupe. S'applique un arrêté type relatif aux dispositions propres à l'activité de l'établissement. Par exemple, les dispositions particulières applicables au type J s'imposent lorsque l'ERP est une structure d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées <sup>(317)</sup>, classée de la 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> catégorie.

Ensuite, avant la phase de réalisation des travaux, lorsque le désenfumage d'un ERP est prescrit, ce sont les dispositions relevant des instructions techniques (IT) n° 246 traitant de ce problème <sup>(318)</sup> qui s'imposent. La conception de cette installation paraît déjà sur les plans du projet quand des locaux, des escaliers ou des circulations horizontales doivent être désenfumés. Puis, c'est l'IT n° 247 qui précise les mécanismes de déclenchement des dispositifs de désenfumage à installer.

En complément, il est important de connaître les contraintes imposées par les dispositions de l'IT n° 249 <sup>(319)</sup> relative aux façades, avec ses annexes A 1, A2 et A 3 <sup>(320)</sup>, pour définir les systèmes d'isolation par l'extérieur des ouvrages en béton ou maçonnerie destinés à assurer une protection en cas d'incendie.

---

<sup>316</sup> Circulaire du 22 juin 1995 relative à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>317</sup> Type J : Structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées : arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18.

<sup>318</sup> Instruction technique n° 246 relative au désenfumage dans les établissements recevant du public, Arrêté du 22 mars 2004 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (dispositions relatives au désenfumage), Journal officiel n° 78, 1<sup>er</sup> avril 2004, p. 6343, texte n° 5.

<sup>319</sup> Instruction technique n° 249 relative aux façades, Arrêté du 24 mai 2010 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>320</sup> Annexes de l'instruction technique n° 249 - A1. Exemples de mesures du C et du D - A2. Essais pour la détermination de la chaleur de combustion mobilisable - A3. Terminologie.



Dans le domaine de la sécurité, il faut mentionner l'obligation de respecter les normes européennes CE <sup>(321)</sup> relatives aux aménagements intérieurs des ERP. Actuellement, celles-ci s'appliquent pour connaître le comportement au feu des produits de construction et la réaction aux flammes des éléments de décoration, lorsqu'un produit n'est pas de fabrication française.

Toutefois, pour toutes les installations techniques et les moyens de secours, les normes françaises NF <sup>(322)</sup> doivent aussi être appliquées par les hommes de l'art. Cependant, elles sont souvent difficiles à assimiler, compte tenu de leur nombre et de leur niveau de technicité, malgré le travail de l'Association Française de Normalisation (AFNOR) <sup>(323)</sup> qui s'efforce de supprimer « les normes périmées ».

Il est encore plus complexe d'appréhender tous les textes lorsqu'il s'agit d'un établissement classé dans le 2<sup>ème</sup> groupe avec des locaux à sommeil <sup>(324)</sup>. Dans ce cas, seule une partie des dispositions réglementaires doit être respectée. Inversement, avec la

---

<sup>321</sup> « Le marquage CE a été créé dans le cadre de la législation européenne. Il matérialise la conformité d'un produit aux exigences communautaires incombant au fabricant du produit. Il doit être apposé avant qu'un produit ne soit mis sur le marché européen. Il est obligatoire pour tous les produits couverts par une ou plusieurs directives européennes de type « Nouvelle Approche » et confère à ces produits le droit de libre circulation sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Pour apposer le marquage CE sur son produit, le fabricant doit réaliser ou faire réaliser, des contrôles et essais qui assurent la conformité du produit aux exigences essentielles définies dans la ou les directives concernées. Le marquage CE n'est pas une marque de certification. ».

Portail de l'Economie et des Finances, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du 21 septembre 2015.

<sup>322</sup> « La norme est un document, établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leur résultats, garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné » (extrait de la norme NF EN 45020 de 2007 « vocabulaire de la normalisation »)

<sup>323</sup> L'Association française de normalisation (AFNOR) est l'organisation française qui représente la France auprès de l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Elle élabore les référentiels demandés par les acteurs socio-économiques. L'AFNOR a publié en 2011 « une stratégie française de normalisation » régulièrement mise à jour. Elle rappelle les enjeux et les actions prioritaires à mettre en œuvre afin de répondre aux besoins des PME, des artisans, des grandes entreprises et des consommateurs, visant à défendre les intérêts français dans le monde en étant présent dans les stratégies des organisations européennes (CEN), en travaillant à harmoniser le marquage (CE) et ceux internationaux (ISO).

Site : Wikipédia.

<sup>324</sup> Article R.123-14 du code de la construction et de l'habitation, modifié par le décret n° 2009-1119 du 16 septembre 2009 relatif aux conditions d'évacuation dans les établissements recevant du public et aux dispositions de sécurité relatives aux immeubles de grande hauteur, Journal officiel n° 0216, 18 septembre 2009, p. 15202, texte n° 2 : « Lorsque ces établissements disposent de locaux d'hébergement pour le public, les travaux qui conduisent à leur création, à leur aménagement ou à leur modification ne peuvent être exécutés qu'après délivrance de l'autorisation prévue aux articles L. 111-8 et suivants et après avis de la commission de sécurité compétente. Ils sont par ailleurs soumis aux dispositions des articles R. 111-19-14 et R. 123-22 ainsi qu'aux articles R. 123-43 à R. 123-52. »

promulgation de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié, les autres ERP du 2<sup>ème</sup> groupe, c'est-à-dire les Petits Etablissements de la 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil, ont des normes opposables moins restrictives et plus simples.

Celui qui aborde la législation se heurte en outre à de multiples problèmes nécessitant la connaissance d'un vocabulaire précis et souvent technique. Les termes spécifiques des dispositions réglementaires sont souvent à la base des confusions et des erreurs commises.

Pour faciliter sa compréhension, il appartient au législateur de remédier à ce défaut en simplifiant ce droit spécialisé. Il lui faudrait rationaliser sa partie administrative, restructurer les supports purement techniques qui seraient extraits des arrêtés règlementant la sécurité dans les établissements recevant du public et regroupés séparément.

Le législateur pourrait simplifier tous les projets d'ERP à construire ou à réaménager et la majorité des dossiers de demande d'avis adressés aux maires en mettant en ligne des dossiers types. Il faudrait développer cet usage car ces documents existent déjà, élaborés à partir de nombreuses réalisations basées sur de multiples cas concrets. Les demandeurs pourraient les exploiter par analogie.

Pour les cas simples, comme la jurisprudence <sup>(325)</sup>, les autorités de police seraient tenues de respecter les décisions déjà rendues. Pour les projets particuliers, plus importants ou innovants, leur suivi serait assuré obligatoirement par un organisme agréé par le ministère de l'Intérieur <sup>(326)</sup>, l'expertise, l'expérience et le professionnalisme de ces bureaux d'étude accrédités étant considérés comme une garantie de la maîtrise et du respect du droit. Mandatés pour représenter le maître d'ouvrage (MO) <sup>(327)</sup> auprès de l'autorité de police compétente, ils assumeraient l'entière responsabilité de l'application du droit opposable à l'ERP à construire.

---

<sup>325</sup> « La jurisprudence désigne l'ensemble des décisions de justice relatives à une question juridique donnée. Il s'agit donc de décisions précédemment rendues, qui illustrent comment un problème juridique a été résolu. »

Site : Wikipédia

<sup>326</sup> Arrêté du 11 décembre 2007 relatif aux conditions d'agrément pour les vérifications réglementaires prévues dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, Journal officiel n° 0052, 1<sup>er</sup> mars 2008, p. 3653, texte n° 122.

<sup>327</sup> Le maître d'ouvrage (MO) est le commanditaire du projet. C'est lui qui définit le cahier des charges et par conséquent les besoins, le budget, le calendrier prévisionnel ainsi que les objectifs à atteindre.

Site : Futura maison

C'est donc vers une législation plus libérale fondée sur des objectifs de sécurité à atteindre que ce droit doit s'orienter. Pour cela, le code de la construction et de l'habitation doit rester la référence réglementaire en la matière, puisqu'il fixe les objectifs généraux de sécurité. Pour les arrêtés portant sur le règlement de sécurité contre l'incendie, seuls les articles du livre premier présentant les généralités de la sécurité <sup>(328)</sup> et une partie de ceux du chapitre premier du livre deuxième concernant les vérifications techniques pour éviter l'éclosion des incendies (actuellement applicables aux établissements des quatre premières catégories) devraient être conservés <sup>(329)</sup> et étendus à tous les ERP, petits ou plus importants.

Ainsi, les articles de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, relatifs aux dispositions constructives <sup>(330)</sup>, aux aménagements intérieurs <sup>(331)</sup>, aux grandes cuisines <sup>(332)</sup>, aux moyens de secours <sup>(333)</sup>, et au service de sécurité <sup>(334)</sup> dans les établissements, ne seraient pas abrogés.

En revanche, pour simplifier les textes, l'arrêté du 22 juin 1990 modifié s'appliquant aux Petits Etablissements de la 5<sup>ème</sup> catégorie pourrait l'être. Cette modification importante serait une première étape vers un modèle de droit moins complexe et donc mieux compris par tous les intervenants.

---

<sup>328</sup> Articles GN 1 à GN 14 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>329</sup> Articles GE 6 à GE 10 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, portant sur les vérifications techniques et celles assurées par des organismes agréés par le ministère de l'Intérieur, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>330</sup> Articles CO 1 à CO 61 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>331</sup> Articles AM 1 à AM 20 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>332</sup> Articles GC 1 à GC 22 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>333</sup> Articles MS 1 à MS 75 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>334</sup> Arrêté du 2 mai 2005 modifié relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

### **Sous-section C) Les anomalies d'un droit prescriptif**

« *L'Etat est le garant, au plan national, de la cohérence de la politique de sécurité civile dont il définit la doctrine et coordonne les moyens.* »<sup>(335)</sup>. Actuellement, il y a pléthore de textes. Selon le ministère de l'Intérieur, la réglementation contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP compte déjà 1 137 articles<sup>(336)</sup>.

En outre, les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » ou PFRLR, ont une valeur constitutionnelle prédominante sur les lois adoptées par le pouvoir exécutif car ils s'appuient sur le 1<sup>er</sup> alinéa du préambule de la Constitution.

Le rapport conjoint de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) de juin 2014<sup>(337)</sup> a d'ailleurs souligné « *ce caractère prescriptif détaillé en fait une réglementation abondante [...], qui a cependant peu varié dans sa forme et dans son fond depuis plus de vingt ans.*

C'est pourquoi, tenter simplement de continuer de réglementer est aujourd'hui utopique. Trop de paramètres techniques et de dispositions annexes interviennent dans le domaine spécifique de la sécurité relative à la protection des personnes et des biens contre le risque d'incendie. En outre, la jurisprudence devient une source non négligeable du droit pour les décisions que prennent les juges.

Par exemple, lors de la constitution d'un dossier ordinaire concernant un établissement recevant du public, tous les articles de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié sont applicables, c'est-à-dire de l'article CO 1 à l'article MS 75. Puis, en fonction de l'activité prévue, les articles de l'arrêté portant sur les dispositions spécifiques à celle-ci complètent les dispositions générales, en les atténuant ou en les renforçant.

---

<sup>335</sup> Circulaire du 26 mai 2015 relative aux orientations en matière de sécurité civile, INKT151250C.

<sup>336</sup> Rapport du ministère de l'Intérieur – Inspection Générale de l'Administration, ministère des affaires sociales - Inspection Générale des Affaires Sociales, n° 014-047/13-083 bis/01 2013-172R de juin 2014, portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, p. 5.

<sup>337</sup> Rapport n° 009167-01 de septembre 2014 relatif à la « Mission d'évaluation sur la protection contre le risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur ».

Lorsqu'un établissement en cumule plusieurs, comme un hôtel restaurant ou un établissement scolaire qui dispose d'une cantine et d'une salle de sport, le droit impose d'appliquer à chaque local les dispositions relevant de l'arrêté correspondant à l'activité dans ce lieu.

C'est-à-dire :

- pour les structures d'accueil de personnes âgées et personnes handicapées, l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public du **type J**,
- pour les salles destinées aux conférences, aux réunions, aux spectacles, ou à usage multiple, l'arrêté du 5 février 2007 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type L**,
- pour les magasins de vente et les centres commerciaux, l'arrêté du 22 décembre 1981 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type M**,
- pour les hôtels et autres établissements d'hébergement, l'arrêté du 25 octobre 2011 portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type O**,
- pour les salles de danse ou de jeux, l'arrêté du 7 juillet 1983 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type P**,  
pour les établissements d'éveil, d'enseignement de formation, pour les centres de vacances ou de loisirs sans hébergement, l'arrêté du 04 juin 1982 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type R**,
- pour les bibliothèques, les centres de documentation et de consultation d'archives, l'arrêté du 12 juin 1995 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements de **type S**,
- pour les salles d'expositions l'arrêté du 18 novembre 1987 modifié portant approbation des dispositions particulières aux établissements du **type T**,
- pour les établissements de soins, l'arrêté du 10 décembre modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type U**,
- pour les lieux de culte, l'arrêté du 21 avril 1983 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type V**,

- pour les banques, les administrations et les bureaux, l'arrêté du 21 avril 1983 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type W**,
- pour les établissements sportifs couverts, l'arrêté du 4 juin 1982 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type X**,
- pour les musées, l'arrêté du 12 juin 1995 modifié portant approbation des dispositions particulières aux établissements du **type Y**.

**Concernant les établissements spéciaux sont opposables :**

- L'arrêté du 9 mai 2006 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type PS** (parcs de stationnement couverts),
- L'arrêté du 6 janvier 1983 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type PA** (établissement de plein air),
- L'arrêté du 23 janvier 1985 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type CTS** (chapiteaux, tentes, structures itinérants),
- L'arrêté du 24 décembre 2007 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type GA** (gares),
- L'arrêté du 23 octobre 1986 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type OA** (hôtels, restaurants d'altitude),
- L'arrêté du 6 janvier 1983 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type SG** (structures gonflables),
- L'arrêté du 9 janvier 1990 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type EF** (établissements flottants ou bateaux stationnaires ou en stationnement sur les eaux intérieures),
- L'arrêté du 10 novembre 1994 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du **type REF** (refuges de montagne),
- En complément, pour la protection des travailleurs présents dans l'établissement, s'applique le décret du 14 novembre 1988 <sup>(338)</sup>.

---

<sup>338</sup> Décret n° 88-1056 du 14 novembre 1988 pris pour l'exécution des dispositions du livre II du code du travail (titre III : Hygiène, sécurité et conditions du travail) en ce qui concerne la protection des travailleurs dans les établissements qui mettent en œuvre des courants électriques, Journal officiel du 24 novembre 1988, p. 14623.

D'autres mesures sont à prendre. Pour assurer la protection des travailleurs présents dans l'établissement, c'est le décret du 14 novembre 1988 <sup>(339)</sup> qui s'applique. En outre, pour vérifier la conformité des installations techniques avec les normes françaises et leur adéquation avec les moyens de secours à prévoir, la nature des différents équipements doit être rapidement définie.

Au final, pour ne pas être rejeté, le dossier déposé en mairie par le pétitionnaire doit mentionner ces éléments, plus les détails des installations techniques. <sup>340)</sup>

Toutes ces démarches nécessitent de multiples connaissances techniques spécifiques qui vont au-delà de celles que peut avoir un citoyen désirent simplement faire réaliser des travaux dans un établissement recevant du public. Par exemple, si des lampes à décharge à cathode froide alimentées en haute tension à partir d'une installation électrique à basse tension doivent être mises en place, quelles dispositions sont applicables ? Si la personne concernée ne peut pas répondre, comment peut-elle savoir que cet équipement est soumis au respect de la norme NFC 15 150 <sup>(341)</sup>. Enfin, s'il s'agit d'appareils électriques, quels sont les véritables dangers que cette installation présente pour la sécurité des personnes et la protection des biens ? Voilà le type de questions auxquelles il faut savoir répondre.

Parfois, la connaissance et la compréhension des notes d'informations techniques sont elles aussi requises dès la phase de conception d'un projet d'établissement recevant du public. Certaines sont techniquement très complexes, notamment celle relative à la construction et au désenfumage des patios, des puits de lumière ou des atriums. Tous les détails techniques et les calculs aérauliques traitant des dispositions à prendre en fonction de leurs différentes

---

<sup>339</sup> Décret n° 88-1056 du 14 novembre 1988 pris pour l'exécution des dispositions du livre II du code du travail (titre III : Hygiène, sécurité et conditions du travail) en ce qui concerne la protection des travailleurs dans les établissements qui mettent en œuvre des courants électriques, Journal officiel du 24 novembre 1988, p. 14623.

<sup>340</sup> Article GE 2 § 2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31 : « *Les documents de détail intéressant les installations techniques doivent pouvoir être fournis par le constructeur ou l'exploitant avant le début des travaux portant sur ces installations ; ils sont alors communiqués à la commission de sécurité.* »

<sup>341</sup> Article 5 de l'arrêté du 15 décembre 1988 fixant les modalités pratiques de réalisation de mesures de protection contre les contacts indirects, Journal officiel du 30 décembre 1988, p. 16674 : « [...] 4° S'il s'agit d'installations du domaine H.T.A. entrant dans le champ d'application de la norme NF C 15-150 fixant les règles de sécurité relatives aux installations de lampes à décharge à cathode froide alimentées à haute tension à partir d'une installation électrique à basse tension, norme homologuée par l'arrêté du 30 novembre 1982, répondre aux dispositions des articles 4 et 6 de ladite norme. »

dimensions, figurent dans ce document. Cependant, son élaboration et la compréhension de ses données techniques semblent réservées aux seuls ingénieurs et aux techniciens spécialisés en la matière.

Dans la conclusion de leur ouvrage qui a pour titre « *les politiques publiques de sécurité* »<sup>(342)</sup>, messieurs Alain Bauer et Christophe Soullez dénoncent « *un amoncellement de mesures et de rapports ont, dans le même temps, été décidés ou commandés, parfois sur les mêmes thèmes et simultanément, sans que ceux-ci ne permettent une véritable vision d'ensemble ou que leurs préconisations soient appliquées.* »

En effet, autant les objectifs de sécurité sont clairs, autant les dispositions normatives définissant les détails des installations techniques sont difficiles à comprendre et à intégrer dans un projet. Parfois, même les hommes de l'art et les contrôleurs techniques ont des difficultés pour les mettre en pratique.

Pour ces raisons, sur la base actuelle du droit, le législateur devrait abandonner ce modèle exhaustif et prescriptif du droit pour passer à une législation empirique<sup>(343)</sup>. De ce fait, les seules modifications nécessaires seraient celles relevant des retours d'expérience, des nouveautés et des avancées technologiques et environnementales.

Pour clarifier la réglementation et éviter des complications, tous les articles concernant les installations techniques<sup>(344)</sup> pourraient être supprimés. Ils seraient remplacés par des renvois aux normes applicables, mises en annexe. La consolidation de celles-ci, n'intéressant que les hommes de l'art, se feraient donc indépendamment des dispositions réglementaires.

---

<sup>342</sup> BAUER, Alain et SOULLEZ, Christophe, « *Les politiques publiques de sécurité* », PUF Paris, 2011, p. 128.

<sup>343</sup> Empirique « *Qui ne s'appuie que sur l'expérience, qui repose sur l'expérience commune* », Dictionnaire Larousse.

<sup>344</sup> Articles DF (désenfumage), CH (chauffage), GZ (gaz), EL (électricité), EC (éclairage de sécurité), AS (ascenseur) de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.



### **Sous-section D) Les contradictions purement sémantiques**

Avant de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public, le futur exploitant doit obligatoirement déposer une demande d'autorisation auprès du maire de la commune concernée <sup>(345)</sup>. A cette occasion, selon le code de la construction et de l'habitation <sup>(346)</sup>, il lui faut compléter « *une notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs* ». Ce document est une pièce constitutive du dossier transmis pour un avis préalable de la commission de sécurité compétente.

Son appellation varie, il est dénommé « notice de sécurité » par les agents du service public, « rapport préliminaire de sécurité » par les organismes agréés par le ministère de l'Intérieur ou encore « notice récapitulant les dispositions prises pour satisfaire aux mesures prévues par le règlement de sécurité » dans le bordereau de dépôt des pièces jointes à une demande rattachée au Cerfa n° 13824\*03 (**document annexe 5**). Pour servir l'intérêt général, il est le document officiel délivré par l'administration.

Le fait que pour une même démarche, le même document soit appelé différemment est une source de complication. Mais celle-ci est aggravée lorsque « *la notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs* » mentionnée dans le code de la construction et de l'habitation, ne précise pas la réelle nature des renseignements à fournir. En effet, à ce jour, rien ne précise qu'il doit être fait référence aux seules dispositions réglementaires applicables aux ERP.

Ayant fait une mauvaise lecture du libellé du document administratif, un pétitionnaire peut remplir le questionnaire en décrivant simplement l'objet des travaux prévus, sans aucune considération technique spécifique à la sécurité incendie. Il ne répond pas à l'attente des agents des services instructeurs en charge d'étudier le niveau de sécurité qui sera donné à l'établissement et de proposer un avis à l'autorité de police des ERP.

---

<sup>345</sup> Article L.111-8 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>346</sup> Article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation : « *le dossier permettant de vérifier la conformité d'un établissement recevant le public avec les règles de sécurité, prévu par le b de l'article R.111-19-17, comprend les pièces suivantes : Une notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs.* »

En l'état actuel du droit, pour se prononcer sur la conformité d'un projet avec les dispositions réglementaires, les instructeurs des dossiers fondent leur analyse sur les éléments fournis par le demandeur. Pour cela, « *le dossier permettant de vérifier la conformité d'un établissement recevant le public avec les règles de sécurité, prévu par le b de l'article R.111-19-17, comprend les pièces suivantes :*

- 1 - *Une notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs ;*
- 2 - *Un ou plusieurs plans indiquant les largeurs des passages affectés à la circulation du public, tels que dégagements, escaliers, sorties, la ou les solutions retenues pour l'évacuation de chaque niveau de la construction en tenant compte des différents types et situations de handicap ainsi que les caractéristiques des éventuels espaces d'attente sécurisés. »<sup>(347)</sup>*

Dans ce domaine, pour éviter des contradictions venant des termes utilisés qui rendent incompréhensibles les dispositions réglementaires, le législateur doit en fonction des affaires joindre des notices explicatives types aux documents administratifs *Cerfa* existants. En facilitant la compréhension pour les personnes concernées, ces imprimés d'intérêt public guideraient efficacement les citoyens dans leurs démarches.

Pour être compris par les administrés, le législateur devrait modifier le paragraphe 1 de l'article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation. Le libellé de ce texte devrait mentionner que le document constitutif du dossier est « *une notice récapitulant les dispositions prises pour satisfaire aux mesures prévues par le règlement de sécurité contre l'incendie* ».

Ensuite, pour informer les pétitionnaires, le législateur devrait fournir la liste des textes normatifs applicables aux ERP du 1<sup>er</sup> groupe et celui qui concerne spécifiquement les petits établissements<sup>(348)</sup>. Une note explicative sur les nombreux points administratifs et techniques qui diffèrent entre les deux classements s'impose. De plus, pour être compris, le mode de calcul théorique des effectifs du public en fonction des activités devrait être illustré d'exemples.

---

<sup>347</sup> Article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>348</sup> Arrêté du 22 juin 1990 modifié relatif aux établissements de la 5<sup>ème</sup> catégorie, Journal officiel n° 19, 26 août 1990, p. 10408.

Cette assistance sur le mode d'emploi des rudiments de cette législation serait bénéfique pour que les demandeurs déterminent en toute connaissance de cause le cadre juridique de leur établissement dès le stade initial d'un projet concernant la création ou le réaménagement d'un ERP. Ensuite, sur cette base, les dossiers de demandes d'autorisation d'urbanisme seraient établis en référence avec les textes exacts opposables et donc sans risque d'erreurs importantes.

A l'évidence, une mise à disposition de ces documents annexes avec les informations explicatives sur les ERP sur internet serait à même d'atténuer, en partie, les complications administratives. Mais il faudrait aller plus loin et donner un caractère officiel et obligatoire à l'utilisation d'un seul modèle de notice de sécurité ou d'autres documents administratifs types sur le territoire national. La portée de cette harmonisation serait le gage pour les citoyens, d'une volonté politique forte des gouvernants d'être véritablement directifs dans le but de servir au mieux l'intérêt général.

Concernant d'autres incohérences de la législation en vigueur qui altèrent le respect du principe de clarté de la loi, certaines relèvent directement du modèle de droit français qui est imparfait. L'analyse des difficultés que ces défauts entretiennent auprès des administrés font apparaître qu'ils pourraient être portés devant le juge administratif. Ces imperfections reposent sur la place qui est laissée à l'interprétation des textes, l'absence d'une diffusion en temps réel de l'évolution des normes, la disparité par excès ou par défaut des dispositions réglementaires ou encore la possible transgression, localement et en toute légalité, du droit commun.

## **Section 2 : Les défauts du droit relatif aux ERP**

En définissant les établissements recevant du public et en leur imposant des règles normatives <sup>(349)</sup> spécifiques pour chaque type <sup>(350)</sup> d'activité exercée, c'est une volonté d'équité qui a guidé les gouvernants. Avec ce classement établi selon la nature de l'exploitation, les pouvoirs publics ont souhaité pouvoir adapter au cas par cas les dispositions réglementaires applicables.

Ensuite, c'est en évaluant les risques potentiels encourus dans chaque ERP que des mesures de sécurité sont déterminées. Cependant, avec le temps, des incohérences relevant du législateur sont apparues dans les dispositions réglementaires. Elles ont révélé un modèle de droit imparfait.

Les acteurs de la sécurité, publics ou privés, commettent parfois des erreurs dans l'interprétation de la législation en vigueur, notamment pour le classement d'un établissement. Elles sont dues à certaines subtilités des textes pouvant entraîner des litiges tranchés par la justice administrative.

Le fait est que chaque complication ou contradiction du droit opposable aux établissements recevant du public contribue à sa complexité. Au final, elles créent aussi des confusions et de fausses interprétations de la part des administrés. En interférant dans le droit, ces défauts relevant du législateur entravent la liberté d'entreprendre. Elles affaiblissent les règles initialement établies pour servir l'intérêt de la collectivité.

---

<sup>349</sup> Article R.123-18 du code de la construction et de l'habitation : « *Les établissements répartis en types selon la nature de leur exploitation sont soumis aux dispositions générales communes et aux dispositions particulières qui leur sont propres.* »

<sup>350</sup> Article GN 1§1 du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public approuvé par l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31, Livre I<sup>er</sup> : Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public, Chapitre unique, Section 1 : Classement des établissements : « *les établissements qui occupent en totalité ou partiellement un bâtiment, sont classés en types selon la nature de l'exploitation* ».

Un rapport de la Hansard Society <sup>(351)</sup> a rappelé que « *l'essence de la rédaction législative est la communication* ». Il semble évident que le droit administratif est marqué par l'inégalité dans les relations privilégiées qu'il entretient avec l'administration, au détriment des administrés. Au plus haut niveau, ce point doit être surveillé. Il touche aux principes généraux du droit (PGD) <sup>(352)</sup>, ayant une valeur supra-législative face à l'Union Européenne puisque ces principes ont une valeur constitutionnelle.

Tatiana Sachs <sup>(353)</sup> s'est posée la question suivante : « *la sécurité juridique apparaît-elle comme un horizon toujours souhaité et inatteignable ?* ». Il appartient au législateur d'assurer aux administrés cette stabilité juridique. Or, aujourd'hui il ne l'assure pas en permettant l'interprétation des textes, en ne simplifiant pas les parties les plus complexes, en ne corrigeant pas des contradictions et en maintenant certaines confusions.

#### **Sous-section A) L'interprétation possible des textes**

Aujourd'hui la notion d'établissement recevant du public est plus que jamais floue. C'est pourquoi, les juges, sans avoir de textes de référence précis mais en s'appuyant sur les textes fondamentaux propres au droit français, européen et international, délibèrent sur le sujet. Selon ce que le doyen Jean Carbonnier <sup>(354)</sup> appelle « *l'esprit de notre droit* », les tribunaux pallient les lacunes de la loi.

La valeur juridique d'une norme est en relation avec la place occupée par l'organe qui l'édicte, comme le précise le Professeur René Chapus lorsqu'il défend l'idée que « *l'œuvre du juge administratif, en tant qu'il s'exprime lui-même, ne peut se situer qu'au niveau qui est le sien dans la hiérarchie des normes formelles du droit* ». <sup>(355)</sup>

---

<sup>351</sup> The Hansard Society-Commission on the legislative process-Making the law, 1993, p. 43 et suivantes.

<sup>352</sup> La théorie des principes généraux du droit a été consacrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, section, suite à l'arrêté Société des concerts du conservatoire du 9 mars 1951, n° 92004, publié au recueil Lebon.

<sup>353</sup> SACHS, Tatiana, « Quand la sécurité juridique se perd dans l'analyse économique », *Droit social*, 2015, p.1019.

<sup>354</sup> CARBONNIER, Jean (1908 – 2003), juriste et professeur de droit civil à la faculté de Poitiers.

<sup>355</sup> Théorie sur la valeur supra-décrétale et infra-législative des principes généraux du droit, défendue en 1966 par le professeur René CHAPUS.

Dans de nombreux cas, il apparaît qu'une interprétation erronée des textes opposables aux ERP peut engendrer des erreurs, puis des litiges aux conséquences administratives et financières importantes. C'est ce qui se passe lorsque certaines exploitations sont considérées par le maire comme devant être classées établissements recevant du public alors qu'elles ne le sont pas et inversement. La justice a souvent été saisie et a tranché sur ce type de litige. Cependant, dans ce cadre il n'appartient pas aux juges administratifs de contrôler la loi <sup>(356)</sup>.

Par exemple, concernant le parc de stationnement souterrain Sogeparc, le Conseil d'Etat saisi en appel a estimé qu'il devait être classé établissement recevant du public, dans un jugement rendu le 9 mars 1983 <sup>(357)</sup>. Il a rappelé que : « *la construction de parcs de stationnement souterrains est régie par les règles d'urbanisme. Cette construction ne figure pas au nombre des opérations exemptées de permis de construire, en application des dispositions de l'article 86 du code de l'urbanisme et des dispositions prévues par le code de la construction de l'habitation, applicables lors de la construction d'un parc de stationnement litigieux. L'autorité qui accorde ou refuse un permis de construire ne se borne pas à sanctionner les règles nationales ou locales d'urbanisme, mais elle doit aussi, le cas échéant, en vertu de l'article 13 du décret du 13 août 1954 relatif à la protection des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, veiller au respect de la réglementation en cette matière* ».

D'autres décisions ont confirmé des classements ERP. Ils ont concerné, après jugement de la Cour Administrative d'Appel de Lyon, un boulodrome <sup>(358)</sup> fréquenté par les seuls adhérents d'une association, ou une station-service de distribution de produits pétroliers <sup>(359)</sup>.

---

<sup>356</sup> Le juge administratif n'a pas à se prononcer sur la valeur supra législative des principes généraux du droit.

<sup>357</sup> Conseil d'Etat, 4/1 sous-sections réunies, 18 mars 1983, *Société Sogeparc – Paris*, n° 25556, inédit au recueil Lebon.

<sup>358</sup> Cour administrative d'appel de Lyon, 3<sup>ème</sup> chambre - formation à 3, 4 février 2014, n° 13LY00016, inédit au recueil Lebon.

<sup>359</sup> Conseil d'Etat, rapport de la 10<sup>ème</sup> sous-section, 13 avril 1983, *Syndicat des copropriétaires de l'immeuble dénommé « Presqu'île II »*, p. 149.

Inversement, en 1999 une chapelle <sup>(360)</sup> en rénovation ouverte au public une fois par an n'a pas été considérée comme étant un ERP par le Conseil d'Etat. Pourtant, l'article V 1 de l'arrêté du 21 avril 1983 modifié précise que « *les dispositions du présent du règlement de sécurité sont applicables aux établissements culturels (églises, mosquées, synagogues, temples, etc.)* » Il apparaît donc que sur le fond du droit, ce lieu de culte était bien un établissement recevant du public. Mais le juge disposant de « *la jurisdictio* » <sup>(361)</sup> a fait valoir dans sa décision la notion de fréquence d'utilisation des locaux.

Ce bâtiment qui avait pour vocation d'être un établissement recevant du public n'a pas été classé comme tel, puisqu'il était fermé presque toute l'année. Cependant, en l'état actuel du droit, il n'est pas d'usage que les préventionnistes et les commissions de sécurité se réfèrent à la jurisprudence. Pour un cas analogue où un pétitionnaire ferait valoir le même argument, seul le juge administratif pourrait reprendre ou pas une telle décision. En effet, dans les ERP l'effectif du public susceptible d'être reçu n'est pas déclaratif.

A ce niveau de réflexion, l'interprétation du droit concernant le simple classement d'un établissement en ERP est une réalité alors que la définition de l'établissement recevant du public est clairement mentionnée dans le code de la construction et de l'habitation. Selon l'article R.123-2 « *constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non.*

*Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel. »*

Ces exemples font ressortir les incohérences qu'il peut y avoir entre la lecture d'un texte normatif simple, en l'occurrence la définition d'un ERP, son interprétation, son application et la clarification apportée par une décision de justice lorsqu'il est fait appel à elle. Au final, la compréhension des motivations d'un jugement donne au cas par cas un sens à l'application du droit.

---

<sup>360</sup> Article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>361</sup> CHEKROUN, Davis : « *Il est enseigné que le juge étatique dispose de la jurisdictio, le pouvoir de dire le droit* », L'imperium de l'arbitre, jurisdictio 2009, p.135-180.

Cet écart possible avec le strict respect de la règle risque de placer l'administré dans une instabilité juridique. Elle peut s'expliquer parce que l'interprétation est « *sécritée par tout système juridique qui tend à croître dans les sociétés modernes* »<sup>(362)</sup>. Cependant, combien existe-t-il en France de stations-services non classées ERP et à l'inverse, des établissements peu fréquentés qui le sont ? Toutefois, pour ceux-ci, un changement de classement irait à l'encontre du principe de non rétroactivité des actes administratifs.

D'autres notions peuvent mettre en cause le classement d'un établissement. Les pétitionnaires dénoncent souvent le mode de calcul théorique du nombre de personnes susceptibles d'être admises dans leurs locaux. Celui-ci est déterminé : « *suivant le cas, d'après le nombre de places assises, la surface réservée au public, la déclaration contrôlée du chef de l'établissement ou d'après l'ensemble de ces indications* »<sup>(363)</sup>.

Ils jugent cette méthode empirique et souvent irréaliste du fait que la déclaration de l'exploitant n'est prise en compte que pour 3 activités seulement : les établissements d'enseignement<sup>(364)</sup>, les bibliothèques et les centres de documentation<sup>(365)</sup>, enfin les administrations, les banques et les bureaux<sup>(366)</sup>.

---

<sup>362</sup> VALEMBOIS, Anne-Laure. , « La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 17, mars 2005, p. 1.

<sup>363</sup> Article R.123-3 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ; ces mesures sont déterminées compte tenu de la nature de l'exploitation, des dimensions des locaux, de leur mode de construction, du nombre de personnes pouvant y être admises et de leur aptitude à se soustraire aux effets d'un incendie.* »

<sup>364</sup> Article R 2 de l'arrêté du 4 juin 1982 modifié portant approbation des dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP types R et X), Journal officiel du 7 juillet 1982, numéro complémentaire, p. 6434 : « *L'effectif maximal des personnes admises simultanément dans ces établissements est déterminé suivant la déclaration contrôlée du maître d'ouvrage ou du chef d'établissement. Cette déclaration doit préciser la capacité d'accueil maximale par niveau.* »

<sup>365</sup> Article S 2 de l'arrêté du 12 juin 1995 modifié portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP : types S et Y), Journal officiel n° 165, 18 juillet 1995, p. 10653 : « *L'effectif maximal du public admis est déterminé suivant la déclaration du maître d'ouvrage ou du chef d'établissement.* »

<sup>366</sup> Article W 2 de l'arrêté du 21 avril 1983 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP types V et W), Journal officiel du 20 mai 1983, numéro complémentaire, p. 4759 : « *L'effectif maximal du public admis est déterminé suivant la déclaration du maître d'ouvrage ou, à défaut, suivant la densité d'occupation suivante : a) Aménagements intérieurs prévus : une personne pour 10 mètres carrés de locaux spécialement aménagés pour recevoir du public (halls, guichets, salles d'attente, etc) ; b) Aménagements intérieurs non prévus : une personne pour 100 mètres carrés de surface de planchers.* »



Concernant des projets plus importants, ce défaut relevant du législateur pourrait avoir des conséquences administratives, économiques et sociales non négligeables pour les responsables des établissements concernés. Administrativement, en fonction du cadre juridique opposable, les contraintes d'urbanisme que les administrés doivent respecter ne sont pas les mêmes lorsque le référentiel applicable est celui d'un établissement recevant du public <sup>(367)</sup>, celui d'une habitation ou d'un établissement ouvert au public <sup>(368)</sup>.

D'un point de vue économique, modifier ou compléter les pièces constitutives d'un dossier de demande d'un permis de construire revient parfois très cher. Enfin socialement, chaque projet d'ERP se traduit par une création d'emplois, aussi les retards provoqués par des problèmes administratifs liés à la mauvaise interprétation des textes, sont contre productifs.

En cas de désaccord, le litige peut faire l'objet d'un recours auprès d'un tribunal administratif pour excès de pouvoir du législateur. Les administrés n'engagent que rarement une procédure car son coût global est élevé et des délais d'instruction très longs.

En outre, la jurisprudence relative aux décisions de justice classant ou déclassant un établissement recevant du public a rarement mis en cause les services administratifs contrôlant l'application du droit. Néanmoins, elle met en évidence que l'interprétation d'un texte de droit commun par un administré non averti est une chose fréquente. Dans ce domaine, le respect du principe de clarté de la législation est donc essentiel et pour cela, des améliorations s'imposent.

Pour faciliter la compréhension du droit, les citoyens devraient avoir accès à la totalité de la législation en vigueur et pour cela, il leur faudrait une information complémentaire rapide et fiable. C'est un service public qui devrait assurer l'accompagnement pour l'ensemble des informations dans ce domaine. La formation, l'expérience et les compétences de ses agents devraient être très performantes.

---

<sup>367</sup> Les ERP sont soumis au code de l'urbanisme, au code la construction et de l'habitation, au code du travail, au code du patrimoine, etc.

<sup>368</sup> Les toilettes et les bains douches publics sont des établissements ouverts au public, soumis au code de l'urbanisme et au code du travail.

En ce qui concerne les établissements qui occupent des petits locaux situés en rez-de-chaussée des bâtiments, en majorité des ERP implantés en milieu urbain, le législateur devrait simplifier leur classement en 5<sup>ème</sup> catégorie en prenant en compte la déclaration écrite du responsable de l'établissement indiquant l'effectif du public susceptible d'être reçu. Cette mesure serait soumise à l'obligation de disposer d'une sortie supplémentaire.

Le classement d'office en « Petit Etablissement » garantirait aux pétitionnaires de proposer des projets d'aménagement simple basés sur une bonne lecture des textes à respecter. Pour une meilleure information, un recueil de la jurisprudence spécifique aux établissements recevant du public pourrait être mis en ligne sur le site officiel du ministère de l'Intérieur. Il contribuerait à apporter une meilleure compréhension des décisions rendues par la justice dans les litiges opposant l'administré à l'administration et portant sur l'interprétation divergente des textes.

### **Sous-section B) La surabondance des normes applicables**

Dans le domaine de la sécurité contre le risque d'incendie d'un établissement recevant du public, l'installation d'un équipement d'alarme est une obligation réglementaire. Depuis 1992, c'est un système sécurité incendie (SSI) qui s'impose. Les SSI sont classés en cinq catégories par ordre de sévérité décroissante, appelées A, B, C, D et E. Pour chaque ERP, la catégorie est en rapport avec l'activité exercée, le classement de l'établissement et en fonction de la présence de risques particuliers <sup>(369)</sup>.

Les SSI sont constitués « *de l'ensemble des matériels servant à collecter toutes les informations ou ordres liés à la seule sécurité incendie, à les traiter et à effectuer les fonctions nécessaires à la mise en sécurité de l'établissement. La mise en sécurité peut comporter les fonctions suivantes :*

- *le compartimentage (au sens large, non limité à celui indiqué à l'article CO25),*
- *l'évacuation des personnes (diffusion du signal d'évacuation, gestion des issues),*

---

<sup>369</sup> Article MS 53 §1 de la section 5 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

- *le désenfumage,*
- *l'extinction automatique,*
- *la mise à l'arrêt de certaines installations techniques »<sup>(370)</sup>.*

Les systèmes de sécurité incendie (SSI) doivent satisfaire aux dispositions des normes en vigueur.<sup>(371)</sup> C'est pourquoi, prescrire un tel système nécessite de connaître les contraintes réglementaires liées au type et à la destination de l'établissement à protéger. Pour cela, plusieurs questions doivent se poser :

- Quel type d'établissement est concerné ?
- Quelles sont les règles ou réglementations à appliquer ?
- Quelles dispositions particulières doivent être prises en compte ?
- Quel est l'équipement à prévoir ?
- Quelles sont les références des normes applicables ?

Les systèmes sécurité incendie (SSI) sont régis par l'arrêté du 2 février 1993 portant approbation des dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Les normes applicables sont précisées dans le règlement de sécurité, les règles de l'assemblée plénière de sociétés d'assurances dommages (APSAD) et le code du travail.

Sur ce point, le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration de 2014 relève que : « *La conception et la mise en œuvre des règlements de sécurité se réfèrent à l'état de l'art dans le domaine de la construction. Les règlements mobilisent ainsi des connaissances scientifiques et techniques nombreuses et variées et accordent à certaines normes techniques un statut particulier compte-tenu de l'importance de leur contribution à la définition de l'état de l'art et à l'élaboration de la doctrine de prévention du risque d'incendie.* »<sup>(372)</sup>

---

<sup>370</sup> Article MS 53 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>371</sup> Article MS 53 §2 de la section 5 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>372</sup> Rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, p. 26.

Respecter une norme est d'une importance majeure car celle-ci constitue un texte de référence technique élaboré par un groupe de travail constitué par les fabricants, les distributeurs et les consommateurs. Concernant les systèmes de sécurité incendie, pour la plupart, les normes sont européennes (EN) et puis, l'association française de normalisation (AFNOR) a publié leur version française (NF EN). Une fois homologuées, elles deviennent des normes françaises et servent de base pour obtenir la marque et l'estampillage NF-SSI. Elles sont obligatoires pour postuler à des marchés publics et pour certifier la conformité d'une installation.

Cependant, les acteurs de la sécurité sont face à une complexité liée à l'inflation des normes techniques obscures, continuellement complétées, précisées, modifiées et remises à jour. L'impact de cette surenchère de normes techniques sur les entreprises et les ERP n'a pas été mesuré et peut difficilement l'être mais il est important. D'ailleurs, le 15 octobre 2014, monsieur Emmanuel Macron a condamné l'excès de normes en France. En présentant son projet de loi « pour l'activité », alors Ministre de l'Economie, il a ainsi estimé que « *la complexité est une maladie française* »<sup>(373)</sup>. Pour insister davantage, il a même affirmé que : « *la complexité peut être mortelle pour les très petites entreprises alors qu'à l'inverse les grands groupes vivent très bien avec la complexité française car ils peuvent se payer des équipes des juristes* ».

Malheureusement, le législateur reste indifférent sur les conséquences de cette pléthore. Sa passivité va bien au-delà des considérations de sécurité. En effet, trop nombreuses, ces normes sont méconnues et inefficaces. L'ensemble de ces textes techniques fait que seuls des spécialistes peuvent les maîtriser. Cette situation empêche de bénéficier d'un retour d'expérience et d'une adaptation si bien que la norme est considérée souvent comme punitive et non plus comme préventive ou corrective.

---

<sup>373</sup> BTM TV. BFM Business du 15 octobre 2014, Emmanuel MACRON : « La complexité est une maladie française ».

Site : <http://bfmbusiness.bfmtv.com/france/emmanuel-macron-la-complexite-est-une-maladie-francaise-840457.html>

Concernant les systèmes sécurité incendie, en l'état actuel des normes applicables, « *les matériels de détection automatique d'incendie doivent être admis à la marque NF Matériel de détection d'incendie et être estampillés comme tels* »<sup>(374)</sup>. De plus, « *une mission de coordination doit nécessairement présider à l'analyse des besoins de sécurité et à la conception du S.S.I.* »<sup>(375)</sup>. Cette obligation répond à celles prévues par les dispositions de l'article GE 2§2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié<sup>(376)</sup>. La commission de sécurité compétente doit donner son aval à la conception technique d'un SSI associé à un équipement d'alarme sur la base d'un cahier des charges fonctionnel SSI.

En vue d'établir le dossier d'identité du SSI prévu par l'article<sup>(377)</sup>, les normes sont classées dans deux groupes distincts :

- Les normes relatives aux Systèmes de Détection Incendie (S.D.I.) :

NF EN 54 Organes constitutifs des systèmes de détection automatique d'incendie,

NF EN 54-1 Introduction,

NF EN 54-2 Equipement de contrôle et de signalisation,

NF EN 54-3 Dispositifs d'alarme sonores,

NF EN 54-4 Equipement d'alimentation électrique,

NF EN 54-5 Détecteurs de chaleur,

NF EN 54-7 Détecteurs de fumée,

NF EN 54-10 Détecteurs de flammes,

NF EN 54-11 Détecteurs manuels,

NF EN 54-12 Détecteur optique linéaire de fumée,

---

<sup>374</sup> Article MS 58§1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>375</sup> Norme française NFS 61-931 – Juillet 2000. Paragraphe 5.3 – Coordination SSI.

<sup>376</sup> Article GE 2§2 de de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31. « *Les documents de détail intéressant les installations techniques doivent pouvoir être fournis par le constructeur ou l'exploitant avant le début des travaux portant sur ces installations ; ils sont alors communiqués à la commission de sécurité.* »

<sup>377</sup> Article MS 75 1<sup>er</sup> tiret de de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31 : « *L'exploitant est tenu de produire, à l'occasion de la visite de réception des installations visées aux sections II (sous-sections 1 à 8 (>MS4 à MS37) et V (> MS53 à MS69) du présent chapitre, le dossier technique des installations annexé au registre de sécurité de l'établissement et comportant un exemplaire du rapport des examens et essais avant la mise en service.* »

NF EN 54-13 Systèmes,  
NF EN 54-14 Règles d'installation,  
NF EN 54-17 Isolateur de court-circuit,  
NF EN 54-18 Interfaces entrées/sorties,  
NF EN 54-20 Détecteurs multi ponctuels,  
NF S 61-970 Règles d'installation des Systèmes.

- Les normes relatives aux Systèmes de Mise en Sécurité Incendie (S.M.S.I.) :

NF S 61-930 Systèmes concourant à la Sécurité contre les risques d'Incendie et de panique,  
NF S 61-931 Dispositions générales,  
NF S 61-932 Règles d'installation,  
NF S 61-933 Règles d'exploitation et de maintenance,  
NF S 61-934 Centralisateurs de Mise en Sécurité Incendie,  
NF S 61-935 Unités de Signalisation,  
NF S 61-936 Équipements d'Alarme,  
NF S 61-937 Dispositifs Actionnés de Sécurité,  
NF S 61-938 Dispositifs de Commande Manuelle,  
NF S 61-939 Alimentations Pneumatiques de Sécurité,  
NF S 61-940 Alimentations Électriques de Sécurité,  
NF S 32-001 Signal sonore d'évacuation d'urgence,  
NF S 48-150 Blocs Autonomes d'Alarme Sonore d'Evacuation d'Urgence,  
FDS 61-949 Commentaires et interprétations des normes NF S 61-931 à NF S 61-939.

Malgré ces directives, beaucoup d'améliorations restent à apporter. Une enquête du laboratoire central de la préfecture de police (LCPP) menée en 2008 sur la maintenance et l'exploitation des SSI de catégorie A dans les ERP avec locaux à sommeil, réalisée auprès de 118 établissements de la 1<sup>ère</sup> à la 5<sup>ème</sup> catégorie, a démontré :

- le respect relatif des dispositions des normes dans sa globalité dans seulement 4 % des établissements visités,
- l'absence d'essais réalisés conformément aux spécifications de la norme, même les plus simples concernant le bon fonctionnement de l'équipement d'alarme,
- dans 18% des cas, l'absence du contrat de maintenance,

- l'insuffisance de la traçabilité des opérations de maintenance,
- de nombreux dysfonctionnements sur le matériel,
- dans la moitié des cas, l'absence d'un dossier d'identité S.S.I. <sup>(378)</sup>

De ce bilan négatif, il ressort que les normes techniques très encadrées et détaillées ne sont pas toujours respectées et que leur nombre ne rend pas une installation plus efficace, bien au contraire. Cependant et malgré ce constat, c'est avec une nouvelle version de la norme NFS 61-933, portant sur les règles d'exploitation et de maintenance du SSI, effective depuis le 10 septembre 2011 que les décideurs ont apporté des réponses à l'urgente nécessité de :

- décrire de façon plus détaillée les essais et les opérations de maintenance,
- améliorer la traçabilité des opérations,
- informer plus clairement les responsables d'établissements sur leurs obligations concernant l'entretien du SSI.

La norme NF S 61-932 de 2008 portant sur les règles d'installation a été remaniée le 17 juillet 2015. Elle a été l'occasion de réorganiser les chapitres pour une plus grande cohérence et de prendre en compte les dernières remontées d'expérience terrain.

En effet, pour ce qui concerne le suivi des évolutions technologiques, il est urgent de mentionner dans cette norme SSI de nouveaux points, dont certains sont déjà dépassés, notamment :

- la nouvelle définition du système de sonorisation incendie,
- la liaison avec la fibre optique,
- l'alimentation de sécurité et les diffuseurs lumineux,
- le système de sonorisation de sécurité.

Actuellement, le législateur se doit de répondre à une exigence croissante des citoyens qui réclament la sécurité, la protection des générations futures ou l'application du principe de précaution. Cependant, selon madame Dominique Moissard Roosen, Présidente de la

---

<sup>378</sup> Préfecture de police Laboratoire central – Pôle mesures physiques et sciences de l'incendie – Retour d'expérience sur les dispositifs de sécurité incendie, PN-ISI : Tâche G3/A17/T7, Rapport du 20 février 2008, p. 38.

commission AFNOR/X08C traitant de la nouvelle norme incendie des plans de repérage et d'intervention des secours, l'analyse lucide de la méconnaissance et du non-respect de cette norme « *montre une mise en retrait, à la limite du désintérêt, des pouvoirs publics et des autorités concernés* »<sup>(379)</sup>. Cette attitude ne contribue pas à la lisibilité de la règle. Pour y remédier, les gouvernants devraient donc agir sur un autre levier : celui de sa simplification et de sa qualité.

Pour que l'utilisateur non spécialiste dispose d'un outil documentaire certifié, il serait nécessaire que le règlement de sécurité comporte une table analytique avec des indications sur l'applicabilité des règles et des normes dans le temps. Pour la compréhension et l'intelligibilité du droit selon les besoins des différentes catégories d'acteurs tels que les maîtres d'ouvrage, les exploitants, les hommes de l'art, les textes concernant chacun d'eux devraient être regroupés puis classés dans des rubriques en fonction des types d'établissements et de leurs niveaux.

### **Sous-section C) La disparité des dispositions réglementaire**

Les normes juridiques opposables aux établissements recevant du public peuvent être sur certains points disparates. Elles renforcent la complexité du droit opposable aux ERP, ce qui décourage les administrés concernés. Dans ce domaine, nombre de sujets traitant des installations techniques peuvent être cités en exemple. Les premières qu'il faut vérifier sont les installations électriques compte tenu des risques d'éclosion d'incendie qu'elles représentent.

La principale cause d'incendie en France est le feu d'origine électrique, dû à un échauffement des circuits<sup>(380)</sup> associé à des problèmes de connexions. Le droit régissant la maintenance technique de cette installation dans un ERP est très complexe pour les personnes

---

<sup>379</sup> Interview de madame Dominique MOISNARD ROOSEN. La norme ISO 7010, complexité et enjeux de son application. Site : <http://www.seton.fr/blog/info-legislation/la-norme-iso-7010-complexite-et-enjeux-de-son-application/#ixzz4RCjFRzMM>.

<sup>380</sup> L'effet Joule : « *Tout circuit oppose au courant qui le traverse une résistance qui génère un échauffement. Cet effet dépend de la nature du circuit (sa composition, cuivre, aluminium ou autre), de la « quantité » de courant qui le traverse en un temps donné, et bien entendu de sa section. L'effet Joule est utilisé pour les appareils électroménagers et de chauffage (fers à repasser, sèche-cheveux, grilles pains, ballons d'eau chaude, convecteurs, etc)* ».



non-initiées. Cela résulte de la disparité des diverses dispositions réglementaires qui, dans le droit français, encadrent les normes d'installation et les modalités des vérifications de leur état de fonctionnement.

Les chefs d'établissements sont les seuls responsables <sup>(381)</sup> du suivi et du maintien du niveau de sécurité d'un ERP. Dans ce domaine précis, un manque, même involontaire dans leurs obligations de maintenance, peut avoir des conséquences humaines, matérielles et juridiques graves. En effet, si leur négligence a entraîné l'électrocution d'une personne ou un incendie important, une action est toujours portée en justice. De plus, l'assureur recherche lui aussi des fautes à charge, lui permettant de minimiser le montant des indemnités.

Toutefois, les dispositions techniques incohérentes du droit opposable aux ERP peuvent induire en erreur un exploitant, malgré sa bonne foi. Si ce fait était avéré, la faute serait partagée avec l'Administration.

En l'état actuel du droit, la responsabilité d'un chef d'établissement recevant du public est clairement mentionnée dans l'article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que : *« les constructeurs, installateurs et exploitants sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les dispositions de la présente réglementation. A cet effet, ils font respectivement procéder pendant la construction et périodiquement en cours d'exploitation aux vérifications nécessaires. »*

Selon l'article EL 19§3 du règlement de sécurité <sup>(382)</sup>, le contrôle des installations électriques a pour objet de s'assurer :

« - *de l'absence de modifications depuis la dernière vérification ;*

---

<sup>381</sup> Article GE 10 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31. Il nuance la qualification de la personne compétente pour réaliser cette vérification : *« Lorsque les dispositions réglementaires le permettent, les vérifications techniques précisées dans les dispositions générales et particulières peuvent être effectuées par des techniciens compétents sous la responsabilité de l'exploitant. »*

<sup>382</sup> Règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public approuvé par l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

- *de l'état d'entretien et de maintenance des installations et appareils d'utilisation ;*
- *de l'existence d'un relevé des essais incombant à l'exploitant ;*
- *du maintien en l'état des installations d'éclairage normal et de sécurité et des appareils d'éclairage ;*
- *du bon état apparent des éventuelles installations extérieures de protection contre la foudre (paratonnerre). »*

En complément, l'article GE 10 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié dispose que : « *lorsque les dispositions réglementaires le permettent, les vérifications techniques précisées dans les dispositions générales et particulières peuvent être effectuées par des techniciens compétents sous la responsabilité de l'exploitant.* »

Le document que ces spécialistes doivent remettre à l'exploitant est détaillé dans l'article EL 19§3 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié « *le relevé des vérifications mentionnera, article par article les anomalies constatées avec leurs localisations et commentaires explicatifs* ».

En outre la dernière phrase de cet article dispose qu'« *il conviendra d'adjoindre à ce document le rapport de vérification périodique effectuée au titre du décret n° 88-1056 du 14 novembre 1988* <sup>(383)</sup> ». Ce document supplémentaire concerne le code du travail et il est beaucoup plus coercitif que le code de la construction et de l'habitation.

Les pouvoirs publics veulent assurer la protection des travailleurs présents dans un ERP où s'appliquent les dispositions règlementaires du code du travail. Elles sont très souvent consolidées comme le prouvent les quatre décrets publiés au Journal Officiel de la République en 2010 et les neufs arrêtés en 2011. Ensuite, quelques nouveaux textes en la matière sont parus au Journal officiel, par exemple :

- L'arrêté du 19 avril 2012 définissant les normes d'installation auxquelles font référence les articles R.4215-14 et R.4215-15 (conformité des installations au code du travail),

---

<sup>383</sup> Décret n° 88-1056 du 14 novembre 1988 pris pour l'exécution des dispositions du livre II du code du travail (titre III : Hygiène, sécurité et conditions du travail) en ce qui concerne la protection des travailleurs dans les établissements qui mettent en œuvre des courants électriques, Journal officiel du 24 novembre 1988, p. 14623.

- L'arrêté du 20 avril 2012 détaillant le contenu du dossier technique des installations électriques des bâtiments destinés à recevoir les travailleurs,
- L'arrêté du 26 avril 2012 qui définit la norme NF C 18-150 homologuée par décision du 21 décembre 2011.

Cette norme définit les opérations sur les installations électriques ainsi que les modalités recommandées pour leur exécution. Les règles de prévention des risques électriques citées dans le code du travail sont extrêmement précises et concernent toutes les installations électriques y compris celles temporaires. Ce dernier point représente une aggravation très importante par rapport aux dispositions qui relèvent du code de la construction et de l'habitation. Jusqu'alors, avant une ouverture de l'établissement au public, le maître d'ouvrage devait justifier devant la commission de sécurité de la conformité des seules installations permanentes.

Selon le code de la construction et de l'habitation <sup>(384)</sup>, pendant l'exploitation, un contrôle obligatoire des installations électriques <sup>(385)</sup> est imposé tous les ans au chef d'établissement. Cette vérification ponctuelle <sup>(386)</sup>, dite d'opportunité, est réalisée par un

---

<sup>384</sup> Article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation : « *Les ascenseurs et monte-charge, les installations d'électricité, de gaz, de chauffage et de ventilation, ainsi que les équipements techniques particuliers à certains types d'établissements doivent présenter des garanties de sécurité et de bon fonctionnement.* »

<sup>385</sup> Article EL 23 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31 : « *Dans les établissements recevant du public des 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> catégories, les installations semi-permanentes doivent être vérifiées initialement par une personne ou un organisme agréé et à chaque installation par un technicien compétent.*

*Dans les établissements recevant du public de 4<sup>e</sup> catégorie, ces installations doivent être vérifiées, initialement et à chaque installation, par un technicien compétent.* »

<sup>386</sup> Article EL 19 §3 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31 : « *Les vérifications périodiques des installations non modifiées concernent les articles suivants à condition qu'ils soient applicables à l'établissement : EL 4 (§ 4) ; EL 5 (§ 1, 4 et 5) ; EL 8 (§ 3) ; EL 10 (§ 4) ; EL 11 (§ 3, 4 et 7) ; EL 15 (§ 3) ; EL 17 et EL 18 ; - EC 5 (§ 5) ; EC 6 (§ 5 et 6) ; EC 7 ; EC 9 (§ 1) ; EC 13 et EC 14 (§ 3).* »

technicien compétent <sup>(387)</sup> qui délivre une attestation de bon fonctionnement de l'installation et « un relevé des vérifications doit être annexé au registre de sécurité. » <sup>(388)</sup>

Concernant certains ERP, notamment les établissements de spectacle avec un espace scénique, ce n'est plus un technicien qui est habilité à contrôler les installations électriques. En effet, le législateur a confié cette mission, prévue tous les trois ans, aux organismes agréés par le ministère de l'Intérieur <sup>(389)</sup>. Après leur passage, ceux-ci établissent le document imposé par la législation dénommé le « rapport de vérifications réglementaires en exploitation » (RVRE). <sup>(390)</sup>

Ces deux documents, l'attestation ou le RVRAT, doivent pouvoir être présentés à une commission de sécurité. Il faut conserver la preuve de ces contrôles, en outre l'article GE 10 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié dispose que « la date, le nom du vérificateur et l'objet des vérifications doivent être inscrits au registre de sécurité. » <sup>(391)</sup>

*Un relevé des vérifications effectuées doit être annexé au registre de sécurité.*

*Ce relevé doit, en fonction des précisions apportées dans la suite du présent règlement, mentionner l'état de bon fonctionnement et d'entretien des installations vérifiées. »*

---

<sup>387</sup> Article EL 19 §3 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31 : « Les vérifications périodiques des installations non modifiées doivent être effectuées annuellement dans les conditions prévues à l'article GE 10. »

<sup>388</sup> Article GE 10 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant réglementation de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.

<sup>389</sup> Selon l'article L 57 §1 de l'arrêté du 05 février 2007 modifié portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type L), Journal officiel n° 69, 22 mars 2007, p. 5222, texte n° 7 : « En application de l'article GE 7 (§1-2° tiret), les vérifications techniques imposées par le règlement doivent être effectuées tous les trois ans par des personnes ou des organismes agréés dans tous les établissements du 1<sup>er</sup> groupe. »

<sup>390</sup> Article GE 9 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié Journal officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31 : « Les rapports de vérifications techniques réglementaires doivent être rédigés conformément aux dispositions figurant en appendice à la présente section 3.

En commentaire : Il existe trois rapports distincts.

- RVRAT : Rapport de vérifications réglementaires après travaux.
- RVRE : Rapport de vérifications réglementaires en exploitation.
- RVRMD : Rapport de vérifications réglementaires sur mise en demeure.

<sup>391</sup> Article R.123-51 du code la construction et de l'habitation : « Dans les établissements soumis aux prescriptions du présent chapitre, il doit être tenu un registre de sécurité sur lequel sont reportés les renseignements indispensables à la bonne marche du service de sécurité et, en particulier les dates des divers contrôles et vérifications ainsi que les observations auxquelles ceux-ci ont donné lieu. »

Pour ce qui est de la vérification électrique <sup>(392)</sup> mentionnée dans le code du travail, elle est exhaustive et concerne l'installation fixe de l'ERP et ses équipements annexes. Sa périodicité est fixée à un an ou, sous certaines conditions, à deux ans <sup>(393)</sup>.

En application du code du travail, le rapport établi par l'organisme accrédité <sup>(394)</sup> ou par une personne qualifiée appartenant à l'entreprise <sup>(395)</sup> doit être remis à l'inspecteur du travail. Il fait le compte-rendu du contrôle exhaustif des installations électriques avec tous les appareils fixes et temporaires <sup>(396)</sup>, et chaque défaut constaté fait l'objet d'une prescription <sup>(397)</sup>.

En conséquence, les prescriptions sont beaucoup plus nombreuses dans ce rapport imposé par le code du travail que dans le relevé établi par le technicien compétent à la suite de sa vérification réalisée au titre des ERP. Elles sont aussi plus explicites pour évaluer les risques d'accidents et d'éclosion d'incendie. Cependant, la réalisation des nécessaires travaux de mise en conformité n'est pas contrôlée par l'Inspecteur du travail.

---

<sup>392</sup> Article R.4226-21 du code du travail et annexe IV de l'arrêté du 26 décembre 2011.

<sup>393</sup> Article 3 de l'arrêté du 26 décembre 2011 relatif aux vérifications ou processus de vérification des installations électriques ainsi qu'au contenu des rapports correspondants, NOR: ETST1135026A : « *La périodicité des vérifications est fixée à un an, le point de départ de cette périodicité étant la date de la vérification initiale. Toutefois, le délai entre deux vérifications peut être porté à deux ans par le chef d'établissement si le rapport précédent ne présente aucune observation ou si, avant l'échéance, le chef d'établissement a fait réaliser les travaux de mise en conformité de nature à répondre aux observations contenues dans le rapport de vérification. Le chef d'établissement informe l'inspecteur du travail par lettre recommandée avec accusé de réception, accompagnée des éléments prouvant qu'il n'y a pas de non-conformité ou que les non-conformités ont été levées. Cet envoi doit comprendre, le cas échéant, l'avis des membres du CHSCT ou des délégués du personnel.* »

<sup>394</sup> Article 3 de l'arrêté du 26 décembre 2011 relatif aux vérifications ou processus de vérification des installations électriques ainsi qu'au contenu des rapports correspondants, Journal officiel n° 0301, 29 décembre 2011, p. 22606, texte n° 57 : « ... *le rapport est transmis au chef d'établissement par un organisme accrédité* ».

<sup>395</sup> Article R.4226-21 du code du travail et annexe IV de l'arrêté du 26 décembre 2011 relatif aux vérifications ou processus de vérification des installations électriques ainsi qu'au contenu des rapports correspondants, Journal officiel n° 0301, 29 décembre 2011, p. 22606, texte n° 57 : « *La personne qualifiée appartenant à l'entreprise devra répondre aux critères de compétence fixés par l'arrêté du 22 décembre 2011* ».

<sup>396</sup> Article R.4226-21 du code du travail : « Les dispositions des articles R. 4222-18 à R. 4222-20 sont applicables aux installations électriques temporaires ».

<sup>397</sup> Article R.4226-3 et 4226-6 du code du travail.

De fait, pour les mêmes risques liés à une installation technique, un chef d'établissement doit se référer à des dispositions relevant de deux codes différents. Par conséquent, deux vérifications des équipements s'imposent, une complète et une autre partielle, pour obtenir deux justificatifs distincts établis par deux contrôleurs: ingénieurs ou techniciens agréés. De plus, l'exploitant doit veiller à respecter la périodicité de ces deux contrôles imposés car elle est souvent différente.

L'incohérence de ces deux dispositions influe sur les responsabilités qui incombent au chef d'établissement. En effet, la disparité entre les textes complique le suivi de ses obligations. C'est une cause d'erreurs importantes, par exemple une faute par omission peut entraîner une condamnation si l'exploitant est cité en justice.

Il est donc essentiel que le législateur veille à la cohérence entre ce qui est traité dans la partie administrative de cette législation et ce qui, pour les mêmes sujets, l'est dans la partie réglementaires d'un autre code. Pour cela, un travail interministériel concerté est nécessaire. Cependant, pour unifier les textes normatifs en matière de sécurité contre l'incendie, un tronc commun pourrait être établi sur la base d'une seule et même réglementation.

Opposable aux ERP, ce règlement unique permettrait de rationaliser les contrôles et l'examen par un seul homme de l'art et suffirait pour une même installation. Il officialiserait une seule périodicité des vérifications obligatoires et établirait un unique document justificatif. De plus, avec son entrée en vigueur, la levée des non conformités serait placée sous la responsabilité d'une seule compétence administrative.

Cette méthode serait tout aussi efficace. Une seule visite suffirait pour établir un unique rapport de vérification puisque le ministère de l'Intérieur exige des responsables d'ERP l'intervention d'un organisme accrédité. Ce document serait recevable au titre du code de la construction et de l'habitation, du code du travail ou celui du patrimoine, il pourrait même intéresser les compagnies d'assurances.

En outre, compte tenu de la fiabilité de ces organismes accrédités par le ministère de l'Intérieur, la périodicité des contrôles obligatoires pourrait être rallongée. L'intervention ponctuelle du technicien compétent sur une installation technique ne se ferait plus alors qu'en cas d'urgence.

Au-delà de la promulgation d'une législation contre les risques d'accidents ou d'incendies simple et efficace, il s'agit aussi pour le législateur de renforcer la protection juridique des personnes responsables d'ERP. Cette réorganisation du droit donnerait la possibilité aux exploitants confrontés à la fois aux personnes accueillies, à l'autorité de police des ERP à qui ils rendent des comptes et à leurs assureurs, d'assumer leurs responsabilités en étant sans inquiétude sur le plan administratif.

#### **Sous-section D) Les transgressions de la règle du droit commun**

La complexité de la législation applicable aux ERP nécessite parfois la prise d'actes administratifs dont le traitement peut enfreindre la règle de droit commun. Ces transgressions se retrouvent dans un droit parallèle établi localement, au niveau des communes ou des départements. L'administration, soumise au respect du droit constitutionnel, peut alors elle-même créer un droit local par le biais des règlements.

La loi relative aux droits des citoyens face aux diverses administrations dispose que « *Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent* » et que « *la mise à disposition et la diffusion de textes juridiques constituent une mission de service public* »<sup>(398)</sup>.

---

<sup>398</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations article 2, Journal officiel, 13 avril 2000, p. 5646.

Selon l'article 72 de la Constitution de 1958, les collectivités territoriales administrent librement <sup>(399)</sup> en se référant aux textes promulgués par l'Etat, comme en dispose l'article 73 de la Constitution « *Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi. Ces règles ne peuvent porter sur [...] la sécurité et l'ordre publics, [...].* »

Ainsi, les préfets et les maires peuvent réglementer en ordonnant l'application d'arrêtés préfectoraux ou municipaux respectant cet article. Toutefois, les maires ne peuvent prendre des arrêtés que dans le cadre de leurs pouvoirs de police et des compétences qui leur ont été déléguées en début de mandat par le Conseil Municipal. Ce n'est pas le cas dans ce domaine car cette compétence leur est donnée par l'Etat. Leurs décisions administratives, soumises à aucune forme déterminée (excepté le contrôle de la légalité exercé par le préfet) peuvent autoriser leurs administrés à contourner la règle juridique de droit commun ou même à s'en affranchir.

Concernant la sécurité applicable aux ERP, ces arrêtés réglementaires motivés sont le plus souvent liés à des particularités géographiques <sup>(400)</sup> ou des points non abordés par la législation. Cependant, ainsi, se constitue un droit parallèle. Il en résulte que cette liberté des autorités de police à prendre des actes créant des particularismes affaiblit le droit opposable à tous les citoyens.

---

<sup>399</sup> Article 72 de la Constitution du 5 octobre 1958 : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* »

<sup>400</sup> Arrêté préfectoral n° 90000126 du 7 mars 1990 portant application de la circulaire du 24 juin 1985 du ministère de la Santé et de la Solidarité.



Cette possibilité accordée aux collectivités répond à un besoin selon certains. Ainsi le Préfet Christian Chocquet pense « *qu'en sécurité intérieure, il faut avoir une vision générale mais laisser au terrain la capacité de s'adapter.* »<sup>(401)</sup>. Pour monsieur Gilles Breton<sup>(402)</sup> le droit est « *un produit de l'histoire, avec tous les aléas que cela suppose.* »

Cependant, pour d'autres, elle n'est pas sans danger. Par exemple, pour madame Josseline De Clausade « *le droit français constituait un ensemble cohérent, intelligible, servi par une langue claire, dense et précise. [...] Force est de reconnaître que ces caractères se sont fortement altérés de nos jours.* »<sup>(403)</sup>

Avec cette liberté, la stabilité juridique que doit procurer le droit est menacée alors que ce principe de sécurité juridique permet de régler les conflits entre les divers acteurs publics ou privés, même dans le domaine des ERP. Un juge administratif, s'il était saisi, dégagerait sans nul doute les principes de droit à valeur constitutionnelle.

Avec une réglementation dite « à la carte », cette possibilité donnée aux élus locaux et aux représentants de l'Etat peut être jugée comme une transgression du droit. C'est ce qu'a déploré l'Inspection Générale de l'Administration dans un rapport de 2014. Elle a dénoncé, dans le département de la Moselle, un « *droit local* » atypique hérité du droit établi par l'Allemagne jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale. Celui-ci régissait l'organisation particulière des commissions de sécurité dans ce département.

Cependant, cela peut s'expliquer. Lorsque des décisions municipales ou préfectorales et leurs actes administratifs portent sur un point technique, il arrive que seules quelques personnes averties connaissent le contenu et les conséquences de ces dispositions locales. Quoi qu'il en soit, cela rend encore plus confuses les dispositions du droit commun.

---

<sup>401</sup> CHOQUET, Christian, « Les conversations de la sécurité intérieure.fr », 15 mai 2012.

<sup>402</sup> BRETON, Gilles, Y a-t-il un progrès du droit ? D. 1991, p. 99.

<sup>403</sup> DE CLAUSADE, Josseline, « Sécurité juridique et complexité du droit » : *Considérations générales du Conseil d'Etat – D. 2006. p. 737.*

Ce droit est opposable aux ERP, soit en complétant, soit en atténuant ou aggravant la législation en vigueur publiée au Journal officiel. Ce n'est pas sans risque car, soumis à un contrôle de légalité, il implique que des mesures spéciales soient décidées par des autorités de police des ERP, non spécialistes.

De même, d'autres décisions doctrinales alimentent un droit parallèle. Elles découlent d'un besoin exprimé par les bureaux de prévention des services d'incendie et de secours (SDIS) <sup>(404)</sup> auprès des préfets qui assurent la présidence des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité. Ils demandent à ce que la lecture d'un texte soit clarifiée pour que les agents préventionnistes en aient la même analyse sur l'ensemble du département.

Il en a découlé des dispositions particulières à prendre mais elles ne sont pas mentionnées dans le texte original et donc souvent ignorées. De plus, elles complètent fréquemment celles de droit commun, fixées par les gouvernants et opposables aux tiers. De nos jours, cette pratique relève de la libre administration des collectivités territoriales et les acteurs de la sécurité se plaignent de ne pas être informés de ces dispositions réglementaires locales qui leur sont pourtant opposables. Même si elles correspondent à un contexte particulier, elles s'exercent sans le contrôle de légalité de la part de l'Administration Centrale lorsqu'il s'agit d'arrêtés pris par les préfets.

De ce fait, elles ne s'accompagnent pas d'une publication légale et, au niveau central, il est donc impossible de connaître avec précision le nombre et le contenu de ces décisions préfectorales qui alimentent ce droit parallèle. Pourtant, cette publication est indispensable.

Par exemple, l'Administration Centrale ignorait l'arrêté pris le 7 mars 1990 par le préfet des Alpes Maritimes. En l'absence de dispositions applicables aux petites maisons de retraite et compte tenu de leur nombre, de leur vétusté et des risques encourus par leurs pensionnaires, celui-ci imposait à leurs responsables de mettre en place les mêmes mesures que celles exigées pour les établissements sanitaires et sociaux classés en 5<sup>ème</sup> catégorie. Alors qu'à cette époque le niveau de sécurité de ces petites structures n'était pas réglementé, cet arrêté avait obligé les exploitants de ce département à réaliser des travaux de mise en sécurité.

---

<sup>404</sup> Les SDIS relèvent de l'article 4 du décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours, Journal officiel du 8 mai 1988, p. 6638 qui dispose qu'il « *est un établissement public départemental créé par délibération du conseil général* ».

Cet arrêté préfectoral émanant d'une autorité de police des ERP visait à protéger des personnes âgées. D'ailleurs, après sa publication, ces établissements avaient fait l'objet d'une première visite d'une commission de sécurité. Il en avait résulté que la plupart avaient été frappés d'un avis défavorable à la poursuite de leur exploitation, tant l'écart entre le niveau de sécurité constaté et celui requis par l'arrêté du préfet était grand.

Il s'en était suivi une importante campagne d'information pour que soient renforcées les dispositions constructives et les moyens de secours. Elle n'avait malheureusement pas empêché la survenue d'incendies meurtriers dans les ERP de ce type dans le département <sup>(405)</sup>. Pendant plus de dix ans, cet arrêté n'a été appliqué que dans les Alpes-Maritimes, jusqu'à la parution de l'arrêté du 19 novembre 2001 <sup>(406)</sup> pris par le ministère de l'Intérieur. Celui-ci en reprenait d'ailleurs les grandes lignes.

Plus récemment, pour classer les exploitations sur les plages des Alpes-Maritimes en établissements recevant du public, c'est un procès-verbal de la sous-commission départementale de sécurité des Alpes-Maritimes <sup>(407)</sup> qui a fixé les règles. Cette commission a conclu qu'elles ne doivent pas être considérées comme ERP. En revanche, ailleurs en France, les établissements de plage sont parfois assimilés à des ERP !

De même, pour les dispositifs de déverrouillage des portails installés à l'entrée de certains lieux, il n'existe pas de règle nationale d'installation. C'est le procès-verbal n° 15.148-18 de cette instance départementale qui, le 25 octobre 2015, a défini les obligations des installateurs et les caractéristiques du matériel à mettre en place. Certes, les sapeurs-pompiers appartiennent à des corps départementaux, mais toutes les réglementations liées à la sécurité devraient être nationales et identiques sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>405</sup> « Une femme de 69 ans est décédée et cinq autres personnes ont été gravement intoxiquées dans la nuit de lundi à mardi 17 décembre au cours d'un incendie qui s'est déclaré pour une raison encore inconnue dans une chambre de la maison de retraite Amaryllis à Nice », Le Télégramme, 18 décembre 1996.

<sup>406</sup> Arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public du type J (structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées), Journal officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18.

<sup>407</sup> Procès-verbal n° 15.177-07 de la sous-commission départementale de sécurité du 15 décembre 2015.

D'autres points font l'objet d'une réglementation avec un avis local non opposable aux tiers. Ils concernent l'aménagement des chambres d'hôtel traitées en espaces d'attente sécurisés pour les personnes handicapées <sup>(408)</sup> ou les dispositifs à mettre en place dans les chambres d'une maison de retraite pour rendre une façade accessible aux secours extérieurs.

Actuellement, pour de nombreux sujets de la réglementation, cette pratique de décision locale se généralise, ce qui est préjudiciable. En effet, en l'absence d'une diffusion officielle, excepté les préventionnistes des bureaux chargés de traiter les affaires d'ERP, les citoyens ne sont pas informés de l'objet des sujets traités, et ignorent les décisions prises, différentes selon les départements.

Conscient de ce problème, le législateur tente de reprendre le contrôle de l'élaboration de cette législation. Le ministère de l'Intérieur, a abrogé par décret <sup>(409)</sup> la Commission Centrale de Sécurité (CCS) qui avait établi un recueil contenant les réponses apportées sur l'ensemble du territoire aux questions multiples qui lui étaient posées à ce sujet <sup>(410)</sup>. Ce document faisait référence mais le ministre de l'Intérieur a fait valoir la volonté gouvernementale de supprimer la plupart des pôles consultatifs en France.

En l'occurrence, « *les missions que la CCS assurait précédemment seront prises en charge par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Donc la DGSCGC devient l'interlocuteur unique (pour les préfets) sur toute question concernant des dossiers particuliers, remarques ou questions sur la sécurité incendie IGH ou ERP* » <sup>(411)</sup>.

L'ensemble des acteurs de la sécurité estime urgent de réorganiser ce droit. Cela pourrait se faire en interdisant ou contrôlant toutes nouvelles décisions réglementaires locales. Toutefois une difficulté subsisterait, en effet, selon le principe de non-rétroactivité <sup>(412)</sup>, il n'y

---

<sup>408</sup> Procès-verbal n° 16.8-10 de la sous-commission départementale de sécurité en date du 02 février 2016.

<sup>409</sup> Décret n° 2014-597 du 6 juin 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'Intérieur.

<sup>410</sup> Les cahiers de la prévention.

<sup>411</sup> Site : Sécurité Privée soumise au code de la sécurité intérieure, Actualité-Réglementation-Débat, Mis en ligne le 27 août 2014.

<sup>412</sup> Article 2 du code civil : « *La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a pas d'effet rétroactif* », Conseil d'Etat Assemblée, Société du Journal l'Aurore du 25 juin 1984.

a pas possibilité de retour à l'application des dispositions relevant des seuls textes publiés au Journal Officiel pour les établissements déjà impactés.

Le respect de ce fondement du droit public est un principe général permettant d'assurer la sécurité juridique des textes, comme le souligne le Professeur Chapus, « *les principes généraux du droit ont une valeur infra-législative et supra-décrétale.* »<sup>(413)</sup>

Il est donc important au niveau gouvernemental de recenser les décisions prises localement, d'étudier leur pertinence et leur intérêt, d'harmoniser les décisions, puis de les rassembler dans un recueil pour une diffusion sur l'ensemble du territoire. Aujourd'hui, il serait très facile de créer sur le site internet<sup>(414)</sup> du ministère de l'Intérieur un registre des décisions doctrinales nationales classées par rubrique.

Cette mission devrait être confiée à la seule Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC), qui deviendrait ainsi la référence pour l'étude et le suivi de tout additif au règlement de sécurité incendie. En effet, il est souvent nécessaire, pour une meilleure compréhension, de disposer d'un complément d'informations sur le sens ou la portée de certains textes.

Mais ce travail devrait faire l'objet, sur la base des demandes motivées et des besoins exprimés, d'un traitement unique au niveau gouvernemental et d'une publication complète accessible à tous sur l'ensemble du territoire national.

Pour que les futures dispositions soient légitimes à l'échelle nationale, il faudrait que le Ministre de l'Intérieur instaure une Commission nationale de sécurité. Présidée par un de ses représentants, elle aurait pour mission de valider les études des dossiers techniques traitées par la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC).

---

<sup>413</sup> CHAPUS, René, *La valeur des principes généraux du droit et les autres règles jurisprudentielles du droit administratif*, Dalloz 1966, p.119.

<sup>414</sup> Site : [www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile](http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Securite-civile)

Après validation par cette instance et signature par son président, la mise en ligne des dispositions doctrinales applicables aux ERP serait faite uniquement par la seule DGSCGC. Elles constitueraient alors un véritable additif pour faciliter la compréhension et l'application du règlement de sécurité.

## **TITRE II : L'application délicate du droit opposable aux ERP**

Le droit public concernant les rapports entre, d'une part, les personnes publiques et, d'autre part, ces dernières avec les administrés, défend l'intérêt général. En France, l'Administration est rattachée à l'exécutif qui dispose de prérogatives de puissance publique pour mener à bien sa politique et ses activités. Avec leurs pouvoirs de commandement, les décideurs publics ont le monopole de la contrainte pour imposer leur volonté.

Cependant, pour le bien public et selon des principes de bonne administration, les gouvernants ne disposent pas d'un pouvoir arbitraire, au contraire, ils doivent obéir à certaines règles. La plupart des activités de l'administration sont soumises à un droit spécial, le droit administratif. Toutefois, le droit privé<sup>(415)</sup> s'applique pour certaines de ses activités définies par la loi. Les sources sont donc nombreuses et hiérarchisées de même que les autorités qui l'élaborent et qui doivent coordonner leurs actions.

Avec les moyens dont elle dispose pour mener à bien sa mission, l'administration agit au nom d'une légitimité démocratique. Pour cela, le législateur a défini des règles qui protègent l'administré tout en le soumettant au respect des dispositions normatives. Cependant la science du droit est imparfaite et les tribunaux administratifs sanctionnent les abus, les erreurs ou les fautes.

Ce droit s'impose aussi aux exploitants des établissements déjà ouverts au public, les concepteurs de projets d'ERP et les entrepreneurs du Bâtiment et des Travaux Publics (BTP) sont également tenus de s'y soumettre. Ces derniers peuvent toutefois s'en remettre à un maître d'œuvre qui assurera administrativement et techniquement la construction d'un ERP. C'est un spécialiste connaissant les nouvelles réglementations et les procédés de construction

---

<sup>415</sup> Ensemble de règles juridiques applicables au statut des personnes privées et aux relations qu'elles entretiennent entre elles.

innovants. Il apporte une aide efficace, d'une part, parce que les responsabilités engagées sont importantes et d'autre part, parce que tous les intervenants publics et privés peuvent commettre des erreurs par méconnaissance des mesures réglementaires. Il sait en outre déceler les anomalies de la législation et parfois en tirer parti.

Pour les particuliers, Les défaillances du législateur dans ce domaine renforcent leur sentiment qu'ils encourent des risques à cause de la complexité du droit opposable aux établissements recevant du public. Ils sont conscients de l'absence de leur sécurité juridique.

Souvent d'ailleurs, le non-respect involontaire des normes juridiques s'explique par des anomalies du droit relevant des décideurs publics. Il est donc important de les étudier. Certaines sont des singularités des textes applicables et ont pour conséquence l'instabilité juridique des ERP. D'autres proviennent d'un laxisme ou au contraire d'une obstination excessive dont fait preuve l'administration centrale dans l'élaboration de certaines parties du règlement applicable aux ERP.

## **Chapitre I: Les conséquences pratiques de la complexité du cadre légal**

Le législateur ne traite pas tous les domaines de la sécurité des personnes et des biens dans les ERP avec la même rigueur, cependant il y a pléthore de textes. Ainsi, le recueil des lois de l'Assemblée Nationale est passé de 433 pages en 1973 à 2400 pages en 2003 et à 3 721 pages en 2004 <sup>(416)</sup>. Comme le dit Claude Barjonet « *l'administration française bat tout de même des records. A elle seule, l'action des élus locaux est encadrée par la somme phénoménale de 400 000 textes réglementaires et circulaires !* » <sup>(417)</sup>

Dans le domaine de la sécurité, cette inflation est inégale. Certains sujets techniques sont régulièrement, et donc trop consolidés, alors que d'autres le sont moins, voire pas du tout.

---

<sup>416</sup> Conseil d'État, Rapport public 2006. Jurisprudence et avis de 2005, Sécurité juridique et complexité du droit, Paris, La Documentation française, 2006.

<sup>417</sup> BARJONET, Claude : La France, le pays aux 400 000 normes.  
Site : [http://m.lesechos.fr/redirect\\_article.php?id=0202536304094](http://m.lesechos.fr/redirect_article.php?id=0202536304094)

La versatilité de l'exécutif dans ce domaine est notoire mais peut s'expliquer par la précipitation à devoir légiférer pour rehausser la sécurité de certains types d'ERP, notamment à la suite d'incendies graves ou meurtriers. En revanche, elle n'est pas tolérable lorsqu'il résulte de cette urgence des textes imparfaits et complexes, nécessitant d'être complétés par des circulaires ou des notes explicatives, elles-mêmes souvent incomplètes, incompréhensibles ou techniquement inapplicables en l'état.

A l'inverse, il apparaît que dans certains domaines administratifs, les décideurs font preuve d'une passivité volontaire. Ces carences juridiques sont connues de tous et particulièrement de l'Administration Centrale. Cependant, malgré cela, certains pans de la législation ne sont pas modifiés.

Cette surabondance ou ce manque touchent plusieurs domaines, notamment les parties techniques et administratives du droit opposable aux ERP. Quelles que soient leurs raisons, les gouvernants français ne respectent pas ainsi le principe de clarté du droit et l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, maintes fois reconnus et défendus par le Conseil Constitutionnel <sup>(418)</sup>.

Pour appréhender l'impact négatif de la versatilité du législateur qui l'empêche parfois d'élaborer un droit logique, compréhensible et applicable, il faut analyser tout d'abord les domaines de la réglementation faisant l'objet d'une véritable surenchère législative. Ensuite et par opposition, à ces premiers impacts s'ajoutera l'examen de ceux relevant de l'étude des points où existent des vides juridiques. Au final, quelle qu'en soit l'origine, cette versatilité entraîne un surcoût, un affaiblissement du droit, une complexité et même une incompréhension.

## **Section 1 : Les multiples contraintes des textes réglementaires**

L'autorisation d'ouverture d'un ERP est soumise à des obligations de mettre en place des moyens pour assurer la sécurité et lutter contre les incendies. Celles-ci sont imposées au moment de la construction et tout au long de l'exploitation. Tous les ERP sont classés, ce qui

---

<sup>418</sup> Conseil constitutionnel, n° 2001-455 DC, 12 janv. 2002, cons. 9; n° 2001-451 DC, 27 nov. 2001, cons. 13 ; n° 98-401 DC, 10 juin 1998, cons. 10.



donne un statut juridique propre à chaque établissement. Les dispositions réglementaires applicables correspondent à un niveau de sécurité recherché en fonction du type d'exploitation, du nombre et de la nature du public reçu. Elles garantissent aux chefs d'établissement la fiabilité des travaux à réaliser mais l'obligent à mettre en place un service de sécurité compétent et adapté aux mesures de sécurité à respecter. C'est pour s'assurer du suivi de ces mesures que le législateur a demandé aux commissions de sécurité de confirmer régulièrement l'avis favorable à l'ouverture au public qu'elles avaient donné, lors de chaque visite périodique à la poursuite de l'activité.

Toutes ces mesures entraînent souvent des confusions, comme le note monsieur Philippe Masson, responsable du service droits et libertés de la confédération générale du travail (CGT), « *même s'il est inévitable que les règles se complexifient, il est clair qu'on est arrivé à un niveau d'obscurité trop élevé* »<sup>(419)</sup>. La surenchère législative de certaines dispositions réglementaires prouve la justesse de sa remarque. Une loi établissant une règle de droit devrait avoir pour caractéristique essentielle la durée. Il serait donc impossible au législateur de procéder aussi souvent à des modifications.

Les textes trop fréquemment modifiés deviennent illisibles et amènent un déclin du droit même si « *la modification du règlement de sécurité est décidée dans les formes définies au premier alinéa du présent article. Le ministre détermine dans quelles limites et sous quelles conditions les prescriptions nouvelles sont appliquées aux établissements en cours d'exploitation.* »<sup>(420)</sup>

Dans le domaine de la sécurité, au-delà des difficultés à respecter les règles, l'autre conséquence de cette inflation législative est le coût important pour le propriétaire d'un ERP. C'est pourquoi, en plus de l'incertitude juridique, incapables de mettre en place des mesures de sécurité qu'ils ne comprennent pas, les chefs d'établissements retardent leurs projets pour améliorer les prestations offertes au public. Tout ceci a un impact négatif et il faut reconnaître qu'en définitive, les textes législatifs, réglementaires ou communautaires, n'ont plus rien de

---

<sup>419</sup> Complexité du droit social : les DRH n'en peuvent plus, Les Échos, 29 janvier 2008, p.10.

<sup>420</sup> Article R.123-12, 2<sup>ème</sup> alinéa du code de la construction et de l'habitation.

commun avec la loi. Ils sont de la législation et non plus du droit, comme le regrette monsieur Jacques Garello « *Pourquoi tant de textes alors que l'inflation législative génère de l'incertitude juridique et détruit de la richesse.* »<sup>(421)</sup>

Outre l'impact économique produit par un excès de réglementation, quatre exemples représentatifs doivent être analysés. Ils permettent d'appréhender les défauts d'une surenchère incontrôlée de textes normatifs qui altère la clarté du droit et entrave l'égalité des administrés face à la loi.

Ils concernent :

- La mise en sécurité des petits hôtels existants, initiée par l'arrêté de 1990 et qui n'a toujours pas abouti,
- La prise en compte des personnes handicapées dans tous les ERP, imposée par la loi de 2005,
- La réponse législative donnée à l'exploitation des nouveaux parcs de stationnement depuis la publication de l'arrêté du 9 mai 2006,
- Le suivi excessif des normes des systèmes de sécurité incendie qui depuis 1992 ont remplacé les anciens équipements d'alarme.

#### **Sous-section A) La mise en sécurité des petits hôtels existants**

En France, il existe 24 750 petits hôtels<sup>(422)</sup>. Comme pour les autres établissements recevant du public, la règle primordiale en matière de sécurité contre l'incendie est d'assurer l'évacuation des occupants. C'est une tâche parfois difficile car les clients venant de l'extérieur ont une connaissance imparfaite des lieux, et, si l'incendie éclate la nuit, leur vigilance est amoindrie. Ceci explique que, bien que la majorité des incendies aient lieu en journée, c'est la nuit qu'ils sont les plus dramatiques et mortels. Pour cette raison, le législateur impose des règles successives et exponentielles afin de renforcer les dispositions réglementaires et de rehausser le niveau de sécurité dans ces ERP anciens.

---

<sup>421</sup> GARELLO, Jacques, « Inflation législative et déclin du droit », *Revue Contrepoints*, 30 octobre 2013 dans Droit et justice.

Site : <https://www.contrepoints.org/2013/10/30/144443-inflation-legislative-et-declin-du-droit>.

<sup>422</sup> Chiffre de la mission interministérielle sur les petits hôtels. Rapport n° 10-107-02 de mars 2011 sur la pertinence du renforcement de la réglementation de la « sécurité incendie » de la petite hôtellerie décidé en 2006, p. 7.

Beaucoup d'exploitants ont retardé la réalisation des travaux et ils semblent avoir eu raison au vu du texte publié en 1980 suivi de nombreux autres et des atténuations accordées par le législateur.

En effet, avec l'arrêté du 24 octobre 2011, la législation a très tardivement réintégré une nouvelle catégorie d'ERP classés en type O ; les très petits hôtels (TPO) <sup>(423)</sup>. Celle-ci avait été supprimée 5 ans auparavant par l'arrêté du 24 juillet 2006 modifié. Pour ces TPO, l'ensemble d'une suite chronologique de textes imposés par le législateur pendant une période de vingt ans est l'illustration la plus marquante de l'instabilité juridique dont ont pâti certains propriétaires de petits établissements, trop prompts à respecter les directives.

Il est vrai que le législateur a promulgué de très nombreux textes successifs les concernant. L'arrêté du 4 novembre 1976 fut le premier à prendre en compte la mise en sécurité des petits hôtels existants <sup>(424)</sup> Cependant, ces établissements n'étaient pas soumis à l'application des dispositions du code de la construction et de l'habitation et au contrôle réalisé sur place par les commissions de sécurité. Ce texte n'a donc été que très peu appliqué.

Il a été abrogé par l'arrêté du 22 juin 1990 modifié, toujours en vigueur actuellement. Il porte approbation des dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans tous les établissements recevant du public de la 5<sup>ème</sup> catégorie. Le chapitre IV est consacré aux règles spécifiques aux petits hôtels et sa section 2 porte sur les prescriptions applicables aux établissements existants. Toutefois, comme précédemment, les visites des commissions de sécurité n'étant pas obligatoires, aucune vérification systématique n'est effectuée.

---

<sup>423</sup> Circulaire du 2 novembre 2011 relative à la sécurité contre les risques d'incendie, dans les petits hôtels, Section III – Prescriptions spéciales applicables aux établissements existants à la date de publication du présent arrêté, Articles PO 12 à PO 14.

<sup>424</sup> Arrêté du 4 novembre 1976 approbation de modifications u règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 11 décembre 1986, numéro complémentaire , p. 6570 Section III – Prescriptions spéciales applicables aux établissements existants à la date de publication du présent arrêté, Articles PO 12 à PO 14.

C'est à la suite du sinistre qui ravagea le centre équestre de Lescheraines en Savoie, le 5 août 2004, que cette procédure de visites périodiques des petits hôtels a été intégrée dans la législation. Tous les petits ERP disposant de locaux à sommeil sont visités maintenant tous les cinq ans, selon les dispositions de l'arrêté du 8 novembre 2004 <sup>(425)</sup>.

Après l'incendie meurtrier de l'hôtel Paris-Opéra le 16 avril 2005, des modifications réglementaires concernant les ERP de la 5<sup>ème</sup> catégorie avec locaux à sommeil y ont été apportées. La publication de l'arrêté du 24 juillet 2006 a concerné tous les petits hôtels existants. Il prévoyait le renforcement de la réglementation contre les risques d'incendie dans la petite hôtellerie et prescrivait des travaux qui devaient être effectifs avant le mois d'août 2011. Ce texte a été complété par d'autres, soit opposables aux tiers, soit constitués de circulaires d'application en rapport avec les mesures de mise en sécurité exhaustives imposées. Cependant celles-ci ne prenaient pas en compte les situations très hétérogènes des ERP concernés.

La circulaire du 1<sup>er</sup> février 2007, signée par le Directeur de la Défense et de la Sécurité Civile, a néanmoins apporté des éclaircissements pour faciliter l'application de l'arrêté du 24 juillet 2006 modifié. Cependant, les huit sujets traités dans ce document ne pouvaient pas répondre de façon satisfaisante aux attentes des propriétaires et des exploitants. Cela s'explique par la diversité des petits hôtels, l'importance des efforts financiers demandés et les exigences en matière de sécurité parfois divergentes réclamées par l'administration. En sachant qu'ils disposaient d'un délai de cinq ans pour réaliser les travaux, les responsables de ces ERP se sont trouvés confrontés à l'incertitude. Ils ne savaient pas si les règles imposées un jour seraient encore en vigueur le lendemain. Ils espéraient que l'intervention de leur représentant au plus niveau de l'Administration leur serait favorable et fixerait les règles à respecter.

Ainsi, à l'Assemblée Nationale, lors des questions au gouvernement, durant la 2<sup>ème</sup> séance du mardi 17 mai 2011, Daniel Fasquelle, Président de la Commission des Affaires Economiques et Sociales, s'était fait le porte-parole des hôteliers-restaurateurs et relayait leurs inquiétudes relatives au calendrier de mise aux normes de sécurité des établissements. En

---

<sup>425</sup> Article PE 37 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type PE, PO, PU, PX), Journal officiel n° 198, 26 août 1990, p. 10408.

réponse, Frédéric Lefebvre, Secrétaire d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, annonçait la publication d'un nouvel arrêté en novembre 2011, qui assouplirait les exigences de mise aux normes de sécurité pour les petits hôtels, surtout pour les plus fragiles.

Auparavant déjà, les pouvoirs publics avaient émis des doutes sur la pertinence de l'arrêté de 2006. Par lettre interministérielle du 11 octobre 2011, une mission interministérielle<sup>(426)</sup> avait été confiée à 8 représentants de l'Inspection Générale de l'Administration, du Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable, du Contrôle Général Economique et Social, et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Elle visait à évaluer la justesse des modalités du renforcement de la réglementation des établissements hôteliers de 5<sup>ème</sup> catégorie. Les conclusions de ce rapport n° 10-107-02 en date de mars 2011 mentionne que : « *le renforcement de la réglementation appelle une approche plus fine que celle initialement envisagée :*

- A/ *L'adéquation des efforts exigés aux risques réels encourus et aux coûts engendrés justifie que des adaptations soient apportées aux dispositions envisagées jusqu'ici, notamment pour la très petite hôtellerie,*
- B/ *La dérive constatée d'une application trop disparate des règles de sécurité appelle de même certains réajustements,*
- C/ *En revanche, deux fausses pistes sont à écarter : distinguer les hôtels selon leur vocation touristique ou sociale et avaliser l'existence d'un lien indissociable entre l'application des normes de sécurité et celles de confort et d'accessibilité »<sup>(427)</sup>.*

Par conséquent, face aux protestations des exploitants qui s'étaient efforcés de respecter les successives dispositions réglementaires, souvent incohérentes, le législateur a publié un nouvel arrêté le 4 novembre 2011.

---

<sup>426</sup> Annexe 2 de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 24 juillet 2006, Journal officiel du 4 août 2006, Annexe 3 de la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 1er juillet 2007, INTE0700014C.

<sup>427</sup> Rapport de la mission interministérielle sur les petits hôtels n° 10-107-02 de mars 2011 sur la pertinence du renforcement de la réglementation de la « sécurité incendie » de la petite hôtellerie décidé en 2006 p. 3 et 4.

Moins directif, il accordait :

- Une adaptation de la réglementation de sécurité pour les très petits hôtels recevant moins de vingt personnes,
- Une possibilité pour les établissements n'ayant pas engagé les travaux d'amélioration de la sécurité prescrits par l'arrêté du 24 juillet 2006 de déposer en mairie, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2012, un dossier de mise en sécurité. Y serait joint un échéancier de travaux qui prendrait en compte les atténuations de cet arrêté modificatif,
- Une limitation des travaux d'encloisonnement des escaliers dans certains ERP.

Même l'encloisonnement de l'unique escalier, qui était une solution technique prioritaire depuis 1976, pouvait faire l'objet de solutions alternatives. Par exemple, il pouvait être remplacé par l'extension de la détection automatique d'incendie aux chambres, par l'extinction automatique à eau, par la création de dégagements accessoires comme les coursives et les échelles à crinoline extérieures. Toutefois, ces solutions devaient être acceptées par la commission locale de sécurité compétente.

Néanmoins, après cette période d'improvisation, quelques points positifs ressortent de ce renforcement du niveau de sécurité de ces ERP. Les textes ont rappelé que l'installation de détection incendie est importante mais ne suffit pas à elle seule à garantir la sécurité dans les petits hôtels existants. C'est pourquoi, pour la première fois, est apparu un concept d'analyse du risque dans la réglementation incendie applicable uniquement aux petits hôtels existants<sup>(428)</sup>, son objectif étant de définir les mesures concrètes à prévoir au cas par cas pour

---

<sup>428</sup> Article PO 13 de de l'arrêté du 26 octobre 2011 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits hôtels), Journal officiel n° 0252 du 29 octobre 2011, p.18265, texte n° 26.

assurer la protection des occupants en cas d'incendie <sup>(429)</sup>. Tenant compte de la configuration des lieux et des effets de l'incendie, le législateur a ainsi considéré que l'évacuation du public ne devait plus être systématique. <sup>(430)</sup>

Régulièrement sont publiés des textes du droit relatif à la sécurité contre l'incendie qui viennent modifier les règles en vigueur édictées par différents arrêtés. Le droit repose sur des principes universels et intemporels comme le respect de la vie, de la liberté et de la propriété, il ne peut donc qu'être en opposition avec une législation portant atteinte à ces valeurs. A l'appui de cela, la contrainte de la loi peut entraîner une perte de sa clarté. Cela peut s'expliquer parfois par l'urgence dont a fait preuve le législateur pour rectifier des règles d'un droit non concerté, complexe et approximatif, urgence qui a eu pour conséquence une surenchère de textes contradictoires.

Finalement, le législateur a pris en compte dans l'arrêté modificatif de 2011 les treize recommandations, réparties en six catégories de préconisations, données par les membres de la mission interministérielle. Elles avaient pour objectif de nuancer le dispositif légal imposé et de fixer une date raisonnable d'échéance pour son application. Elles ont permis de clarifier définitivement les dispositions opposables aux tiers. En fait, pour éviter de complexifier leurs actes, il faudrait que les gouvernants fassent réaliser au préalable une étude d'impact, une analyse des problèmes et une recherche de solutions avant d'imposer des modifications aussi complexes, contraignantes et importantes.

---

<sup>429</sup> Article PO 11 de l'arrêté du 26 octobre 2011 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits hôtels), Journal officiel n° 0252 du 29 octobre 2011, p.18265, texte n° 26. En fonction du cadre bâti, l'analyse du risque consiste à recenser les scénarios possibles de départs de feux, à estimer les potentialités de propagation de l'incendie et de la diffusion des gaz toxiques, à évaluer les conséquences de ces phénomènes sur les personnes et les biens et à trouver les solutions à même d'assurer la sécurité des occupants.

<sup>430</sup> Article PO 11 e de l'arrêté du 26 octobre 2011 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits hôtels), Journal officiel n° 0252 du 29 octobre 2011, p.18265, texte n° 26.

### **Sous-section B) L'accessibilité aux personnes handicapées**

La prise en compte des personnes handicapées est récente dans la société moderne et dénote une évolution majeure des mentalités. C'est en grande partie le résultat des actions menées par les membres de l'association de défense et d'entraide des personnes handicapées, du groupement pour l'insertion des handicapés physiques et l'association des paralysés de France. Ils militent pour que l'insertion des personnes handicapées devienne un enjeu dépassant le simple cadre des politiques du logement et qu'il soit un problème sociétal majeur.

Cette question ne préoccupe pas uniquement les gouvernants français. Diverses clauses abordant ce problème ont aussi été incluses dans des conventions internationales, notamment dans l'article 14 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans l'article 1<sup>er</sup> de son premier protocole additionnel tel qu'amendé par le protocole n° 11 et enfin dans la Convention des Nations-Unies relative aux droits des personnes handicapées. L'Etat français, quant à lui, a légiféré pour imposer la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a précisé et renforcé la politique nationale d'accessibilité. Elle a posé les fondamentaux à travers une réglementation abondante qui conforte ces objectifs. Par exemple, toutes les constructions d'établissements recevant du public et de bâtiments d'habitation doivent être livrées accessibles aux personnes handicapées.

De même, la loi n° 2015-988 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a ratifié l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014<sup>(431)</sup> relative à la mise en accessibilité pour les personnes handicapées des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie. Toutes deux visent en outre à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap.

---

<sup>431</sup> Décision du Conseil d'Etat n° 385354 du 22 octobre 2015 à la suite de la ratification de l'ordonnance par le Parlement, le recours administratif pour annulation formulé contre l'ordonnance, est devenu sans objet.



L'ordonnance de 2014 fixait; en outre, la date limite pour généraliser cette accessibilité le 1<sup>er</sup> janvier 2015. A cette date tous les établissements, y compris ceux existants, devaient être accessibles à tous.

Toutefois, malgré une inflation législative spécifique et la dynamique enclenchée par les gouvernants, force est de reconnaître que cette obligation n'est toujours pas remplie. En effet, est apparue une difficulté majeure qui a entraîné une pléthore de textes. Elle résulte de la complexité pour adapter, concevoir et installer des équipements techniques en adéquation avec tous les types de handicaps, en complément de ceux déjà existants.

Ce retard s'explique également par la réticence de certains responsables d'ERP qui ont déjà dû investir pour respecter l'obligation de renforcer le niveau de sécurité de leur établissement. Satisfaire en même temps à cet impératif d'accessibilité leur est financièrement impossible. De plus, ils ne le comprennent pas, en effet, les ERP existants sont déjà soumis à une législation et ces nouvelles exigences leur paraissent manifestement disproportionnées par rapport au nombre de personnes handicapées accueillies.

Malgré tout, l'Etat veut poursuivre son action, la loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant l'exécutif à adopter des mesures législatives pour imposer la mise en accessibilité de tous les lieux recevant du public, lui en donne les moyens. Cependant, cette loi s'est révélée difficile à faire appliquer car son élaboration n'avait pas été accompagné d'une étude d'impact <sup>(432)</sup> Si cela avait été fait, les problèmes, ne serait-ce qu'économiques et financiers, auraient été constatés et, sans aucun doute, la loi n'aurait jamais été promulguée sans être modifiée.

Devant ces difficultés, furent publiés l'ordonnance du 26 septembre 2014 et ses textes d'application qui ont mis en place un nouveau dispositif complétant la loi du

---

<sup>432</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Journal officiel n° 0089, 16 avril 2009, p. 6528, texte n° 1, Article 8 : « *Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact ... Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation. Ils exposent avec précision: l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ...* »

11 février 2005. Il importait alors au législateur de le faire connaître, d'accompagner sa mise en place, d'en assurer sa gestion et le suivi, c'est pourquoi la loi de 2015 vint compléter ces dispositifs.

Cependant, l'obligation de permettre l'accessibilité a été reportée à la suite du décret n° 2014-1326 du 5 novembre 2014. Il modifie les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité des personnes handicapées dans les établissements recevant du public et les installations ouvertes au public.

Son but est d'organiser administrativement cette accessibilité et dans certains cas, il autorise à en reporter l'échéance initialement fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Excédée, une Association de Défense des Personnes Handicapées a alors attaqué le décret pour excès de pouvoir. Après le rejet de ce recours administratif par le Conseil d'Etat <sup>(433)</sup>, il a été décidé que chaque responsable d'ERP devait faire connaître si les règles d'accessibilité étaient appliquées dans son établissement. Soit les exploitants attestaient avant le 1<sup>er</sup> mars 2015 qu'elles étaient effectives soit, si elles ne l'étaient pas, ils devaient déposer en mairie ou en préfecture avant le 27 septembre 2015 <sup>(434)</sup>, un agenda d'accessibilité programmée <sup>(435)</sup>. Celui-ci est imposé par le décret n° 2014-1327 du 5 novembre 2014 relatif à l'agenda d'accessibilité programmé « pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public ».

Il importe évidemment au législateur de vérifier les renseignements fournis par les exploitants d'ERP en étudiant tout particulièrement les dossiers comportant des demandes de délais supplémentaires et ensuite de contrôler le suivi des travaux.

L'agenda d'accessibilité programmé (AD'AP) semble une solution efficace aux yeux du gouvernement, ainsi le ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer a mis en ligne un article le louant en ces termes : « *L'Ad'AP est l'opportunité facilitant une stratégie de*

---

<sup>433</sup> Décision du Conseil d'Etat n° 386951 du 3 février 2016 : rejet du recours administratif pour annulation pour excès de pouvoir formulé contre le décret n°2014-1326. Conseil d'État, 6<sup>ème</sup> / 1<sup>ère</sup> sous-sections réunies, 03 février 2016, 386951.

<sup>434</sup> Article L.111-7-5 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>435</sup> L'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad AP) est un engagement de procéder aux travaux de mise en accessibilité d'un ou plusieurs ERP dans le respect de la réglementation, dans un délai fixé, avec une programmation des travaux et des financements précis. La date limite de dépôt d'un Ad'AP fut fixée au 27 septembre 2015.

*mise en accessibilité. Il consiste en une programmation budgétaire et il suspend les sanctions en cas de non-respect des règles d'accessibilité. Dans ce cadre, l'exemplarité de l'État en termes de dépôt d'agendas d'accessibilité programmée devait être sans faille pour ses propres bâtiments non encore accessibles. »*

Toutefois, la circulaire interministérielle du 21 mai 2015 <sup>(436)</sup> a accordé une nouvelle fois un report de la date initialement prévue. Ainsi, dans le cadre de la mise en place de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 imposant de rendre accessibles tous les lieux aux personnes handicapées, les gestionnaires d'ERP encore non accessibles sont autorisés en toute légalité à entreprendre les travaux de mise en conformité après la date du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Les normes d'accessibilité sont définies dans l'arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R.111-19-7 à R.111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et dans celles de l'article 14 du décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre déjà bâti et des installations existantes ouvertes au public.

Le chef d'établissement doit constituer un dossier où sont précisées les mesures à mettre en place. La forme et le contenu de ce dossier ne sont pas libres mais imposés par les articles L.111-7-5 et D.111-19-34 code de la construction et de l'habitation <sup>(437)</sup>, ensuite il est soumis à l'avis préalable de la commission d'accessibilité compétente et à l'autorisation du maire <sup>(438)</sup> ou du préfet <sup>(439)</sup>. Ce n'est qu'alors que peuvent être engagés les travaux nécessaires. Le délai de droit commun d'exécution des travaux est fixé à douze mois <sup>(440)</sup>. Dans certains

---

<sup>436</sup> Circulaire interministérielle du 21 mai 2015 relative à la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées, Bulletin officiel n° 10 du 10 juin 2015.

<sup>437</sup> Arrêté du 15 décembre 2014 fixant les modèles des formulaires des demandes d'autorisation et d'approbation prévues aux articles L. 111-7-5, L. 111-8 et L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation, Journal officiel n° 0294, 20 décembre 2014, p. 21570, texte n° 58.

<sup>438</sup> Au maire (à la préfecture de police de Paris si dossier parisien), si l'Ad'AP porte sur un ERP et un délai de 1, 2 ou 3 années : Chapitre III de l'article D111-19-35 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>439</sup> Au préfet, si l'Ad'AP porte sur au moins 2 ERP et/ou 4 à 9 années : Chapitre II de l'article D111-19-35 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>440</sup> Article L.111-7-6§1 du code de la construction et de l'habitation : « *En cas de difficultés techniques liées à l'évaluation ou à la programmation des travaux* ».

cas, le législateur a prévu par arrêté <sup>(441)</sup> les conditions d'octroi d'une prorogation, limitée toutefois à vingt-quatre ou trente-six mois <sup>(442)</sup>.

Pour justifier la nécessité de ce délai supplémentaire, l'exploitant doit préciser la répartition des travaux sur chacune des années <sup>(443)</sup>. Lorsque la mise en œuvre des travaux d'accessibilité et des autres travaux contraints provoque une situation financière délicate, le délai peut être de 9 ans. Pour cela, il faut effectuer une demande spécifique dont les formalités particulières sont prévues par l'article R.111-19-43 du code de la construction et de l'habitation.

Le dépôt d'un dossier Ad'AP après le 27 septembre 2015 est explicité par l'article L.111-7-10 du code de la construction et de l'habitation et le contenu du dossier de demande de prorogation du délai de dépôt est défini par les dispositions de l'article R.111-19-42 du code de la construction et de l'habitation. Pour les ERP inscrits au patrimoine national <sup>(444)</sup> les dossiers sont particulièrement complexes. Cependant le législateur a pris en compte cette difficulté avec les dispositions de l'article 5 de l'arrêté du 27 avril 2015 relatif aux conditions d'octroi d'une ou deux périodes supplémentaires et à la demande de prorogation des délais de dépôt et d'exécution pour les agendas d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public.

La décision d'approuver ou de rejeter l'agenda d'accessibilité programmée est prise par l'autorité de police compétente et doit être connue dans un délai maximum de 4 mois <sup>(445)</sup> à compter de la date de dépôt de l'agenda d'accessibilité programmée.

Une fois les travaux effectués, ils doivent être réceptionnés par la commission d'accessibilité compétente pour les ERP du 1<sup>er</sup> groupe et ceux classés en 5<sup>ème</sup> catégorie avec des locaux à sommeil. Pour les autres petits établissements, les attestations d'achèvement de l'Ad'AP doivent être adressées à l'autorité de police des ERP.

---

<sup>441</sup> Arrêté du 27 avril 2015 relatif aux conditions d'octroi d'une ou deux périodes supplémentaires et à la demande de prorogation des délais de dépôt et d'exécution pour les agendas d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, Journal officiel n° 0107, 8 mai 2015, P. 7933, texte n° 31.

<sup>442</sup> Article L.111-7-6§1 du code de la construction et de l'habitation : « En cas de difficultés financières ».

<sup>443</sup> Article R.111-19-38 Chapitre II du code de la construction et de l'habitation.

<sup>444</sup> Article L.111-7-7 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>445</sup> Article R.111-19-36 du code de la construction et de l'habitation.

Au 1<sup>er</sup> septembre 2016, 176 280 agendas d'accessibilité programmée représentant environ 469 873 établissements recevant du public ont été enregistrés par les préfetures <sup>(446)</sup>. Avec le décret n° 2016-678 du 11 mai 2016 relatif aux contrôles et aux sanctions applicables aux agendas d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public, le législateur a prévu des sanctions administratives en cas de non-dépôt d'un Ad'AP avant le 27 septembre 2015 <sup>(447)</sup>, en cas de non-transmission des documents de suivi et de fin de travaux d'Ad'AP <sup>(448)</sup> ou pour le non-respect des engagements contenus dans l'agenda <sup>(449)</sup>.

Par exemple, est puni d'une amende de 45 000 euros le fait, pour les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution de travaux, de méconnaître les obligations. En cas de récidive, une peine d'emprisonnement de six mois peut être prononcée <sup>(450)</sup>. Les infractions sont constatées par les officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités territoriales. Ils sont assermentés et commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de la construction et de l'habitation, suivant l'autorité dont ils relèvent <sup>(451)</sup>.

Dans le contexte économique et social actuel, il convient que les gouvernants ne négligent pas les conséquences financières de la loi. A cet effet, l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution est le rempart contre des décisions issues d'une politique publique pouvant être manœuvrée par des groupes de pression nationaux ou communautaires.

---

<sup>446</sup> Chiffre du ministère de l'Environnement de l'Energie et de la Mer. L'Ad'AP, agenda d'accessibilité programmée.

Site : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Vous-etes-propretaire-ou.html>

<sup>447</sup> Article L.111-7-10, 1er alinéa du code de la construction et de l'habitation.

<sup>448</sup> Article L.111-7-10, 2ème alinéa du code de la construction et de l'habitation.

<sup>449</sup> Article L.111-7-11 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>450</sup> Article L.152-1 du code de la construction et de l'habitation – Sanctions pénales.

<sup>451</sup> Article L.111-7-11 du code de la construction et de l'habitation.

### **Sous-section C) Les mutations du droit applicable aux parcs de stationnement**

Un parc de stationnement couvert surmonté d'un plancher, d'une toiture, d'une terrasse ou d'une couverture quelle qu'en soit la nature est classé établissement recevant du public, s'il est destiné au garage de plus de 10 véhicules à moteur et de leur remorque. Le poids total autorisé en charge de chaque véhicule admis dans ces parcs ne doit pas excéder 3,5 tonnes. Sont exclus de cette réglementation les parcs de stationnement couverts rattachés exclusivement à un bâtiment d'habitation ou à un bâtiment relevant du code du travail.<sup>(452)</sup>

Il existe aussi des parcs de stationnement mixtes disposant de niveaux de stationnement superposés en infrastructure ou superstructure et des parcs de stationnement largement ventilés à un ou plusieurs niveaux, ouverts en façades<sup>(453)</sup>.

Quant aux parcs de stationnement à rangement automatisé, ils permettent le garage automatisé des véhicules et ne reçoivent donc pas de public en dehors de la zone d'accueil. Ces installations sont construites et installées conformément aux spécifications de la directive 98/37/CE<sup>(454)</sup> et soumis à cinq prescriptions applicables aux parcs de stationnement couverts<sup>(455)</sup>.

Tous les établissements recevant du public sont soumis au droit opposable aux tiers, c'est l'arrêté du 9 mai 2006 modifié qui fixe les dispositions applicables aux établissements spéciaux, notamment ceux du type PS, (parcs de stationnement couverts et garages -hôtels de véhicules à moteur.) Par ailleurs, à cette réglementation incendie-ERP, peuvent s'en ajouter

---

<sup>452</sup> Article PS 1 de l'arrêté du 9 mai 2006 modifié Règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public, Livre IV: Dispositions applicables aux établissements spéciaux. Chapitre VI - Établissements du type PS - Parcs de stationnement couverts, Etablissements assujettis, Journal officiel n° 157, 8 juillet 2006, p. 10259, texte n° 4.

<sup>453</sup> Article PS 3 de l'arrêté du 9 mai 2006 modifié Règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public, Définition, Journal officiel n° 157, 8 juillet 2006, p. 10259, texte n° 4.

<sup>454</sup> Directive 98/37/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux machines. Journal officiel n° L 207 du 23 juillet 1998, p. 0001 à 0046.

<sup>455</sup> Article PS 35 de l'arrêté du 9 mai 2006 modifié Règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public, Sous-section I - Parcs de stationnement couverts à rangement automatisés, Journal officiel n° 157, 8 juillet 2006, p. 10259, texte n° 4. Sont applicables les articles :

- PS 35 : Généralités,
- PS 36 : Stabilité,
- PS 37 : Compartimentage,
- PS 38 : Dégagements et accès des secours,
- PS 39 : Moyens de secours.

d'autres pour la sécurité incendie s'ils sont rattachés soit à des bâtiments d'habitation <sup>(456)</sup>, soit à des immeubles régis par le code du travail <sup>(457)</sup> soit à des immeubles de grande hauteur <sup>(458)</sup>.

Avant 2006, date de la publication de cet arrêté, les parcs de stationnement n'avaient pas le statut juridique des ERP. De ce fait, lorsqu'une telle structure était rattachée à un ERP, la circulaire interministérielle du 3 mars 1975 <sup>(459)</sup>, était le texte de référence. Adressée aux préfets, elle mentionnait dans son introduction : « *cette instruction s'applique uniquement aux parcs installés dans un bâtiment réservé ou non à ce seul usage* ».

Elle concernait les parcs d'une surface supérieure à 6 000 mètres carrés, mais inférieure ou égale à 20 000 mètres carrés. Pour ceux-ci, l'arrêté type des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) servait de référence, plus précisément, la rubrique n° 331 bis relative aux parcs de stationnement.

En 2006, après constat d'un vide juridique, les dispositions réglementaires de l'arrêté du 9 mai opposables aux parcs de stationnement ont été publiées au Journal Officiel de la République. Toutefois, à cause de la diversité des ouvrages en construction, ce texte, relatif à la protection contre l'incendie et les risques de panique dans les parcs de stationnement couverts ouverts au public, demeure difficile à appliquer en l'état et même complexe à adapter.

Pour apporter une solution, en juillet 2014, le Ministre de l'Intérieur a chargé d'une « mission PS » la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises, plus particulièrement le bureau de la réglementation incendie et des risques courants. Ce groupe de travail a rassemblé un grand nombre d'acteurs divers, certains d'entre eux sollicités en tant

---

<sup>456</sup> Arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation, Titre VI - Parcs de stationnement, Journal officiel du 5 mars 1986, p. 3418.

<sup>457</sup> Articles L.4211-1 et 2 et L.4221-1 du code du travail avec renvoi aux articles R.4211-1 à R.4217-2 et R.4221-1 à R.4228-37 portant sur les dispositions applicables aux lieux de travail.

<sup>458</sup> Articles L.421 à L.431 du code de l'urbanisme et l'arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique, Journal officiel n° 0015, 18 janvier 2012, p. 946, texte n° 19.

<sup>459</sup> Circulaire du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, le Ministre de l'Equipement et le Ministre de la Qualité de la vie en date du 3 mars 1975 relative aux parcs de stationnement couverts. Journal officiel du 6 mai 1975. Titre IV - Prévention des nuisances paragraphe 2 : les moyens d'alerte et d'alarme et 3 : porte sur les moyens de lutte.

qu'experts. Avant d'établir un diagnostic et d'apporter des réponses, tous ses membres ont étudié les conditions d'application de la réglementation et surtout les difficultés rencontrées.

Après un état des lieux, une analyse des risques et une identification des axes d'amélioration de la réglementation, le 12 juin 2015 la cellule de travail de la mission PS a rendu un rapport au Ministre l'Intérieur, seul décisionnaire et proposé vingt-quatre recommandations spécifiques aux parcs de stationnement.

Il faut rappeler que ce problème avait déjà été abordé en 2014 dans le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration. Celle-ci, saisie par le Ministre de l'Intérieur pour établir un diagnostic sur la prévention du risque d'incendie dans les ERP, avait émis trois recommandations concernant les parcs de stationnement <sup>(460)</sup>.

Le rapport de 2015 est beaucoup plus précis car il prend en compte non seulement les problèmes liés à la sécurité du public et à celle des intervenants mais aussi les enjeux économiques spécifiques aux parcs de stationnement. Les vingt-quatre recommandations faites au Ministre de l'Intérieur proposent une autre manière de faire évoluer et clarifier la réglementation en vigueur. Il est, entre autres, suggéré de créer un guide de préconisations pour appliquer correctement la réglementation portant sur la protection contre l'incendie dans les parcs de stationnement couverts accessibles au public.

Regrouper les diverses réglementations des parcs de stationnement qu'ils soient ERP, bâtiments d'habitation, installations classées ou IGH semble évident car il existe plus de similitudes que de différences entre eux, tant dans leur construction que dans les obligations à respecter pour le désenfumage et diverses mesures de sécurité. Pour chacun de ces lieux d'activité, il suffirait de définir les dispositions réglementaires communes en y ajoutant les adaptations spécifiques à chacun.

Certains responsables craignent que cela n'entraîne des confusions du fait de la disparité des parcs de stationnement. Pourtant l'adoption de cette recommandation apporterait une simplification notoire. Logiquement, la réduction du nombre de législations spécifiques

---

<sup>460</sup> Recommandations n° 10, 11 et 16 du rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité.



rendrait moins complexe la tâche des acteurs impliqués dans leur construction ou leur exploitation, ils pourraient s'appuyer sur des textes précis. En outre, un autre avantage très important serait de donner à ce secteur spécifique un statut juridique unique.

Une réponse unique permettrait sans aucun doute plus d'efficacité, toutefois elle nécessitera du temps pour être mise en place, il n'existe pas de solution immédiate. Cependant, quels que soient la décision et les choix des gouvernants, des erreurs peuvent toujours être commises soit à cause d'une formulation ambiguë soit à cause de la précipitation à la faire appliquer.

#### **Sous-section D) Les procédures de travaux dans les ERP en exploitation**

Un acte administratif établit le statut juridique d'un ERP selon le classement déterminé à l'occasion de la visite d'ouverture au public <sup>(461)</sup>. Il ne peut plus être modifié pendant toute la durée d'exploitation sauf en cas de modifications apportées aux locaux ou de changement d'activité. Deux articles du code de la construction et de l'habitation portant sur le « classement des établissements », confirment l'obligation de respecter ce principe.

Le premier dispose que : « *Les établissements, répartis en types selon la nature de leur exploitation, sont soumis aux dispositions générales communes et aux dispositions particulières qui leur sont propres.* » <sup>(462)</sup>

Quant au second « *les établissements sont, en outre, quel que soit leur type, classés en catégories, d'après l'effectif du public et du personnel. L'effectif du public est déterminé, suivant le cas, d'après le nombre de places assises, la surface réservée au public, la déclaration contrôlée du chef de l'établissement ou d'après l'ensemble de ces indications.*

*Les règles de calcul à appliquer sont précisées, suivant la nature de chaque établissement, par le règlement de sécurité.* » <sup>(463)</sup>

---

<sup>461</sup> Article R.123-46 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire autorise l'ouverture par arrêté pris après avis de la commission. Cet arrêté est notifié directement à l'exploitant soit par voie administrative, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; une ampliation en est transmise au préfet.* »

<sup>462</sup> Article R.123-18 section II du code de la construction et de l'habitation.

<sup>463</sup> Article R.123-19 section II du code de la construction et de l'habitation.

Dans ce cadre, « *la sécurité juridique implique que la règle de droit soit prévisible, lisible et accessible. Elle comporte deux facettes, l'une objective et l'autre subjective, toutes deux appliquées par le Conseil d'Etat dans la décision Société KPMG* » a écrit monsieur Paul Cassia <sup>(464)</sup> en 2006.

Cependant, certaines exceptions sont à relever, notamment pour les structures d'accueil de type J <sup>(465)</sup>, (structures d'accueil pour personnes âgées ou handicapées). Dans ce cas, le principe de la stabilité juridique d'un ERP peut ne pas y être respecté du fait des autres textes applicables.

En effet, les dispositions réglementaires de l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié imposent de tenir compte des altérations des capacités physiques et de la perte d'autonomie des pensionnaires, ce qui peut modifier le classement d'un établissement. Il est donc nécessaire de connaître le niveau d'autonomie des résidents présents dans ces maisons pour déterminer s'ils ont la capacité physique de s'échapper seuls en cas d'incendie ou à partir de quel moment ils deviennent dépendants.

En l'état actuel du droit, en cas de perte d'indépendance par un certain nombre de résidents, en application de l'article J 1§1 <sup>(466)</sup>, l'établissement de type J doit être reclassé en type U <sup>(467)</sup>, c'est-à-dire en établissement de soins. Cet article dispose que « *les établissements ayant pour vocation principale d'héberger des personnes âgées présentant des difficultés d'autonomie, quel que soit l'effectif du public accueilli si la capacité d'hébergement de l'établissement est supérieure ou égale à 25. La détermination de la réglementation incendie applicable aux établissements hébergeant des personnes âgées est faite suivant la*

---

<sup>464</sup> CASSIA, Paul, « La sécurité juridique : un « nouveau » principe général du droit aux multiples facettes », *Dalloz*. 2006, p.1190.

<sup>465</sup> Arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public du type J (les structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées), Journal officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18.

<sup>466</sup> Arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public du type J (les structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées), Journal officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18.

<sup>467</sup> Arrêté du 10 décembre 2004 modifié portant approbation des dispositions particulières relatives aux établissements du type U (établissements de soins), Journal officiel n° 18, 22 janvier 2005, p. 1179, texte n° 7.

*déclaration du maître d'ouvrage ou du chef d'établissement. Un groupe iso-ressources moyen pondéré (GMP) supérieur à 300 ou un effectif supérieur à 10 % de personnes hébergées relevant des groupes iso-ressources 1 et 2 conduisent à l'application du présent chapitre. »*

Exception faite de cas particuliers, le changement de statut d'un ERP n'est juridiquement pas légal, même s'il n'est que temporaire. De plus, il est impossible administrativement ou techniquement de passer de l'application d'une législation à une autre.

Si une modification est souhaitée, le législateur a placé le contrôle et la déclaration de ce changement de statut sous la responsabilité du chef d'établissement. C'est ce qui est précisé dans l'article J 1§1 précité « *il appartient au pétitionnaire de fournir les éléments précisant que son établissement relève du champ d'application du présent article* ».

Comment évaluer <sup>(468)</sup>, valider le niveau de perte d'autonomie et déterminer la nécessité de soins des pensionnaires dans les établissements pour personnes âgées dépendantes, tout cela est précisé dans le décret n° 2013-22 du 8 janvier 2013 <sup>(469)</sup> qui régit les modalités de la prise de ces décisions.

Par exemple, l'évaluation est établie sur la base d'une grille d'Autonomie Gérontologie Groupes Iso-Ressources <sup>(470)</sup> par une commission régionale de coordination médicale <sup>(471)</sup>. Ce sont ses conclusions reconnaissant la nécessité de soins qui peuvent amener un changement dans le classement de l'établissement.

---

<sup>468</sup> Article 2 du décret n° 2013-22 du 8 janvier 2013 relatif à l'évaluation et à la validation du niveau de perte d'autonomie et des besoins en soins des personnes hébergées dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et fixant la composition et le fonctionnement de la commission régionale de coordination médicale, Journal officiel n° 0008, 10 janvier 2013, p. 767, texte n° 10 : « *L'évaluation de la perte d'autonomie des personnes hébergées dans l'établissement donne lieu à un classement de chaque personne dans l'un des six groupes de la grille nationale mentionnée à l'article L. 232-2, dits « groupes iso-ressources » (GIR), par une cotation en points, dits points GIR, en tenant compte de l'état de la personne et de l'effort de prévention nécessaire.*»

<sup>469</sup> Décret n° 2013-22 du 8 janvier 2013 relatif à l'évaluation et à la validation du niveau de perte d'autonomie et des besoins en soins des personnes hébergées dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et fixant la composition et le fonctionnement de la commission régionale de coordination médicale mentionnée à l'article L. 314-9 du code de l'action sociale et des familles, Journal officiel n° 0008 du 10 janvier 2013, p. 767, texte n° 10.

<sup>470</sup> La grille nationale AGGIR (Autonomie Gérontologie Groupes Iso-Ressources) permet d'évaluer le degré de perte d'autonomie ou le degré de dépendance physique ou psychique d'une personne âgée dans ses actes quotidiens.

<sup>471</sup> La commission régionale de coordination médicale est mentionnée à l'article L. 314-9 du code de l'action sociale et des familles - Article 2.

Si le reclassement administratif en établissement de soins est accepté, l'arrêté du 10 décembre 2004 modifié devient le texte de référence opposable aux tiers. L'ERP doit alors satisfaire à l'article U 1§1a de cet arrêté du fait que « *les dispositions du présent chapitre sont applicables aux établissements de santé publics ou privés dispensant des soins médicaux, cités aux paragraphes a et b suivants, dans lesquels l'effectif du public est supérieur ou égal à l'un des chiffres suivants :*

- *100 personnes pour l'effectif simultané des consultants, lits de jour et des visiteurs ;*
- *20 lits d'hospitalisation.*

*a) Etablissements de santé publics ou privés qui dispensent :*

- *des soins de courte durée en médecine, chirurgie, obstétrique ;*
- *des soins de psychiatrie, de suite ou de réadaptation, des soins de longue durée, à des personnes n'ayant pas leur autonomie de vie dont l'état nécessite une surveillance médicale constante.*

De plus, si l'établissement est classé « établissement de soins », il faut que le personnel de surveillance la nuit soit en nombre suffisant pour assurer simultanément une évacuation horizontale <sup>(472)</sup> des patients alités, l'appel et l'accueil des secours extérieurs. La présence de deux surveillants de nuit au minimum est nécessaire. Cependant, le fait que, selon les dispositions du législateur, « *l'organisation de cette surveillance relève de la responsabilité du chef d'établissement* » <sup>(473)</sup>, pose un problème pour les EHPAD <sup>(474)</sup>. En effet, généralement les directeurs de ces maisons de retraite confient cette fonction à un seul veilleur de nuit.

---

<sup>472</sup> Article U 43§1d de l'arrêté du 1 décembre 2004 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public du type U (Etablissements de soins), Journal officiel n° 18, 22 janvier 2005, p. 1179, texte n° 7 : « *En complément des missions définies à l'article MS 46, le personnel du service doit être formé à l'exploitation du système de sécurité incendie et au transfert horizontal ou à l'évacuation des malades avant l'arrivée des secours.* »

<sup>473</sup> Article J 35§1 de l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public du type J, Journal officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18 : « *La surveillance de l'établissement doit être assurée par des employés spécialement désignés et entraînés à la mise en œuvre des moyens de secours. L'organisation de cette surveillance relève de la responsabilité du chef d'établissement.* »

<sup>474</sup> EHPAD : « *En France, un Etablissement d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes (EHPAD), est une structure médicalisée, qui accueille des personnes de plus de 60 ans, seules ou en couple, en situation de perte d'autonomie physique ou psychique et pour lesquelles un maintien à domicile n'est plus envisageable. Les EHPAD sont aussi appelés « maisons de retraite médicalisées. Un EHPAD peut être spécialisé dans les maladies comme Alzheimer, Parkinson ou dans des maladies dé-génératives.* »

Site : [www.ehpad-fr.org](http://www.ehpad-fr.org).

Les sapeurs–pompiers déplorent d'ailleurs ce manque de surveillance nocturne, compte-tenu des risques encourus par les pensionnaires dans un EHPAD. Pour plus de sécurité, le législateur devrait imposer des dispositions normatives plus contraignantes concernant la composition du service de sécurité, surtout celui de la sécurité incendie. De nombreux feux éclatant souvent la nuit par imprudence (cigarette mal éteinte ...) il faudrait modifier les dispositions imposées aux établissements de soins et exiger la présence : « *d'employés spécialement désignés et entraînés à la mise en œuvre des moyens de secours dans les établissements de 2<sup>e</sup> catégorie* ». Ils devraient être, en permanence, au minimum, trois et l'employé chargé de surveiller le système de sécurité incendie devrait être titulaire du diplôme d'agent de sécurité incendie »<sup>(475)</sup>. Ce dernier point semble essentiel.

Il est certain qu'un tel service de surveillance dans les EHPAD devrait être adapté à chaque établissement en fonction du nombre de résidents, de la configuration des lieux et du niveau de formation spécifique du personnel en poste.

Certes, cette modification aurait une incidence financière pour les chefs d'établissements. Cependant ce renfort humain semble le meilleur moyen de compenser la perte d'autonomie des pensionnaires, l'évacuation de l'étage sinistré en serait facilitée. En outre, dûment formé, le personnel agirait dans le respect du principe fondamental de sécurité mentionné spécialement pour ce type d'établissement dans l'article J 3<sup>(476)</sup>.

---

<sup>475</sup> Article U 43§1b de l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2004 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public du type U (Etablissements de soins), Journal officiel n° 18, 22 janvier 2005, p. 1179, texte n° 7.

<sup>476</sup> Article J 3 de l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public du type J (structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées), Journal officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18 : « *Compte tenu de la spécificité des établissements visés au présent chapitre et des conditions particulières de leur exploitation, d'une part, de l'incapacité ou de la difficulté d'une partie du public reçu à pouvoir évacuer ou à être évacué rapidement, d'autre part, le niveau de sécurité de l'ensemble de l'établissement pour satisfaire de façon particulière aux dispositions de l'article R.123-4 du code de la construction et de l'habitation repose, notamment au Sommaire de l'incendie, sur le transfert horizontal de ces personnes vers une zone contiguë suffisamment protégée.* »

De cette manière, les chefs d'établissements s'affranchiraient de la responsabilité de surveiller les variations du groupe iso-ressources moyen pondéré, ou le quota de personnes hébergées relevant des groupes iso-ressources 1 et 2. Avec cette disposition simple, l'évolution de l'état physique d'un pensionnaire n'exigerait plus son transfert d'office vers un centre hospitalier et la maison de retraite ne ferait pas l'objet d'un reclassement temporaire.

Pour garantir une sécurité maximale, certains points du règlement de sécurité incendie ont fait l'objet de plusieurs textes d'application et leur nombre excessif rend la législation très complexe. Les utilisateurs d'ailleurs protestent contre cette méthode qui consiste à imposer l'application d'une succession de textes réglementaires. En effet, les nouvelles normes obligent sans cesse à faire réaliser des travaux supplémentaires pour accroître un niveau de sécurité qui leur semblait déjà très satisfaisant. L'incompréhension et l'irritation des exploitants augmentent encore face à la publication de textes illisibles, suivis par la suite, mais trop tardivement, de notes d'accompagnement ou des circulaires explicatives. Il en résulte souvent que certains exploitants n'appliquent plus ces dispositions techniques continuellement consolidées, avant qu'une commission de sécurité ne les leur impose.

Ces responsables d'ERP se justifient en arguant des défauts de cette législation et de la défaillance des pouvoirs publics. Un comité d'experts nommés par le Ministre de l'Intérieur a fait le même constat lors de l'analyse critique d'un texte récemment publié et a préconise plusieurs dizaines de mesures pour rendre sa compréhension et son application plus faciles.

## **Section 2 : Les fautes dues à la faiblesse des textes réglementaires**

Trop simple ou trop concise, une disposition réglementaire semble ne pas pouvoir s'appliquer à tous les cas concrets. De même, la simplicité d'un texte ne le rend pas forcément plus intelligible. Il en découle souvent que, devant l'absence de précisions ou de détails dans le droit français, l'administré ne sait comment pallier les difficultés de compréhension ou d'application de la règle.

De même, face à une insuffisance normative du droit opposable aux ERP, on peut se demander si la sécurité juridique des acteurs de la sécurité est garantie, celle-ci étant ainsi définie par le Conseil d'Etat <sup>(477)</sup> : « *Le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles* ».

D'un point de vue juridique, la norme doit être suffisamment précise pour qu'elle soit appliquée par un juge sans qu'il ait besoin de précision supplémentaire. Outre les seuls juristes, cela concerne également, aujourd'hui, l'ensemble des citoyens, tant les enjeux sociaux et économiques sont essentiels dans un Etat de droit. Ainsi, lors de leur élaboration, il est essentiel de veiller à ce que les dispositions réglementaires soient énoncées afin d'être facilement comprises par tous.

Il appartient à l'administration d'apprécier, au cas par cas, l'opportunité de modifier la réglementation et les autorités publiques disposent à tout moment du pouvoir de renforcer les textes normatifs.

Cependant, sur certains points du droit opposable aux ERP, il est encore nécessaire que le législateur apporte des précisions complémentaires pour une meilleure compréhension et exécution des mesures. L'insuffisance des textes normatifs risque également d'entraîner des difficultés pour une application conforme des règles.

Il est donc nécessaire d'analyser les effets de cette défaillance dans la législation spécifique aux ERP en prenant quatre exemples concrets. Ceux-ci portent sur la détermination de la notion de petits établissements, le classement des structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées, la définition des techniciens compétents ou encore le traitement de certains établissements particuliers.

---

<sup>477</sup> Rapport public 2006 du Conseil d'Etat - Sécurité juridique et complexité du droit. « Comme chaque année, le rapport public du Conseil d'Etat comporte deux parties. La première, fait le bilan de l'ensemble de l'activité juridictionnelle et administrative du Conseil. La seconde est une partie thématique, consacrée cette année à des considérations générales sur le thème « Sécurité juridique et complexité du droit ». Site : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000245/index.shtml>

### **Sous-section A) Le classement des petits établissements recevant du public**

En 2014, La France comptait plus de 615 000 établissements recevant du public <sup>(478)</sup>. Pour l'application du règlement de sécurité, la législation ces ERP les répartit « en deux groupes :

- le premier groupe comprend les établissements des 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> catégories ;
- Le deuxième groupe comprend les établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie.  
L'effectif des personnes admises est déterminé suivant les dispositions particulières à chaque type d'établissement. Il comprend :
  - d'une part, l'effectif des personnes constituant le public ;
  - d'autre part, l'effectif des autres personnes se trouvant à un titre quelconque dans les locaux accessibles ou non au public et ne disposant pas de dégagements indépendants de ceux mis à la disposition du public. Toutefois, pour les établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie, cet effectif n'intervient pas pour le classement. » <sup>(479)</sup>

Dans ce cadre, selon l'article PE 2 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié, sont classés en 5<sup>ème</sup> catégorie « les établissements recevant du public dans lesquels l'effectif du public admis est inférieur aux nombres fixés pour chaque type d'exploitation » <sup>(480)</sup> (**document annexe 2**).

En complément, sont rajoutés à la en 5<sup>ème</sup> catégorie les locaux à usage collectif d'une surface unitaire supérieure à 50 mètres carrés situés dans les bâtiments d'habitation, les logements-foyers et l'habitat de loisirs à gestion collective. Sont également intégrés dans cette même catégorie les bâtiments ou locaux à usage d'hébergement qui ne relèvent d'aucun type d'activité défini à l'article GN 1 et qui permettent d'accueillir plus de 15 et moins

---

<sup>478</sup> Rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, p. 10.

<sup>479</sup> Article GN 1 §2a et b de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, Livre premier - Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public, Chapitre unique. Section I - Classement des établissements, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>480</sup> Article PE 2 §1 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant le règlement de sécurité contre l'incendie applicable aux petits établissements. Chapitre 1<sup>er</sup> – Dispositions générales. Etablissements assujettis, Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.



de 100 personnes n'y résidant pas. Enfin, si l'hébergement concerne des mineurs éloignés de leur famille, le seuil de l'effectif à partir duquel les dispositions ci-dessus s'appliquent, est fixé à 7. <sup>(481)</sup>

Cependant, malgré le calcul théorique des seuils d'assujettissement, les personnes qui cherchent à appliquer cet article PE 2 du règlement de sécurité rencontrent des difficultés que l'IGA a soulignées. Depuis 2014, elle a prévenu le législateur que « *l'absence d'un seuil bas clair pour la 5<sup>ème</sup> catégorie crée une difficulté due à un vide juridique.* » Pour autant, aucune modification n'a été apportée.

Pour illustrer cette complexité, il faut savoir que le calcul théorique impose que :

- dans une école maternelle, la présence d'enfants soit interdite dans des locaux situés en sous-sol. L'établissement est classé en 5<sup>ème</sup> catégorie s'il accueille moins de 100 enfants au rez-de-chaussée et aucun en étage,
- Tous les autres établissements d'enseignement publics ou privés accueillant moins de 200 personnes en rez-de-chaussée et moins de 100 personnes en étage ou en sous-sol sont eux aussi classés en type R de la 5<sup>ème</sup> catégorie,
- Enfin, lorsqu'un tel établissement dispose de locaux d'internat, le classement en 5<sup>ème</sup> catégorie reste assujetti à un nombre de pensionnaires inférieur à 30.

Cependant, cette détermination de classement se complique lorsque des petits bâtiments non isolés entre eux constituent un groupement d'établissements selon le code de la construction et de l'habitation <sup>(482)</sup>. Dans ce cas, le calcul théorique ne peut plus s'appliquer et « *la catégorie d'un tel groupement est déterminée d'après l'effectif total des personnes admises, obtenu en additionnant l'effectif de chacune des exploitations. Si les exploitations sont de types différents, l'effectif limite du public à retenir entre la 4<sup>ème</sup> catégorie et la 5<sup>ème</sup> catégorie est l'un des nombres suivants :*

---

<sup>481</sup> Article PE 2 §2 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant le règlement de sécurité contre l'incendie applicable aux petits établissements, Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.

<sup>482</sup> Article R.123-21 du code de la construction et de l'habitation : « *La répartition en types d'établissements prévue à l'article R.123-18 ne s'oppose pas à l'existence, dans un même bâtiment, de plusieurs exploitations de types divers ou de types similaires dont chacune, prise isolément, ne répondrait pas aux conditions d'implantation et d'isolement prescrites au règlement de sécurité. Ce groupement ne doit toutefois être autorisé que si les exploitations sont placées sous une direction unique ...* »

- 50 en sous-sol ;
- 100 en étage, galerie ou ouvrage en surélévation ;
- 200 au total.

*En revanche, ce groupement sera toujours classé en 4<sup>ème</sup> catégorie au moins si l'une des exploitations est classée dans cette catégorie. »*<sup>(483)</sup>

Malgré ces difficultés, il est indispensable de définir avec exactitude si l'ERP reste en 5<sup>ème</sup> catégorie puisque, de ce classement, dépend le régime juridique de l'établissement. En effet, l'arrêté du 22 juin 1990 modifié ainsi que l'article R.123-14 du code de la construction et de l'habitation qui disposent « *les établissements dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'établissement sont assujettis à des dispositions particulières déterminées dans le règlement de sécurité* ». Cependant, il est précisé ensuite que « *le maire, après consultation de la commission de sécurité compétente, peut faire procéder à des visites de contrôle dans les conditions fixées aux articles R. 123-45 et R. 123-48 à R. 123-50 afin de vérifier si les règles de sécurité sont respectées.* »

Le Conseil d'Etat a confirmé<sup>(484)</sup> « *qu'il résulte de ce texte que les autres dispositions du code relatives à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, à l'exception de celles des articles R.123-22, 45 et R.123-48 à 50 auxquels il fait référence expressément, ne sont pas applicables aux établissements dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre fixé par le règlement de sécurité ; qu'en particulier, le permis de construire d'un de ces établissements n'a pas à être précédé de la consultation de la commission de sécurité compétente prévue à l'article R.123-22 du code la construction et de l'habitation* ».

Ainsi, toutes les dispositions réglementaires et les contrôles applicables aux ERP du 2<sup>ème</sup> groupe sans locaux à sommeil sont atténués par rapport à celles opposables aux établissements du 1<sup>er</sup> groupe.

---

<sup>483</sup> Article GN1 §2a et b de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié. Livre premier - Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public, Chapitre unique, Section I - Classement des établissements, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>484</sup> Conseil d'Etat 1<sup>ère</sup> sous-section, 11 mars 1988 *Ministre de l'Urbanisme et du Logement contre madame LAMOUREUX et autres.*

Dans le cas des petites structures, le recours à la définition même de l'ERP ne suffit donc pas pour classer avec certitude un établissement. Dans son rapport de 2014 remis au Ministre de l'Intérieur, la mission de l'Inspection Générale de l'Administration a d'ailleurs noté que « *la rédaction actuelle du PE 2 génère une incertitude juridique qui nuit à la crédibilité du règlement* »<sup>(485)</sup>. Pour y remédier, les experts de cette mission préconisent à l'Administration Centrale, via un groupe de travail, de récrire cet article du règlement de sécurité qui définit le classement en 5<sup>ème</sup> catégorie<sup>(486)</sup>.

Cependant pour un véritable progrès durable et plus de facilité dans l'application, tout en gardant la réglementation qui classe les établissements en cinq catégories en fonction de leur capacité d'accueil du public, il faudrait s'appuyer sur trois seuils bas pour l'application du règlement de sécurité.

Actuellement, deux chiffres sont importants pour les acteurs de la sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP. Le premier est 19, correspondant au nombre de personnes autorisées dans un ERP si celui ne dispose que d'une sortie ayant 0,90 mètre de large. Le second est 50, correspondant au public accepté lorsque l'unique sortie de l'établissement présente une largeur de 1,40 mètre. Dans ces deux cas, les dispositions réglementaires sont déjà simplifiées.

Ainsi, mis à part ceux qui ont été classés auparavant : « petits établissements avec locaux à sommeil » ou « ERP ayant des activités interdites sur certains niveaux, définies par la législation », les nouveaux établissements susceptibles de recevoir théoriquement 19 personnes au maximum seraient classés sans exception dans une nouvelle catégorie des « très petits ERP », la réglementation leur apportant toutes les précisions quant à leurs obligations.

---

<sup>485</sup> Recommandation n° 13 du rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, p. 46.

<sup>486</sup> Rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, p. 43.

Les futurs établissements prévus pour recevoir au maximum 50 personnes et respectant la largeur de 1,40 mètre pour une sortie seraient, quant à eux, classés dans la catégorie des « petits établissements ». Il reste encore au législateur à déterminer la série de mesures de sécurité simplifiées à appliquer.

Enfin, au-delà de 50 personnes et jusqu'au chiffre fixé par le seuil de passage dans le 2<sup>ème</sup> groupe, serait imposée la création d'une deuxième sortie et tous ces établissements seraient désormais classés en 5<sup>ème</sup> catégorie. Pour eux, les dispositions réglementaires actuellement en vigueur seraient maintenues.

### **Sous-section B) *L'instabilité juridique des structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées***

Depuis la publication de l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié, les structures d'accueil pour les personnes âgées et handicapées sont soumises à des dispositions particulières opposables à l'activité de type J. Auparavant, ces établissements étaient assujettis à l'arrêté du 23 mai 1989 modifié applicable aux ERP de type U (établissements de soins). Appelés à l'origine « maisons de retraite », ces établissements ont été classés en type J car ils sont devenus des résidences collectives pour personnes âgées et ils sont leur domicile principal.

Regroupés à présent sous le nom d'EHPAD (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes), ils étaient, en 2013, au nombre de 6 850, offrant plus de 500 000 places d'hébergement. Ils proposent un programme de prestations particulières évoquant aujourd'hui les maisons de retraite médicalisées. Ces établissements publics ou privés ont signé des conventions avec le département et l'État.

L'association de la Fédération Nationale Avenir et Qualité de Vie des Personnes Agées (Fnaqpa) juge le terme EDHAP dépréciatif et vient de demander à ses adhérents de proposer un nouvel intitulé. Ce débat sémantique cache en réalité la difficulté de définir les véritables missions de ces établissements. Sont-ils uniquement « des maisons », « des résidences », « des habitations, ce qui donne une connotation positive, ou des « institutions », « établissements », ce qui suggère davantage le professionnalisme ?

A l'origine, l'absence de soins dispensés dans ces établissements, par opposition aux cliniques et aux hôpitaux, avait amené le législateur à différencier ces deux activités et à les classer en deux types. Les dispositions réglementaires de sécurité y étaient aussi moins contraignantes et donc moins coûteuses pour les responsables.

Cette distinction a disparu car les principes fondamentaux de sécurité de ces deux secteurs d'activités présentent de nombreuses similitudes, notamment pour l'évacuation des personnes en cas d'incendie. Sur ce point l'article J 3 de l'arrêté dispose que « *compte tenu de la spécificité des établissements visés au présent chapitre et des conditions particulières de leur exploitation, d'une part, de l'incapacité ou de la difficulté d'une partie du public reçu à pouvoir évacuer ou à être évacué rapidement, d'autre part, le niveau de sécurité de l'ensemble de l'établissement pour satisfaire de façon particulière aux dispositions de l'article R.123-4 du code de la construction et de l'habitation repose, notamment au Sommaire de l'incendie, sur le transfert horizontal de ces personnes vers une zone contiguë suffisamment protégée.*

*L'évacuation verticale de ces personnes ne doit en effet être envisagée qu'en cas d'extrême nécessité. »*

Les règles de sécurité dans ces établissements doivent être draconiennes même si les statistiques sur les incendies établies par la Direction Générale de la Sécurité Civile et les retours d'expérience des sapeurs-pompiers révèlent qu'en 2013, seuls 28 établissements de type J ont été ravagés par un incendie meurtrier <sup>(487)</sup>. Leur origine résulte principalement de trois facteurs : les pensionnaires fument dans leur chambre, les personnes menacées sont incapables de pouvoir s'échapper par elle-même et les moyens humains nécessaires pour assurer une évacuation horizontale des personnes dépendantes sont insuffisants.

Concernant ces trois points, la législation opposable à ces structures pour personnes âgées et handicapées présente des insuffisances dont les pouvoirs publics sont responsables. Même si l'administration n'a pas provoqué le sinistre, elle n'a pris aucune disposition légale pour pallier ces trois déficiences dans les établissements de type J. En cas de plainte, cette

---

<sup>487</sup> Chiffre 2013 donné pour les Maisons de retraite.  
Site : [cause.i.am.online.fr/wordpress/?p=2179](http://cause.i.am.online.fr/wordpress/?p=2179)

faute de service peut déboucher sur une mise en accusation de l'Etat pour mise en danger de la vie d'autrui. De plus, en n'agissant pas, le législateur supprime l'égalité qui doit exister entre les citoyens.

En l'état actuel du droit, le premier danger pour la sécurité vient des chambres et des appartements des EHPAD considérés comme des parties privatives. Tout d'abord, comme il a été dit, le feu peut éclater dans une chambre car, malgré les interdictions et les risques encourus, les pensionnaires fumeurs dérogent aux règles. Ensuite, les dispositions des articles AM 2 à AM 14 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié ne s'appliquent pas <sup>(488)</sup> pour les aménagements, la décoration et le petit mobilier de leur lieu de vie. Tout cela peut favoriser l'éclosion et le développement rapide d'un incendie avec émanation d'une fumée épaisse et toxique.

La seconde source de danger tient à l'âge des personnes hébergées et aux maladies inhérentes. Par exemple, plus trois millions de personnes âgées souffrent de la maladie d'Alzheimer ou d'une maladie invalidante. Malgré un suivi médical, les troubles observés réduisent progressivement leur autonomie et leur perception du danger. C'est pourquoi, pour les patients très dépendants, le législateur autorise à présent des unités de soins spécialisées dans les établissements classés en type J.

Un autre facteur de risque vient du fait que le législateur n'est pas assez directif. Il délègue trop aux responsables des EHPAD. Par exemple il ne contrôle pas l'application des arrêtés, notamment que les mesures soient prises pour renforcer le service de surveillance, surtout la nuit. Pourtant, l'article J 35 §1 de l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié dispose que « *la surveillance de l'établissement doit être assurée par des employés spécialement désignés et entraînés à la mise en œuvre des moyens de secours. L'organisation de cette surveillance relève de la responsabilité du chef d'établissement.* »

---

<sup>488</sup> Article J 22 de l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type J), Section IV – Aménagements intérieurs, Journal officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18.

Cette disposition est complétée au paragraphe 2 de cet article « *en complément des missions définies à l'article MS 46, le personnel affecté à la surveillance doit être formé à l'évacuation des résidents par transfert horizontal avant l'arrivée des secours et à l'exploitation du SSI.* » Il est évident que pour assurer cette mission, malgré cette disposition qui n'est pas clairement prescrite, la présence d'au moins deux personnes s'impose.

Actuellement, les structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées sont devenues pour la plupart de véritables établissements de soins. De ce fait, pour elles, l'application de l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié est obsolète. L'administration toutefois conserve ce texte normatif opposable qui n'a pas été modifié pour éviter (ou au moins minimiser) des incendies.

Pour résoudre ce problème d'inégalité des citoyens face au danger, il faudrait raisonner par analogie avec les textes applicables aux établissements de soins. Ainsi, le législateur devrait imposer, dans les zones de mise en sécurité pour les personnes âgées, l'installation des mêmes dispositifs que ceux existant dans les cliniques et hôpitaux pour les malades. Ensuite, il lui faudrait rendre obligatoire la présence de deux employés au moins pour assurer une surveillance de nuit dans ces établissements.

### **Sous-section C) Le titre de technicien compétent**

Dans les métiers touchant à la construction, les règles de l'art représentent le savoir-faire habituel que le maître d'ouvrage est en droit d'attendre des professionnels requis. Pour la bonne réalisation d'un ouvrage, elles recouvrent l'ensemble des pratiques professionnelles à respecter, multiples et très différentes selon chaque corps de métier. Non écrites, elles résultent surtout des acquis dus à la pratique ou à des travaux de recherche, c'est pour cela qu'il est très difficile de les définir avec précision.

Dans tous les contrats, les règles de l'art sont considérées comme des obligations contractuelles implicites, « *le travail bien fait est un travail accompli dans les règles de l'art* » dit-on souvent ! Leur non-respect est une faute qui engage la responsabilité de son auteur.

D'ailleurs, la norme NF P 03-001 applicable aux marchés privés de travaux s'y réfère et rend obligatoire l'application des documents techniques unifiés (DTU). Avoir suivi les règles de l'art peut servir, en outre, à apprécier la responsabilité délictuelle.

Lors de travaux, les règles de l'art se distinguent de l'usage. Elles recherchent l'exigence de performance alors que la technique à utiliser et les conditions de pose sont codifiées dans les DTU. Il arrive de nos jours que les indications des fabricants ou des inventeurs de certaines techniques innovantes se substituent aux règles de l'art si celles-ci sont incompatibles avec les nouveaux produits.

L'homme de l'art est une personne maîtrisant les règles de son métier. Cependant, la réglementation opposable aux ERP impose un certain nombre de vérifications périodiques sur les installations techniques en place dans les établissements recevant du public. Elles doivent être réalisées par un organisme agréé<sup>(489)</sup> ou un technicien compétent<sup>(490)</sup>.

Le statut, les responsabilités et les missions confiées aux organismes ou personnes agréés sont précisément définis par le législateur. Ainsi, l'agrément est délivré pour une période déterminée et renouvelable par le ministère de l'Intérieur<sup>(491)</sup>. Les conditions d'application et le type de vérifications à effectuer sont référencés dans le règlement de

---

<sup>489</sup> Article GE 6 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) : « *Les vérifications techniques prévues par l'article R. 123-43 du code de la construction et de l'habitation doivent être effectuées soit par des organismes agréés par le ministre de l'Intérieur, soit par des techniciens compétents* », Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>490</sup> Article GE 10 1er paragraphe de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) : « *Lorsque les dispositions réglementaires le permettent, les vérifications techniques précisées dans les dispositions générales et particulières peuvent être effectuées par des techniciens compétents sous la responsabilité de l'exploitant* », Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>491</sup> Arrêté du 5 novembre 1990 relatif aux conditions d'agrément pour les vérifications réglementaires prévues dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.



sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP aux articles GE 7 <sup>(492)</sup> et GE 8 <sup>(493)</sup>. L'organisme ou le technicien agréés n'assurent pas l'entretien des installations et des équipements, ils ne sont chargés que des vérifications réglementaires. Ils établissent ensuite un « rapport de vérifications techniques » en respectant le modèle imposé par le législateur. <sup>(494)</sup>

Les vérifications peuvent aussi être effectuées par des techniciens « compétents ». Les définir est assez difficile, car placés sous la responsabilité de l'exploitant, ce « *sont ceux que le chef d'établissement considère comme tels. Il peut s'agir d'une entreprise ou d'un employé de l'établissement.* » <sup>(495)</sup>. C'est donc sur sa seule appréciation des compétences de l'agent qu'un employeur peut choisir un personnel interne à l'établissement pour faire réaliser les vérifications réglementaires des installations techniques.

---

<sup>492</sup> Article GE 7 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Les vérifications techniques doivent être effectuées par des organismes agréés par le ministre de l'intérieur :*  
- *dans les établissements des 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> catégories, pour tous travaux soumis à permis de construire, ainsi que pour les travaux soumis à l'autorisation prévue à l'article R. 123-22 du code de la construction et de l'habitation ;*  
- *dans tous les établissements des 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> catégories, lorsque les dispositions du présent règlement l'imposent ;*  
- *lorsque, en application de l'article R. 123-44 du code de la construction et de l'habitation, il est prescrit à l'exploitant d'un établissement de 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> ou 4<sup>e</sup> catégories en cours d'exploitation et, en cas de non-conformité grave, de faire procéder à des vérifications techniques par des organismes agréés. »*

<sup>493</sup> Article GE 7 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, §1 - Les vérifications à l'occasion de travaux, §2 - Les vérifications dans les établissements en exploitation, §3 - Les vérifications dans les établissements existants sur mise en demeure.

<sup>494</sup> Article GE 7 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Les rapports de vérifications techniques réglementaires doivent être rédigés conformément aux dispositions figurant en appendice à la présente section. »*

<sup>495</sup> Article PO1 : Généralité de la circulaire INTE0700014C du 1<sup>er</sup> février 2007 portant sur la sécurité contre l'incendie dans les petits hôtels, relative à l'application de l'arrêté du 24 juillet 2006.

La législation impose simplement à ces agents de respecter les obligations administratives mentionnées à l'article GE 10 <sup>(496)</sup> du règlement de sécurité incendie, notamment « *il ne peut effectuer, en présence du public, des travaux qui feraient courir un danger quelconque à ce dernier ou qui apporteraient une gêne pour son évacuation* » <sup>(497)</sup>. De plus, il lui faut demander un permis de feu (**document annexe 6**) pour les travaux par points chauds. <sup>(498)</sup>

Cependant, en accordant cette possibilité et en n'explicitant pas dans les articles règlementaires concernés la nature des responsabilités engagées, le législateur pose un problème juridique. Il n'aborde pas en effet la question de la protection civile et pénale de cet employé, en cas de faute établie.

Ainsi, si un employé commet des erreurs ou est à l'origine de défaillances techniques dans le cadre de l'exécution d'une mission, il engage sa responsabilité personnelle et peut même être poursuivi par son employeur avec qui il a un lien contractuel. En effet, celui-ci peut se prétendre, lui aussi, victime de la faute de son agent. Compte tenu des responsabilités et en l'absence d'une jurisprudence en la matière, il faut souligner les risques qu'une telle fonction comporte pour un employé s'il n'est pas titulaire de diplômes professionnels ou n'a ni qualification technique ni formation agréée.

Certes, confier à un membre du personnel une partie des contrôles obligatoires qui devraient être réalisés par un technicien agréé permet de réaliser une économie substantielle. Toutefois, dans la mesure du possible, le chef d'établissement devrait préférer le recours à un homme de l'art d'une société extérieure. Outre le fait que l'intervention d'un

---

<sup>496</sup> Article GE 10 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> paragraphe, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « La date, le nom du vérificateur et l'objet des vérifications doivent être inscrits au registre de sécurité. Un relevé des vérifications effectuées doit être annexé au registre de sécurité. Ce relevé doit, en fonction des précisions apportées dans la suite du présent règlement, mentionner l'état de bon fonctionnement et d'entretien des installations vérifiées. »

<sup>497</sup> Article GN 13 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>498</sup> La liste des travaux dangereux est fixée par l'arrêté du 19 mars 1993 fixant, en application de l'article R. 4512-7 du code du travail, la liste des travaux dangereux pour lesquels il est établi par écrit un plan de prévention, Journal officiel n° 73, 27 mars 1993, p. 4977 et le code du travail.

homme de l'art indépendant permette un point de vue plus impartial, une analyse technique différente de celle d'un employé de l'établissement, c'est l'assurance responsabilité civile professionnelle du prestataire de service qui prend en charge les frais en cas d'accident.

Pour apporter une aide précieuse aux hommes de l'art face à la complexité des contraintes réglementaires et à la diversité des textes opposables, le législateur devrait établir et imposer une charte des techniciens spécialement agréés ERP. Elle rappellerait d'abord l'origine et les objectifs de la réglementation, puis donnerait accès à un recueil national des normes en vigueur en matière de sécurité contre l'incendie. De plus, la généralisation de la signature obligatoire et bipartite de cette charte lui conférerait la valeur d'un contrat sécurisé juridiquement, renouvelable par tacite reconduction.

La réglementation implique les responsabilités des intervenants sans le mentionner par écrit. Pour leur éviter d'être mis en cause, la Direction Générale de la Sécurité Civile devrait élaborer un mémento à l'usage spécifique des vérificateurs des installations techniques et des moyens de secours.

Dans l'énoncé des recommandations, ce document propre à la sécurité contre l'incendie dans les ERP devrait être exhaustif. Divisé en rubriques, il aurait pour objectif de guider les différents hommes de l'art, d'une part, pour accomplir leur mission de maintenance technique et, d'autre part, pour remplir les justificatifs. Il listerait des différents contrôles à réaliser et rappellerait les obligations administratives. Enfin, le législateur devrait prévoir des sanctions pour le non-respect d'une charte de compétence technique ERP, le retrait de l'agrément « technicien ERP », par exemple.

#### **Sous-section D) Le statut particulier de certains ERP**

« *Un établissement public est une personne morale qui relève du droit public et qui dispose d'une autonomie administrative et financière pour accomplir une mission d'intérêt général.* »<sup>(499)</sup> Cette définition implique que les établissements publics soient financés par des

---

<sup>499</sup> Définition : Etablissement public.  
Site : [www.toupie.org/Dictionnaire/Etablissement\\_public.htm](http://www.toupie.org/Dictionnaire/Etablissement_public.htm)

fonds publics et remplissent une mission d'intérêt général. Toutefois, il existe des entreprises publiques qui sont des personnes morales de droit privé à capitaux publics, mais elles accomplissent nécessairement une mission d'intérêt général.

Les champs d'intervention des établissements publics sont divers, la plupart ont une fonction économique (établissements publics industriels et commerciaux ou EPIC) ou sociale comme, par exemple, la santé (Agence française de sécurité sanitaire), l'enseignement (universités et lycées), la culture (musées), ou encore les hôpitaux et des organismes publics pour la recherche (CNRS).

Si les normes auxquelles sont soumis les établissements publics varient de l'un à l'autre, la jurisprudence et la doctrine dégagent cependant deux types principaux d'établissements publics : ceux à caractère administratif (EPA) et ceux à caractère industriel et commercial (EPIC). Dans ce cadre, l'article R. 123-15 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *les établissements relevant de personnes de droit public qui n'ont pas le caractère d'établissements publics à caractère industriel ou commercial sont soumis aux dispositions du présent chapitre et du règlement de sécurité dans les conditions définies au présent article et aux articles R.123-16 et R.123-17.* » Ainsi, selon de l'article R.123-2 du code de la construction et de l'habitation <sup>(500)</sup>, les EPA sont classés ERP.

La complexité des établissements publics vient en grande partie du fait que ceux qui ne génèrent pas un service industriel et commercial doivent demeurer soumis aux règles du droit public et à la compétence des juridictions administratives. Plusieurs textes législatifs ou réglementaires établissent cette distinction. Parmi ceux-ci, le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique est fondamental. Il dispose en son article 151 que « *selon l'objet de leur activité ou les nécessités de leur gestion, les établissements publics nationaux sont dits à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial* ».

---

<sup>500</sup> Article R.123-2 du code de la construction et de l'habitation : « *constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non.* »

Deux séries d'articles distincts ont découlé de ce décret et définissent le régime applicable à chaque catégorie. La lecture des textes montre que certains établissements ne se rangent pas aisément dans l'une ou l'autre de ces deux catégories. Il en est que le législateur n'a pas qualifié selon cette double distinction, à cause de leur particularité. Ce sont par exemple des établissements destinés à la fois à l'enseignement supérieur et à la recherche ou des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. Cependant, la jurisprudence opère le classement à partir de ses critères habituels, selon la méthode du faisceau d'indices. Cependant cela engendre des confusions. A cause du statut juridique particulier dont bénéficient ces établissements, bon nombre d'entre eux sont inconnus des autorités de police municipales des ERP et des commissions de sécurité compétentes.

D'autres bâtiments sont également difficilement classables. Ce sont les locaux d'ambassades régis par la convention de Vienne du 18 avril 1961 traitant des relations diplomatiques. Deux articles de cette convention donnent un statut juridique particulier à ces ERP. L'article 22 dispose que « *les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission* » et l'article 30 dispose que « *la demeure privée de l'agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que des locaux de la mission* ». De ce fait, ces établissements construits sur le sol français échappent à tout contrôle. La convention de Vienne précise en outre que « *l'Etat accréditaire doit exempter les agents diplomatiques de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit [...]* ». <sup>(501)</sup>

Cependant, l'extraterritorialité de ces ERP ne les protège pas des risques d'incendie, comme le prouve celui qui ravagea les locaux de l'ambassade d'Israël en France, le 23 mai 2002. Les dégâts peuvent être d'autant plus importants que les secours ne peuvent intervenir qu'après avoir obtenu une autorisation que seul l'ambassadeur peut accorder <sup>(502)</sup>. Il est impossible en effet pour ces ERP que « *le Ministre de l'Intérieur précise dans un règlement de sécurité pris après avis de la commission centrale de sécurité prévue à l'article R.123-29 les conditions d'application des règles [...]* » <sup>(503)</sup>. Comme le souligne

---

<sup>501</sup> Article 35 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.0.0191.01. Convention ratifiée en France le 31 décembre 1970 pour une mise vigueur le 30 janvier 1971.

<sup>502</sup> Article 22 §1 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques : « *Il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission.* »

<sup>503</sup> Article R.123-12 du code de la construction et de l'habitation.

monsieur Jean Salmon, cette extraterritorialité est une « *situation dans laquelle les compétences d'un Etat (législatives, exécutives ou juridictionnelles) régissent des rapports de droit situés en dehors du territoire dudit Etat* »<sup>(504)</sup>.

D'autre part, la législation réglementant les locaux ou les bâtiments situés sur le domaine public, les sites militaires ou les établissements pénitentiaires que les activités exercées assimilent à des ERP, impose que « *tous les projets de construction sont soumis à l'avis de la commission de sécurité compétente* »<sup>(505)</sup>. A ce titre, selon les dispositions de l'article R. 123-20 du code de la construction et de l'habitation « *les établissements recevant du public qui ne correspondent à aucun des types définis par le règlement de sécurité sont néanmoins assujettis aux prescriptions du présent chapitre.* »

Cependant, l'article R.123-17 du code de la construction et de l'habitation qui disposait que « *les ministres intéressés et le ministre de l'intérieur fixent, après consultation de la commission centrale, les règles de sécurité et les modalités de contrôle applicables* » est devenu obsolète depuis l'abrogation par le Ministre de l'Intérieur de cette instance consultative<sup>(506)</sup>.

En l'état actuel du droit, ce sont des vices de forme de la législation applicable aux ERP qui complexifient le statut des ERP publics et rendent impossibles à classer les bâtiments situés sur le domaine public, les sites militaires ou les établissements pénitentiaires. Quant aux lieux où sont situés les locaux d'une représentation diplomatique d'un État auprès de la France, ils constituent des zones de non droit français sur le territoire national.

Au-delà de la multiplicité des dénominations et de la diversité des activités exercées dans ces établissements, de la complexité de leur classement, de la difficulté pour déterminer le référentiel applicable, il est parfois impossible de procéder au contrôle de l'application de la législation en vigueur. Cependant, des caractères généraux se dégagent pour tous ces établissements aux statuts juridiques particuliers. Tout d'abord, ils constituent en totalité ou en ou partie des ERP. Ils disposent pour certains de locaux à sommeil, c'est pourquoi, les

---

<sup>504</sup> Dictionnaire de droit international public placé sous la direction de Jean SALOMON (juriste). Collection Université Francophone BRUYLANT / Agence universitaire de la Francophonie, Bruxelles, 2001, p. 491.

<sup>505</sup> Article R.123-17 du code de la construction et de l'habitation, 2<sup>ème</sup> alinéa.

<sup>506</sup> Décret n° 2014-597 du 6 juin 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'Intérieur, Journal officiel n° 0131, 7 juin 2014, p. 9625, texte n° 22.

principes fondamentaux de la prévention contre les risques d'incendie et de panique doivent s'appliquer et notamment permettre l'accès des secours dans les ambassades ou l'évacuation générale du public dans les établissements pénitentiaires.

De ce fait, il devrait revenir à chaque représentant de l'Etat dans un département d'établir la liste des établissements dépendant de personnes de droit public ou de chefs de mission d'ambassade. Il aurait la charge d'établir des contacts avec des fonctionnaires ou des agents spécialement désignés pour que s'appliquent les dispositions réglementaires françaises (ou à la rigueur celles du pays d'origine) et que soit garantie la sécurité des personnes et des biens contre les risques d'incendie et de panique.

## **Chapitre II: Les difficultés d'application des dispositions réglementaires**

Dans un Etat de droit, la méconnaissance des règles juridiques est pour les acteurs de la sécurité une source de désordre juridique comme l'a souligné Gérard Cornu « *la norme juridiquement est obligatoire, quelle que soit sa source (règle légale, coutumière), son degré de généralité (règle générale, règle spéciale), sa portée (règle absolue, rigide, souple...)* »<sup>(507)</sup>. Pour cette raison, le Conseil Constitutionnel a reconnu le principe « de clarté de la loi »<sup>(508)</sup> dans l'article 34 de la Constitution de 1958.

De ce fait, en cas de manquements ou de fautes, la responsabilité juridique de son auteur est engagée et l'indépendance de la juridiction administrative garantie. C'est d'ailleurs un des principes fondamentaux de la République Française.

L'introduction du règlement de sécurité contre l'incendie<sup>(509)</sup> rappelle que « *le danger encouru par le public dans un établissement serait nul, si rien de combustible ou d'inflammable ne s'y trouvait, si l'extinction d'un début d'incendie et l'évacuation vers des lieux sûrs étaient immédiates. Mais aucune de ces solutions n'étant réalisable, il faut faire reposer la sécurité sur un ensemble de mesures participant de chacune à des solutions absolues.* »

---

<sup>507</sup> CORNU, Gérard et association Henri CAPITANT, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Collection Quadridge 2005, 7<sup>ème</sup> édition, p. 970.

<sup>508</sup> Conseil constitutionnel, n° 2001-455 DC, 12 janv. 2002, cons. 9; n° 2001-451 DC, 27 nov. 2001, cons. 13; n° 98-401 DC, 10 juin 1998, cons. 10.

<sup>509</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié, Dispositions générales et commentaires officiels de la commission centrale de sécurité France sélection, collection commentée, 26<sup>ème</sup> édition, p.7.

Mais pour être bien appliquées, les mesures normatives composant cette réglementation doivent être suffisamment claires pour être comprises de tous. Or, aujourd'hui la législation opposable aux ERP présente des anomalies qui s'ajoutent à la complexité des démarches administratives et aux incohérences relevées dans sa partie technique. Dans leur rôle de contrôle de l'application de la règle, les commissions de sécurité n'ignorent pas ces problèmes pour lesquels ils attendent des éclaircissements de la part du ministère de l'Intérieur. <sup>(510)</sup>

C'est pourquoi, les singularités des normes juridiques opposables aux ERP amènent les administrés, même de bonne foi, à ne pas respecter certaines normes juridiques. Des bizarreries peuvent s'expliquer par soit des défaillances normatives de certains textes, soit par des situations spécifiques, des difficultés, voire l'impossibilité, pour les exploitants d'adapter les dispositions réglementaires à leur cas particulier.

### **Section 1 : Les causes de l'ambiguïté des textes**

Initialement, la prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public prenait en compte un ensemble de textes normatifs pour créer une réglementation cohérente régissant des nombreuses activités réalisées dans les établissements. Pour l'élaboration de ce droit particulier, ce sont les décideurs publics qui ont fait des choix et pris des options pour orienter, au fil du temps, le corpus des règles. Avec ce droit ainsi établi, la sauvegarde du public et la protection des biens voulues par les gouvernants contribuent à la bonne marche économique du pays et participent à la tranquillité des citoyens.

En examinant les dispositions normatives qui s'imposent aux personnes en charge d'un ERP, il apparaît clairement que la partie législative du droit opposable à ces établissements est minime comparée à sa partie réglementaire. Cependant, de multiples aménagements ont modifié et complexifié une grande partie de cette législation qui présente le défaut de ne plus être facilement compréhensible, et même inapplicable dans certains cas.

---

<sup>510</sup> Flash info du ministère de l'Intérieur « Réglementation incendie » du 29 février 2016.



Lorsque le principe de clarté du droit est respecté, la règle peut être appliquée par tous les acteurs de la sécurité, éviter des drames et faire prévaloir la justice. Mais dans le cas contraire, devant un tribunal administratif, les chefs d'établissements classés ERP mis en cause sont en droit d'arguer sa complexité. Les quelques décisions des tribunaux administratifs qui ont déjà été saisis sur ces questions d'illisibilité de la règle leur ont donné raison. C'est la preuve qu'en l'espèce le droit est reconnu imparfait.

Pour dénoncer ce défaut de lisibilité d'un droit qui favorise l'incompréhension des dispositions réglementaires opposables aux exploitants d'ERP, il faut rechercher et étudier des dispositions divergentes ou incohérentes contenues dans les textes normatifs et procéder à une analyse de leur impact sur ces mesures imposées. Puis il convient de mettre en évidence les erreurs contenues dans la législation et étudier les points sur lesquels il existe des contradictions techniques qui affectent directement son application.

#### **Sous-section A) La diversité des sources**

Depuis la loi du 2 mai 1930<sup>(511)</sup>, de nombreux édifices sont classés<sup>(512)</sup> ou inscrits<sup>(513)</sup> aux monuments historiques<sup>(514)</sup>. En France, il en est dénombré environ 43 000, certains ont le statut de propriété privée, les autres sont des établissements recevant du public. Pour leurs responsables, des problèmes d'application des dispositions réglementaires qui leur sont opposables se posent lorsque des travaux de rénovation, d'aménagement ou de mise en sécurité sont nécessaires.

---

<sup>511</sup> Loi 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

<sup>512</sup> Bâtiments classés aux Monuments Historiques : loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques «*Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public est classé comme monument historique en totalité ou en partie par les soins du ministre chargé des affaires culturelles*».

<sup>513</sup> Les bâtiments inscrits aux Monuments Historiques sont « les immeubles dont la préservation présente un intérêt d'histoire ou d'art suffisant. »

<sup>514</sup> PANTZ, Alix, La réutilisation du patrimoine monumental protégé : la braderie des monuments historique ? L'Hôtel de la Marine : « 33% classés et 67% inscrits. De plus, sur l'ensemble de ces édifices protégés, 52% appartiennent à des propriétaires privés, 44% à des communes et seulement 4% à l'Etat. »

En effet, ces bâtiments sont soumis à plusieurs codes, notamment ceux de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, du travail et du patrimoine. Mais les divergences sont nombreuses entre les dispositions réglementaires que chacun prescrit. Elles illustrent le caractère imparfait du droit français.

En effet, si la cohérence existe à l'intérieur de chaque code, elle disparaît lorsqu'il faut en appliquer simultanément plusieurs. Il en résulte parfois des blocages administratifs ou techniques lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux de réaménagement. Dans ce cas, le plus souvent, chaque instructeur de dossier ne se réfère qu'aux textes applicables dans son domaine de compétence spécifique, sans tenir compte des autres obligations.

Ainsi, par exemple, pour que les bâtiments classés et leur environnement gardent leur état originel, le code du patrimoine protège l'intégralité des bâtiments répertoriés aux monuments historiques et leurs abords dans un rayon de 500 mètres <sup>(515)</sup>. Dans ce périmètre, les travaux de tous types réalisés sur le bâti sont très encadrés voire interdits par cette législation. C'est ce que vérifie l'instructeur du dossier.

---

<sup>515</sup> Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, Journal officiel n° 0287, 10 décembre 2004, p. 20857, texte n° 1 Article 9 : « Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toutes dispositions de nature à :

- 1° Aménager les législations relatives aux monuments historiques, aux secteurs sauvegardés et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, à l'effet d'améliorer la cohérence de leurs dispositions ;
- 2° Permettre la déconcentration des décisions en matière d'autorisation de travaux sur les immeubles adossés aux immeubles classés parmi les monuments historiques, ainsi qu'en matière d'approbation des plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés ;
- 3° Étendre les compétences des collectivités territoriales en matière de création de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et en matière d'autorisation spéciale de travaux en secteurs sauvegardés ;
- 4° Préciser les droits et obligations du propriétaire d'un monument protégé au titre de la législation relative aux monuments historiques, en cas d'exécution de travaux sur ce monument. »

En revanche, pour les mêmes bâtiments, cela n'est pas à rechercher lorsqu'il s'agit d'appliquer la législation opposable aux ERP <sup>(516)</sup>, aux bâtiments d'habitation <sup>(517)</sup> et aux lieux de travail <sup>(518)</sup>. Celle-ci n'impose que les dispositions visant à assurer la de sécurité pour que ces travaux soient jugés conformes. Sans considération pour l'esthétique historique des lieux, elle impose souvent des modifications intérieures comme le cloisonnement et le désenfumage des escaliers, la pose d'extincteurs, l'installation d'un équipement d'alarme et l'affichage des plans de d'intervention et de repérage. Parfois, pour assurer les besoins en eau, c'est un poteau incendie qu'il faut installer aux abords du bâtiment.

Un autre point de divergence est apparu entre les codes applicables aux établissements recevant du public, notamment pour le registre de sécurité. Selon le code de la construction et de l'habitation, les exploitants sont tenus de disposer et de mettre à jour leur registre de sécurité sur lequel sont reportés les renseignements relatifs à la bonne marche du service de sécurité, en particulier :

- l'état du personnel chargé du service incendie ;
- les diverses consignes générales et particulières établies en cas d'incendie ;
- les dates des divers contrôles et vérifications ainsi que les observations auxquelles ils ont donné lieu ;
- les dates des travaux d'aménagement et de transformation, leur nature, le nom du ou des entrepreneurs, de l'architecte ou du technicien chargé de surveiller les travaux.

---

<sup>516</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>517</sup> Arrêté du 31 janvier 1986 modifié relatif à la sécurité contre l'incendie dans les bâtiments d'habitation, Journal officiel 5 mars 1986, p. 3481.

<sup>518</sup> Décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 relatif au code du travail (partie réglementaire) La partie réglementaire du code du travail fait l'objet d'une publication spéciale annexée au Journal officiel de ce jour (voir à la fin du sommaire), Journal officiel n° 0061, 12 mars 2008, p. 4482, texte n° 32.

Pour les ERP, ce registre de sécurité n'est exigé que pour les établissements du 1<sup>er</sup> groupe <sup>(519)</sup> et ceux de 5<sup>ème</sup> catégorie disposant de locaux à sommeil <sup>(520)</sup>. En revanche les exploitants d'ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie ne disposant pas d'un local à sommeil ne sont pas tenus de l'avoir ou de fournir tous ces renseignements.

A l'opposé, quel que soit le classement d'établissement, ce document est imposé par le code du travail. En effet, l'article L.4711-5 du code travail dispose que *« lorsqu'il est prévu que les informations énumérées aux articles L.4711-1 <sup>(521)</sup> et L.4711-2 <sup>(522)</sup> figurent dans des registres distincts, l'employeur est autorisé à réunir ces informations dans un registre unique dès lors que cette mesure est de nature à faciliter la conservation et la consultation de ces informations. »*

Il arrive même que les dispositions d'une même législation soient divergentes. Par exemple le code de la construction et de l'habitation opposable aux ERP du 1<sup>er</sup> groupe impose que *« tout établissement doit disposer de deux sorties au moins » <sup>(523)</sup>*, alors que pour le calcul des dégagements, l'article CO 38 §1a de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié dispose que *« les niveaux, locaux, secteurs ou compartiments doivent être desservis dans les conditions suivantes, en fonction de l'effectif des personnes qui peuvent y être admises : de 1 à 19 personnes par un dégagement d'une unité de passage (0,90 mètre). » <sup>(524)</sup>*

---

<sup>519</sup> Article R.123.51 du code de la construction et de l'habitation : *« Dans les établissements soumis aux prescriptions du présent chapitre, il doit être tenu un registre de sécurité sur lequel sont reportés les renseignements indispensables à la bonne marche du service de sécurité... »*

<sup>520</sup> Article R.123.14 du code de la construction et de l'habitation : *« Lorsque ces établissements disposent de locaux d'hébergement pour le public... Ils sont par ailleurs soumis aux dispositions ... des articles R.123-43 à R. 123-52. »*

<sup>521</sup> Article L.4711-1 du code du travail : *« Les attestations, consignes, résultats et rapports relatifs aux vérifications et contrôles mis à la charge de l'employeur au titre de la santé et de la sécurité au travail comportent des mentions obligatoires déterminées par voie réglementaire. »*

<sup>522</sup> Article L.4711-2 du code du travail : *« Les attestations, consignes, résultats et rapports relatifs aux vérifications et contrôles mis à la charge de l'employeur au titre de la santé et de la sécurité au travail sont datés. Ils mentionnent l'identité de la personne ou de l'organisme chargé du contrôle ou de la vérification ainsi que celle de la personne qui a réalisé le contrôle ou la vérification. »*

<sup>523</sup> Article R.123-7 du code de la construction et de l'habitation : *« Les sorties, leur nombre et leur largeur doivent être proportionnés au nombre de personnes appelées à les utiliser. »*

<sup>524</sup> Article CO 38 §1a de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

A la lecture de ces deux textes portant sur l'évacuation du public, les termes de sorties et dégagements ont donc une signification différente. Cette divergence crée un problème de compréhension et d'application du droit chez les personnes non informées. En effet, selon le code de la construction et de l'habitation, tous les bâtiments disposant d'une seule entrée/sortie ne peuvent pas prétendre au statut d'ERP du 1<sup>er</sup> groupe. Ils ne sont alors considérés que comme des petits établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie <sup>(525)</sup>. Cependant, dans un autre article du même code <sup>(526)</sup> le législateur l'autorise par un renvoi « *à des dispositions particulières déterminées dans le règlement de sécurité* ».

Ces dispositions règlementaires spécifiques sont définies par l'arrêté du 22 juin 1990 modifié. Ainsi, les petits établissements sans locaux à sommeil sont contraints à ne recevoir en même temps que dix-neuf personnes <sup>(527)</sup> au titre du public. Dans leur cas, le personnel n'est pas pris en compte, contrairement aux ERP du 1<sup>er</sup> groupe où le personnel est inclus <sup>(528)</sup>. Le législateur a généralisé cette disposition à tous les ERP de la 5<sup>ème</sup> catégorie. En effet, l'article PE 3§1 dispose que « *pour la détermination de la catégorie, il n'est pas tenu compte de l'effectif du personnel, même si ce dernier ne dispose pas de dégagements indépendants* ».

Même si le législateur n'a souhaité entraver ni l'aménagement ni le fonctionnement des petits établissements sans locaux à sommeil, en leur opposant les calculs imposés dans l'arrêté du 25 juin 1990 modifié, il a établi un non-sens du droit pour certains d'entre eux. Il s'agit de l'inégalité des mesures de sécurité en cas d'incendie. En effet, aujourd'hui un bâtiment occupé par une grande administration où travaillent plus de 3 000 employés mais qui reçoit simultanément moins de 100 personnes en étage ou 200 personnes sur l'ensemble des

---

<sup>525</sup> Article PE 11§3a de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type PE, PO, PU, PX) : « *Le nombre et la largeur des dégagements s'établit comme suit : Moins de vingt personnes : un dégagement de 0,90 mètre* », Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>526</sup> Article R.123.14 du code de la construction et de l'habitation : « *Les établissements dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'établissement sont assujettis à des dispositions particulières déterminées dans le règlement de sécurité.* »

<sup>527</sup> Article PE 2§ 3 de l'arrêté du 25 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type PE, PO, PU, PX) : « *Sont assujettis aux seules dispositions des articles PE 4 § 2 et 3, PE 24 § 1, PE 26 § 1 et PE 27, s'ils reçoivent au plus 19 personnes constituant le public* », Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.

<sup>528</sup> Article R.123.2 du code de la construction et de l'habitation : « *Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel.* »

niveaux, est classé en type W de la 5<sup>ème</sup> catégorie. Après une simple déclaration de travaux pour signaler son aménagement, il ouvre au public mais n'est jamais visité par une commission de sécurité. Cependant, si une seule personne fait dépasser ces quotas, l'ERP se trouve classé directement en 1<sup>ère</sup> catégorie. Il est soumis alors à toutes les dispositions les plus contraignantes du règlement de sécurité.

Il y a là une incohérence car une simple déclaration d'effectifs suffit pour que de nombreux établissements restent inconnus de l'autorité de police et des commissions de sécurité, tout en exerçant leur activité.

De nouvelles difficultés apparaissent pour certains établissements existants, comme les édifices religieux. Dans la plupart d'entre eux, les portes d'entrée ne s'ouvrent pas vers l'extérieur <sup>(529)</sup> par une manœuvre simple <sup>(530)</sup>, comme l'exigent conjointement les articles CO 45 et PE 11 du règlement de sécurité. Aucune modification n'est possible car le code du patrimoine n'autorise pas de modifier leurs façades, si elles sont classées, pour mettre en conformité les sorties. Or, la commission départementale de sécurité, seule compétente en matière d'atténuation des dispositions du règlement de sécurité <sup>(531)</sup>, a pour principe de ne pas accorder de dérogation si elle concerne le nombre de dégagements. Dans ce cas, il y a un blocage lié à l'absence d'entente pour trouver une solution réglementaire.

---

<sup>529</sup> Article CO 45 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Les portes desservant les établissements, compartiments, secteurs ou locaux pouvant recevoir plus de 50 personnes doivent s'ouvrir dans le sens de la sortie. Toutes les portes des escaliers doivent également s'ouvrir dans le sens de l'évacuation.* »

Article PE 11 §2 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant sur le règlement de sécurité contre l'incendie des ERP de la 5<sup>ème</sup> catégorie : « *Dans les établissements ou dans les locaux recevant plus de 50 personnes, les portes donnant sur l'extérieur doivent s'ouvrir dans le sens de l'évacuation.* »

<sup>530</sup> Article CO 45 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *En présence du public, toutes les portes doivent pouvoir s'ouvrir de l'intérieur par simple poussée ou par la manœuvre facile d'un seul dispositif par vantail tel que bec-de-cane, poignée tournante, crémonne à poignée ou à levier ou de tout autre dispositif approuvé par la commission de sécurité. Lorsque le dispositif d'ouverture choisi est une barre anti-panique, celle-ci doit être conforme aux normes françaises.* »

<sup>531</sup> Article R.123-13 du code de la construction et de l'habitation : « *Toutefois, les atténuations aux dispositions du règlement de sécurité ne peuvent être décidées que sur avis conforme de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité instituée par le décret n° 95-260 du 8 mars 1995, Journal officiel du 10 mars 1995.* »

Les limites que les mesures de sécurité contre l'incendie dans les bâtiments classés ne doivent pas dépasser sont claires. L'article R.123-55 du code de la construction et de l'habitation <sup>(532)</sup> le rappelle en disposant que cette réglementation ne s'applique pas aux ERP dont le bâti est antérieur à toute réglementation. Sont particulièrement concernés les lieux de culte, premiers établissements recevant du public classés au patrimoine national. Il est à noter toutefois que leurs responsables s'efforcent aujourd'hui de protéger les bâtiments contre les incendies et de les rendre accessibles à tous, comme le font également ceux qui dirigent des lieux publics et privés présentant un intérêt historique, architectural ou culturel et donc touristique.

Pour ces raisons, avant d'entreprendre les travaux ou d'ouvrir au public, en l'état actuel du droit, un propriétaire d'un ERP classé doit déposer une demande d'autorisation auprès des services de l'urbanisme de sa mairie. Préalable à la constitution du dossier, il lui faut obligatoirement consulter l'architecte des Bâtiments de France <sup>(533)</sup> (ABF). Chargé de la conservation de ce bien, celui-ci veille à ce que l'ensemble de l'édifice ne soit pas détérioré. Face à des difficultés ou impossibilités techniques, l'ABF doit aider l'exploitant à monter le dossier de la demande de travaux en tenant compte à la fois de la mise en sécurité et en accessibilité des lieux, de la protection des travailleurs et de la préservation du patrimoine.

---

<sup>532</sup> Article R.123-55 du code de la construction et de l'habitation : « *les établissements existants qui n'étaient pas assujettis à la réglementation antérieure ou qui ne répondaient pas aux dispositions de cette réglementation sont soumis aux prescriptions du présent chapitre, compte tenu des dispositions figurant à ce sujet dans le règlement de sécurité. Toutefois, lorsque l'application de cette réglementation entraîne des transformations immobilières importantes, ces transformations ne peuvent être imposées que s'il y a danger grave pour la sécurité du public.* »

<sup>533</sup> Article R.111-19-10 du code de la construction et de l'habitation: « *En cas d'impossibilité technique (article R.111-19-10-1 du CCH) résultant de l'environnement du bâtiment (caractéristiques du terrain, présence de constructions existantes, contraintes liées à un PPR, ...). Les demandes doivent démontrer l'impossibilité technique, 2 - lorsque les travaux d'accessibilité portent sur un ERP classé ou inscrit au titre des monuments historiques, ou situé aux abords et dans le champ de visibilité d'un monument historique classé ou inscrit (article R.111-19-10-2 du CCH). L'avis préalable de l'Architecte des Bâtiments de France est indispensable. Il doit être joint au dossier.* »

L'architecte chargé des travaux peut faire appel également la Direction de l'Architecture et du Patrimoine (DAPA) placée au sein de la Direction Générale des Patrimoines <sup>(534)</sup> qui dépend du ministère de la Culture et de la Communication. La DAPA dispose pour cela d'un département de la maîtrise d'ouvrage, de la sécurité et de la sûreté qui « *exerce une mission de conseil et d'assistance en matière de sécurité, de sûreté et d'accessibilité des espaces et des bâtiments auprès de l'administration centrale, des services déconcentrés, des services à compétence nationale et des opérateurs sous tutelle lorsqu'ils sont amenés à exercer une maîtrise d'ouvrage.* » <sup>(535)</sup>

Une fois le dossier déposé en mairie, l'élu adresse pour avis un exemplaire de la demande à la commission de sécurité compétente placée sous l'autorité de la Direction Départementale de Services d'Incendie et de Secours (DDSI), et un autre à la préfecture pour vérifier l'accessibilité aux personnes handicapées, enfin un dernier à la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC) au titre de l'urbanisme et du classement de l'établissement aux Monuments Historiques. Cependant, pour que ce dossier soit accepté, un consensus doit être trouvé entre tous les agents instructeurs de ces établissements particuliers.

En l'état actuel du droit, il n'existe aucune réglementation propre aux bâtiments classés au patrimoine national des Monuments Historiques. En matière de sécurité incendie, le législateur n'a pas pris pour eux des dispositions législatives et réglementaires particulières. De ce fait, ils sont soumis aux dispositions générales applicables à tous les ERP, et à celles spécifiques relevant de leur activité principale ou de celles qui s'en rapproche le plus <sup>(536)</sup>.

---

<sup>534</sup> La Direction Générale des Patrimoines est une direction ministérielle française créée par le décret n° 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, Journal officiel n° 0265, 15 novembre 2009, texte n° 17. Son existence est effective depuis le 13 janvier 2010 « *à partir des directions des musées de France (DMF), des archives de France (DAF) ainsi que de la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA), la direction générale des patrimoines est l'une des quatre principales entités du ministère de la Culture et de la Communication avec le secrétariat général, la direction générale de la création artistique et la direction générale des médias et des industries culturelles.* »

<sup>535</sup> Site : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Directions/La-direction-generale-des-patrimoines>

<sup>536</sup> Site : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Directions/La-direction-generale-des-patrimoines>

<sup>536</sup> Article R.123-20 du code de la construction et de l'habitation : « *Les établissements recevant du public qui ne correspondent à aucun des types définis par le règlement de sécurité sont néanmoins assujettis aux prescriptions du présent chapitre. Les mesures de sécurité à y appliquer sont précisées, après avis de la commission de sécurité compétente, en tenant compte de celles qui sont imposées aux types d'établissements dont la nature d'exploitation se rapproche le plus de celle qui est envisagée.* »



Seul l'article V3 <sup>(537)</sup> de l'arrêté du 21 avril 1983 modifié portant sur les établissements de culte mentionne que lors de travaux, les mesures visant à sauvegarder le patrimoine sont prioritaires. Les concernant, la jurisprudence a donné une définition assez large de la notion de conservation et d'entretien des lieux de culte par les collectivités <sup>(538)</sup>, à condition qu'elles en soient les propriétaires.

Pour amoindrir les divergences entre les textes réglementant la protection des Monuments Historiques et ceux publiés pour la sauvegarde des personnes en cas d'incendie, le législateur a dû généraliser l'application de l'article V 3 de l'arrêté du 21 avril 1983 modifié qui dispose que « *dans les établissements figurant sur la liste des immeubles classés parmi les monuments historiques, les travaux reconnus nécessaires par les commissions de sécurité, en application notamment de l'article R.123-13 du code de la construction et de l'habitation et de l'article GN 10, ne peuvent être réalisés que dans les conditions fixées par les textes réglementaires relatifs aux monuments historiques.* »

Le législateur devrait légiférer pour que soit donné aux monuments historiques recevant du public un classement en type Y <sup>(539)</sup> (c'est-à-dire musée) et ce, quelle que soit l'activité principale réellement exercée. Cette décision donnerait la possibilité d'adapter les mesures de sauvegarde des personnes et de protection des biens contre l'incendie, tout en respectant la conservation d'un patrimoine classé.

---

<sup>537</sup> Article V 3 de l'arrêté du 21 avril 1983 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP types V et W)., Journal officiel 20 mai 1983, numéro complémentaire, p.4759 : « *Dans les établissements figurant sur la liste des immeubles classés parmi les monuments historiques, les travaux reconnus nécessaires par les commissions de sécurité, en application notamment de l'article R.123-13 du code de la construction et de l'habitation et de l'article GN 10, ne peuvent être réalisés que dans les conditions fixées par les textes réglementaires relatifs aux monuments historiques.* »

<sup>538</sup> Loi du 13 avril 1908 modifiant l'article 13 de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État, dite loi sur la conservation des édifices du culte.

<sup>539</sup> Arrêté du 12 juin 1995 modifié portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, applicable aux musées, Journal officiel n° 165, 18 juillet 1995, p. 10653.

Il serait alors possible :

- de mettre en place un dispositif de comptage contrôlé des personnes présents simultanément selon le nombre de sorties <sup>(540)</sup>,
- d'atténuer des mesures constructives de sécurité par des propositions faites par les chefs d'établissement. Celles-ci porteraient sur une vérification des installations techniques renforcée, des moyens d'extinction mobiles supplémentaires et une surveillance humaine adaptée au fonctionnement et à l'organisation des visites,
- d'anticiper des dispositions à prendre pour la sauvegarde des personnes et le sauvetage des œuvres, en cas d'incendie.

Au sujet de la tenue d'un registre de sécurité dans lequel sont reportés les renseignements indispensables pour assurer le suivi du niveau de sécurité de l'établissement, l'importance juridique de ce document impose au législateur de le généraliser pour tous les ERP. Cependant, en plus les informations relatives à la sécurité incendie, pourraient y être rajoutées celles imposées au titre de la santé, de la sécurité au travail ou du patrimoine.

### **Sous-section B) Les contresens de certaines dispositions applicables**

Dans la législation applicable aux ERP, seules les dispositions générales et celles portant sur les spécificités particulières à l'activité exercée sont opposables à un établissement du 1<sup>er</sup> groupe <sup>(541)</sup>. Pour les ERP du 2<sup>ème</sup> groupe sans locaux à sommeil, ce sont les dispositions de l'arrêté du 25 juin 1990 modifié qui s'appliquent <sup>(542)</sup>. Dans tous les cas, il est important que chaque exploitant puisse déterminer le cadre juridique de son établissement. En cas de défaut du droit, les citoyens peuvent alors porter le litige devant la justice.

---

<sup>540</sup> Article Y2 §2 de l'arrêté du 12 juin 1995 modifié portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP : types S et Y), Journal officiel n° 165, 18 juillet 1995, p. 10653 : « *Dans les musées à caractère évolutif ou dans les salles pouvant faire l'objet de présentations exceptionnelles, la densité d'occupation peut être supérieure, après avis de la commission de sécurité ; dans ce cas, un système de comptage doit être installé afin de ne pas dépasser l'effectif maximal préalablement fixé en fonction des dégagements proposés.*

*Cette densité peut également être diminuée, dans les mêmes conditions, sur demande justifiée du maître d'ouvrage ou du chef d'établissement. »*

<sup>541</sup> Article R.123-18 du code de la construction et de l'habitation : « *Les établissements, répartis en types selon la nature de leur exploitation, sont soumis aux dispositions générales communes et aux dispositions particulières qui leur sont propres.* »

<sup>542</sup> Article R.123-14 du code de la construction et de l'habitation : « *Les établissements dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'établissement sont assujettis à des dispositions particulières déterminées dans le règlement de sécurité. »*

Principalement de nos jours, les drames médiatisés ont interpellé la société civile et ont mis en exergue certains non-sens des textes normatifs relevant de la responsabilité des gouvernants. Ces incohérences impactent directement la mise en œuvre des mesures de prévention. Le législateur est en faute pour les dispositions concernant le suivi du niveau de sécurité des petits établissements sans locaux à sommeil qui accueillent au plus de dix-neuf personnes <sup>(543)</sup>.

Une preuve en a été donnée le samedi 6 août 2016 avec l'incendie du bar « au Cuba Libre », rue Jacques Cartier à Rouen. Cet établissement était privatisé pour une soirée d'anniversaire et le feu a éclaté car « *quelqu'un est descendu avec un gâteau d'anniversaire avec des bougies, et a chuté dans l'escalier. Il y a eu projection de bougies sur les murs et sur le plafond sur lequel il y avait un isolant phonique. Il y a eu une inflammation immédiate et la propagation de gaz* » selon la déclaration du vice-procureur Laurent Labadie <sup>(544)</sup>. Sur la vingtaine de jeunes gens qui se trouvaient au sous-sol de l'établissement, treize sont décédés et six ont été blessés.

Le groupe n'avait pas réussi à quitter le sous-sol et la plupart des victimes sont mortes d'asphyxie car « *le plafond constitué de polystyrène s'est enflammé, libérant des gaz qui ont intoxiqué les victimes* », avaient précisé, dès le début de matinée, les policiers du commissariat. Des fumées denses s'étaient dégagées trop rapidement.

Ce drame provoqua diverses réactions, dont les médias se firent l'écho. « *Il s'agit de l'incendie le plus meurtrier en France depuis 2005* » <sup>(545)</sup>. Les citoyens se sont indignés, n'arrivant pas à comprendre comment un tel drame avait pu se produire de nos jours. Des questions se sont alors posées. L'exploitant était-il fautif ou s'agissait-il d'une négligence de la part des pouvoirs publics ? L'aménagement de ce local était-il soumis à une législation et à un contrôle ?

---

<sup>543</sup> Article PE 2§3 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant sur le règlement de sécurité contre l'incendie des ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie, Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.

<sup>544</sup> Journal « Le Parisien » du 6 août 2016.

<sup>545</sup> Journal « France soir » du samedi 6 août 2016.

Dans ce domaine, en l'état du droit actuel, l'article PE 13 §1 relatif aux aménagements intérieurs <sup>(546)</sup> des ERP classés en 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil renvoie aux dispositions des articles AM de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(547)</sup> dont l'article AM 1 §1 dispose que : « *Pour éviter, dans un local ou un dégagement accessible au public, le développement rapide d'un incendie qui pourrait compromettre l'évacuation, les revêtements, (arrêté du 24 septembre 2009) « les parois intérieures finies (parois y compris leurs finitions), l'agencement, le gros mobilier et la décoration » doivent répondre, du point de vue de leur réaction au feu, aux dispositions du présent chapitre. »*

Mais selon l'article PE 2 §3 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié : « *Sont assujettis aux seules dispositions des articles PE 4 §2 et 3, PE 24 §1, PE 26 §1 et PE 27, s'ils reçoivent au plus 19 personnes constituant le public :*

- *les établissements recevant du public de 5<sup>e</sup> catégorie sans locaux à sommeil ;*
- *les locaux professionnels recevant du public situés dans les bâtiments d'habitation ou dans les immeubles de bureaux. »*

L'article PE 13 §1 n'étant pas cité dans la liste des dispositions réglementaires applicables, les exploitants de ces petits établissements ne sont pas soumis à des obligations pour ce qui touche l'aménagement intérieur des locaux. Au vu de la définition de la réaction au feu des matériaux <sup>(548)</sup> et de la notion d'aliment au feu que les éléments de décoration sont susceptibles d'apporter à un incendie, il est inconcevable de limiter l'application de certaines dispositions en fonction du nombre de personnes reçues dans les ERP. Il s'agit là d'un non-sens du droit dont les conséquences judiciaires pourraient être importantes.

---

<sup>546</sup> La réaction au feu est la représentation d'un matériau en tant qu'aliment du feu (combustibilité, inflammabilité), définie par l'arrêté du 21 novembre 2002 relatif à la réaction au feu des produits de construction et d'aménagement, Journal officiel du 31 décembre 2002, p. 2226, texte n° 12. La résistance au feu est le temps durant lequel l'élément de construction joue son rôle de limitation de la propagation.

Site : Wikipédia - Classement de réaction et de résistance au feu.

<sup>547</sup> Chapitre III, du livre II, du titre Ier de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant sur le règlement de sécurité contre l'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, Section I « Produits et matériaux de parois » - Section II « Eléments de décoration » - Section III « Tentures, portières, rideaux, voilages, cloisons coulissantes ou repliables » - Section « Gros mobilier, agencement principal, planchers légers surélevés ».

<sup>548</sup> La réaction au feu est la représentation d'un matériau en tant qu'aliment du feu (combustibilité, inflammabilité), définie par l'arrêté du 21 novembre 2002 relatif à la réaction au feu des produits de construction et d'aménagement, Journal officiel du 31 décembre 2002, p. 22126, texte n° 12 . La résistance au feu est le temps durant lequel l'élément de construction joue son rôle de limitation de la propagation.

Site : Wikipédia - Classement de réaction et de résistance au feu.

Quoi qu'il en soit, le maître d'ouvrage reste le premier responsable de la mise en place des mesure de sécurité <sup>(549)</sup>. En effet, le code civil et celui de la construction et de l'habitation posent le principe de la responsabilité du propriétaire ou de l'exploitant d'un immeuble vis-à-vis des occupants et des usagers, car le contrôle exercé par l'administration n'est effectif que pour les ERP du 1<sup>er</sup> groupe et ceux du 2<sup>ème</sup> groupe avec locaux d'hébergement.

Le maître d'ouvrage est omniprésent à tous les stades de la construction directement ou indirectement par l'intermédiaire de ses mandataires. Il a l'obligation de faire respecter les différentes contraintes imposées par l'Etat représenté par le maire. En revanche, un autre non-sens de la législation ressort clairement lorsqu'il s'agit des petits établissements sans locaux à sommeil. L'administration n'impose aucun contrôle, pourtant ils peuvent eux aussi devenir la proie des flammes !

Les SDIS, et plus particulièrement les commissions de sécurité, devraient être consultées pour toutes les questions portant sur la sécurité. Pourtant, la jurisprudence du Conseil d'Etat a réaffirmé en 2013 <sup>(550)</sup> le principe général de leur non consultation pour les établissements de la 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil. En effet, suite à un recours pour une demande de permis de construire refusée à cause d'une notice de sécurité jugée incomplète par un instructeur, le juge a considéré selon les dispositions des « *articles R. 123-14, R.123-19 et R.123-22 du CCH, dans leur rédaction alors en vigueur, que le permis de construire un bâtiment destiné à relever de la 5<sup>e</sup> catégorie des établissements recevant du public n'est pas soumis à la consultation préalable de la commission de sécurité prévue à l'article R 123-22 lorsque la construction envisagée ne comporte pas de locaux d'hébergement du public.* »

---

<sup>549</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, installateurs et exploitants sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les dispositions de la présente réglementation. A cet effet, ils font respectivement procéder pendant la construction et périodiquement en cours d'exploitation aux vérifications nécessaires par les organismes ou personnes agréés dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement.* »

<sup>550</sup> Conseil d'Etat, 10 et 9 sous-sections réunies, 4 février 2013, association « Robin des toits », Requête n° 335589, mentionnée aux tables du recueil Lebon.

Dans ce cas, il semblerait nécessaire que le législateur change le contenu de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié (notamment l'article PE 2 §3) afin que l'ensemble des articles AM s'appliquent à tous les ERP. Sans tenir compte du nombre de personnes reçues, l'emploi de certains matériaux devrait être interdit dans les petits établissements à cause de leur inflammabilité et de leur puissance fumigène et toxique.

De plus, pour renforcer la sécurité, l'article GN 12 de l'arrêté du 25 juin dispose que « *Les constructeurs, propriétaires, installateurs ou exploitants, suivant le cas, doivent être en mesure de justifier, notamment, lors des visites des commissions de sécurité et lors des vérifications techniques faites par les personnes ou organismes agréés, que les matériaux et éléments de construction qu'ils utilisent ont un classement en réaction ou en résistance au feu au moins égal aux classements fixés dans le règlement de sécurité* ». Cela devrait devenir une obligation pour tous.

Par voie de conséquence, comme pour avec les écoles maternelles, les crèches, les haltes garderies et les jardins d'enfants où le législateur interdit ce type d'activité (type R) dans les locaux situés en sous-sol <sup>(551)</sup>, le législateur devrait étendre cette mesure aux établissements des types P <sup>(552)</sup> et L <sup>(553)</sup>.

---

<sup>551</sup> Article R 1 §2a de l'arrêté du 4 juin 1982 modifié portant approbation des dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP types R et X), Journal officiel, 7 juillet 1982, numéro complémentaire, p. 6434 : « *Sont assujettis les établissements dans lesquels l'effectif total des utilisateurs (enfants, élèves, stagiaires, étudiants) est supérieur ou égal à l'un des chiffres suivants :*

a) *Écoles maternelles, crèches, haltes garderies et jardins d'enfants :*

- *sous-sol : l'installation de locaux accessibles aux élèves est interdite. »*

<sup>552</sup> Article P 1 §1 de l'arrêté du 21 juin 1983 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP types V et W), Journal officiel du 20 mai 1983, numéro complémentaire, p. 4759 : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux établissements spécialement aménagés pour :*

- *la danse (bal, dancing, etc.);*

- *les jeux (billards et autres jeux électriques ou électroniques) dans lesquels l'effectif du public est supérieur ou égal à l'un des chiffres suivants.*

- *20 personnes en sous-sol ...»*

<sup>553</sup> Article L 1 §1 de l'arrêté du 5 février 2007 modifié portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type L), Journal officiel n° 69, 22 mars 2007, p. 5222, texte n° 7 : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables, en fonction de l'effectif reçu, aux locaux désignés ci-après :*

c) *Salle de projection, salle de spectacles ;*

- *100 personnes en sous-sol [...] »*

Elle diminuerait certainement les risques encourus par le public dans un dancing ou une salle de spectacle et de concert, même utilisés temporairement et exceptionnellement, comme ce fut le cas à Rouen. L'existence des seuils bas à partir desquels les établissements ouverts au public sont classés ERP sont donc à redéfinir.

Enfin, il est impératif que le législateur supprime l'absence de visite d'une commission de sécurité pour les ERP classés en 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil. Elle donnerait aux maires un avis technique. D'ailleurs, le classement d'un ERP en 5<sup>ème</sup> catégorie ne peut relever que d'un avis d'une commission de sécurité comme cela est prévu dans les textes <sup>(554)</sup>. Pourrait être cependant simplifié le dossier proposé à l'étude, car les prescriptions édictées à un chef d'établissement par la commission de sécurité compétente restent trop souvent exhaustives.

### **Sous-section C) L'absence de correction de la législation**

En France, le droit opposable aux ERP présente une lacune liée au retard dans la mise à jour de sa législation. En effet, les consolidations, modifications ou abrogations des textes législatifs codifiés dans le code de la construction et de l'habitation nécessitent la refonte de certains articles des décrets et des arrêtés réglementant la sécurité contre les risques d'incendie et de panique. Mais ponctuellement, du fait de la volonté politique d'opposer aux administrés un droit exhaustif et compte tenu du travail de contrôle que cela impose, le législateur reste assez laxiste sur ce point.

Par exemple, sont toujours consultables de nombreux articles du règlement de sécurité approuvé par l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(555)</sup> et par celui du 22 juin 1990 modifié <sup>(556)</sup>. Pourtant, ils ont été abrogés. De même, des normes françaises ne s'appliquent plus mais sont

---

<sup>554</sup> Article 1.1.1 §b de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : « *La consultation de la commission prévue par les règlements en vigueur est obligatoire avant la prise d'un acte administratif. Il s'agit le plus souvent de dossiers individuels relatifs à des établissements. Les règlements techniques ne doivent pas, à cette occasion, faire l'objet d'une interprétation extensive. Le rapporteur de la commission qui reçoit du maire un dossier d'E.R.P. le soumet à l'avis de la commission; celle-ci propose à l'autorité de police le classement à partir du rapport du service instructeur.* »

<sup>555</sup> Règlement de sécurité contre l'incendie applicable aux établissements recevant du public du 1<sup>er</sup> groupe (quatre première catégorie).

<sup>556</sup> Arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type PE, PO, PU, PX), Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.

toujours mentionnées. Il s'agit bien là de négligence dans la mise à jour des dispositions réglementaires. Parfois, les conséquences sont graves et l'absence de mise à jour de textes importants, mais non opposables aux ERP, entravent l'application du droit. Ce laisser-aller est souvent source d'erreurs dont pâtissent les acteurs de la sécurité car celle-ci repose sur le respect de la hiérarchie des normes inscrites.

Le même problème se pose avec les circulaires qui font référence à des dispositions réglementaires, modifiées par la suite. Elles aussi ne sont jamais mises à jour. Cependant, bien qu'elles ne soient plus hors de la compétence du législateur, elles sont présumées apporter les détails nécessaires pour l'application du droit. Certes, « *nul n'est censé ignorer la loi* », toutefois peu de citoyens la connaissent réellement et pour eux, les documents qui portent le logo du ministère de l'Intérieur sont indiscutables, ils entrent dans le cadre de la loi.

D'autres exemples illustrent encore ces négligences. Ainsi, en l'état actuel du droit, l'article 45 du décret du 8 mars 1995 modifié <sup>(557)</sup> relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité fait référence à l'article R.123.23 du code de la construction et de l'habitation. Or, celui-ci a été abrogé par le décret n° 2007-1327 du 11 septembre 2007 <sup>(558)</sup>. Depuis dix ans, l'article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation remplace à lui seul les articles R.123-22, 23, 24, 25 et 26 de ce code, bien que ceux-ci continuent à être cités dans la législation opposable aux ERP.

De même, depuis la publication du décret n° 2014-597 du 6 juin 2014 prévoyant la prorogation des commissions administratives consultatives du ministère de l'Intérieur, la commission centrale de sécurité n'y figure plus. Cependant, les articles R.123-29, 30, 31, 32,

---

<sup>557</sup> Article 45 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité modifié, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *En application de l'article 4 du présent décret, lors du dépôt de la demande de permis de construire prévu à l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme ou de l'autorisation de travaux prévue à l'article R. 123-23 du code de la construction et de l'habitation, le maître d'ouvrage s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de la construction et de l'habitation, notamment celles relatives à la solidité. Cet engagement est versé au dossier et la commission en prend acte.* »

<sup>558</sup> Section 3 du décret du 8 mars 1995 modifié qui concerne l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement a été abrogée et remplacée par le décret n° 2007-1327 du 11 septembre 2007 relatif à la sécurité et à l'accessibilité des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, modifiant le code de la construction et de l'habitation et portant diverses dispositions relatives au code de l'urbanisme, Journal officiel n° 211, 12 septembre 2007, p. 14980, texte n° 3.



33, 36 et 42 du code de la construction et de l'habitation <sup>(559)</sup> relatifs aux commissions de sécurité, mentionnent encore sa composition, ses attributions et ses compétences. Peut-être est-ce parce que cette abrogation a suscité beaucoup de remous, en effet elle a créé un vide administratif dans l'avancée de certaines affaires, notamment celles mentionnées dans l'article R.123-36 de ce code. En effet, celui-ci dispose que « *la commission départementale propose au représentant de l'Etat dans le département le renvoi au Ministre de l'Intérieur des dossiers pour lesquels il apparaît opportun de demander l'avis de la commission centrale de sécurité.*

L'arrêté du 20 octobre 2014, quant à lui, portant modification du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, a modifié l'article GE 4 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, relatif à la fréquence des visites périodiques des sites et des établissements des 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup>, et 4<sup>ème</sup> catégories (***document annexe 7***). Toutefois, leur périodicité pour les établissements spéciaux n'a pas été corrigée dans les différents arrêtés les concernant. En conséquence, sans cet oubli, les articles CTS 50, SG 24, OA 4, REF 6, PS 33 et GA 10 auraient dû être modifiés par le législateur afin d'imposer une nouvelle périodicité entre les passages de la commission sécurité compétente dans les établissements concernés.

De ce fait, à cause de cette carence, certains établissements comme les chapiteaux, tentes et structure (CTS) à implantation prolongée ou les gares sont soumis à des visites périodiques, plus fréquente que pour tous les autres ERP.

Il existe un autre dysfonctionnement. A ce jour, les hôtels, les écoles, les maisons de retraite ou les hôpitaux classés dans les quatre premières catégories sont visités tous les trois ans <sup>(560)</sup>. La périodicité des visites périodiques des gares est fixée à deux ans pour les établissements classés en 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> catégories et trois pour ceux de la 3<sup>ème</sup> et

---

<sup>559</sup> Règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public France Sélection, Collection commentée, 28<sup>ème</sup> édition, p. 28 et 29.

<sup>560</sup> Article GE 4 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408, Livre deuxième - « Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories ». Titre premier - « Dispositions générales ». Chapitre premier – « Généralités ». Paragraphe 1 - « *Visites périodiques* ».

4<sup>ème</sup> catégorie <sup>(561)</sup>. Or, l'article CTS 50 de l'arrêté du 23 janvier 2005 modifié dispose toujours que « *les établissements doivent être visités par la commission sécurité lors des extensions et, en outre, suivant la fréquence ci-dessous :*

- 1<sup>ère</sup> catégorie: *une fois par an ;*
- 2<sup>ème</sup> catégorie: *une fois tous les deux ans ;*
- 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> catégories: *une fois tous les trois ans. »*

Les normes, elles aussi, ne sont pas souvent mises à jour, ce qui entraîne des incohérences. Ainsi, l'article PE 26 §3 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié dispose que « *lorsqu'un appareil ou un dispositif d'extinction n'est pas apparent, il doit être signalé par un panneau conforme aux signaux normalisés d'indication de localisation d'un équipement de lutte contre l'incendie ou d'un autre moyen d'alarme ou d'alerte définis à la norme NF X 08-003 relative aux couleurs et signaux de sécurité* ». Cette norme figure toujours, bien qu'elle ait été abrogée et remplacée en juin 2011 par la norme EN ISO 7010 qui s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014 <sup>(562)</sup>. L'article MS 72 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(563)</sup> n'a pas, lui non plus, été rectifié.

Pour que la législation soit efficace, il conviendrait tout d'abord de corriger les erreurs existantes. Pour cela, il serait opportun de créer une commission chargée, entre autres, de la relecture de la législation relative à la sécurité dans les ERP et de la rectifier le cas échéant. Sa mission consisterait à relire, corriger, répertorier et classer les textes officiels mais aussi à recenser, trier puis mettre à jour les circulaires d'application ou explicatives.

---

<sup>561</sup> Article GA 10.2 de l'arrêté du 24 décembre 2004 modifié, Journal officiel n° 18, 2 janvier 2005, p. 1179, texte n° 7.

<sup>562</sup> Arrêté du 2 août 2013 modifiant l'arrêté du 4 novembre 1993 relatif à la signalisation de sécurité et de santé au travail, Journal Officiel n° 0015, 18 janvier 2014, p. 919, texte n° 31.

<sup>563</sup> Article MS 72 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Des pancartes indicatrices de manœuvre doivent être placées bien en évidence à proximité des appareils, des barrages et des mises en œuvre. Lorsqu'un appareil ou un dispositif n'est pas apparent, il doit être signalé par un panneau conforme aux signaux normalisés d'indication de localisation d'un équipement de lutte contre l'incendie ou d'un autre moyen d'alarme ou d'alerte définis à la norme NF X 08-003 relative aux couleurs et signaux de sécurité.* »

L'objectif final serait de supprimer tout ce qui est dépassé et obsolète. Pour les textes restants, après leur mise à jour, leur nombre et de la diversité des sujets traités imposeraient qu'ils soient regroupés dans un recueil consultable pour information via les Préfectures sur le portail internet officiel du ministère de l'Intérieur.

Enfin, il faudrait préciser l'applicabilité des règles. En effet, désormais, il n'est pas possible de faire référence à des normes techniques en précisent « norme française » ou « norme européenne ». Les articles portant sur les dispositions réglementaires précisant que ce sont des termes génériques comme : « conformes à la norme en vigueur », qui doivent être employés. De plus, le portail internet du ministère de l'Intérieur devrait comporter une rubrique présentant les normes en vigueur et consultables par tous. Pour faciliter les recherches, chacune d'entre elles seraient désignée par un numéro ou des mots clés.

Ce travail devrait être suivi de la mise à jour régulière des rubriques sur le site du ministère de l'Intérieur.

#### **Sous-section D) L'existence de vides juridiques**

En application des dispositions de l'article R.123-5 du code de la construction et de l'habitation, les personnes intervenant dans la construction d'un ERP sont responsables de l'emploi des matériaux répondant aux normes en vigueur pour leur réaction et résistance au feu. La législation impose que « *les matériaux et les éléments de construction employés tant pour les bâtiments et locaux que pour les aménagements intérieurs doivent présenter, en ce qui concerne leur comportement au feu, des qualités de réaction et de résistance appropriées aux risques courus. La qualité de ces matériaux et éléments fait l'objet d'essais et de vérifications en rapport avec l'utilisation à laquelle ces matériaux et éléments sont destinés. Les constructeurs, propriétaires, installateurs et exploitants sont tenus de s'assurer que ces essais et vérifications ont eu lieu* »<sup>(564)</sup>.

---

<sup>564</sup> Article R123-5 du code de la construction et de l'habitation.

Toutefois, l'application définitive des normes européennes harmonisées portant sur le comportement au feu des produits de construction présente un vide juridique. Après une période de transposition <sup>(565)</sup> prévue jusqu'en 2014 <sup>(566)</sup>, les normes françaises auraient dû être abandonnées et remplacées par d'autres européennes attestant des performances des produits. Cependant, aucun texte n'a été publié pour officialiser la décision que les Euro-classes et les Euro-codes remplaçaient définitivement les anciennes normes en vigueur en France ni dans les autres Etats membres de l'Union Européenne. De ce fait, les citoyens sont victimes d'une impossibilité de bénéficier du droit le plus approprié en la matière.

Pour ce qui touche la sécurité, l'arbitrage du législateur européen indique que les mesures harmonisées, prises il y a une dizaine d'années, tendent vers le même but. En effet, en comparant le droit applicable dans les pays membres de l'Union Européenne, nous constatons que tous se sont fixés comme objectif prioritaire, en cas d'incendie, d'assurer la sauvegarde du public reçu et pour cela, de disposer d'un nombre de sorties suffisant pour évacuer les lieux. Deux points particuliers concourent à faciliter l'évacuation des personnes et l'intervention des secours.

Le premier concerne la gestion des fumées dégagées par le foyer. Elle repose sur les critères de comportement au feu des matériaux <sup>(567)</sup> lorsqu'ils sont soumis aux effets d'un

---

<sup>565</sup> Transposition : « acte obligatoire par lequel un Etat membre de l'Union Européenne insère dans son système juridique une règle de droit demandée pour remplir les objectifs d'une directive de l'Union Européenne. »

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Transposition\\_\(droit\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Transposition_(droit))

<sup>566</sup> Article 5 de l'arrêté du 14 mars 2011 modifiant l'arrêté du 22 mars 2004 modifié relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrages : « Dans un délai de trois ans à compter de la date de publication du présent arrêté, l'un ou l'autre des référentiels suivants cités en annexe 2 peut être utilisé : les Euro codes et leurs annexes nationales respectives indiquant leurs conditions d'application ; les normes nationales de la série P 92. Après ce délai, les normes nationales de la série P 92 et la méthode relative au « plancher béton avec bac acier collaborant » ne sont plus applicables », Journal Officiel n° 0076, 31 mars 2011, p. 5604, texte n° 26.

<sup>567</sup> Article AM 1§1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « Pour éviter, dans un local ou un dégagement accessible au public, le développement rapide d'un incendie qui pourrait compromettre l'évacuation, les revêtements, (Arrêté du 24 septembre 2009) « les parois intérieures finies (parois y compris leurs finitions), l'agencement, le gros mobilier et la décoration » doivent répondre, du point de vue de leur réaction au feu, aux dispositions du présent chapitre. »

incendie normalisé <sup>(568)</sup>. Ce n'est donc pas un hasard si ce problème a fait l'objet du premier processus d'harmonisation des dispositions réglementaires instauré par le Parlement Européen.

Le second porte sur le désenfumage des locaux sinistrés <sup>(569)</sup>. Qu'il soit naturel ou mécanique <sup>(570)</sup>, le législateur a pris en compte son importance en imposant des dispositions réglementaires opposables aux ERP du 1<sup>er</sup> groupe <sup>(571)</sup> et à ceux classés en 5<sup>ème</sup> catégorie <sup>(572)</sup>. Toutefois, la législation présente un vide juridique pour certains ERP car les dispositions réglementaires en vigueur pour le désenfumage ne permettent pas d'atteindre

---

<sup>568</sup> Feu normalisé : « Bien que chaque incendie soit différent, le développement d'un incendie peut se décrire bien. Le nombre de paramètres susceptibles d'influer sur un incendie est toutefois très important. Il est toutefois utile de se référer à des scénarios déterminés afin de pouvoir par exemple comparer entre eux les comportements de matériaux ou de constructions. Le scénario le plus connu est la courbe normalisée de température-temps, laquelle est précisée, avec de légères différences, dans les normes ISO 834, NBN 713-020 (BE) et EN 1363-1 (EU). »

Site : [http://rockwood.be:services:physique+du+b%C3%A2timent/protection+incendie/qu'est-ce+qu'un incendie-c7-/feu+normalis%C3%A9](http://rockwood.be:services:physique+du+b%C3%A2timent/protection+incendie/qu'est-ce+qu'un+incendie-c7-/feu+normalis%C3%A9)

<sup>569</sup> Article DF 1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Le désenfumage a pour objet d'extraire, en Sommaire d'incendie, une partie des fumées et des gaz de combustion afin de maintenir praticables les cheminements destinés à l'évacuation du public. Ce désenfumage peut concourir également à :*

- limiter la propagation de l'incendie ;
- faciliter l'intervention des secours. »

<sup>570</sup> Article DF 3 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Le désenfumage peut se réaliser naturellement ou mécaniquement suivant l'une des méthodes suivantes : fumées ; soit par différence de pressions entre le volume à protéger et le volume sinistré mis en dépression relative ; soit par combinaison des deux méthodes ci-dessus. »*

<sup>571</sup> Article DF 4 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux types d'établissements visés au titre II, livre II, du règlement de sécurité. Elles concernent :*

- la mise à l'abri des fumées ou le désenfumage des escaliers ;
- le désenfumage des circulations horizontales ;
- le désenfumage des locaux.

*Ces dispositions, le cas échéant, sont précisées par les dispositions particulières propres à chaque type d'établissement. L'instruction technique relative au désenfumage dans les établissements recevant du public décrit les différentes solutions de désenfumage. »*

<sup>572</sup> Article PE 14 §1 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type PE, PO, PU, PX), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Les salles situées en rez-de-chaussée et en étage de plus de 300 m<sup>2</sup> et celles de plus de 100 m<sup>2</sup> situées en sous-sol doivent comporter en partie haute et en partie basse une ou plusieurs ouvertures communiquant avec l'extérieur soit directement, soit par l'intermédiaire de conduits. »*

l'objectif recherché. Ce sont des établissements du 1<sup>er</sup> groupe présentant des caractéristiques de conception architecturales originales. Leur dossier a été accepté sans tenir compte de la protection des personnes, en cas d'incendie.

Pour accélérer les secours, en l'état actuel du droit, l'article CO 3§1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié dispose que « *chaque bâtiment, en fonction de sa hauteur et de l'effectif du public reçu, doit avoir une ou plusieurs façades accessibles, desservies chacune par une voie ou un espace libre [...]* ». Pour respecter cette obligation, certains concepteurs ont fait le choix de doter les façades accessibles des ERP de châssis fixes, comme l'autorisent les dispositions de l'article CO 3 §3 <sup>(573)</sup> du même arrêté. Le nombre de baies ouvrantes accessibles <sup>(574)</sup> aux sapeurs-pompiers pour atteindre un étage sinistré est limité. C'est pourquoi, lorsqu'elles sont exigées, ces façades sont dites aveugles et la législation impose qu'elles soient « ... *munies de baies accessibles répondant aux caractéristiques suivantes :*

- *hauteur : 1,80 mètre au minimum ;*
- *largeur : 0,90 mètre au minimum ;*
- *distance entre baies successives situées au même niveau : de 10 à 20 mètres ;*
- *distances minimales de 4 mètres mesurées en projection horizontale entre les baies d'un niveau et celles des niveaux situés immédiatement en dessous et en dessous ;*
- *les panneaux d'obturation ou châssis doivent pouvoir s'ouvrir et demeurer toujours accessibles de l'extérieur et de l'intérieur. Ils doivent être aisément repérables de l'extérieur par les services de secours. »*

Cependant, il en résulte un problème pour le désenfumage. Il est techniquement impossible, en cas d'incendie, de désenfumer naturellement les locaux de ces ERP, d'autant plus que, techniquement, le législateur n'a pas imposé l'installation systématique d'un désenfumage mécanique dans les circulations horizontales.

---

<sup>573</sup> Article CO 3§3 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *les façades aveugles ou munies de châssis fixes, qui font partie du nombre de façade accessibles exigées doivent être dotées de baies accessibles ...* »

<sup>574</sup> Article CO 3§3 l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : Baie accessible : « *toute baie ouvrante permettant d'accéder à un niveau recevant du public et présentant les dimensions minimales suivantes : hauteur 1,30 m, largeur 0,90 mètre.* »

Les risques sont importants pour la survie de personnes présentes. En cas d'impossibilité d'évacuer les locaux ou le niveau sinistrés, elles n'ont aucun moyen de signaler leur présence depuis une fenêtre et plus de 80 % de personnes sont décédées <sup>(575)</sup> après avoir inhalé des fumées toxiques. Le législateur ne peut donc pas ignorer le danger des fumées d'incendie que dépendent directement du comportement au feu des matériaux utilisés. Il doit imposer aux constructeurs de veiller à ce que ceux-ci soient conformes aux normes fixées, leur responsabilité peut être engagée si ce n'est pas le cas.

Face au vide juridique relatif à l'impossibilité technique de désenfumer les locaux ou niveaux de certains ERP, il serait nécessaire qu'un administré interroge, par l'intermédiaire d'un parlementaire, le Gouvernement en séance hebdomadaire, comme le permet la Constitution de 1958 <sup>(576)</sup>. Les questions orales sont les instruments parlementaires les plus directs et les plus anciens de contrôle de l'activité du gouvernement. Après la réponse donnée par le Ministre de l'Intérieur et la confirmation de cette défaillance du droit, les dispositions réglementaires relatives au désenfumage des établissements dotés de façades aveugles devront être rectifiées.

Sur ce point, en Europe, le marquage C.E est obligatoire pour pouvoir utiliser des produits de construction importés. L'arrêté interministériel de transposition des Euro-classes a été publié en France en 2002 <sup>(577)</sup> et a été suivi en 2004 par celui relatifs aux Euro-codes <sup>(578)</sup>. Au niveau national, le règlement de sécurité contre l'incendie traite des « Aménagements

---

<sup>575</sup> Pourquoi les fumées d'incendie tuent ? : « ... la dégradation des matériaux lors d'un feu produit de la chaleur, des fumées, des gaz toxiques et une raréfaction de l'oxygène dans l'air ambiant en espace clos. C'est la conjonction de ces facteurs qui fait la gravité des victimes d'incendie. »

<sup>576</sup> Site : <http://www.defifeu.fr/connaitre-les-risques-incendie/pourquoi-les-fumees-incendie-tuent>  
Article 48, dernier alinéa de la Constitution de 1958 renforcé par les révisions constitutionnelles de 1995 et de 2008. Désormais, « une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires, [...] est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. »

<sup>577</sup> Arrêté du 21 novembre 2002 modifié relatif à la réaction au feu des produits de construction et d'aménagement. Journal officiel du 31 décembre 2002, p. 22126, texte n° 12.

<sup>578</sup> Arrêté du 22 mars 2004 modifié relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrages, Journal officiel n° 78 du 1er avril 2004, p. 6328, texte n° 4.

intérieurs, décorations et mobiliers »<sup>(579)</sup>. Ce chapitre précise que c'est le lieu d'utilisation qui différencie et détermine les classements exigés pour les matériaux installés.

La même volonté politique de construire une Europe économique unifiée<sup>(580)</sup>, et de rendre crédible le marquage C.E<sup>(581)</sup> réclame la reconnaissance des performances du comportement au feu des produits de construction portant sur « *l'harmonisation des réglementations techniques au niveau européen* »<sup>(582)</sup>. C'est dans ce but que les normes de conception, de fabrication, de calcul et les procédures des essais normatifs des produits et des éléments de construction ont été harmonisées.

Plus précises sur les dangers encourus, ces règles européennes ont eu des répercussions sur les procédés de fabrication, les protocoles des tests de conformité en laboratoire, les résultats des essais de notation, les règles d'installation et l'information des hommes de l'art.

---

<sup>579</sup> Article AM 1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Paragraphe 1. Pour éviter, dans un local ou un dégagement accessible au public, le développement rapide d'un incendie qui pourrait compromettre l'évacuation, les parois intérieures finies (parois y compris leurs finitions), l'agencement, le gros mobilier et la décoration doivent répondre, du point de vue de leur réaction au feu, aux dispositions du présent chapitre. Paragraphe 2. Cette caractéristique de comportement au feu fait l'objet de deux classifications distinctes : - l'une s'exprime en termes de classes et s'applique aux produits de construction dès lors qu'ils relèvent d'une famille objet d'une spécification technique harmonisée ; cette classification est donnée à l'annexe 1 de l'arrêté du 21 novembre 2002 modifié relatif à la réaction au feu des produits de construction et d'aménagement et fait l'objet de la norme NF EN 13501-1 (9 / 2007) ; - l'autre s'exprime en termes de catégories ; elle s'applique aux matériaux d'aménagement, de décoration et à ceux qui constituent le gros mobilier ; cette classification est donnée à l'annexe 2 de l'arrêté précité et fait l'objet de la norme NF P 92-507 (2 / 2004). Lorsqu'il n'existe pas de spécification technique harmonisée applicable à une famille donnée de produits de construction, la performance de réaction au feu des produits de cette famille peut être établie selon l'une ou l'autre des classifications précitées. Paragraphe 3. Sauf pour les classements A1, A1FL, A2, A2FL, pour lesquels certains essais sont réalisés sur les constituants d'un même produit non homogène pris séparément, les éprouvettes sur lesquelles les essais sont réalisés sont représentatives de l'usage final du produit de construction considéré, lorsqu'il s'agit d'évaluer la performance des parois. »*

<sup>580</sup> Article 28 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne: « *1. L'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur, conformément aux dispositions pertinentes des traités. 2. Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités. 3. Le Conseil, sur proposition de la Commission, définit les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés. »*

<sup>581</sup> Règlement de l'Union Européenne (UE) n° 305 / 2011 portant sur la libre circulation des produits portant sur le marquage CE : « *Pour permettre au marché unique des produits de construction de fonctionner correctement, des normes européennes harmonisées ont introduit un « langage technique commun » servant à exprimer et définir la performance de ces produits. Si un État membre exige que des produits couverts par une norme harmonisée subissent des essais supplémentaires, bien qu'ils portent le marquage CE, il crée des entraves aux échanges à l'intérieur du marché unique. »*

<sup>582</sup> Site : [www.entreprises.gouv.fr/libre-circulation-marchandises](http://www.entreprises.gouv.fr/libre-circulation-marchandises)



Elles se sont imposées et les produits ou les matériaux de construction classés selon les seules normes françaises ne sont plus commercialisés en Europe. Pour les exporter et obtenir le label CE, ils doivent passer les nouveaux tests de performance au feu, pratiqués dans des laboratoires accrédités <sup>(583)</sup>.

Certains pays ont retardé volontairement l'application des directives de l'Union Européenne et la promulgation des nouvelles normes portant sur les Euro-codes (*document annexe 8*) et les Euro-classes (*document annexe 9*). Pour cela, ils ont opté pour une période d'adaptation limitée dans le temps et ont maintenu l'application des normes existantes avant de prendre en compte des nouvelles. Par facilité, toutefois, certains pays, dont la France, maintiennent cette période transitoire encore aujourd'hui.

Malgré ces réticences, cette nouvelle normalisation constitue le socle légal à respecter mais ce n'est pas le seul. La souveraineté nationale demeure, les législateurs restent maîtres des orientations qu'ils comptent donner à leur droit, notamment sur les moyens à utiliser pour atteindre les objectifs. Par exemple, un Etat peut interdire dans les ERP l'utilisation de moquettes posées au sol parce qu'elles ne sont pas incombustibles (c'est-à-dire A1-s1-d0 selon le classement en Euro-classe). Même si ce produit est étiqueté CE et accepté dans les pays membres, il peut être refusé du fait des dispositions réglementaires spécifiques au pays concerné.

Ainsi, la France impose des règles spécifiques. Règlementairement <sup>(584)</sup>, une moquette posée au sol dans les circulations horizontales d'un ERP doit avoir un classement en réaction au feu M4, un tissu tendu posé en revêtement mural M2 et les dalles d'un faux plafond M0 ou M1. Selon ces règles, pour disposer d'un même niveau de sécurité, les produits étiquetés CE importés sur le territoire national devraient prouver leur équivalence avec ceux répondant aux normes françaises. Cependant, ce n'est pas souvent le cas car les constructeurs négligent cette obligation.

---

<sup>583</sup> Arrêté du 5 février 1959 portant agrément des laboratoires d'essais sur le comportement au feu des matériaux, Journal officiel, 14 février 1959, p. 1989. Les plus connus en France sont :

- Le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment - (CSTB) ;
- L'Institut Français du Textile et de l'Habillement - (IFTH) ;
- Le Laboratoire National de Métrologie et d'Essais - (LNE) ;
- Le Laboratoire de la Préfecture de Police, situé à Paris - (LPP).

<sup>584</sup> Arrêté du 21 novembre 2002 relatif à la réaction au feu des produits de construction et d'aménagement, Journal officiel, 31 décembre 2002, p. 22126, texte n° 12.

De plus, il est souvent difficile de faire correspondre les normes françaises et européennes. Techniquement, les sigles « M0, M1, M2, M3 ou M4 »<sup>(585)</sup> ne permettent pas de mettre en concordance les matériaux répondant aux normes françaises (NF) et ceux normalisés Euro-classes (CE), alors que la lecture inverse est possible.

En effet, pour le classement européen, trois nouveaux critères importants pour la sécurité s'ajoutent aux tests réalisés. Ils concernent la rapidité de développement du feu dès lors que les matériaux sont combustibles, la quantité de fumée dégagée (Smoke) ainsi que la production ou pas de gouttes enflammées (Drop).

Il en est de même pour ce qui concerne la résistance au feu des éléments de construction. Il est techniquement impossible d'établir une équivalence avec un classement en Euro-codes. D'une part, les tests réalisés pour obtenir la norme CE sont plus précis et peuvent associer un élément testé à un, deux ou trois des critères de résistance au feu traditionnel. D'autre part, en France, les éléments testés sont classés indépendamment sous les sigles « SF, PF, CF »<sup>(586)</sup> signifiant stable au feu, pare-flammes ou coupe-feu. A la suite de ces

---

<sup>585</sup> Arrêté du 21 novembre 2002 modifié relatif à la réaction au feu des produits de construction et d'aménagement. Journal Officiel du 31 décembre 2002, p. 22126, texte n° 12.

Selon les normes françaises le classement se fait selon 5 possibilités en fonction de leur combustibilité, de la quantité de chaleur dégagée à la combustion et de la présence ou pas de gaz inflammables. Un procès-verbal de classement au feu était établi avec une validité de cinq ans, il mentionne l'identité du produit et son classement, qui peut être :

- M 0 : matériaux incombustibles (pierres, ciment, tuiles, verre, ...),
- M 1 : matériaux non inflammables (PVC, polyester, ...),
- M 2 : matériaux difficilement inflammables (moquettes murales, ...),
- M 3 : matériaux moyennement inflammables (laine, bois lamellé-collé, ...),
- M 4 : matériaux facilement inflammables (papier peint, moquettes en fibres mélangées, tissus tendus, ...).

<sup>586</sup> Arrêté du 22 mars 2004 modifié relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrages, Journal Officiel n° 78, 1er avril 2004, p. 6328, texte n° 4.

Selon les normes françaises le classement se fait selon le temps et les conditions pendant lesquelles les éléments de construction peuvent jouer leur rôle dans le bâtiment malgré l'action d'un incendie.

Les classements français sont les suivants :

- SF : Stable au feu,
- PF : Pare flammes,
- CF : Coupe-feu.

essais, pour chaque produit, un Document Technique Unifié (DTU) <sup>(587)</sup> est établi. Il devient sa fiche d'identité et de sécurité approuvée sur le marché de bâtiment français.

Il est indéniable que les produits estampillés CE sont une meilleure preuve de l'efficacité des éléments de construction.

Bien que la France soit réticente à abandonner ses propres réglementations même après plus de dix ans de délai de transposition, le Parlement Européen se doit de légiférer et d'imposer l'abandon des normes françaises relatives à la réaction et à la résistance au feu des matériaux de construction. *Il* exiger l'adaptation des normes européennes portant sur le comportement au feu des produits et des éléments de construction. Cette attitude de la France prouve que les actions menées par la Commission Européenne pour encourager les Etats membres à utiliser ces normes (par exemple la recommandation 2003/887/CE du 11 décembre 2003 <sup>(588)</sup>) n'ont pas eu de résultats significatifs. Il est pourtant urgent que les normes européennes harmonisées s'appliquent définitivement, si l'on considère le nombre de personnes qui chaque année décèdent par intoxication des fumées, en France comme ailleurs en Europe.

D'autres singularités du droit opposable aux ERP apparaissent lorsqu'il ne s'agit plus de l'appliquer à des établissements à construire mais à des bâtiments existants, anciens ou avec des modes d'exploitation particuliers. D'ailleurs le traitement des dossiers met en évidence les difficultés rencontrées par leurs instructeurs, les autorités de police et même les exploitants d'ERP pour adopter ce droit. En effet, il ne s'agit plus de traiter, gérer ou se prononcer en application de la législation sous sa forme la plus académique mais de tenir compte des réalités concrètes.

---

<sup>587</sup> « Les DTU (Documents Techniques Unifiés) sont des documents qui réunissent l'ensemble des règles de mise en œuvre et des règles de calcul pour les travaux du bâtiment. Ces documents de référence, qui représentent un gage de respect des « règles de l'art », s'adressent aussi bien aux maîtres d'ouvrage, aux maîtres d'œuvre, aux entreprises, qu'aux experts en cas de litige. Les DTU qui sont le fruit d'une coopération entre professionnels de la construction et l'AFNOR (Association Française de Normalisation) sont publiés par le CSTB (Centre Scientifique des Techniques du Bâtiment). Depuis 1989, les DTU font partie des normes françaises NF ; ainsi, à chaque DTU correspond un numéro de norme NF. » .

<sup>588</sup> Site : [www.urcaue-idf.archi.fr/abcdaire/imprimer.php?fiche=344](http://www.urcaue-idf.archi.fr/abcdaire/imprimer.php?fiche=344)  
Recommandation de la commission 2003/887/CE du 11 décembre 2003 sur la mise en œuvre et l'utilisation des Euro codes pour les ouvrages de construction et les produits de construction structuraux. Journal Officiel de l'Union Européenne du 19 décembre 2003.

## **Section 2 : La mauvaise utilisation de la règle pour les cas particuliers**

Le modèle du droit français opposable aux ERP s'est construit sur la base d'une première législation publiée en 1941. Après son abrogation, deux autres ont suivi en 1954 et 1965 pour être annulées à leur tour. La législation en vigueur est constituée de textes codifiés, regroupés dans une partie législative du code de la construction et de l'habitation <sup>(589)</sup> et une partie réglementaire énonçant les dispositions applicables aux établissements classés dans le 1<sup>er</sup> groupe <sup>(590)</sup> ainsi que ceux en 5<sup>ème</sup> catégorie avec des locaux à sommeil <sup>(591)</sup>.

Pour plus de clarté, l'article R.123-12, 3<sup>ème</sup> alinéa, dispose que « *Le règlement de sécurité comprend des prescriptions générales communes à tous les établissements et d'autres particulières à chaque type d'établissement. Il précise les cas dans lesquels les obligations qu'il définit s'imposent à la fois aux constructeurs, propriétaires, installateurs et exploitant ou à certains de ceux-ci seulement.* »

Cependant, les situations particulières rendent les dossiers des ERP existants parfois difficiles à analyser. Ils peuvent en outre être parfois complexifiés par les préventionnistes volontairement, ou involontairement, car ils appliquent sans nuance la dernière réglementation. Pourtant les dispositions de l'article GN 10 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié pris en application de l'article R.123-12 du code de la construction et de l'habitation rappellent le principe de non-rétroactivité des règles nouvelles et en fixent ses limites : « *l'exception des dispositions à caractère administratif, de celles relatives aux contrôles et aux vérifications techniques ainsi qu'à l'entretien, le présent règlement ne s'applique pas aux établissements existants* ».

Ce qui complique encore l'application de cette mesure, ce sont les deux dispositions d'exception prises par le législateur disposant que « *lorsque des travaux de remplacement d'installation, d'aménagement ou d'agrandissement sont entrepris dans ces établissements, les dispositions du présent règlement sont applicables aux seules parties de la construction ou*

---

<sup>589</sup> Articles R.123-1 à R.123-55 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>590</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>591</sup> Arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type PE, PO, PU, PX), Chapitres III, IV et V, Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.

*des installations modifiées. Toutefois, si ces modifications ont pour effet d'accroître le risque de l'ensemble de l'établissement, notamment si une évacuation différée est rendue nécessaire, des mesures de sécurité complémentaires peuvent être imposées après avis de la commission de sécurité. »<sup>(592)</sup>*

Ce texte ne se veut pas drastique. Il précise en effet que les visites de sécurité, qu'elles soient périodiques, de contrôle et inopinées, effectuées par la commission de sécurité compétente, ont pour but notamment « *de suggérer les améliorations ou modifications qu'il y a lieu d'apporter aux dispositions et à l'aménagement desdits établissements dans le cadre de la présente réglementation et d'étudier dans chaque cas d'espèce les mesures d'adaptation qu'il y a lieu d'apporter éventuellement aux établissements existants.* »<sup>(593)</sup>

Afin de comprendre les difficultés rencontrées pour appliquer ou adapter les dispositions relevant des réglementations successives, il convient d'analyser quelques cas particuliers où des différends sont apparus. Le plus souvent, ces complications viennent des dossiers nécessitant une adaptation de la règle applicable aux ERP existants ou de l'utilisation abusive de la procédure de dérogation pour ne pas respecter une disposition réglementaire. Elles peuvent être également dues à la gestion administrative complexe des groupements d'établissements ou à la difficulté de déterminer la limite de l'accompagnement des exploitants dont l'ERP est en « avis défavorable à la poursuite de l'exploitation ».

### **Sous-section A) Le référentiel applicable aux ERP existants**

Des multiples précisions ont été apportées aux textes, traduisant des évolutions ou des nouveautés techniques. Cependant, en complément du large champ d'interprétation que les textes offrent aujourd'hui, le droit mélange sans discernement toutes les dispositions réglementaires récentes ou anciennes prises par le législateur.

---

<sup>592</sup> Article GN 10 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>593</sup> Article R.123-48 du code de la construction et de l'habitation, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> tirets.

Dans ce cadre complexe, au-delà des différentes règles d'urbanisme opposables à un ERP en fonction de la date de sa construction <sup>(594)</sup>, les instructeurs de dossiers, lors d'une visite <sup>(595)</sup> et les responsables d'établissements, lorsque des travaux sont projetés dans une partie d'un établissement <sup>(596)</sup>, se heurtent à l'absence de lisibilité du droit. La première difficulté est souvent de déterminer le régime exact des travaux complémentaires à réaliser, notamment lorsque l'instructeur du dossier remet en cause le niveau général de la sécurité de l'établissement. En effet, le législateur n'a pas clairement défini la limite d'application du droit concernant les travaux de mise en conformité jugés nécessaires, les préventionnistes sont donc contraints de traiter ces affaires dans des conditions juridiques incertaines. Cependant, ils doivent assumer la responsabilité de leurs analyses et de leurs décisions.

Quelques précisions ont toutefois été apportées. Ainsi, les dispositions de l'article GN 10 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié prises en application de l'article R.123-12 du code de la construction et de l'habitation posent les bases essentielles. Dans cet article, le législateur rappelle le principe de non-rétroactivité des règles nouvelles et en fixe leurs limites : « *à l'exception des dispositions à caractère administratif, de celles relatives aux contrôles et aux vérifications techniques ainsi qu'à l'entretien, le présent règlement ne s'applique pas aux établissements existants* ».

De même, l'article R.123-54 de code de la construction et de l'habitation dispose clairement que « *les établissements existants qui sont établis et fonctionnent en conformité avec les dispositions des décrets, abrogés par le décret n° 73-1007 du 31 octobre 1973, ainsi que les projets de construction ou de mise en conformité déposés et acceptés par le maire avant le 1<sup>er</sup> mars 1974 sont réputés satisfaire aux prescriptions réglementaires.* »

---

<sup>594</sup> Article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation : « *Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public doivent être conformes aux règles de sécurité fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

<sup>595</sup> Articles R.123-1 à R.123-55 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>596</sup> Article R.123-3 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ; ces mesures sont déterminées compte tenu de la nature de l'exploitation, des dimensions des locaux, de leur mode de construction, du nombre de personnes pouvant y être admises et de leur aptitude à se soustraire aux effets d'un incendie.* »

De plus, le code de la construction et de l'habitation prévoit, pour les ERP existants, des procédures d'adaptation aux règles de sécurité. En effet, l'article GN 4 §2 du règlement de sécurité incendie dispose que « *certains établissements recevant du public et présentant des caractéristiques communes, non explicitement cités dans l'article GN 1, peuvent, en raison de leurs spécificités ou de leurs conditions d'exploitation, faire exceptionnellement l'objet de mesures adaptées, validées par la commission centrale de sécurité après présentation d'un cahier des charges.* »<sup>(597)</sup>

Cette disposition accorde une certaine liberté aux instructeurs des dossiers relatifs aux établissements existants. En conséquence, sans références réglementaires opposable, avec des approches particulières pour chaque cas et en se fondant sur leur expérience personnelle, ils jugent chaque situation. Pour cette raison, une grande disparité apparaît dans l'application de la législation pour les ERP et cette situation va à l'encontre du principe d'égalité du droit entre tous les citoyens.

Cette responsabilité personnelle qui incombe aux agents de la fonction publique instructeurs de ces dossiers pose un problème. Le législateur reste imprécis « *les établissements existants qui n'étaient pas assujettis à la réglementation antérieure ou qui ne répondaient pas aux dispositions de cette réglementation sont soumis aux prescriptions du présent chapitre, compte tenu des dispositions figurant à ce sujet dans le règlement de sécurité. Toutefois, lorsque l'application de cette réglementation entraîne des transformations immobilières importantes, ces transformations ne peuvent être imposées que s'il y a danger grave pour la sécurité du public.* »<sup>(598)</sup>

Ce libre arbitrage engage donc les responsabilités des membres de la commission de sécurité compétente et elles sont toujours recherchées en cas d'incendie. Lors d'un procès, en tant que conseillers techniques des maires, les sapeurs-pompiers sont souvent mis en cause. A ce titre, malgré les circonstances dramatiques qui les ont amenés à comparaître, les préventionnistes chargés de l'instruction du dossier doivent apporter au juge la preuve du bien-fondé de leur analyse et de la cohérence des mesures de sécurité préconisées.

---

<sup>597</sup> Article GN 4 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.

<sup>598</sup> Article R.123-55 du code de la construction et de l'habitation.

Le problème de l'égalité des citoyens devant la loi se pose souvent car une grande disparité existe entre les jugements rendus. Ceci est illustré par les verdicts rendus dans le procès concernant l'incendie de la clinique psychiatrique Saint-François d'Assise à Bruz, près de Rennes qui avait fait vingt morts le 25 juin 1993 <sup>(599)</sup>. En effet, sont à souligner les divergences entre la décision du juge administratif et celle prise par le tribunal correctionnel de Rennes à l'encontre des neuf prévenus, plus particulièrement pour les deux officiers sapeurs-pompiers poursuivis pour négligence (ils n'avaient pas réalisé de visite de sécurité) : « *la commission de sécurité du district n'a pas examiné les locaux depuis neuf ans* » <sup>(600)</sup>. En outre, une autre négligence lors de l'étude du permis de construire relatif à l'extension de l'établissement leur fut reprochée. En effet, des travaux de réhabilitation de la partie ancienne non conforme de l'ERP prévus au permis de construire ne devaient débiter qu'après l'achèvement du bâtiment extension et donc trop tard. « *Ils n'ont pas respecté leur «devoir de conseil» en se lançant dans des travaux d'agrandissement sans exiger la réalisation des équipements légaux indispensables* » <sup>(601)</sup>. Pourtant, les préventionnistes ont été relaxés par le tribunal administratif mais, compte tenu du chef d'inculpation <sup>(602)</sup>, ils ont été condamnés au pénal, à six mois de prison avec sursis <sup>(603)</sup>.

---

<sup>599</sup> Article « La clinique de Bruz a brûlé, la sécurité lui avait échappé ». Journal Libération du 13 juin 1996. Suite du procès des responsables du sinistre de 1993. « *L'absence de désenfumage et d'en cloisonnement de la cage d'escalier n'ont fait qu'accroître les conséquences de l'incendie et ont joué un rôle déterminant dans l'inhalation des gaz et des fumées par les victimes* », a expliqué le juge. *Après un tel préambule, l'étude des règles de sécurité applicables à ce type d'établissement et la manière dont la clinique Saint-François d'Assise et les autorités compétentes ont pu s'en accommoder n'en sont apparues que plus consternantes.* »

<sup>600</sup> Article du journal l'Humanité du 11 juin 1996 - Neuf prévenus pour un incendie qui avait fait 20 morts à Bruz.

<sup>601</sup> Maître LARZUL, l'avocat d'une des familles endeuillées, affirme: « *On a fait passer la logique financière avant la sécurité des malades.* » Article du journal l'Humanité en date du 11 juin 1996.

<sup>602</sup> Article 221-6 du code pénal. Atteintes involontaires à la vie. « *Le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende.*

*En cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75000 euros d'amende.* »

<sup>603</sup> Cour de Cassation chambre criminelle, 9 novembre 1999, *Thomas et autre* : Juris-Data du pourvoi n° 004757 (Rejet du pourvoi c/ Cour d'Appel de Rennes, 3<sup>ème</sup> chambre, 5 novembre 1998).



Pour garantir la sécurité dans les établissements existants qui constituent la partie la plus importante du bâti, les préventionnistes obéissent à des règles strictes et se réfèrent souvent aux dispositions de la dernière version du règlement de sécurité. Cela ne peut être considéré comme une faute véritable. En effet, bien que l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(604)</sup> et celui de 22 juin 1990 <sup>(605)</sup> modifié apportent aux propriétaires ou aux exploitants les meilleures réponses techniques en matière de sécurité, elles correspondent au résultat de la transcription, sans possibilité de discernement, de tous les renforcements successifs de la législation sur une période de trente-cinq ans.

Certes, lorsque les travaux de réaménagements intérieurs, pour le changement d'activité des locaux ou pour l'extension d'ERP sont partiels, un régime juridique bien défini contribue toujours à renforcer la sécurité des personnes et des biens. Cependant, pour les parties non concernées ou lorsque des travaux sont prescrits par une commission de sécurité à la suite d'une visite, il faudrait que le législateur uniformise sa politique de prévention incendie. Il faut supprimer toute divergence dans l'adaptation de la règle en fonction des analyses personnelles, dans l'interprétation des textes applicables et dans le choix des mesures prises. Une analyse du risque devrait être imposée sur la base d'un diagnostic global et impartial de la sécurité de l'établissement pour qu'elle soit maximale.

De ce fait, pour faire évoluer le régime juridique des travaux imposés dans les bâtiments existants ou dans ceux en projet, le législateur devrait inscrire ce diagnostic global de sécurité dans la liste des documents à fournir lors de l'établissement des dossiers soumis pour avis de la commission de sécurité compétente. Ensuite, selon les conclusions de celle-ci, un plan directeur de mise en sécurité cohérent et étalé dans le temps serait établi par le propriétaire ou l'exploitant, sachant que « *le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement* » <sup>(606)</sup>.

---

<sup>604</sup> Dispositions réglementaires opposables aux établissements du 1<sup>er</sup> groupe.

<sup>605</sup> Dispositions réglementaires opposables aux établissements du 2<sup>ème</sup> groupe (classé en 5<sup>ème</sup> catégorie).

<sup>606</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation.

## **Sous-section B) L'emploi inapproprié de la procédure de dérogation**

La possibilité de déroger aux règles de sécurité est prévue par l'article R123-13 du code de la construction et de l'habitation : « *certaines établissements peuvent, en raison de leur disposition particulière, donner lieu à des prescriptions exceptionnelles, soit en aggravation, soit en atténuation ; dans ce dernier cas, des mesures spéciales destinées à compenser les atténuations aux règles de sécurité auxquelles il aura été dérogé peuvent être imposées* ». Cependant, malgré une lecture attentive de cet article, cette procédure reste mal comprise par la plupart des acteurs de la sécurité et par conséquent souvent mal utilisée.

Par définition, déroger à une disposition réglementaire signifie « *s'écarter de ce qui est établi par une loi [...]* »<sup>(607)</sup>. De ce fait, contrairement à une pratique courante et selon le principe de l'égalité des citoyens devant le droit, le non-respect de la règle doit rester une exception.

Pour éviter d'abuser des dérogations, les autorités ont pris soin d'établir une législation exhaustive offrant une large possibilité d'adaptation aux diverses situations rencontrées. De plus, le droit est prescriptif, ce qui donne aux différentes instances de contrôle de son application la possibilité d'édicter des prescriptions opposables aux constructeurs, propriétaires et chefs d'établissements. Ces deux caractéristiques sont les points marquants du modèle français. Cependant, elles sont affaiblies par la procédure de dérogation qui, dans le cadre de l'acte I de la décentralisation<sup>(608)</sup>, accorde aux autorités de police des ERP le pouvoir d'autoriser une application restreinte et donc imprévisible du droit.

En l'état actuel, des procédures d'adaptation des règles de sécurité sont possibles, cependant le législateur n'est pas précis quant à la limite de leur application. Ainsi, il apparaît dans le code de la construction et de l'habitation que la dérogation est possible pour les demandes de permis de construire<sup>(609)</sup>. Or, l'application de la règle de droit commun doit être

---

<sup>607</sup> Larousse de poche. Librairie Larousse – Paris.

<sup>608</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions avec une quarantaine de lois d'accompagnement, Journal officiel, 3 mars 1982, p. 730.

<sup>609</sup> Article GN 4 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel, 14 août 1982, numéro complémentaire, p. 7363.

la normalité et dans la législation, il n'est fait aucune mention de cette possibilité de déroger aux dispositions réglementaires en les atténuant.

Ces dérogations s'appliquent principalement aux demandes de permis pour des établissements existants lorsque que des travaux sont prévus. L'article GN 4 §1 du règlement de sécurité dispose que « *les dispositions prises en application de l'article R.123-13 du code de la construction et de l'habitation ne peuvent avoir pour effet de diminuer le niveau de sécurité des personnes assuré par le respect des mesures réglementaires de prévention.*

*Le permis de construire ou l'autorisation de travaux doivent mentionner les dispositions exceptionnelles approuvées par l'autorité compétente. A cet effet, chaque disposition envisagée en atténuation doit faire l'objet de la part du constructeur d'une demande écrite comportant les justifications aux atténuations sollicitées et, le cas échéant, les mesures nécessaires pour les compenser.*

*Les atténuations peuvent en particulier porter sur le comportement au feu des matériaux et des éléments de construction et les compensations consister notamment en moyens d'évacuation supplémentaires. »*

En disposant aussi que « *des mesures spéciales destinées à assurer la sécurité des voisins peuvent également être imposées. Ces prescriptions et ces mesures sont décidées soit par l'autorité chargée de la délivrance du permis de construire, lorsque la décision est prise au moment de cette délivrance, soit par l'autorité de police dans les autres cas* », cet article R.123-13 du code de la construction et de l'habitation confirme qu'il s'agit de travaux dans du bâti existant.

En l'état actuel du droit, seule l'autorité préfectorale dispose du pouvoir de se prononcer sur le non-respect en atténuation des dispositions réglementaires. En effet, il est mentionné dans la suite de cet article que « *les atténuations aux dispositions du règlement de sécurité ne peuvent être décidées que sur avis conforme de la commission consultative départementale de la protection civile* »<sup>(610)</sup>.

---

<sup>610</sup> Article R.123-13 du code de la construction et de l'habitation, 3<sup>ème</sup> alinéa.

Cette commission a été remplacée par la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité instituée par le décret n° 95-260 du 8 mars 1995, et elle est présidée par le préfet. Actuellement, seules les prescriptions exceptionnelles aggravant le règlement de sécurité sont décidées, au niveau local, par les maires.

Dans les études portant sur les atténuations aux règles de sécurité, les dispositions prises mettent en évidence une grande différence dans leur traitement selon les instructeurs de dossiers. Face aux diverses situations, chacun travaille selon sa méthode et son expérience pour définir les mesures compensatoires, mais non réglementaires, à prendre pour rétablir le niveau de sécurité des ERP concernés.

Pour encadrer cette liberté d'analyse donnée aux rapporteurs de ces dossiers, il faudrait que le législateur fixe une méthode et un cadre juridique à cette procédure. Par exemple, pour la cohérence des avis émis et l'uniformité des mesures imposées aux demandeurs de dérogations, tous les dossiers utilisant cette procédure devraient être présentés à la seule instance départementale.

L'emploi de cette procédure particulière ne soulève aucune objection lorsque des non-conformités conceptuelles sont relevées dans des ERP existants. En effet, elle est appropriée à cause la disposition des bâtiments ou du maintien d'une activité recevant du public dans des locaux anciens. En revanche, elle n'a pas de sens quand elle est sollicitée pour des établissements à construire, notamment pour des non-conformités ne relevant d'aucune impossibilité technique ou constructive, mais plutôt des choix conceptuels d'exploitation ou architecturaux complexifiant l'application de la législation. Pour ceux-ci, au contraire, seraient compréhensibles des aggravations des règles de droit commun, et non des raisons visant à les atténuer, elles devraient être irrecevables, sauf cas exceptionnel motivé.

Il est donc important de différencier les demandes relevant d'une procédure de dérogation au non-respect avéré du droit dans les établissements en activité et celles portant sur une demande de substitution volontaire de la règle lors d'un projet de permis de construire.

Le législateur pourrait clarifier le droit en vigueur en instituant deux procédures distinctes.

La première, pour les ERP existants, correspondrait au dépôt d'un dossier de demande de dérogation au non-respect d'un article du règlement de sécurité. Dans ce cas, aucun changement de procédure n'est à prévoir. Il appartient toujours au demandeur de proposer au préfet des mesures compensatoires visant au maintien du niveau général de la sécurité.

La seconde concernerait les établissements à construire. Elle donnerait une possibilité de recourir à une procédure de substitution volontaire et adaptée au non-respect d'une disposition réglementaire. Pour que cela soit recevable, les demandeurs devraient proposer une solution de remplacement et s'engageraient, auprès de l'autorité de police préfectorale des ERP, à mettre en place des mesures de sécurité automatiquement renforcées. Par exemple, un maître d'ouvrage proposerait de prendre des dispositions supplémentaires pour améliorer la surveillance de l'établissement et d'autres pour faciliter l'évacuation du public.

### **Sous-section C) La gestion complexe des groupements d'établissements**

« *Les bâtiments d'un même établissement et les établissements groupés dans un même bâtiment, qui répondent aux conditions d'isolement, sont considérés comme autant d'établissements pour l'application du présent règlement* » <sup>(611)</sup>. Cette disposition réglementaire est la plus simple pour l'application de la législation opposable aux ERP et la plus sûre pour garantir les objectifs de sécurité recherchés par le législateur.

Cependant, depuis quelques décennies, un environnement urbanisé s'est développé en périphérie des moyennes et grandes villes. Il a consisté à regrouper sur un même site, ou dans un même bâtiment, des établissements possédant un grand nombre d'ERP aux activités diverses. La stratégie commerciale recherchée a modifié le mode de conception des bâtiments traditionnels et a créé un nouveau type de construction qui installe, par exemple, des lots commerciaux autour d'un espace piéton commun et couvert appelé mail. <sup>(612)</sup>

---

<sup>611</sup> Article R.123-21 du code de la construction et de l'habitation, 2<sup>ème</sup> alinéa : « *Ce groupement ne doit toutefois être autorisé que si les exploitations sont placées sous une direction unique [...]* »

<sup>612</sup> Article M 1 §2, 2<sup>ème</sup> alinéa de l'arrêté du 22 décembre 1981 modifié relatif aux magasins de ventes et centre commerciaux, Journal officiel, 2 février 1982, numéro complémentaire, p. 1255 : « *Les mails peuvent comporter des bars, kiosques, aires de repos ou de promotion [...]* ».

Pour la législation opposable aux ERP, les centres commerciaux <sup>(613)</sup>, les galeries marchandes et tous les magasins recevant du public non isolés entre eux sont classés en type M <sup>(614)</sup>. Ils constituent des groupements d'établissements <sup>(615)</sup>.

Les dispositions de l'article R.123-21 du code de la construction et de l'habitation autorise leur existence <sup>(616)</sup>. Elles ont été reprises dans l'article GN 2 §1 et 3 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié disposant que « *les bâtiments d'une même exploitation et les exploitations groupés dans un même bâtiment ou dans des bâtiments voisins, qui ne répondent pas aux conditions d'isolement du présent règlement, sont considérés comme un seul établissement recevant du public.* » En complément « *les dispositions générales communes, les dispositions particulières propres aux différents types d'exploitations groupées dans l'établissement sont applicables [...]* ».

Pour permettre le suivi de la sécurité des groupements d'établissements, la législation leur impose d'être placés sous une direction unique <sup>(617)</sup>. Les devoirs incombant au directeur unique sont exigeants et engagent sa responsabilité. En outre, la personne qui assume cette fonction s'engage par écrit (**document annexe 10**) à garantir le lien administratif entre les exploitants des lots exploités, l'autorité de police locale et le préventionniste rapporteur devant la commission de sécurité compétente.

---

<sup>613</sup> Définition officielle des centres commerciaux émise par le Conseil National des Centres Commerciaux : « *Un centre commercial se définit comme un ensemble d'au moins 20 magasins et services totalisant une surface commerciale utile (dite surface GLA) minimale de 5000 m<sup>2</sup>, conçu, réalisé et géré comme une entité.* »

<sup>614</sup> Article M 1 §2, 1<sup>er</sup> alinéa de l'arrêté du 22 décembre 1981 modifié relatif aux magasins de ventes et centre commerciaux, Journal officiel, 2 février 1982, numéro complémentaire, p. 1255 : « *... il faut entendre par centre commercial tout établissement comprenant un ensemble de magasins de vente et, éventuellement, d'autres établissements recevant du public, qui sont, pour leur accès et leur évacuation, tributaires de mails clos.* »

<sup>615</sup> Article M 1 §3 de l'arrêté du 22 décembre 1981 modifié relatif aux magasins de vente et centre commerciaux, Journal officiel, 2 février 1982, numéro complémentaire, p. 1255 : « *Le centre commercial constitue un groupement d'établissements recevant du public au sens de l'article R. 123-21 du code de la construction et de l'habitation et de l'article GN 2 du présent règlement.* »

<sup>616</sup> Article R.123-21 du code de la construction et de l'habitation, 1<sup>er</sup> alinéa : « *La répartition en types d'établissements prévue à l'article R.123-18 ne s'oppose pas à l'existence, dans un même bâtiment, de plusieurs exploitations de types divers ou de types similaires ont chacune, prise isolément, ne répondrait pas aux conditions d'implantation et d'isolement prescrites au règlement de sécurité ...* »

<sup>617</sup> Article R.123-21 du code de la construction et de l'habitation, 2<sup>ème</sup> alinéa : « *Ce groupement ne doit toutefois être autorisé que si les exploitations sont placées sous une direction unique ...* »

En revanche, il reste une imprécision, le législateur n'apporte aucune indication concernant les conditions de sa nomination ni les compétences requises. Il indique simplement que le directeur unique est « *responsable auprès des autorités publiques des demandes d'autorisation et de l'observation des conditions de sécurité tant pour l'ensemble des exploitations que pour chacune d'entre elles* »<sup>(618)</sup>. En l'absence d'un véritable statut juridique du directeur unique, beaucoup se révèlent incompetents et les démissions en cours d'exercice sont récurrentes.

Compte tenu de son importance, tout changement dans l'organigramme de cette direction, qu'il s'agisse ou non d'un démembrement de l'exploitation, « *doit faire l'objet d'une déclaration au maire qui impose, après avis de la commission de sécurité compétente, les mesures complémentaires rendues éventuellement nécessaires par les modifications qui résultent de cette nouvelle situation.* »<sup>(619)</sup>.

Lorsque les centres commerciaux sont susceptibles d'accueillir plusieurs milliers de personnes, les promoteurs, les investisseurs et les gestionnaires souhaitent regrouper en un seul ERP tous les services et commodités qu'offre une grande surface. Ces lieux représentent des enjeux économiques et sociaux importants, c'est pourquoi le législateur a établi qu'ils doivent « *faire l'objet d'un examen spécial de la commission de sécurité compétente qui, selon la catégorie, le type et la situation de chacune des exploitations composant le groupement, détermine les dangers que présente pour le public l'ensemble de l'établissement et propose les mesures de sécurité jugées nécessaires.* »

L'article R.123-36 du code de la construction et de l'habitation réaffirme l'autorité des commissions de sécurité « *la commission consultative départementale de la protection civile est seule compétente pour donner un avis se rapportant aux établissements classés dans la 1<sup>re</sup> catégorie...* » Cette disposition protège aussi les instructeurs des dossiers de demande de

---

<sup>618</sup> Article R.123-21 du code de la construction et de l'habitation, 2<sup>ème</sup> alinéa.

<sup>619</sup> Article R.123-21 du code de la construction et de l'habitation, dernier alinéa : « *une direction unique, responsable auprès des autorités publiques des demandes d'autorisation et de l'observation des conditions de sécurité tant pour l'ensemble des exploitations que pour chacune d'entre elles.* »

permis de construire, ils ne sont plus seuls face aux desiderata des membres influents de l'industrie des centres commerciaux qui, depuis trente ans, se sont organisés pour former le Conseil National des Centres Commerciaux (CNCC)<sup>(620)</sup>.

Pour traiter des dossiers relatifs aux hyper-centres commerciaux et ceux des petites cités marchandes de quartier, il faut s'appuyer sur l'arrêté du 22 décembre 1981 modifié qui correspond aux dispositions particulières du droit français le plus ancien sur ce sujet. Bien qu'il ait fait l'objet de nombreux amendements, il permet difficilement d'adapter des dispositions réglementaires aux nouvelles exigences de fonctionnement de ces complexes. De plus, les préventionnistes se heurtent à l'écart qui sépare ces deux concepts de groupements d'établissements. En l'état actuel du droit, il leur est difficile d'adapter les dispositions réglementaires existantes.

Appliquées strictement par les membres des commissions de sécurité, deux dispositions réglementaires auraient des conséquences juridiques graves en cas de dépôt de plainte. En effet, l'article GN 2 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié dispose que « *les bâtiments d'une même exploitation et les exploitations groupées dans un même bâtiment ou dans des bâtiments voisins, qui ne répondent pas aux conditions d'isolement du présent règlement, sont considérés comme un seul établissement* » et celles de l'article 38 du décret du 8 mars 1995 prévoient que « *les commissions émettent un avis favorable ou un avis défavorable.* » C'est pourquoi, à l'issue d'une visite périodique d'un groupement d'établissements comprenant des dizaines de lots, ne peut être établi qu'un seul procès-verbal et qu'un seul avis.

Par conséquent, dans le cas où un seul lot ne présente pas toutes les garanties de sécurité, la commission de sécurité émet un avis défavorable à la poursuite de son exploitation mais, cet avis est valable pour l'ensemble des bâtiments. Cette décision est souvent mal comprise, en effet, est-il juste d'étendre cet avis défavorable à l'ensemble du groupement d'établissements qui, eux, sont en avis favorable ? En l'absence de textes clairs, les avis sur les procédures à suivre sont partagés.

---

<sup>620</sup> Organisation professionnelle française fédérant l'ensemble des professionnels de l'industrie des centres commerciaux.

Site : <http://www.cncc.com/cncc/sommes/>



Pour certains, il faut rester dans le cadre juridique établi et émettre un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation du groupement d'établissements. Pour d'autres, il ne convient pas d'appliquer strictement des dispositions réglementaires en vigueur mais de s'en remettre au bon sens des membres des commissions de sécurité. Dans ce cas, les membres de cette commission de sécurité prennent la responsabilité de sanctionner les seuls lots défectueux par un avis défavorable.

Face au gigantisme de plus en plus fréquent de certains groupements d'établissements, le ministère de l'Intérieur a mis en place une mission M pour réglementer les centres commerciaux et les magasins de vente. Ses membres doivent intégrer « *les évolutions d'exploitation, les enjeux liés à la sécurité du public, des travailleurs et des acteurs du secours ainsi que les enjeux économiques en adéquation avec les principes de simplification normative* »<sup>(621)</sup>, dans le projet de révision des dispositions réglementaires particulières applicables aux magasins de vente.

Cette mission confiée à la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises a mobilisé une centaine d'acteurs chargés d'effectuer trente-deux visites de centres commerciaux, afin d'en avoir un aperçu le plus juste possible. Les membres de ce groupe de travail ont étudié tous les types d'exploitation des magasins de vente et des centres commerciaux sur l'ensemble du territoire. A partir de leurs observations, la cellule de travail a déjà proposé trente-six recommandations dont onze propositions de modifications réglementaires et vingt-cinq points de doctrine regroupés dans un guide de préconisations. Il semble urgent que le législateur abroge le texte actuel en vigueur datant de 1981 et publie le nouveau règlement de sécurité relatif à la protection contre l'incendie et les risques de paniques dans les centres commerciaux et les magasins de ventes.

Des modifications devraient être apportées aux textes relatifs aux avis émis par les commissions de sécurité lors des visites périodiques. En effet, il faut souligner l'absence d'une décision jurisprudentielle dans ce domaine et une recommandation spécifique de la mission M. Par conséquent, le législateur devrait modifier les textes et autoriser que, pour les groupements d'établissements, plusieurs procès-verbaux soient établis.

---

<sup>621</sup> Préambule de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, sur la mission M.

Deux situations pourraient alors se présenter. Tout d'abord, si le lot portant sur les parties communes du groupement d'établissements faisait l'objet d'un avis favorable à la poursuite de l'exploitation, la visite se conclurait par la rédaction de deux procès-verbaux. L'un regrouperait tous les lots en avis favorable et l'autre chaque lot en avis défavorable.

En revanche, si le lot des parties communes était en avis défavorable, tous les lots du groupement n'étant plus accessibles par cet espace sécurisé, un seul procès-verbal serait établi avec un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation du groupement d'établissements. Cependant, pourraient y être mentionnés explicitement les lots où le niveau de sécurité était satisfaisant.

De même, il faudrait imposer par voie législative que la personne nommée à la fonction de directeur unique d'un groupement d'établissements demeure sur place. En effet, l'importance des missions de gestion qui incombent à la direction unique et les connaissances techniques qu'elles exigent requièrent sa présence in situ. Aucune délégation de pouvoir ne serait autorisée. Seule cette mesure écarterait la désignation de personnes trop éloignées des problèmes de cet ensemble.

En corollaire, pour garantir la sécurité, il semble indispensable que les agents chargés de cette mission aient au minimum le niveau de formation SSIAP. Au-delà des missions administratives, ces agents peuvent se révéler efficaces en conseillant les exploitants, employés et techniciens. La pérennité de l'exploitation du groupement d'établissements dépend en effet du comportement de chacun.

#### **Sous-section D) L'absence d'accompagnement des ERP en avis défavorable**

Lors des visites, en cas de non-conformité ou de non-respect de certaines dispositions réglementaires de sécurité incendie relevés par la commission de sécurité, ses membres énumèrent verbalement à l'exploitant les travaux à effectuer. Ensuite, leurs prescriptions sont mentionnées par écrit dans le compte-rendu établi.

D'ailleurs, pour ne pas les ignorer, les chefs d'établissements *« sont tenus d'assister à la visite de leur établissement ou de s'y faire représenter par une personne qualifiée. A l'issue de chaque visite, il est dressé un procès-verbal. Le maire notifie le résultat de ces visites et sa décision aux exploitants soit par la voie administrative, soit par lettre recommandée avec accusé de réception »* <sup>(622)</sup>. Ils sont ainsi informés de la décision prise par l'instance de contrôle conseillant l'autorité de police des ERP. Cependant, pour éviter toute mauvaise interprétation, l'article 3.2.6 de la circulaire du 22 juin 1995 relative à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité insiste sur le fait que, *« les documents émis par les commissions tels que rapports d'étude, rapports de visite et procès-verbaux ont des conséquences financières et juridiques importantes. Sauf impératif, ils doivent être rédigés après la réunion de la commission ou du groupe de visite et non pas sur les lieux »*.

En cas de désaccord, l'exploitant peut saisir la commission départementale pour qu'elle *« examine toutes questions et demandes d'avis présentées par les maires ou par les commissions d'arrondissement ou les commissions communales ou intercommunales. En cas d'avis défavorable donné par ces commissions, les exploitants peuvent demander que la question soit soumise à la commission départementale. »* <sup>(623)</sup>

Toutefois, de manière habituelle, selon les dispositions de l'article R.123-41 du code de la construction et de l'habitation, ce sont les élus locaux qui suivent les affaires relatives aux ERP car *« lorsqu'il ne préside pas la commission, chaque maire assiste de droit, avec voix délibérative, à la réunion où il est procédé à l'examen des affaires concernant des établissements situés dans sa commune. »* En complément, *« les procès-verbaux et comptes rendus des vérifications prévues à l'article précédent sont tenus à la disposition des membres des commissions de sécurité. Ils sont communiqués au maire. Le maire, après avis de la commission de sécurité compétente, peut imposer des essais et vérifications supplémentaires »*. En revanche, aucun article de la législation ne mentionne qu'en cas de difficultés rencontrées par les exploitants, les conseillers techniques du maire peuvent ou doivent les assister.

---

<sup>622</sup> Article R.123-49 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>623</sup> Article R.123-36 du code de la construction et de l'habitation, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> alinéas.

Au contraire, l'article 3.2.3 de la circulaire du 22 juin 1995 modifié dispose que « *l'avis défavorable sera motivé par la référence aux principaux articles du règlement non respectés. La commission n'a pas à expliciter les travaux qui conditionneraient une levée de l'avis défavorable ...* » C'est pourquoi, la commission de sécurité ne peut que proposer des prescriptions à l'autorité de police. Dans ce cas, « *il appartient à l'exploitant d'y satisfaire au plus tôt* »<sup>(624)</sup> et « *de proposer des solutions pour rétablir le niveau de sécurité satisfaisant.* »<sup>(625)</sup>

Il serait pourtant facile, avec simplement l'aide des membres de la commission, d'éviter des situations de blocage. Actuellement, un chef d'établissement est isolé et ne sait souvent pas comment répondre aux exigences de l'administration et s'expose alors à la fermeture « *sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux, la fermeture des établissements exploités en infraction aux dispositions du présent chapitre peut être ordonnée par le maire, ou par le préfet dans les conditions fixées aux articles R.123-27 et R.123-28 du CCH. La décision est prise par arrêté après avis de la commission de sécurité compétente. L'arrêté fixe, le cas échéant, la nature des aménagements et travaux à réaliser ainsi que les délais d'exécution.* »<sup>(626)</sup>. Il est regrettable qu'il n'y ait aucune obligation d'accompagner des exploitants en difficulté, cela dépend en définitive uniquement de la volonté personnelle de chaque rapporteur de dossiers.

Quoi qu'il en soit, lorsqu'une prescription est émise par une commission de sécurité en référence au code de la construction et de l'habitation, l'exploitant doit l'appliquer très rapidement. Il semblerait logique que les travaux à réaliser édictés par le maire puissent s'affranchir des règles d'urbanisme, mais il n'en est rien. Par exemple, pour créer une

---

<sup>624</sup> Article 3.2.4 3<sup>ème</sup> alinéa de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 1557

<sup>625</sup> Article 3.2.3 5<sup>ème</sup> alinéa de la circulaire du 22 juin 1995 relative à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249 du 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>626</sup> Article R.123-52 du code de la construction et de l'habitation.

nouvelle sortie exigée en façade d'un ERP existant, le propriétaire doit toujours au préalable déposer une demande de permis de construire, comme le précise le code de l'urbanisme <sup>(627)</sup>. Les travaux ne peuvent débuter qu'après la notification de l'arrêté municipal les autorisant.

De nombreuses causes peuvent justifier les avis défavorables des commissions de sécurité. Par conséquent, en amont des visites périodiques, un chef d'établissement doit strictement respecter toutes les autres obligations, notamment celles concernant la tenue du registre de sécurité. L'article R.123-51 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *dans les établissements soumis aux prescriptions du présent chapitre, il doit être tenu un registre de sécurité sur lequel sont reportés les renseignements indispensables à la bonne marche du service de sécurité [...]* » En l'état actuel, les informations qu'il fournit peuvent être portées par écrit sur le procès-verbal d'une visite, selon l'article 3.2.3 de la circulaire du 22 juin 1995 relative à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité <sup>(628)</sup>.

Le législateur pourrait également offrir aux exploitants un meilleur accompagnement légal en adaptant l'usage actuel du droit. Pour cela, comme nous l'avons mentionné par ailleurs, il serait impératif qu'une rubrique portant sur l'analyse du risque qui a entraîné l'avis défavorable figure dans le procès-verbal de visite de l'ERP. Ensuite, pour expliquer à l'exploitant et au maire les travaux prioritaires à réaliser afin d'y remédier, il ne faudrait plus

---

<sup>627</sup> Article R.421-14 du code de l'urbanisme : « *Sont soumis à un permis de construire les travaux suivants, exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires :*

- a) *Les travaux ayant pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à vingt mètres carrés ;*
- b) *Dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, les travaux ayant pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à quarante mètres carrés ; toutefois, demeurent soumis à permis de construire les travaux ayant pour effet la création de plus de vingt mètres carrés et d'au plus quarante mètres carrés de surface de plancher ou d'emprise au sol, lorsque leur réalisation aurait pour effet de porter la surface ou l'emprise totale de la construction au-delà de l'un des seuils fixés à l'article R.431-2 ;*
- c) *Les travaux ayant pour effet de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination entre les différentes destinations et sous-destinations définies aux articles R.151-27 et R.151-28 ; d) Les travaux nécessaires à la réalisation d'une opération de restauration immobilière au sens de l'article L.313-4 Pour l'application du c du présent article, les locaux accessoires d'un bâtiment sont réputés avoir la même destination que le local principal. »*

<sup>628</sup> Article 3.2.3, 3<sup>ème</sup> alinéa de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 1557 : « *Rappeler dans l'avis le respect des prescriptions permanentes prévues par le règlement de sécurité ne constitue pas une réserve, mais un simple rappel des textes. Ces prescriptions concernent le fonctionnement de l'établissement. »*

présenter les prescriptions proposées par la commission de sécurité dans son compte-rendu de visite sous la forme actuelle telle qu'elle est enseignée à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

En effet, le procès-verbal qui respecte cette méthode se limite à présenter une liste chronologique des prescriptions établies en suivant les onze chapitres du règlement de sécurité approuvé par l'arrêté du 25 juin 1980 modifié. Ensuite, par chapitre, pour chaque article non respecté, le préventionniste rédige des prescriptions numérotées par ordre croissant.<sup>(629)</sup>

Bien que la formulation soit logique, les exploitations en avis défavorable ne savent comment tirer parti de ces données. De ce fait, le législateur devrait imposer l'abandon de cette rédaction classique et la mise en place d'une nouvelle présentation. Plus claire, elle rendrait plus compréhensibles les principales dispositions à prendre pour lever cet avis défavorable.

Pour atteindre cette lisibilité administrative, le classement des prescriptions mentionnées dans le procès-verbal devrait être établi en fonction des dangers et des risques encourus et leur ordre définirait la chronologie des travaux à réaliser. Le procès-verbal serait toujours constitué de rubriques, mais dorénavant celles-ci suivraient les principaux objectifs de la prévention contre l'incendie<sup>(630)</sup>.

Par exemple, les premières mesures à prendre et les travaux prioritaires à réaliser se trouveraient numérotés par ordre d'importance dans une rubrique intitulée : « Risques d'éclosion d'un incendie ». Y seraient énumérées les prescriptions relatives à une installation de gaz dangereuse, à des équipements électriques défectueux ou à des stockages de matériaux combustibles à proximité de sources de chaleur, etc.

---

<sup>629</sup> Article 3.2.4, 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> alinéas de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 1557 : « *La commission peut proposer des prescriptions à l'autorité de police. Ces prescriptions visent les articles du règlement mis en œuvre.* »

<sup>630</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> février 1978 approuvant le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux, Seizième partie, Article 2, p. 1184, La prévention : « *Le but de la prévention contre l'incendie est d'empêcher l'éclosion de l'incendie ou, tout au moins d'en limiter sa propagation.* »  
En complément, des mesures facilitant l'évacuation du public et l'intervention des secours extérieurs doivent être prises.

Ensuite une autre rubrique traiterait des « Risques pour l'évacuation des personnes ». Elles préconiseraient comment remédier à un équipement d'alarme défaillant, à l'absence d'une surveillance de l'établissement par une personne responsable et formée, à des dégagements insuffisants en nombre ou en largeur, au manque d'un éclairage de sécurité. Devraient aussi y être signalés, pour modification, les aménagements intérieurs réalisés avec des matériaux facilement inflammables ou générateurs de fumées toxiques, le désenfumage inexistant ou hors service des escaliers ou des grands volumes, les portes de sortie de secours verrouillées, etc.

Sauf motivation particulière, une fois les prescriptions de ces deux premières rubriques réalisées et attestées, l'avis défavorable à la poursuite de l'exploitation d'un ERP ne devrait plus être maintenu par la commission de sécurité compétente.

Ainsi, après avoir supprimé les risques d'éclosion d'incendie et permis l'évacuation des personnes dans son établissement, l'exploitant n'aurait plus qu'à exécuter les prescriptions dites secondaires listées dans le chapitre intitulé « Risques de propagation de l'incendie ». Sans craindre un avis défavorable, les travaux porteraient alors sur l'isolement d'un local à risques particuliers, sur le changement de certaines portes sans résistance au feu, sur la mise en place de ferme-portes, etc. Ces travaux réclamés par l'instance de contrôle de l'autorité administrative des ERP pourraient être réalisés plus sereinement, d'autant plus qu'ils sont parfois importants et donc nécessitent un financement et des délais incompressibles (par exemple à cause de la procédure d'appel d'offres).

Enfin une dernière rubrique porterait sur « l'Assistance aux secours extérieurs ». Y seraient relevés les manquements et les carences dans l'organisation interne de la sécurité. Par exemple, seraient soulignés l'absence d'une personne prévue pour accueillir et guider les secours extérieurs, le manque de formation à l'utilisation des moyens fixes ou mobiles de premières interventions, le non affichage des plans d'intervention, l'insuffisance des besoins en eau du réseau public, ou un stationnement anarchique rendant les façades de l'ERP inaccessibles.

En France, les singularités des normes juridiques opposables aux ERP se caractérisent par les principes fondamentaux de la prévention contre les risques d'incendie, mais aussi par les défauts intrinsèques à une législation trop dense. Cela génère des difficultés d'application du droit, notamment dans certains cas particuliers.

Pour des raisons tenant à la versatilité du législateur, la structure réglementaire a été déséquilibrée dans certains domaines. L'ingérence du législateur intervenant soit par excès soit par défaut en est souvent la cause. Il en résulte que la règle manque de lisibilité. Les non-spécialistes (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entreprises de bâtiments et artisans, exploitants, membres non experts de commissions de sécurité), en effet, éprouvent des difficultés à comprendre. L'analyse des inégalités existant dans le traitement juridiques de certains sujets de la législation démontre d'ailleurs la complexité des textes due au législateur.

## **Conclusion de la Partie première**

Comme le Préfet de la Marne, Michel Guillot<sup>(631)</sup>, le faisait remarquer en 2007 dans sa préface du livret portant sur « la responsabilité des maires » : « *la sécurité s'impose comme une préoccupation majeure des Français [...]* » Il est vrai que, quelles que soient leurs origines, les incendies meurtriers dans les bâtiments ont toujours provoqué chez les citoyens un profond choc émotionnel spontané. L'horreur des images diffusées sur Internet ou les chaînes télévisées accentuent de nos jours le traumatisme et le sentiment intime de vulnérabilité.

Les pouvoirs publics s'efforcent cependant de protéger la population en imposant une réglementation stricte. Le régime de police des établissements recevant du public est ainsi régi par le code de la construction et de l'habitation, Livre 1<sup>er</sup> : Dispositions générales, Titre II : Sécurité et protection des immeubles et Chapitre III intitulé : Protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public.

---

<sup>631</sup> GUILLOT, Michel, préfet de Seine-et-Marne le 23 juillet 2007 et le 1<sup>er</sup> avril 2010 préfet de la région Champagne-Ardenne puis préfet de la Marne.



Une partie de ce code pose les bases réglementaires du droit qui assure la sécurité des personnes lorsqu'elles se trouvent dans un établissement recevant du public. Ce code peu connu est celui auquel les multiples acteurs privés de la sécurité sont soumis et doivent se référer en tant que constructeur, propriétaire ou chef d'établissement d'un ERP. Cependant, force est de constater qu'il est difficile à comprendre et à appliquer. Avec des dispositions très techniques, il est devenu progressivement aussi complexe à consulter que d'autres codes spécialisés comme le code du travail ou celui du patrimoine, auxquels il est souvent associé.

A la suite d'un incendie et en réponse au « plus jamais ça ! » de l'opinion publique ou pour des raisons d'évolutions techniques ou administratives, les gouvernants renforcent les dispositions règlementaires de la prévention contre les risques d'incendie applicables aux établissements recevant du public. Toutefois, comme l'a souligné l'Inspection Générale de l'Administration dans son rapport de 2014 « *l'évaluation s'est heurtée à un manque surprenant et préoccupant de données au niveau national, que ce soit sur les sinistres constatés, sur le coût que cette politique représente pour les maîtres d'ouvrages et exploitants, ainsi que sur la charge pour les services concernés du dispositif territorial de mise en œuvre, et même sur les modalités de fonctionnement de celui-ci* ». <sup>(632)</sup>

En l'état actuel et après analyse, le droit opposable aux ERP présente de multiples défauts. Jugé trop complexe, excessivement technique et exagérément directif, il n'est plus compréhensible par les administrés. Devenu imparfait, il est illisible, peu clair et n'assure pas toujours une stabilité juridique à certains établissements recevant du public.

La multiplication des paragraphes, alinéas et tirets qui s'ajoutent sans cesse pour préciser les articles du règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP est un exemple probant de sa complexité croissante. La qualité de ce droit se dégrade et même la

---

<sup>632</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n°2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, p. 22.

volonté politique relevant du « choc de simplification », annoncée par le Président de la République en 2013 <sup>(633)</sup>, n'a pas apporté la mise en place de mesures concrètes pour corriger ce défaut.

Actuellement pour pallier tout risque, la prévention est fondamentale dans les établissements recevant du public, elle « *est constituée par l'ensemble des mesures destinées à réduire les risques d'incendie et de panique dans une enceinte* » <sup>(634)</sup>. Cependant, pour le législateur chargé de leur conférer une stabilité juridique, il est difficile de définir avec précision dans la société moderne ce qu'est un ERP. En effet, il répond à la liberté d'entreprendre, sa définition est devenue une notion floue et complexe du fait qu'elle regroupe un nombre croissant d'établissements innovants, présentant souvent des particularités techniques qui les placent hors du cadre réglementaire.

Celles-ci relèvent des activités exercées, qu'elles soient simples ou multiples, dans un bâti ancien, contemporain ou itinérant. Leurs surfaces accessibles au public ne sont pas limitées et des difficultés de mise en sécurité apparaissent de par leur répartition différente sur un ou plusieurs niveaux, en super ou en infra structure et de par la grande liberté architecturale des constructions ( parfois en plein air ou même flottantes). Les lieux de leur implantation, urbains, ruraux ou isolés en haute montagne, réclament des mesures de sécurité appropriées. La nature du public, reçu en permanence ou à titre exceptionnel et sa vulnérabilité, sont aussi des critères d'analyse importants, tout comme le nombre de personnes concernées qui peut être de plusieurs milliers dans certains établissements. Ces nouveautés se trouvent face à un vide juridique.

---

<sup>633</sup> Dans le cadre du « choc de simplification » annoncé par le Président de la République en mars 2013, 170 nouvelles mesures de simplification en faveur du développement économique et de l'emploi, ont été présentées le 3 février 2016. Le 26 octobre 2016, 30 nouvelles mesures sont présentées.

<sup>634</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n° 2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, p. 5.

Ce qui constitue une spécificité française, c'est la volonté d'équité du droit opposable. Elle guide depuis plus de trente-cinq ans les choix des gouvernants. Ainsi, la législation qui encadre la prévention contre les incendies régit différemment tous les ERP en les classant par type et par catégorie. Notons que, pour les établissements classés dans le 1<sup>er</sup> groupe, le droit opposable se traduit par des dispositions normatives détaillées, contraignantes et directives, dont le respect est périodiquement contrôlé.

Par opposition, le législateur impose beaucoup moins de règles aux petits ERP classés en 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil. Pour ceux-ci, les dispositions réglementaires sont plus générales et déclaratives, quelles que soient les activités exercées. Il résulte de ce laxisme que c'est dans ces petits établissements qu'éclatent le plus souvent des incendies particulièrement meurtriers. Pourtant, le législateur ne modifie pas la manière de contrôler l'application de la règle.

Ainsi, l'ensemble des textes en vigueur ne fait pas obligation de soumettre ces petits établissements à des visites de contrôle. C'est une faute grave. En effet, elle a pour conséquence l'absence d'une réelle vérification de l'application des mesures de sécurité opposables par les commissions de sécurité. Seule, au stade d'un projet de création ou d'aménagement, une vérification peut s'effectuer à la demande d'un maire, sur la base d'un dossier déclaratif de la demande d'autorisation de travaux. Puisque ces petits ERP reçoivent du public, on constate une rupture d'égalité entre ce public-ci et celui accueilli dans les ERP d'une autre catégorie.

Il ressort que la complexité de ce droit opposable aux ERP relève principalement de plusieurs facteurs intrinsèques à la réglementation. Les multiples défauts administratifs ou techniques que présentent les dispositions législatives et réglementaires ainsi que l'incohérence qui empêchent la compréhension ou l'application de la règle, impliquent directement certains choix du législateur. Certes, « *Le droit, c'est la loi* » comme l'a souligné Pierre Legrand <sup>(635)</sup>, mais lorsque les imperfections de la législation bafouent certains de ces principes fondamentaux, il est légitime de les relever et d'attendre de l'Administration Centrale une remise en question du fond et de la forme de la loi imparfaite.

---

<sup>635</sup> LEGRAND, Pierre, *Comparer les droits*, Presses Universitaires de France. Chapitre II, « Le droit comparé », 2016, p. 33.

Pour résoudre ces problèmes, en 2014, le ministère de l'Intérieur a commandé un diagnostic à l'Inspection Générale de l'Administration, pour dresser un état des lieux de la législation opposable aux ERP. Dans leur « rapport sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur »<sup>(636)</sup>, les membres de cette mission ont fait cinquante-cinq recommandations visant la clarté des textes, l'articulation des réglementations, la gouvernance de la législation et son pilotage, l'interprétation des dispositions réglementaires, les dispositifs de contrôle de son application et le fonctionnement des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité. Ils ont ensuite proposé des mesures pour corriger les imperfections mais sans étudier les multiples retombées juridiques induites. Ils apportent sur certains points des solutions ou proposent des améliorations concrètes essentiellement pour rendre ce droit, jugé trop technique, plus intelligible. Leur prise en compte aurait constitué une première mesure de simplification et d'amélioration de la législation existante. Il est regrettable qu'à ce jour, seulement six préconisations ont été suivies, qu'elles soient techniques ou administratives.

Certes, dans ses grandes lignes, la législation est établie dans le respect des principes généraux du droit suivant la Constitution, puisqu'il répond à trois conditions : « *énoncer une règle suffisamment importante, avoir un degré suffisant de généralité et intéresser des domaines essentiels pour la vie de la nation, comme les libertés fondamentales, la souveraineté nationale ou l'organisation des pouvoirs publics* »<sup>(637)</sup>.

Volontairement, les défauts de cette législation et les défaillances du législateur, suivis des solutions préconisées, sont regroupés dans des rubriques portant sur les principes fondamentaux du droit qui sont bafoués, sur certains vides juridiques qu'ils présentent et sur les anomalies majeures qui engagent la responsabilité des pouvoirs publics ou des administrés, en cas de drame.

---

<sup>636</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n° 2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

<sup>637</sup> Décision n° 98-407 DC du 14 janvier 1999 concernant la loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers de l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux.

Le principe de la stabilité juridique du droit s'est altéré du fait que les ERP évoluent en s'adaptant aux époques, aux nouvelles technologies mais aussi aux besoins exprimés par les citoyens ou à la suite de sinistres dramatiques. Cependant, quoique modifiant assez peu le code de la construction et de l'habitation, le législateur veille à ne pas freiner le droit fondamental de la liberté du commerce et donc d'entreprendre <sup>(638)</sup>.

Il peut sembler que cette évolution soit assez lente comme le soulignent l'IGA et l'IGAS dans leur rapport commun : « *les réglementations de sécurité contre les risques d'incendie des ERP, des IGH n'ont pas varié dans leur forme et sur le fond depuis plus de 20 ans* » <sup>(639)</sup> Cette lenteur vient également de ce « mille feuilles » composés des amendements apportés aux dispositions réglementaires et du nombre excessif de normes techniques référencées. Tout cela a complexifié la lecture et rendu incompréhensible ce droit spécialisé, avec le risque de voir engagées des responsabilités civiles et pénales.

Par exemple, pour certains établissements, notamment ceux qui accueillent des personnes âgées et handicapées (type J), le législateur a confié aux exploitants la responsabilité de pouvoir garder leurs pensionnaires en fonction d'un seuil de dépendance, qui est très fluctuant. Toutefois, au-delà d'un certain niveau moyen de dépendance des pensionnaires, l'ERP devrait être classé en établissement de soins (type U). Même si cela réclame davantage de personnel spécialisé avec des connaissances médicales et techniques, cette disposition devrait être imposée par le législateur. Ceci est d'ailleurs presque réalisé, car ces établissements se dotent depuis peu de structures spécialisées pour la prise en charge des personnes invalides ou souffrant de maladies de dégénérescence neurologique évolutive. En fait, ils sont devenus de véritables établissements de soins, ceux-ci étant classés par le législateur en type U.

---

<sup>638</sup> Conseil d'Etat, Assemblée, 22 juin 1951, *affaire Daudingnac*, requête n° 00590.

<sup>639</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n°2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, p. 27.

Le principe de simplicité de la loi n'est guère respecté. Ce droit administratif est un droit écrit encore trop complexe pour les nombreux professionnels de la sécurité impliqués dans les ERP. Quoique constituant la norme législative et réglementaire de référence dans les ERP, il reste souvent méconnu des intervenants de la sécurité et presque toujours par l'ensemble des citoyens.

L'objectif de valeur constitutionnelle de simplicité de la loi constitue pourtant l'un des éléments de l'exigence de stabilité juridique <sup>(640)</sup>. Or, le Conseil Constitutionnel, souvent sollicité pour consacrer ce principe, refuse d'appuyer expressément sa mise en pratique. <sup>(641)</sup>.

En l'état actuel du droit, naissent parfois des problèmes de stabilité juridique pour les ERP, dus au nombre de textes difficiles à interpréter qui interfèrent. Cela paraît une aberration car l'exigence d'intelligibilité d'une législation impose une absence d'ambiguïté et un juste degré de précision.

Ce problème est récurrent dans le droit français. Il est mis en évidence par Emmanuel Breen, Maître de conférences en droit public à l'université Paris VIII : « *La médiocre qualité de la règle de droit entretient un cercle vicieux, car elle appelle de nouvelles rectifications normatives d'une qualité identique. L'ineffectivité des lois en accélère finalement la production.* » <sup>(642)</sup>

Il faut reconnaître que la volonté des gouvernants d'instaurer et de garder à un niveau élevé un droit exhaustif est devenue utopique. En effet, vu la pléthore de textes réglementaires en vigueur, il est impossible de vouloir tenter de répondre légalement et au cas par cas, aux évolutions de la société, sans commettre d'oublis de mises à jour connexes. Comme d'autres codes du droit français, celui relatif aux établissements recevant du public a atteint ses limites.

---

<sup>640</sup> MATHIEU, Bernard, VERPEAU, Michel « Chronique de jurisprudence constitutionnelle n° 32 (1a partie) », *L.P.A.*, 05 juillet 2002, n° 133, p. 7.

<sup>641</sup> Conseil constitutionnel, 7 novembre 1997, 97-391 DC, Principe de sécurité juridique, RJC I-719.

<sup>642</sup> BREEN, Emmanuel, « Les indicateurs de performance de la justice » in *E. Breen : Mesurer la Justice ? GIP Droit et Justice, multi graphie*, août 2001, p.3 2.

Pour autant, une simplification serait possible en regroupant en une seule réglementation évolutive certaines activités, comme par exemple, les parcs de stationnement qui se trouvent dans les ERP, les bâtiments d'habitations, les installations classées et les IGH. De la même manière, un groupe de travail interministériel pourrait simplifier définitivement les textes applicables aux cuisines-réfectoires ou aux moyens de secours dans les locaux soumis aux codes du travail, de la construction, de l'habitation ou du patrimoine, etc. Le législateur devrait les rassembler dans un tronc commun puis extraire pour chacun les parties de la réglementation les concernant spécifiquement.

A la suite du discours du Président de la République et suivant les dispositions de la loi de simplification du 12 avril 2000, le gouvernement a tenté d'ailleurs de simplifier l'action des services publics. Pour mieux y parvenir, l'Etat a souhaité supprimer les instances administratives consultatives. Malheureusement, après une tentative échouée pour réformer le code du travail, aucune mesure n'est annoncée concernant le code de la construction et de l'habitation. La seule simplification dans ce domaine concerne les formalités administratives pour les demandes d'autorisations d'urbanisme et les délais plus courts de traitement des affaires par l'administration.

Ce droit n'a toujours pas évolué vers un droit plus libéral et plus adapté à la société actuelle. Il reste fondé sur des contraintes et des obligations qui s'imposent aux exploitants et aux nombreux acteurs intervenant dans la sécurité des ERP. Depuis sa création, ce droit n'a jamais été réformé quant au fond et la forme, son évolution porte sur un seul objectif : assurer la sécurité des personnes et des biens.

Toutefois, pour le simplifier, les gouvernants pourraient apporter des solutions simples. Par exemple, lorsqu'une loi modifie un texte en vigueur, il serait judicieux de toujours inscrire les modifications dans le texte d'origine, plutôt que d'en publier un nouveau incluant des renvois au premier texte.

De même, aucune proposition n'est faite pour aller vers un modèle de droit basé sur des objectifs de sécurité à atteindre. Cette perspective moderne d'anticiper les drames pourrait se mettre en œuvre progressivement.

D'un point de vue technique, pour encadrer l'application de la législation et pour faciliter la délivrance des autorisations de travaux, l'intervention des organismes agréés par le ministère de l'Intérieur devrait s'imposer aux stades préliminaires. C'est leur rapport d'étude accompagné d'un avis conclusif et de recommandations sur les dossiers qui garantirait alors une grande simplification, tout en assurant le respect des dispositions réglementaires opposables.

Le respect du principe de la sécurité juridique du droit oblige les pouvoirs publics à édicter des mesures transitoires lorsqu'il y a une réglementation nouvelle<sup>(643)</sup>. Dans cet esprit, le Conseil d'Etat a institué le principe de confiance légitime. Il concerne la confiance que doit avoir tout administré dans la sécurité juridique de ses droits, donc dans la certitude de pouvoir compter sur la stabilité juridique de la loi.

La coexistence de quatre codes différents engendre des risques pour l'application du droit opposable aux ERP, d'autant plus que d'autres textes législatifs interviennent et augmentent les difficultés. Ce sont des dispositions réglementaires et des normes de l'Union Européenne qui ont accentué certaines faiblesses du modèle français. Pour leur part, la Cour de Justice de l'Union Européenne et la Cour Européenne des droits de l'homme ont consacré ce principe de sécurité juridique et leurs jurisprudences influencent les décisions des juridictions françaises, notamment en cas de litige relatif à l'application du droit administratif communautaire. L'exigence de cette qualité du droit est apparue sous leur influence avec l'arrivée des Euro-codes et Euro-classes.

En effet, dans ce cas précis, compte tenu des changements importants apportés, le maintien des anciennes normes avait été prévu transitoirement en parallèle afin de permettre de s'adapter aux nouveaux règlements de construction. Ainsi, si le système des règles nationales et celui des Euro codes ont été utilisés durant cette période, chaque pays conservait sa spécificité et donc n'appréhendait pas, par exemple, la sécurité de la même manière. Il faut reconnaître que cette solution de combiner des règles empruntées à l'un et à l'autre n'a pas apporté la sécurité escomptée.

---

<sup>643</sup> Conseil d'Etat, Assemblée, 24 mars 2006, *société KPMG et autres*, n° 288460, publié au recueil Lebon.



Les dispositions transitoires n'ont souvent pas abouti au remplacement des anciennes, prévu cependant pour fin 2005, après le retrait progressif des textes nationaux. Plus de dix ans après la fin de cette période transitoire, les normes françaises sont toujours en vigueur.

De plus, sont à relever des manquements à la sécurité juridique du droit opposable aux ERP, concernant notamment le classement et la mise en sécurité des meublés touristiques, des hôtels meublés et des résidences hôtelières. En effet, ils entraînent dans certains établissements des travaux coûteux qui ne s'imposent pas réellement.

Pour redonner de la clarté à la loi, le législateur devrait supprimer la complexité croissante du droit français qui pose un problème permanent aux personnes confrontées à la lecture des textes. Ce droit ne répond plus aux besoins de clarté et de compréhension imposés par la loi. Dans ce cas, est-il envisageable que, s'il ne peut pas contrôler l'exigence constitutionnelle de clarté de la norme juridique, le Conseil d'Etat ne se préoccupe pas de ces imperfections ? En fait, c'est impossible. Le Conseil d'Etat est même soucieux de la qualité du droit, c'est pourquoi il a rappelé récemment aux gouvernants que : « *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite.* »<sup>(644)</sup>

Les élus locaux, les agents de fonction publique, les constructeurs, les propriétaires, les chefs d'établissements les entrepreneurs et des juristes sont unanimes sur ce point : même si des décisions politiques ont été prises, aucune mesure de grande envergure n'a été mise en œuvre. Pour les faire comprendre et appliquer, il devrait être créé, pour chaque catégorie de ces professionnels, un « Guide Sécurité Incendie ERP » composé des extraits des dispositions législatives et réglementaires hiérarchisées les concernant.

D'un point de vue administratif et technique, pour éviter d'être mis en cause, le législateur devrait corriger toutes les imperfections contenues dans les textes actuels, tels les non-sens, les contradictions, les confusions et les incohérences. Cette mission pourrait être confiée au bureau de réglementation incendie et des risques courants, leur travail se ferait après consultation et retours d'informations des bureaux en charge de la prévention dans les services départementaux d'incendie et de secours de France et en partenariat avec les agences

---

<sup>644</sup> MAZEAUD, Pierre, Vœux au Président de la République pour 2005, Rapport du 3 janvier 2005, [www.conseilconstitutionnel.fr](http://www.conseilconstitutionnel.fr)

locales des organismes agréés par le ministère de l'Intérieur <sup>(645)</sup>. Ensuite, avec le même objectif, en préambule de chaque arrêté portant sur les dispositions particulières à une activité, le législateur listerait l'ensemble des textes publiés pour chaque catégorie d'ERP tout en rappelant l'importance et le mode de détermination du référentiel opposable.

Il faut que ce travail reste accessible. Dans un article intitulé : « Le principe de clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », Alexandre Flückiger, Professeur à l'Université de Genève, a défendu l'idée que « *Parfaitement précise et prévisible, la loi deviendrait terriblement lourde et compliquée; légère et simple, la réalité la rattraperait rapidement, car la complexité évitée se reporterait immédiatement sur les textes d'application, sur la jurisprudence et la pratique.* » <sup>(646)</sup>. Face aux changements de la société, les pouvoirs politiques doivent impérativement moderniser la législation et donc revoir son modèle prescriptif. Sa clarté passerait par une adhésion aux règles du droit européen et par l'acceptation du principe de mutuelle reconnaissance des normes.

La sécurité est une des préoccupations majeures des pouvoirs publics. Du fait du nombre important de textes de référence, le droit détaille, de manière précise, les règles qui s'y rajoutent pour tous les types d'établissements recevant du public. En outre, les prescriptions édictées par les commissions de sécurité ont pour objectif de corriger les manquements des exploitants pendant l'exercice de leur activité. Elles mentionnent les points à améliorer pour obtenir un niveau général satisfaisant. Cependant, les avis conclusifs, favorables ou défavorables, émis par les commissions de sécurité sont trop restrictifs. En effet, les documents officiels, établis par l'autorité de police indiquant l'avis défavorable à la poursuite de l'exploitation à cause des anomalies constatées lors d'une visite ou à la suite d'une étude de dossier, devraient étayer clairement cette décision. De plus, chaque non-conformité devrait être accompagnée d'une prescription référencée au seul article du règlement de sécurité applicable. Il faudrait établir aussi une rubrique présentant les risques encourus, les responsables de l'ERP comprendraient ainsi les dangers potentiels et pourraient y remédier sans erreur possible.

---

<sup>645</sup> Le 19 janvier 2012, le ministère de l'Intérieur a mis en ligne les listes actualisées des organismes agréés et habilités pour les vérifications réglementaires prévues dans les établissements recevant du public (ERP), les immeubles de grande hauteur (IGH) et les chapiteaux, tentes et structures (CTS).

<sup>646</sup> FLÜCKIGER, Alexandre, « Le principe de la clarté de la loi ou l'ambiguïté d'un idéal », *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 21 Dossier : La normativité*, janvier 2007.

Le processus actuel entrave la clarté des décisions prises par les autorités de police des ERP. Il est donc indispensable que le législateur complète le décret du 08 mars 1995 modifié régissant le fonctionnement de la commission départementale de sécurité. Cette mesure doit être renforcée, au niveau national, en accentuant l'information et la formation spécifique des sapeurs-pompiers préventionnistes, rapporteurs des dossiers.

De nombreuses normes techniques ont été intégrées à cette législation, ce qui soulève des difficultés. En constante évolution, elles rendent difficiles la mise à jour récurrente des textes en vigueur et leur application. Ces lacunes prouvent aux exploitants et aux élus des collectivités territoriales que ce droit public présente un caractère imparfait. C'est donc la qualité de la règle qui doit être recherchée par le législateur. Pour cela, il faut extraire toutes les normes des textes, les classer par rubrique dans un fichier informatique consultable par les acteurs de la sécurité et assurer leur mise à jour régulière.

La non-rétroactivité des actes administratifs est un principe fondamental qui, pour les établissements anciens existants, « *doit trouver une base textuelle dans une ou plusieurs lois intervenues sous un régime républicain antérieur à 1946* »<sup>(647)</sup>. Ce droit ne devrait s'appuyer que sur des actes législatifs ou réglementaires normalement applicables aux ERP à construire ou à modifier après la date de leur publication. Ce n'est pas toujours le cas, notamment lorsque le législateur impose les travaux de mise en accessibilité à l'ensemble du parc des ERP en exploitation dans le pays.

De même, ce n'est pas non plus le cas lorsque les agents de la fonction publique territoriale, conseillers techniques de l'autorité de police des ERP, en charge du contrôle de l'application du droit veulent faire appliquer les dispositions de la réglementation la plus récente. Ceci n'est pas obligatoire, bien que leur intention soit pourtant louable car les dernières mesures offrent une plus grande garantie de sécurité.

---

<sup>647</sup> Conseil d'Etat, Assemblée, 25 juin 1948, *Société du journal l'Aurore*, n° 94511, publié au recueil Lebon.

Pour maintenir le principe de l'égalité du droit, le législateur doit assurer la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes et défendre l'intérêt général. Pour ce faire, le principe d'équité des citoyens confrontés à l'application du droit opposable aux ERP doit être respecté. En cas de contestation dans son application, les tribunaux administratifs sont saisis, et de nos jours, le nombre de requêtes augmente régulièrement. Les Cours Administratives d'Appel sont également très souvent sollicitées et ont rendu de multiples arrêts sur ce sujet. De leurs décisions à la suite de divers litiges qui ont opposé l'administration et les administrés, est née une jurisprudence abondante.

Une spécificité du droit français est sa réglementation parallèle, dite « à la carte » reposant sur les actes administratifs pris par les collectivités territoriales. Il en découle l'inégalité des administrés face aux dispositions réglementaires de droit commun et surtout, la méconnaissance de ces législations légales, mais locales, est source de litiges. Le rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 1991, souligne dans ses « Considérations générales » intitulées « De la sécurité juridique »<sup>(648)</sup>, que ce défaut participe à la prolifération des textes qui entraîne l'instabilité des règles et la dégradation de la norme.

Avec ce constat qui concerne aussi les actes réglementaires, cette haute juridiction a dénoncé les « *textes d'affichage, un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux* » et critique « *la pratique des lois fourretout* » et la « *hâte avec laquelle sont préparés et examinés certains textes* ». Le législateur doit mettre un terme aux incohérences de la législation dans ce domaine. Pour stopper l'essor d'un droit parallèle (pouvant être favorisé aussi par l'emploi excessif et détourné de la procédure de dérogation), il convient d'interdire cette multiplication de textes et de gérer, au moyen de recueils diffusés au niveau départemental, toutes les décisions prises à ce niveau.

---

<sup>648</sup> Conseil d'Etat, Rapport public 1991, EDCE, n° 43, pages 13 à 47.

Une tâche importante est confiée aux élus locaux. C'est de veiller à la bonne exécution des dispositions du droit et des règles promulguées par le gouvernement, toutefois, les maires gardent la responsabilité des actes administratifs qu'ils prennent. De ce fait, pour le citoyen, ce droit administratif « *reste fondamentalement jurisprudentiel* »<sup>(649)</sup>. Comme le souligne Edouard Laferrière<sup>(650)</sup>, en droit administratif, la jurisprudence seule « *peut faire la part entre les principes permanents et les dispositions contingentes, établir une hiérarchie entre les textes, remédier à leur silence, à leur obscurité, à leur insuffisance en s'inspirant des principes généraux du droit et de l'équité* ». Cependant, les juges ne sont autorisés qu'à donner une interprétation des textes, ils ne peuvent en aucun cas créer de nouvelles normes<sup>(651)</sup>.

Ainsi, des règles de droit d'origine jurisprudentielle, autonomes et non transcrites dans ce droit écrit, ont suivi les évolutions des ERP. La richesse de leur enseignement tient au fait que les décisions et les arrêts ne se réfèrent pas seulement à des données légales, mais aussi à leur interprétation des cas particuliers ou des situations contextuelles. Cependant, dans le droit français, sauf une exception<sup>(652)</sup>, il n'est pas d'usage d'utiliser la jurisprudence comme référence décisionnelle et c'est cela que le législateur doit changer.

Il est donc important que ce droit administratif, qui est autonome mais présente des incertitudes, soit davantage encadré pour rester dans les limites du droit commun. Pour un nouveau modèle de législation opposable aux ERP, il serait essentiel de mettre en place un juris-classeur numérisé et consultable au niveau national. Il le serait sur le site internet du ministère de l'Intérieur dans un onglet dédié à la « Prévention contre le risque d'incendie dans les ERP », ces jurisprudences y seraient classées par thème et accompagnées chacune d'une explication juridique.

---

<sup>649</sup> GAUDEMET, Yves : le droit administratif « *reste fondamentalement jurisprudentiel* » (approche qualitative) dans la mesure où « *son origine jurisprudentielle a fortement marqué le droit administratif, soit que les textes intervenus ensuite ne soient que la compilation et la systématisation de solutions jurisprudentielles antérieures, soit [...] que ces textes se limitent à des propositions particulières et ponctuelles dans le cadre des principes et directives définis par la jurisprudence* ».

<sup>650</sup> LAFERRIERE, Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger-Levrault, 2<sup>ème</sup> édition, 1986, p. 655.

<sup>651</sup> Article 5 du code civil : « *il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leurs sont soumises* ».

<sup>652</sup> Conseil d'Etat, séance du 31 mars 2009, Extrait du registre des délibérations n° 382352 : « *En revanche et en dépit du caractère attractif de la notion d'établissement recevant du public, que le pouvoir réglementaire a pu sans méconnaître la loi, définir de manière large, n'entre pas dans cette catégorie l'espace des rues, places ou jardins et parcs qui, même une fois clos et fermé à la circulation automobile, ne constitue pas une « enceinte » au sens de l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation et ne saurait être regardé comme un « établissement » recevant du public.* »

Corriger ou compléter certains points de cette législation s'impose pour garantir l'égalité de chaque personne accueillie dans un ERP. Pour atteindre cet objectif, le législateur doit récrire l'arrêté du 22 juin 1990 modifié opposable aux petits établissements recevant du public. En effet, dans certaines établissements sans locaux à sommeil, le public reçu n'entre pas dans le cadre juridique défini par les dispositions de l'article R.123-2 du code de la construction et de l'habitation <sup>(653)</sup>. En conséquence, il faut que le législateur revoie les seuils de classement en 5<sup>ème</sup> catégorie, interdise certaines activités à risques comme les dancings dans des locaux situés en sous-sol, et modifie la procédure des visites de contrôle par les commissions de sécurité afin qu'elles s'effectuent dans tous les établissements sans exception.

L'incendie meurtrier qui s'est déclaré dans la cave d'un bar à Rouen, la nuit du 8 au 9 octobre 2016 a mis en évidence la nécessité pour les établissements classés en 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil d'être visités. Ceci va toutefois à l'encontre du rapport de l'Inspection Générale de l'Administration qui en 2014, a examiné les possibilités d'allègement et proposé « *de traiter en priorité le cas des établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil, très mobilisateurs de moyens pour des enjeux faibles.* » <sup>(654)</sup>

C'est une nouvelle charge de travail qui impose une autre organisation du mode opératoire des instances consultatives de contrôle des établissements. De ce fait, pour plus de liberté d'action, de simplicité administrative et d'efficacité, le législateur devrait favoriser l'augmentation du nombre de commissions locales de sécurité et imposer plutôt des visites inopinées.

---

<sup>653</sup> Article R.123-2 du code de la construction et de l'habitation : « [...] constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. »

<sup>654</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n°2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, p. 8.

D'autres modifications sont nécessaires. Par exemple, il faudrait changer le règlement de sécurité incendie et le code du travail, interdire aussi l'ouverture, au public comme aux travailleurs, de tous les locaux « aveugles »<sup>(655)</sup> situés en sous-sol, lorsqu'ils ne sont pas désenfumés mécaniquement, quelle que soit leur surface<sup>(656)</sup>.

Ensuite, pour contraindre les exploitants à réaliser les prescriptions édictées par les commissions de sécurité, même si l'ERP est en avis favorable à la poursuite de l'exploitation, le législateur pourrait confier une nouvelle mission aux compagnies d'assurances. Celles-ci seraient associées à une procédure de validation annuelle de maintien du niveau de sécurité des ERP en avis favorable.

En exerçant le contrôle et le suivi des vérifications techniques obligatoires qui incombent aux chefs d'établissements, les assureurs signaleraient aux élus locaux les établissements défaillants. Cette information serait suivie de la visite inopinée de la commission de sécurité compétente. Seul le suivi de la gestion des établissements en avis défavorable à la poursuite d'exploitation resterait sous la responsabilité de l'autorité de police des ERP.

---

<sup>655</sup> Article DF 7 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel, 14 août 1982, numéro complémentaire, p. 7363 : « Les locaux de plus de 100 m<sup>2</sup> en sous-sol, les locaux de plus de 300 m<sup>2</sup> en rez-de-chaussée et en étage, ainsi que les locaux de plus de 100 m<sup>2</sup> sans ouverture sur l'extérieur (porte ou fenêtre) sont désenfumés. Ce désenfumage peut être réalisé soit par tirage naturel, soit par tirage mécanique. »

Article PE 14 §1 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié : « *Les salles situées en rez-de-chaussée et en étage de plus de 300 m<sup>2</sup> et celles de plus de 100 m<sup>2</sup> situées en sous-sol doivent comporter en partie haute et en partie basse une ou plusieurs ouvertures communiquant avec l'extérieur soit directement, soit par l'intermédiaire de conduits.* »

<sup>656</sup> Article PE 14 §1 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type PE, PO, PU, PX), Journal officiel n° 198, 26 août 1990, p. 10408 : « *Les salles situées en rez-de-chaussée et en étage de plus de 300 m<sup>2</sup> et celles de plus de 100 m<sup>2</sup> situées en sous-sol doivent comporter en partie haute et en partie basse une ou plusieurs ouvertures communiquant avec l'extérieur soit directement, soit par l'intermédiaire de conduits.* »

*La surface utile d'évacuation de fumées doit être au moins égale au 1/200 de la superficie au sol desdits locaux. La surface libre totale des amenées d'air d'un local doit être au moins égale à la surface géométrique des évacuations de fumées de ce local.* »

Les vides juridiques relevés lors du classement des locaux en ERP mettent en évidence les disparités et les incohérences des textes qui font commettre des erreurs aux personnes non averties. Pour les pallier, les exploitants d'ERP sont contraints de se faire assister par des professionnels privés de la sécurité. Ceux-ci les aident en particulier dans leurs démarches administratives lorsqu'il s'agit de faire des travaux, d'obtenir une dérogation, de réhabiliter un établissement existant, de maintenir un avis favorable ou de lever un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation.

Il est vrai que le recours à ces professionnels est devenu presque une obligation. D'une part, la plupart des exploitants ne maîtrisent pas les textes ou les interprètent mal et d'autre part, ils se heurtent des procédures urbanistiques rigides et à un droit jugé répressif. Malgré tout, pour eux, la législation existante reste difficile à cerner dans sa globalité, à comprendre dans ses subtilités, à appliquer dans ses détails et à respecter dans sa totalité. Le législateur doit remédier à des vides juridiques qui placent les chefs d'établissements en position d'illégalité.

Pour des raisons économiques, sociales et financières, il faut que la nature des démarches administratives contraignantes auxquelles les exploitants d'ERP sont soumis soit clarifiée. Actuellement, en effet, lors des demandes de permis de construire ou pour des travaux de lever de réserves mentionnés dans un procès-verbal d'une commission de sécurité, les constructeurs, propriétaires ou chefs d'établissements ne connaissent souvent pas quelle règle appliquer et ses limites. Dans d'autres situations, ils se heurtent parfois à un détournement du droit engendré par la politique de l'Etat sur le droit au logement.

Un autre vide juridique apparaît lorsqu'il s'agit de l'hébergement social. En effet, avec l'accord des préfets, les services sociaux ou les associations se mobilisent pour offrir aux personnes sans abri ou aux réfugiées politiques des conditions d'hébergement décentes. Ils placent alors des familles dans des petits hôtels, pour une longue durée. Cependant, l'activité normale de ces petits établissements avec locaux à sommeil est dévolue à l'accueil des clients de passage qui ne peuvent pas séjourner durablement. D'ailleurs, l'aménagement intérieur



d'une chambre n'est pas adapté aux exigences domestiques de la vie d'une famille. Cette transformation des ERP génère une surpopulation qui favorise l'insécurité des occupants, comme l'a démontré l'incendie meurtrier de l'hôtel Paris Opéra <sup>(657)</sup>.

L'application du droit aux permis de construire des ERP « coquilles vides » en est autre un exemple. Lorsqu'un projet s'élabore, il est impossible de fournir, pour avis de l'autorité de police compétente, un dossier administratif complet comme le prévoit le code de la construction et de l'habitation <sup>(658)</sup> et l'article GE 2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(659)</sup>. Le concepteur ne peut pas répondre aux questions techniques de sécurité tant que les activités futures ne sont pas définies. De même, pour le dossier relevant du code de l'urbanisme concernant l'accessibilité des personnes handicapées, il leur est impossible de s'engager sur des dispositions concrètes puisque l'aménagement des locaux n'est pas fixé. Il est tout aussi illogique que, lorsque le maire réclame, dans un procès-verbal, la création d'un dégagement supplémentaire par la création d'une sortie de secours, l'exploitant doit déposer au préalable une demande d'autorisation de travaux pour avis du maire, la réponse est pourtant affirmative.

---

<sup>657</sup> « L'incendie de l'hôtel Paris-Opéra est le pire incendie qui ait eu lieu dans Paris depuis la Libération. Il se déroule dans la nuit du 14 au 15 avril 2005 au, 76 rue de Provence à Paris et fait vingt-quatre morts dont onze enfants. Au moment des faits, l'hôtel Paris-Opéra est un établissement qui héberge principalement des personnes en situation précaire placées là par les services sociaux. »

<sup>658</sup> Dispositions de l'article R.123-22 du code la construction et de l'habitation : « Le dossier permettant de vérifier la conformité d'un établissement recevant le public avec les règles de sécurité, prévu par le b de l'article R. 111-19-17, comprend les pièces suivantes :

1° Une notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs ;

2° Un ou plusieurs plans indiquant les largeurs des passages affectés à la circulation du public, tels que dégagements, escaliers, sorties, la ou les solutions retenues pour l'évacuation de chaque niveau de la construction en tenant compte des différents types et situations de handicap ainsi que les caractéristiques des éventuels espaces d'attente sécurisés. »

Ces plans et tracés de même que leur présentation doivent être conformes aux normes en vigueur. »

<sup>659</sup> Article GE 2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié, Journal officiel, 14 août 1982, numéro complémentaire, p. 7363. :

« § 1. Les dossiers prévus à l'article R. 123-22 du code de la construction et de l'habitation sont fournis avec une notice récapitulant les dispositions prises pour satisfaire aux mesures prévues par le règlement de sécurité. En application de l'article GN 8, le dossier de sécurité devra présenter la ou les solutions retenues pour l'évacuation des personnes de chaque niveau de la construction en tenant compte des différentes situations de handicap,

§ 2. Les documents de détail intéressant les installations techniques doivent pouvoir être fournis par le constructeur ou l'exploitant avant le début des travaux portant sur ces installations ; ils sont alors communiqués à la commission de sécurité. »

Pour guider les élus et renseigner les administrés sur l'aspect juridique de ce droit méconnu, il est nécessaire d'expliquer le contenu de ces textes pour favoriser leur compréhension. Depuis la décentralisation de 1982 et les modifications qui ont suivi, les personnes responsables, placées au centre du dispositif de contrôle de la sécurité, sont les élus des collectivités territoriales. Il faut donc qu'ils appréhendent correctement la législation car les contraintes sont nombreuses, surtout que les maires ont parfois peu de moyens humains et même matériels pour remplir correctement les missions qui leur sont confiées.

Pour les ERP, chaque premier magistrat d'une commune détient le pouvoir de police spéciale. Il est responsable de la sécurité des administrés présents dans ces établissements, mais c'est souvent aussi la responsabilité de la commune qui est engagée devant les tribunaux administratifs. Les services de l'Etat mettent peu d'outils à leur disposition pour les renseigner et les assister, Il en résulte que certains élus ignorent leurs devoirs. Pour cette raison, au niveau national, dans le fichier consacré aux ERP, le ministère de l'Intérieur devrait ajouter un « Guide à l'usage des Maires » où un ensemble d'informations, d'explications, de documents administratifs pré-établis serait fourni.

Les élus locaux ne sont cependant pas totalement livrés à eux-mêmes, ils bénéficient de l'assistance technique des commissions de sécurité compétentes. Les sapeurs-pompiers préventionnistes des services départementaux d'incendie et de secours sont les rapporteurs des dossiers mais aussi les conseillers techniques des maires. Toutefois, sauf pour les demandes de permis de construire, les avis émis après l'étude des dossiers par les commissions ne sont que consultatifs, le maire décide seul. La délivrance des autorisations de travaux soumis à des délais limités est longue, cela s'explique par un formalisme rigide imposé aux services administratifs de la fonction publique, par l'absence de contrôle de la recevabilité lors du dépôt des dossiers. Il faudrait améliorer les compétences des agents en poste à l'accueil des guichets uniques des mairies par des formations spécifiques afin que leur rôle soit plus efficace.

Une autre difficulté existe car les autorités de police des ERP et les membres des commissions ne peuvent estimer les réels dangers présentés par un établissement en avis défavorable qu'à partir d'une véritable analyse des risques. Cependant, la méthode et la manière de procéder ne sont ni indiquées par le législateur ni enseignées aux préventionnistes au cours de leur formation. Compte tenu de ses conséquences juridiques, ce problème devrait être rectifié par le législateur.

Ainsi, il devrait exiger « qu'une analyse des risques encourus » soit réalisée lors des visites et qu'elle apparaisse dans les documents administratifs. Cette obligation s'impose particulièrement lorsqu'un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation ou à l'ouverture au public d'un ERP est proposé par la commission de sécurité compétente.

Le travail des secrétariats de ces commissions est rendu difficile et confus à cause de l'absence des documents administratifs-types fournis par les services de l'Administration Centrale. A ce jour, le législateur n'impose aucun modèle pour un rapport de visite, un procès-verbal d'une commission de sécurité et ne donne aucun exemple d'arrêté municipal d'autorisation de travaux, d'ouverture au public ou de fermeture d'un ERP. Dans les courriers de mise en demeure d'effectuer des travaux de mise en sécurité, le contenu et les références règlementaires sont laissés à l'initiative des secrétariats mais les petites communes ne disposent pas d'un service juridique. Les services du ministère de l'Intérieur devraient fournir de documents préétablis et en imposer l'utilisation.

L'Inspection Générale de l'Administration estime qu'il est « *urgent de mettre en place un dispositif d'indicateurs et de pilotage* » <sup>(660)</sup> pour mieux connaître les ERP et principalement ceux qui, après la visite d'une commission de sécurité, sont en avis défavorable à la poursuite de leur exploitation. Le but recherché serait d'assurer leur suivi dans le respect des démarches, avant de prendre un acte municipal de fermeture administrative.

---

<sup>660</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n° 2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, p. 27.

Il est certain que la création d'un fichier informatique national utilisant des logiciels préétablis permettrait aux collectivités territoriales d'encadrer et de gérer le suivi des ERP. Les élus ont besoin de cette assistance, compte tenu des enjeux de la sécurité dans ces établissements. En complément, toutes les mairies devraient mettre à disposition des administrés une adresse électronique pour faciliter la transmission des documents portant sur les affaires d'urbanisme et de sécurité. Pour les usagers, cette mesure nationale et gratuite serait une aide efficace et les services administratifs pourraient traiter les dossiers dans les délais réglementaires.

Pour une meilleure compréhension globale de la législation, les dispositions réglementaires relevant des différents codes opposables aux ERP devraient être en adéquation. Pour cela, des guides à l'usage des constructeurs, propriétaires et chefs d'établissements devraient être élaborés et mis en ligne. Il est devenu indispensable de répondre à des questions, d'expliquer des décisions, de donner des exemples et des références, de fournir des documents types ou pré établis. Actuellement d'ailleurs, les services de l'Administration qui assistent les autorités de police des ERP missionnent des agents pour aider les particuliers à comprendre du droit et les assister dans leurs démarches administratives.

Depuis peu, dans ce but, la création du guichet unique a permis de centraliser la réception des demandes et de gagner du temps dans la gestion des dossiers d'urbanisme. Avec cette initiative, le législateur a répondu à une logique de modernisation de l'action des services des collectivités territoriales. Cependant, son efficacité repose sur les moyens et les compétences multiples que doivent avoir acquis les agents à ce poste. Mais on peut se demander si ce service va bien fonctionner dans les mairies des petites et moyennes communes. Cette mise en place ne semble pas avoir été accompagnée d'une formation spécialisée ni d'une valorisation du personnel chargé de ce poste important. A ce jour, aucun stage de formation n'est proposé par le Centre National de Formation de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Il faudrait donc mettre en adéquation la qualité du service public avec les prétentions des politiques menées. Pour ce faire, la formation des agents occupant ces postes spécialisés devrait être obligatoire et leur mise à niveau permanente.

Il est important également d'analyser le niveau de formation des personnes chargées d'assister les chefs d'établissements. Mettre à disposition des outils simples pour la formation des personnels serait une première étape dans ce sens. Par exemple, les employés pourraient se former à partir de différents scénarios-vidéos mis en ligne sur internet par le bureau de la réglementation incendie et des risques courants, rattaché à la Direction Générale de la Sécurité Civile. Il conviendrait également de laisser plus de liberté aux exploitants pour organiser leur service de sécurité interne et participative, leurs membres mériteraient d'être enfin valorisés et rémunérés. De plus, le législateur devrait rendre obligatoire la présence d'un service de sécurité adapté à chaque établissement selon son activité, sa catégorie et ses particularités.

Dans le domaine de la sécurité, les citoyens sont restés très longtemps dépendants, sous la protection de l'Etat Providence mais, depuis la publication de la loi de 2004 sur la citoyenneté, ils veulent devenir acteurs de la sécurité civile. Cependant, aucune mesure n'a été prise pour les guider dans cette voie. Le législateur doit donc définir les moyens pour que les personnes qui souhaitent participer puissent le faire.

L'idée d'une loi claire, à la fois lisible et précise, est un idéal. Cependant, pour ce qui est de sa compréhension, le droit dans ce domaine pêche toujours à cause de l'absence de prise compte de la jurisprudence dans le traitement des dossiers et lors des décisions des autorités de police des ERP. Bien que, dans un arrêt de 1983, le Conseil d'Etat ait contribué à faire reconnaître la jurisprudence comme mission de service public, qu'il ait été suivi en 1984 par le Conseil Constitutionnel qui a consacré l'objectif à valeur constitutionnelle de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi, il faut reconnaître l'échec dans ce domaine. Les gouvernants ont souhaité instaurer une législation avec des objectifs ambitieux mais ceux-ci n'ont jamais été atteints. En effet, privilégiant le tout Etat, les pouvoirs publics agissent comme si aucune autre solution efficace ne pouvait être trouvée.

Toutefois, d'autres facteurs aggravent les difficultés rencontrées pour modifier ce droit. Ainsi les décisions prises par les parlementaires sont parfois influencées par les groupes de pression que forment des investisseurs, des concepteurs ou des fabricants. Dans ce cas, la rédaction imprécise d'un texte est volontaire et peut contribuer à résoudre diplomatiquement des conflits d'intérêts trop divergents.

Certaines avancées et améliorations seraient cependant possibles et rapidement réalisables, même si l'Inspection Générale de l'Administration « *préconise une démarche plus progressive qui vise à traiter les problématiques existantes et à éviter l'apparition de nouvelles incohérences* <sup>(661)</sup> ». Par exemple, dans un fichier national de la « Prévention contre le risque d'incendie dans les ERP » seraient regroupés divers articles pédagogiques pour expliciter les problèmes. Y seraient joints différents recueils juridiques indiquant les démarches pour bien appliquer la législation. Des guides spécifiques pour chaque catégorie d'acteurs de la sécurité seraient en outre consultables mais sous la forme d'outils numérisés. Par exemple, un guide spécifique serait mis à la disposition des responsables uniques des groupements d'ERP et un autre serait destiné aux exploitants des petits établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie souvent isolés face à l'administration.

Pour que la responsabilité du maintien du niveau de sécurité des ERP incombant aux chefs des établissements soit effective, le législateur doit imposer annuellement un réel suivi, contrairement aux pratiques actuelles prévoyant, sauf exception, des visites tous les trois ou cinq ans, sur convocation. Pour le rendre plus efficace, les exploitants seraient contraints de transmettre à leurs assureurs les justificatifs de maintenance des installations techniques et des moyens de secours. S'il ne le faisait pas, à tout moment, le maire de la commune d'implantation de l'ERP pourrait demander le passage d'une commission de sécurité dans le cadre d'une visite inopinée.

En complément, les gouvernants devraient légiférer pour imposer que des organismes agréés par le ministère de l'Intérieur vérifient au préalable tous les dossiers de demandes de travaux. Leurs ingénieurs assumeraient alors la responsabilité de la faisabilité des projets et de leurs préconisations pour satisfaire aux textes référentiels opposables. A la fin des travaux, des comptes rendus des visites de réception des travaux ou d'ouverture au public pourraient être établis par ces mêmes bureaux agréés et transmis à l'autorité de police des ERP compétente.

---

<sup>661</sup> Rapport sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de juin 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration, p. 27.

Encore actuellement, malgré la décentralisation, la place des services de l'Etat dans le contrôle de l'application du droit est excessive, voire inutile, puisque des organismes accrédités par le ministère de l'Intérieur ont déjà cette compétence. Néanmoins, les conclusions de leurs missions entraînent une vérification supplémentaire par les préventionnistes qui rapportent les dossiers devant les membres de commissions de sécurité. Cette surveillance du travail du secteur privé semble bien superflue et onéreuse dans le contexte économique actuel. Dans un premier temps, il faudrait que les demandes pour de simples travaux dans tous les ERP soient déclaratives sous réserve d'être soumises à une expertise par ces bureaux accrédités. Plus tard, ce processus pourrait être élargi progressivement à d'autres dossiers plus importants.

Il est temps pour le législateur de réformer ce droit en faisant adopter une loi de programmation. Ce changement serait l'occasion de toiler les textes, en les regroupant par thème et par catégorie d'acteurs de la prévention, en retirant les informations trop techniques et en les complétant par leurs jurisprudences. Il faudrait aussi assouplir les procédures administratives, redéfinir les responsabilités de chaque intervenant de la sécurité, reconsidérer la place des services de l'Etat. Tout cela adapterait la législation à la société moderne et répondrait aux nouveaux besoins de sécurité des citoyens.

Face à ce défi, il est important pour les gouvernants de mieux ajuster la prise des décisions politiques et leurs objectifs à court et à long terme. De plus, pour ce qui concerne le contrôle de l'application de la règle, il faudrait diminuer la mainmise de l'Etat qui doit être moins autoritaire et supprimer le privilège juridictionnel de l'administration française. En outre, il semblerait bénéfique de rendre l'initiative des lois au seul Parlement.

## **PARTIE SECONDE : LE DROIT ET LES NOUVEAUX ENJEUX DE SECURITE DES PERSONNES**

### **ET DES BIENS**

Un constat s'impose : le droit opposable aux établissements recevant du public est aujourd'hui complexe et imparfait. Il appartient donc aux décideurs publics de prendre les dispositions pour corriger ses multiples défauts susceptibles de créer des incompréhensions, voire des litiges, avec les administrés. De même, la notion d'une véritable sécurité des personnes et des biens doit répondre au contexte actuel d'insécurité et de ce fait, elle se trouve remise en question.

Sur ces points, les intervenants sont unanimes pour souligner l'importance du rôle des gouvernants. Le besoin de légiférer s'explique par la nécessité de mettre à jour la législation en vigueur pour qu'elle respecte les principes fondamentaux du droit français. Cela permettrait de consolider ces normes pour pallier une insuffisance des textes régissant la sauvegarde des personnes et la protection des biens car aujourd'hui ils sont limités aux ERP et à la seule prévention du risque d'incendie. En effet, une analyse de l'aspect réglementaire de la gestion de ce risque conduit à constater que la prise en compte des mesures préventives est, pour les bâtiments d'habitation, différente de celles imposées aux ERP, aux locaux soumis au code du travail ou aux immeubles de grande hauteur (IGH).

Les mesures de sécurité sont encore plus sévères depuis les attentats de Paris. La France est placée sous le régime exceptionnel de l'état d'urgence <sup>(662)</sup> justifié par des « motifs de sécurité nationale ». Le 14 décembre 2016, il a été prorogé jusqu'en juillet 2017 <sup>(663)</sup> et selon le Président de la République Emmanuel Macron, cet état d'urgence sera en place jusqu'au 1<sup>er</sup>

---

<sup>662</sup> Article 1 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, Journal officiel n° 0085, 7 avril 1955, p. 3479 : « *L'état d'urgence peut être déclaré sur tout ou partie du territoire métropolitain, des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique.* »

<sup>663</sup> Article 1 de la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, Journal officiel n° 0295 du 20 décembre 2016, texte n° 1 : « *Est prorogé, à compter du 22 décembre 2016, jusqu'au 15 juillet 2017 l'état d'urgence :- déclaré par le décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 et le décret n° 2015-1493 du 18 novembre 2015 portant application outre-mer de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 ;- et prorogé en dernier lieu par la loi n° 2016-987 du 21 juillet 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste.* »



novembre 2017 <sup>(664)</sup>. Le contexte actuel d'insécurité et l'étude du modèle de droit français opposable aux ERP renforcent le sentiment, que, sur certains points, ce droit est perfectible, même s'il restreint les libertés publiques et individuelles. C'est pourquoi, il semble que seule une réforme peut intégrer l'ensemble des paramètres à prendre en compte. Elle répondrait au besoin, exprimé et attendu, de disposer dans le domaine de la sécurité d'un arsenal juridique complet adapté au monde actuel.

Cet impératif politique de prévention contre les risques d'incendie et les menaces terroristes pesant sur les ERP n'est pas limité à la France. Il est international et pour cette raison, il est impératif qu'un travail législatif sur ce point soit entrepris par l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne, les citoyens européens ne comprendraient pas en effet qu'il ne soit pas communautaire et donc élargi à tous.

Ce n'est pas le cas actuellement. Le Parlement Européen n'intervient pas pour fixer des règles européennes communes destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens. L'attentisme de cette instance est incompris. Les citoyens européens estiment que juridiquement leur sécurité doit être prise en compte de manière identique, quel que soit le pays de l'Union Européenne dans lequel ils se trouvent.

Cette carence explique que les pays européens maintiennent leur règlement. La France, comme l'Italie ou le Danemark, s'appuient sur une politique de moyens humains et matériels à prévoir pour assurer une sécurité maximale. A la différence de la Grande-Bretagne, leur conception de la sécurité se définit selon des objectifs à atteindre pour la garantir dans les bâtiments à protéger, et plus particulièrement pour permettre l'évacuation rapide du public reçu en cas de sinistre ou d'autre événement dramatique.

D'autres pays conservent également leurs propres règles. Par exemple, en Allemagne, l'Etat fait appel à des acteurs privés de la prévention. En acceptant cette responsabilité, les sociétés doivent effectuer les diverses missions et mettre en œuvre les moyens adéquats pour garantir, au mieux et en priorité, la sécurité des personnes.

---

<sup>664</sup> Le discours d'Emmanuel macron au Congrès de Versailles site BFMTV du 03 juillet 2017 « *je rétablirai les libertés des Français en levant l'état d'urgence à l'automne par ce que ces libertés sont la condition de l'existence d'une démocratie forte.* »  
Site : [www.bfmtv.com/politique](http://www.bfmtv.com/politique)

Quant à la Suède, l'important n'est pas forcément de mettre en œuvre des dispositions d'un texte réglementaire, mais plutôt de s'assurer que l'objectif de sécurité est atteint. Les mesures proposées par sa législation ne sont finalement que des moyens pouvant être utilisés pour atteindre le résultat souhaité. La Norvège, de son côté, a mis en place une réglementation spécifique fondée sur la performance. A ce titre, sa législation cherche à garantir avant tout la sécurité des personnes et le respect de l'environnement. Ce principe a deux objectifs concomitants qui ne peuvent s'appliquer que sur un petit territoire et la législation reste la plus libérale et la plus avant-gardiste en Europe.

Pour tous ces pays, les décisions politiques s'accompagnent d'une action pédagogique qui tend à expliquer au grand public la sécurité mise en place dans les bâtiments et les actions de participation citoyenne qui doivent les accompagner.

Il est vrai que, dans le domaine de la sécurité des personnes, est prioritaire l'éducation des populations qui s'est développée selon des modèles différents. Plus tôt cette approche a été instaurée, plus vite elle a trouvé un écho dans le développement participatif fondé sur le renforcement d'un esprit civique et de citoyenneté.

L'actualité des attentats dramatiques qui ont frappé la France devrait inciter le gouvernement à repenser le droit opposable aux ERP. En complément d'une législation révisée et d'un nouveau cadre juridique adapté, des outils seraient à mettre en place pour apporter les réponses les plus appropriées aux diverses situations envisageables. Une réflexion prospective devrait être menée sur les besoins liés aux menaces auxquelles le pays est exposé.

En parallèle, il faudrait que l'éducation des populations soit dorénavant un nouvel enjeu majeur de sécurité. Dans de nombreux autres domaines, il est indéniable qu'elle a prouvé son efficacité. Dans le cadre de la sécurité, différentes formes d'actions pourraient être mises en œuvre. Qu'il s'agisse de mesures d'information, de sensibilisation ou de formation, diverses catégories de public seraient ciblées en fonction de la volonté des décideurs publics mais aussi de l'âge, des attentes ou des besoins exprimés par la population.

La fonction de préventionniste ne devrait pas rester seulement une affaire de spécialistes. En effet, actuellement, seuls les agents la pratiquant régulièrement au sein des services départementaux d'incendie et de secours présentent un niveau de compétence satisfaisant dans ce domaine. Par conséquent, ils influent directement les décisions concernant l'engagement des moyens opérationnels. Ainsi, il serait fondamental de placer la prévention au cœur de la gestion globale des risques pour que des échanges d'informations inter services (prévention, prévision et opérationnel) s'opèrent au sein même des SDIS. Il est regrettable que la Gestion Opérationnelle de Commandement (GOC) telle qu'elle est enseignée à l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) n'intègre pas la prévention dans ses exercices.

La Direction Générale de la Sécurité Civile du ministère de l'Intérieur devrait inclure dans le Référentiel des Emplois, des Activités et des Compétences (REAC) la prise en compte d'une prévention appliquée à l'opération dans le Guide national de référence (GNR) <sup>(665)</sup>. Avant d'être nommé chef de groupe, un sapeur-pompier devrait suivre une formation spécifique et obtenir l'unité de valeur prévention de niveau 1 (PRV 1).

En complément, mais ce n'est pas le cas aujourd'hui, les autorités de police municipale et préfectorale seraient conseillées par un seul interlocuteur sapeur-pompier généraliste de la sécurité et par un agent de la sûreté publique. Dans ce cadre, une vue d'ensemble complète des dispositions prises ou à prendre serait donnée lors de réunions organisées pour décider des mesures à mettre en place pour garantir la sécurité dans des manifestations publiques jugées importantes. De ce fait, des chefs de ces deux services, expérimentés et formés, deviendraient les conseillers privilégiés des maires et des préfets.

Conséquence indirecte des attentats terroristes, pour garantir la sécurité, on fait de plus en plus appel à des sociétés privées. Ces métiers connaissent un développement sur le plan économique et leur image de marque s'améliore. L'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis de ces acteurs privés s'est modifiée. Constamment sollicitées depuis les attentats de 2015, les forces de l'ordre se sont déchargées de certaines tâches qu'elles ont déléguées au secteur

---

<sup>665</sup> Arrêté du 17 janvier 2012 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2006 modifié fixant le guide national de référence relatif à la prévention, Journal officiel du 25 janvier 2012, p. 1384, texte 11.

privé. Celui-ci est donc devenu un réel partenaire, l'Etat le considère aujourd'hui comme complémentaire.

Les agents de sécurité sont les premiers dans les dispositifs préventifs mis en place et leurs missions qui évoluent sont bien acceptées par la population. Cependant, ce métier a plusieurs facettes et la coopération entre le privé et l'action publique doit s'accompagner d'une nouvelle réglementation. Se pose ainsi pour le législateur la question de la formation des agents, voire même la possibilité de légaliser leur armement.

Le droit opposable aux établissements recevant du public est soumis aux aléas de l'actualité du monde contemporain et il change du fait des nouvelles exigences de sécurité des personnes et des biens. Pour faciliter ces orientations, le législateur doit encadrer juridiquement tous les domaines de la sécurité avec un droit simplifié, modernisé et adapté aux choix politiques. Toutefois, compte tenu de l'ampleur et de la complexité de la tâche, il ne faut pas s'attendre à une grande réforme étatique mais plutôt à une mutation lente vers un nouveau modèle de droit fondé sur une nouvelle façon de légiférer.

Pour assumer le choix d'aller vers cette option, les défis à relever, qu'ils soient économiques, sociaux, culturels, numériques ou technologiques, sont de première importance. Toutefois, ils ne peuvent aboutir que si les pouvoirs publics prennent des décisions précises. C'est sur la base d'une idéologie juridique progressiste d'envergure nationale, et même européenne sur certains points, que devrait se développer une législation plus libérale mais obligatoirement mieux encadrée.

Cet objectif devrait permettre de disposer d'un droit qui puisse assurer la sécurité globale des personnes et des biens. Cependant, des freins administratifs et juridiques entravent la possibilité de la mise œuvre des actions que le législateur devrait mener. L'analyse des causes de la difficile mutation du droit actuel vers un modèle libéral<sup>(666)</sup> et celles de l'absence d'intégration dans la législation de ces nouveaux enjeux de sécurité s'imposent. Cette étude va permettre la mise en relief des principaux obstacles qui s'opposent à ce que la législation

---

<sup>666</sup> « Le libéralisme est une doctrine économique : celle qui se donne le marché pour seul fondement, avec pour alliées naturelles l'initiative privée et la libre concurrence. Le libéralisme est aussi une philosophie politique : sa vision du monde lui commande d'aménager et de garantir la liberté de ceux qui vivent dans la cité. »

Site : encyclopédie Larousse.

actuelle tend vers un droit plus libéral et juridiquement fiable. Ils sont principalement liés à la faiblesse de récents choix politiques et à la complexité croissante de ce domaine. Sur certains points, la loi impose des obligations aux administrés presque à la limite de la légalité bien que les décisions administratives soient régulières.

## **TITRE I : LES FREINS A UNE MUTATION DU DROIT VERS UN MODELE LIBERAL**

La prévention contre le risque d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) et les immeubles de grande hauteur (IGH), repose sur un ensemble de mesures différentes pour une enceinte close, un bâtiment ouvert au public ou des locaux exploités qui occupent partiellement un immeuble. La législation applicable est structurée autour de quatre codes, complétés par de nombreux arrêtés, l'ensemble constituant le règlement de sécurité. Un troisième volet prescriptif est composé par les normes françaises ou européennes et les instructions techniques.

Depuis plus d'un demi-siècle, la politique de prévention s'est limitée à édicter la réglementation et à contrôler son application. Le 6 août 2013, dans une lettre interministérielle <sup>(667)</sup>, le Ministre de l'Intérieur d'alors, Manuel Valls, louait d'ailleurs les bons résultats de la politique de prévention contre les risques d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur (**document annexe 11**).

Cependant, en confiant à l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection générale des Affaires Sociales une mission d'évaluation de la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, le Ministre reconnaissait la complexité des réglementations applicables et dénonçait la forte mobilisation des agents publics pour atteindre les objectifs réglementaires au détriment des réalités concrètes. Pour cette raison, les deux ministères concernés avaient fixé un impératif aux membres de cette mission : « *Nous souhaitons que vous examiniez en particulier la recherche d'une meilleure efficacité par l'allocation optimale de moyens* ».

---

<sup>667</sup> Lettre interministérielle du ministère de l'Intérieur du 6 août 2013 relative à la mission d'évaluation de la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

Un autre reproche a été fait à cette réglementation. Les exploitants, les propriétaires et les maîtres d'œuvres d'ERP ont fait part de leur mécontentement devant les coûts engendrés par l'application stricte des dispositions réglementaires de sécurité, disproportionnés, selon eux, au vu des faibles risques recensés. Face à de tels constats, les autorités et les acteurs publics ou privés de la prévention contre les risques d'incendie se sont demandé si le modèle français ne pouvait pas faire l'objet d'une remise en question, de changements importants voire d'une réforme.

Le rapport de l'IGA-IGAS <sup>(668)</sup> que le ministre de l'Intérieur a en sa possession depuis le mois de juin 2014 mentionne que « *la mission a écarté l'hypothèse d'une simplification radicale par le passage à une réglementation exclusivement par objectifs* » <sup>(669)</sup>. L'argument avancé tient à ce qu'aucune catégorie d'acteurs ne souhaite ce modèle de droit car il risquerait de déstabiliser l'ensemble du dispositif existant et, au moins pour un temps, de diminuer son efficacité.

Mais ce choix politique lié à la nécessité d'une adaptation est un signe de faiblesse des décideurs publics. En effet, au vu des défaillances administratives et juridiques existantes, une révision profonde et libérale du droit opposable aux ERP doit passer par une grande réforme. D'une part, les charges administratives se sont alourdies, les moyens de l'Etat se dégradent, et de l'autre, chaque décision d'une autorité publique a localement des conséquences économiques et sociales. Les règles actuelles ne répondent plus aux défis de la société contemporaine.

Il existe une manière de mettre fin aux grands principes de sécurité des personnes et de protection des biens que le législateur a institués avec succès jusqu'à présent. Bien que l'Etat s'interdise des transformations radicales, il devrait réfléchir et trouver des solutions pour que le sens des responsabilités soit développé chez les administrés et soit placé au centre du cadre juridique imposé par la loi. Dans le domaine de la sécurité, une forme de libéralisme devrait être instaurée. Si l'Etat allégeait le poids de ses interventions, cela permettrait de rechercher et de trouver la meilleure solution dans de nombreux domaines aujourd'hui réglementés.

---

<sup>668</sup> Rapport n° 014-047/13 bis/01 n° 2013-172R de juin 2014 établi par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection générale des affaires sociales portant sur « la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur ».

<sup>669</sup> Rapport n° 014-047/13 bis/01 n° 2013-172R de juin 2014 établi par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, p. 5.

Cette option aurait pour but d'offrir plus de liberté collective, contrebalancée par une prise de conscience d'une responsabilité individuelle. Ce droit aux ERP opposable, plus libéral, permettrait l'ouverture à la concurrence des moyens techniques pour atteindre un objectif. La mise en œuvre progressive d'un tel programme de libéralisation du droit semble s'accorder au besoin de modernité de la société. En effet, actuellement, face au blocage de l'Etat, de plus en plus d'administrés, lorsqu'ils sont en désaccord, déposent une requête au greffe du tribunal administratif.

Toutefois, mettre en place un droit français totalement libéral est irréaliste. Ce qui fait défaut à la législation applicable aux ERP tient plutôt aux déséquilibres actuels. Les citoyens français ne sont pas dupes et savent que la plupart des difficultés viennent de cette législation, que l'Europe n'intervient que sur des points de blocage économique. Ils sont conscients aussi que les décisions politiques nationales ne peuvent pas tout résoudre et que l'Etat n'a plus les moyens de tout régler, de tout régir et de tout améliorer. Pourtant, dans le domaine de la sécurité, on ne peut accepter la fatalité. Les problèmes étant connus, les solutions pour une amélioration progressive existent, mais il faut avoir le courage de les appliquer.

Par exemple, les acteurs de la sécurité subissent les conséquences de cette fonction régaliennne. Il faut donc, d'un point de vue juridique, apporter les clarifications et les simplifications qui s'imposent sans remettre en cause l'ensemble de la législation existante.

Par ailleurs, les prescriptions du règlement deviendraient plus compréhensibles si elles étaient systématiquement introduites par un exposé explicite des objectifs poursuivis et n'avaient pour référence que les seuls articles du code de la construction et de l'habitation. Actuellement, le droit donne la possibilité de mettre en cause un agent du service public fautif ou un maire mal conseillé par sa commission consultative.

Il apparaît donc que les obstacles à l'évolution du droit vers les nouveaux enjeux de la sécurité des personnes et des biens sont nombreux, notamment pour ce qui concerne l'orientation de la législation française vers un modèle libéral piloté par une instance administrative centrale. L'étude analytique de ces freins administratifs, à partir de l'étude de l'état actuel des dispositions réglementaires, démontre qu'il existe une discordance entre la

politique de prévention menée ces dernières années et les décisions prises par les gouvernants. Néanmoins, des changements s'opèrent et visent à modifier radicalement l'administration, mais les résultats sont disparates et décevants. Cette analyse fait, d'autre part, ressortir que l'attachement profond de l'Etat à cette fonction régaliennne a ses revers. Dans certains domaines, cette omniprésence engendre de la lourdeur administrative qui se caractérise par des procédures, freine ou bloque l'envie d'entreprendre des citoyens et entrave leur liberté.

## **Chapitre I : La discordance entre la politique de prévention et les décisions prises**

Les Français sont attachés aux services publics et à la place centrale qu'ils occupent dans la société. Cependant, d'un avis unanime, ils aspirent à une Administration qui tienne mieux compte de leurs besoins, de leurs spécificités et de leurs interrogations, tout en s'adaptant à leur situation et à leur projet. Aujourd'hui, leur expérience renforce leur conviction que les services publics ne sont pas au service du public.

Toutes les démarches administratives relatives à l'application du droit opposable aux ERP impliquent que l'utilisateur remplisse des formulaires et fournisse des documents complexes. La transformation numérique du service public qui était prévue pour simplifier les démarches et recentrer l'action des agents publics sur l'accompagnement des usagers, n'a pas été mise en œuvre. Pour tous ceux qui ne sont pas en mesure d'accomplir leurs démarches sur Internet, ou qui rencontrent des difficultés particulières, les collectivités territoriales ont très peu d'agents publics spécialisés pour assurer leur accompagnement et leur prise en charge directe.

Le règlement de sécurité ERP forme cependant un ensemble cohérent, construit selon une logique rigoureuse. Il détaille avec précision et impose des prescriptions techniques pour couvrir tous les aspects de la construction, de l'aménagement et de l'exploitation. Mais le droit est imparfait, ce que constatent les agents des organismes publics et privés chargés du suivi et du traitement des dossiers soumis à un avis du maire, après consultation de la commission de sécurité compétente<sup>(670)</sup>.

---

<sup>670</sup> Article 2, 1<sup>er</sup> alinéa du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.



D'un point de vue technique, les dispositions réglementaires applicables aux ERP sont trop nombreuses, complexes et confuses. Il en résulte que lorsque les exploitants s'occupent eux-mêmes d'accomplir les demandes administratives nécessaires pour l'obtention de permis de construire ou d'autorisation de travaux, pour l'ouverture pour les nouveaux ERP ou après des travaux importants, les dossiers déposés auprès de l'autorité de police des ERP <sup>(671)</sup>, sont pour la plupart des dossiers incomplets, mal renseignés et donc difficiles à traiter par des agents instructeurs.

Dans ce cadre et pour éviter ce problème il existe pour eux deux manières opposées de procéder. La première, qui est la solution de facilité, consiste à rejeter systématiquement tous les dossiers qui sur le fond et la forme sont incorrects. Ils ne permettent pas à l'instructeur d'apprécier si l'ensemble des dispositions réglementaires sont convenablement respectées et si elles sont de nature à garantir la sécurité des personnes et la protection des biens dans les ERP.

La seconde, moins radicale, non prescrite par les textes, mais la plus communément employée, engage la responsabilité personnelle de l'agent administratif. Elle consiste à tenter de faire rectifier les erreurs relevées. Pour cela, il prend contact directement avec le demandeur pour l'avertir des éléments manquants et obtenir rapidement un document manuscrit qui complètera le dossier initial.

Ces erreurs imputables aux citoyens ne sont pas inconnues du ministère de l'Intérieur et de l'administration centrale. Les cinquante-cinq recommandations inscrites dans le rapport de l'IGA-IGAS de juin 2014 portant sur l'évaluation de la réglementation ERP et IGH <sup>(672)</sup> le prouvent. Cependant, malgré les possibles protestations que les imperfections du droit opposable aux tiers peuvent générer, le législateur laisse perdurer certains défauts, ce qui semble anormal à tous les acteurs de la sécurité des ERP.

---

<sup>671</sup> Article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>672</sup> Rapport n° 014-047/13 bis/01 n° 2013-172R de juin 2014 établi par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, p. 5.

La discordance entre la politique de remise en question de la réglementation qui régit la prévention du risque d'incendie menée par l'Etat depuis 2013 <sup>(673)</sup> et la portée réelle des décisions prises relève de deux problèmes distincts. Le premier résulte des failles du droit dues à l'absence de volonté des décideurs publics d'engager les actions correctives qui s'imposent. Le second apparaît lorsqu'au niveau national, des décisions ont été prises sur certains points pour amorcer de nouvelles orientations économiques, sociales ou organisationnelles. Dans ce cas, certains mauvais choix des gouvernants ne sont pas de nature à assurer une meilleure qualité du service public.

### **Section 1 : Les faiblesses du droit imputées au législateur**

La plupart des multiples défauts qui se sont accumulés dans le droit en vigueur régissant les ERP incombent au législateur. Depuis sa création, la politique de prévention qui est menée se limite à l'édition continue de la réglementation, à sa consolidation et au contrôle de son application. Aujourd'hui, elle oppresse financièrement, administrativement et parfois juridiquement les institutions, leurs délégataires, les industriels, les hommes de l'art et les citoyens qui y sont soumis. L'attentisme et le manque de perspectives nouvelles de la part du législateur ne sont pas compris par les personnes publiques et privées qui y sont confrontées.

Par exemple, ils estiment important que soit redonnée plus de clarté au droit opposable aux tiers. De ce fait, les acteurs de la prévention attendent des gouvernants qu'une relecture complète des 1137 articles, constituant les textes réglementaires, soit réalisée par un groupe d'experts, en vue d'une correction des erreurs et des fautes rencontrées.

Outre les facteurs techniques et purement normatifs de la complexité de la réglementation, une amélioration de la qualité du service public, souhaitée depuis quelques années, passe aujourd'hui par une simplification administrative radicale du droit applicable aux ERP. Dans ce domaine, le laxisme dont font preuve les gouvernants est une réalité désespérante.

---

<sup>673</sup> Lettre interministérielle du ministère de l'Intérieur en date du 6 août 2013 relative à la mission d'évaluation de la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

Face à une politique de prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public qui s'est construite uniquement selon une logique rigoureuse, les administrés, comme l'administration, attendent qu'une modernisation du droit soit entreprise. Il est devenu maintenant trop exigeant et trop coûteux d'imposer, dans le détail et pour les travaux qui touchent à des ERP, des prescriptions techniques couvrant tous les aspects de la construction, de l'aménagement et de l'exploitation. Cependant, les décideurs publics n'affichent pas la volonté de mettre en place les moyens de remédier à ces problèmes. Attachés à des choix passés, ils restent hermétiques à tout changement pour assurer la sécurité dans les ERP.

Le législateur reste également attaché à des habitudes quand il s'agit de réglementer. Sans remettre en question la méthode et sans expliquer les objectifs poursuivis, il continue la pratique de la consolidation des textes existants. Cependant, il est évident que, pour chaque modification apportée, les renvois à d'autres textes concernés sont nombreux et rendent la lecture de plus en plus complexe.

Au final, les corrélations existent entre les défaillances du législateur et les défauts que présentent les dispositions réglementaires applicables aux ERP. Il est donc important d'analyser leurs impacts sur la qualité du droit opposable aux administrés. Dans tous les cas, il y en va de la protection juridique des citoyens qui y sont soumis et de celle des agents publics concernés par son application.

#### **Sous-section A) *L'absence de correction de la législation en vigueur***

Le droit à la sécurité est indispensable dans la société moderne et c'est une obligation de l'assurer pour l'Etat et les collectivités territoriales. L'évolution de la réglementation est due en partie à des avancées d'ordre administratif, technique et budgétaire. Elle a permis de mieux encadrer les normes relatives à la sécurité et de définir les missions des différents acteurs de la sécurité dont l'objectif principal est d'éviter l'éclosion des incendies. En effet, selon diverses statistiques, il est prouvé qu'en France 82,8% d'actions menées concernent les départs de feux et seulement 52,5% relèvent d'actes de malveillance.

Il est évident que « ces textes réglementaires, notamment en ce qui concerne les commissions de sécurité avec les mises aux normes des bâtiments communaux (locaux administratifs, sportifs, culturels, cultuels, associatifs ...), toujours plus nombreux, plus contraignants et plus complexes, sont également et avant tout plus coûteux pour le budget des collectivités locales et donc pour les contribuables ». <sup>(674)</sup> Toutefois, « le respect de ces textes devrait permettre d'éviter les accidents causés par le défaut d'entretien dont la responsabilité est toujours imputée par les tribunaux aux propriétaires de l'équipement. » <sup>(675)</sup>. Cependant, le droit institué par les législateurs démontre le besoin d'apporter la sécurité à l'ensemble de la population civile et une stabilité juridique aux chefs d'établissements.

Dans son rapport annuel <sup>(676)</sup> de 2006, le Conseil d'Etat a mentionné que « l'inflation législative est porteuse d'insécurité juridique pour les acteurs économiques et les citoyens ». De plus, elle a un coût important qui pèse sur les exploitants de petits établissements, notamment pour appliquer les règles de la sécurité-incendie. C'est ce que met en avant, dans son rapport, la commission consultative d'évaluation des normes <sup>(677)</sup>. Elle estime « le coût des normes nouvelles à 455 millions en 2008, 290 millions en 2009, 577 millions en 2010 et 728 millions en 2011, soit plus de 2 milliards en quatre ans. »

A la suite du Grenelle I, validé par la loi-cadre de juillet 2009 et au Grenelle II de 2010 <sup>(678)</sup> de l'environnement, de nouvelles normes sont apparues qui posent le problème de leur mise en place et de la compatibilité entre le code de la construction et de l'habitation et celui de l'environnement. C'est le cas par exemple pour la mise en place de la norme Haute

---

<sup>674</sup> Question écrite n° 0151 de monsieur DULAIT André, Journal officiel du Sénat 31 juillet 1997, p. 2052.

<sup>675</sup> Réponse du ministère de l'Intérieur, Journal officiel du Sénat 30 octobre 1997, p. 3004.

<sup>676</sup> Conseil d'Etat en 2006 dans son rapport annuel relatif à la sécurité juridique et complexité du droit.

<sup>677</sup> LAMBERT, Alain et BOULARD, Jean-Claude, « Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative », 26 mars 2013, p. 116.

<sup>678</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, Journal officiel n° 0160, 13 juillet 2010, p. 12905, texte n° 1.

Qualité Environnementale (HQE) <sup>(679)</sup> datant des années 1990, intégrant des exigences environnementales de construction et d'aménagement des locaux <sup>(680)</sup> ou encore de la norme Bâtiment Basse Consommation (BBC) <sup>(681)</sup>.

Par le biais de directives ou de programmes de recherche, l'Union Européenne impose aussi l'application de nouvelles normes concernant la construction des bâtiments, sans modifier les textes sur la sécurité. Ainsi, l'application de la réglementation du 9 mars 2011 <sup>(682)</sup> implique des dépenses supplémentaires pour les industriels. Elle préconise, en effet, lors de la construction des bâtiments, l'emploi du béton « haute-performance », dont la résistance au feu est plus grande que celle du béton traditionnel ou encore des toitures végétalisées <sup>(683)</sup>. De même, la directive relative à l'efficacité énergétique (2012/27/UE), entrée en vigueur en décembre 2012 <sup>(684)</sup>, impose des travaux supplémentaires.

De plus, la jurisprudence émanant des cours de justice de l'Union Européenne (CJUE) va renforcer à terme les droits mais aussi les devoirs de chaque citoyen face à l'administration. Les acteurs de la prévention auront alors plus de liberté dans l'analyse des risques avant d'émettre leur avis. Cela correspond actuellement davantage à la conception anglo-saxonne

---

<sup>679</sup> HQE ou Haute Qualité Environnementale « *Label officiel français délivré par l'Association HQE à des bâtiments répondant à des normes de qualité environnementale.* »

Site : [www.edfenr.com/lexique/hqc-haute-qualite-environnementale](http://www.edfenr.com/lexique/hqc-haute-qualite-environnementale)

<sup>680</sup> L'association Haute Qualité Environnementale définit un bâtiment durable : « *En interaction avec son territoire, un bâtiment durable est un ouvrage qui offre une bonne qualité de vie, respecte l'environnement et apporte performance énergétique et économique. Il est conçu, géré et utilisé de façon responsable tout au long de son cycle de vie.* »

<sup>681</sup> BBC ou Bâtiment Basse Consommation « *est un label attribué aux bâtiments qui ont une basse consommation d'énergie pour le chauffage, la climatisation, l'éclairage, l'eau chaude sanitaire (ECS) et la ventilation. Ce label a de nombreux avantages : il permet une diminution de taxes foncières, et une diminution d'extension du coefficient d'occupation des sols (COS). Ce label officiel français a été créé par l'arrêté du 8 mai 2007.* »

Site : [www.edfenr.com/lexique/bbc-batiments-basse-consommation](http://www.edfenr.com/lexique/bbc-batiments-basse-consommation)

<sup>682</sup> Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant les conditions d'harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil.

<sup>683</sup> Article de la fédération française du bâtiment (FFB), de la chambre syndicale française d'étanchéité (CSFE) et de l'association pour le développement et l'innovation en végétalisation extensive de toiture (Adviet), Règles professionnelles pour la conception et la réalisation des terrasses et toitures végétalisées, édition n°2, novembre 2007.

<sup>684</sup> Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, Journal officiel de l'Union Européenne du 14 novembre 2012.

cette jurisprudence européenne établira, par exemple, un équilibre du droit administratif entre les acteurs publics et privés de la sécurité incendie dans les établissements recevant du public.

Toutefois, les règles de sécurité dans les ERP imposées au niveau national doivent toujours obligatoirement être respectées par les exploitants. En cas de non application, ceux-ci s'exposent à des sanctions comme le stipule l'article L.123-4 du code de la construction et de l'habitation <sup>(685)</sup>.

De plus en plus souvent, des contestations apparaissent. Un juge judiciaire intervient alors pour apprécier l'action de l'administration selon d'autres critères, par référence aux établissements publics gérés par des associations soumises au droit privé. Cependant, bien que l'Etat - et donc l'administration - s'efforce de se moderniser et de simplifier ses relations avec les usagers, ce ne sont encore que des prémices. En effet, il existe peu de textes permettant d'harmoniser l'ensemble des dispositions relevant de la sécurité, notamment pour prévenir les incendies dans les ERP.

L'Etat a modifié sa manière de procéder. Il essaie avant tout de négocier avec les partenaires sociaux <sup>(686)</sup> pour établir un meilleur dialogue au niveau de la sécurité. Ainsi, souvent il ne cherche plus à imposer sa volonté par le biais d'une loi unique, ce qui entraînait auparavant des contestations. Cependant, l'intérêt général continue de prévaloir sur l'intérêt d'un groupe.

---

<sup>685</sup> Article L.123-4 du code de la construction et de l'habitation : « Sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux et dans le cadre de leurs compétences respectives, le maire ou le représentant de l'Etat dans le département peuvent par arrêté, pris après avis de la commission de sécurité compétente, ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité. Le fait pour le propriétaire ou l'exploitant, malgré une mise en demeure du maire ou du représentant de l'Etat dans le département d'avoir à se conformer à l'arrêté pris en application de l'alinéa précédent, de ne pas procéder à la fermeture de l'établissement est puni de 3 750 euros d'amende. »

<sup>686</sup> « Les partenaires sociaux désignent les représentants des forces sociales du pays : les syndicats de travailleurs et les représentants des dirigeants d'entreprise. » Article paru dans [politique.net](http://politique.net).  
Site : [www.politique.net/partenaires-sociaux.htm](http://www.politique.net/partenaires-sociaux.htm).

En France, le droit écrit est omniprésent dans la société et les instances décisionnelles, sous l'influence du droit international mais aussi du droit communautaire applicable par les Etats membres dans le respect de l'article 4 du TFUE <sup>(687)</sup>, tels les droits de l'environnement, de la protection des consommateurs et celui sur l'énergie. L'Union Européenne appuie, coordonne et complète l'action des Etats membres <sup>(688)</sup>, notamment dans le domaine de la protection civile. Le Conseil d'Etat, requis de plus en plus, prend une part grandissante dans la compréhension du droit.

Les Cours de Justice de l'Union Européenne émettent également des textes qui font jurisprudence en la matière et contribuent à terme à renforcer les droits et les devoirs de chaque citoyen face à l'administration. Il faudrait que ces décisions de justice soient portées à la connaissance de tous, les acteurs de la prévention pourraient à grande échelle maîtriser les moyens légaux de traiter différentes données réglementaires et prendre des orientations éclairées par des avis très précis.

Cette manière de procéder assurerait une répartition équitable du droit administratif entre les acteurs publics et privés de la sécurité incendie dans les établissements recevant du public. Aujourd'hui, en cas de grief, l'administré fait plus fréquemment appel à la justice et l'institution judiciaire juge alors la légalité de l'action de l'administration selon de multiples et complexes critères. Elle prend souvent pour référence les établissements publics gérés par des associations qui utilisent le droit privé.

---

<sup>687</sup> Article 4 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne : « 1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6. 2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants : [...] e) l'environnement ; f) la protection des consommateurs ; [...] i) l'énergie ; [...] 3. Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur. »

<sup>688</sup> Article 6 du TFUE (traité de fonctionnement de l'Union Européenne) : « L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne :  
a) la protection et l'amélioration de la santé humaine ; [...]  
f) la protection civile ; [...] »

Cependant, bien que l'Administration cherche à se moderniser en simplifiant, les usagers ne voient encore que l'ébauche d'une véritable correction de la masse des textes existants. En effet, les articles du code de la construction et de l'habitation opposable aux ERP n'ont jamais fait l'objet d'une réécriture visant à supprimer les fautes et les références obsolètes.

Pour la mise en sécurité des établissements existants qui présentent des non-conformités, le législateur ne propose qu'un article dans le code de la construction et de l'habitation <sup>(689)</sup>. Celui-ci dispose qu'en l'espèce, l'exploitant doit proposer à l'autorité de police départementale un dossier avec des solutions envisageables et adaptées pour l'élaboration d'un schéma directeur de mise en sécurité à partir d'une approche globale d'analyse des risques.

La difficulté dans le traitement de ces situations relativement courantes impose la nécessité pour les préventionnistes de maîtriser les principes fondamentaux de la sécurité contre les risques d'incendies dans les établissements recevant du public. Ce modèle d'un droit exhaustif en la matière ne signifie pas qu'il soit parfaitement complet puisqu'il ne permet pas toujours de trouver une référence légale pour la solution trouvée.

Comme le précise monsieur Olivier Dutheillet de Lamothe <sup>(690)</sup> il n'existe pas en France, à proprement parler, de notion de sécurité juridique dans le corpus constitutionnel. Ce vide empêche de dégager une valeur et un principe constitutionnels et n'impose pas au législateur des règles à respecter.

---

<sup>689</sup> Article R 123-13 du code de la construction et de l'habitation : « Certains établissements peuvent, en raison de leur conception ou de leur disposition particulière, donner lieu à des prescriptions exceptionnelles soit en aggravation, soit en atténuation ; dans ce dernier cas, des mesures spéciales destinées à compenser les atténuations aux règles de sécurité auxquelles il aura été dérogé peuvent être imposées. Des mesures spéciales destinées à assurer la sécurité des voisins peuvent également être imposées. Ces prescriptions et ces mesures sont décidées, soit par l'autorité chargée de la délivrance du permis de construire lorsque la décision est prise au moment de cette délivrance, soit par l'autorité de police dans les autres cas ; elles sont prises après avis de la commission de sécurité compétente mentionnée aux articles R 123,34 et R 123-38. Toutefois, les atténuations aux dispositions du règlement de sécurité ne peuvent être décidées que sur avis conforme de la commission consultative départementale de la protection civile. »

<sup>690</sup> DUTHEILLET DE LAMOTHE, Olivier, exposé sur la sécurité juridique, le point de vue du juge constitutionnel, membre du Conseil Constitutionnel, à l'occasion de l'accueil de hauts magistrats brésiliens, le 20 septembre 2005.



Cependant, le Conseil Constitutionnel rattache cette notion à celle de sûreté et aussi à la « garantie des droits ». Néanmoins, suite à l'arrêt Société KPMG et autres <sup>(691)</sup> du 24 mars 2006, le Conseil d'Etat a « érigé en principe la notion de sécurité juridique, s'inscrivant en harmonie avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme. » De ce fait, ce principe se trouve consacré en droit français.

Sous l'égide de l'Etat, les collectivités territoriales devraient créer un site Internet où les textes portant sur la sécurité émis par le législateur ou relevant de la jurisprudence seraient regroupés par thème dans des fiches pratiques et commentés de façon simple et concise. Cela éviterait la méconnaissance des textes des acteurs de la sécurité.

### **Sous-section B) L'incapacité à simplifier le droit**

#### a) Une volonté de simplification

Comme l'a souligné en 2013 le secrétaire d'Etat chargé de la Réforme de l'Etat Jean-Vincent Placé : « *Nous sommes arrivés à un stade dans la mondialisation d'aujourd'hui, dans l'Europe d'aujourd'hui, dans la compétitivité d'aujourd'hui, où il est d'évidence pour toutes celles et tous ceux qui sont confrontés à cette compétition internationale et européenne, qu'il y a trop de normes, il y a trop de textes* ».

A la suite du projet de loi du sénateur Jean-Marie Bockel <sup>(692)</sup>, un questionnaire avait été remis aux maires lors de leur Congrès en 2014 et il est apparu que 63,8% d'entre eux souhaitaient une réelle simplification de l'urbanisme mais aussi une meilleure relation entre les élus des collectivités territoriales, l'Etat et aussi les services déconcentrés de l'Etat comme les préfetures. En effet, lors de ce congrès, ces maires regrettent « *les dossiers administratifs qui sont longs et indigestes pour la majorité des citoyens.* »

---

<sup>691</sup> Conseil d'Etat Assemblée, 24 mars 2006, *Société KPMG*, n° 288460, publié au recueil Lebon.

<sup>692</sup> Proposition de résolution présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, tendant à limiter le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à l'urbanisme et à la construction.

Ce problème est connu des dirigeants. Ainsi le Président de la République, François Hollande, indiquait dans son discours du 23 mars 2017 <sup>(693)</sup> que « *la simplification, c'est un argument de compétitivité mais aussi un outil de transparence. Ce mouvement continu ne doit pas ralentir* ». Il doit aboutir à ce que la réglementation juridique devienne moins exigeante et moins complexe au fil des années pour « *mettre un terme à la prolifération du droit* » comme le souligne le Conseil d'Etat <sup>(694)</sup>.

C'est pourquoi les gouvernants se sont engagés « *à conduire une ambitieuse politique de simplification normative. Elle porte aussi bien sur les flux des textes en préparation que sur le stock des normes applicables. Elle s'appuie sur des méthodes de consultation participatives* ». <sup>(695)</sup>. La France n'est pas isolée, selon le rapport du Conseil d'Etat, d'autres Etats Européens comme les Pays-Bas, l'Italie ou encore la Belgique « *ont érigé la simplification et la qualité du droit en politique publique autonome et prioritaire et obtenu des résultats.* »

Déjà en 2009, le Président de la République Nicolas Sarkozy avait commandé au sénateur Éric Doligé un rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales. Ce rapport, remis le 16 juin 2011 avait conduit au dépôt d'une proposition de loi visant à rassembler les mesures de nature législative issues de ce travail <sup>(696)</sup>. Cependant, « *pour cause de changement de majorité au Sénat, il a été enterré. Et pourtant, depuis cette date, il n'est pas un ténor politique de la gauche qui ne réclame au Président de la République ou au Premier ministre une simplification des normes expliquant que les collectivités croulaient sous leur poids et que cela avait un coût insupportable.* » <sup>(697)</sup>

---

<sup>693</sup> Discours du Président de la République François Hollande, sur la « Simplification et France Expérimentation », le 23 mars 2017 au Palais de l'Élysée.

<sup>694</sup> Conseil d'Etat, Etude annuelle 2016 simplification et qualité du droit, La documentation Française, dossier de presse du 27 septembre 2016.

<sup>695</sup> Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, Journal officiel n° 0165, 18 juillet 2013, p. 11993, texte 2.

<sup>696</sup> Proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales.  
Site : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp110-779.htm>

<sup>697</sup> Journal du parlement. Proposition de loi sur la simplification des normes, Sénateur DOLIGE Éric - Président du Conseil général du Loiret.

Site : <http://www.lejournalduparlement.fr/site/fr/node/166>

## b) Un simplification à développer

La volonté de simplification de la part du Président de la République et du gouvernement, suite au discours de Dijon de 2012 <sup>(698)</sup> se traduit par la mise en place de mesures spécifiques, notamment lors de l'établissement des dossiers, y compris dans le domaine de la sécurité pour « *mieux répondre aux besoins de la population, et de donner aux élus les responsabilités qu'ils attendent depuis des décennies* ».

Suite à la réforme de l'Etat, de nouvelles stratégies d'aménagements et de simplifications ont été mises en place, malgré le poids important des normes et des « acteurs des lois » dénoncé par le Conseil d'Etat dans son rapport de de 2016. Elles permettent un meilleur suivi des textes et une meilleure adéquation avec les nouvelles évolutions de la société. De cette manière, l'Etat ainsi que les collectivités territoriales améliorent les relations entre les services administratifs et les usagers et facilitent les formalités à accomplir, lors des demandes de permis de construire d'autorisation de travaux, par exemple. De plus, comme le préconise le Conseil d'Etat dans son rapport de 2016, le gouvernement devrait « *se doter de véritables instruments de mesure de la norme.* »

Pour parvenir à simplifier ce domaine, l'Etat essaie d'abroger une ancienne réglementation avant d'en promulguer une nouvelle et de maintenir ces normes dans le temps. Par exemple, en juin 2017, les normes relatives à la puissance électrique des ascenseurs et aux vérifications techniques obligatoires dans les ERP et les IGH doivent être rectifiées. De même, dans les centres commerciaux il souhaite la mutualisation des postes de sécurité incendie et de surveillance, et conséquent, celle des agents.

De même, le Président de la République avait annoncé en mai 2013, à l'occasion d'une conférence de presse, la réforme du « silence vaut acceptation ». Celle-ci a été présentée comme une mesure de simplification des relations entre les usagers et l'administration et elle est devenue une loi n° 2013-1005 <sup>(699)</sup> par voie d'amendement en 2013. Avant la promulgation de cette loi, le silence de l'administration équivalait à un refus à cause de la possibilité d'établir un acte unilatéral entre l'utilisateur et la collectivité. Ce point était reconnu, par

---

<sup>698</sup> Discours du Président de la République François HOLLANDE à Dijon le 03 mars 2012.

<sup>699</sup> Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, Journal officiel n° 0263 du 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1.

exception, comme un acte matériel et avait donc une valeur de décision de justice. D'ailleurs, dans deux décisions du 26 juin 1969<sup>(700)</sup> et du 18 janvier 1995<sup>(701)</sup>, le Conseil Constitutionnel avait souligné que « *d'après un principe général de notre droit, le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet* ».

L'amélioration des relations entre l'administration et le citoyen pour l'accès aux documents administratifs devrait apporter, outre une meilleure compréhension, une réponse plus rapide. Il serait utile également d'autoriser le télé-service pour que les usagers puissent saisir l'administration par voie électronique, comme en dispose le décret n° 2016-685 du 27 mai 2016<sup>(702)</sup>. Cette mesure permettrait, selon ce décret, la « *simplification des formalités préalables à la création de traitements automatisés de données à caractère personnel pour la mise en œuvre de télé services permettant de saisir l'administration par voie électronique.* »

Toutes les tentatives pour simplifier et améliorer le droit sont nécessaires et bénéfiques. Selon un rapport d'étude de Rémi Grans, la dématérialisation des documents d'urbanisme tendrait à « *mettre davantage l'administration au service des porteurs de projets dans les procédures d'instruction* ». <sup>(703)</sup> Par l'arrêté du 2 février 2016, est intégré au site internet «service-public.fr» un télé-service permettant à l'utilisateur d'accomplir des démarches administratives, en tout ou partie, dématérialisées et d'avoir accès à des informations personnalisées. La généralisation de cette avancée modifiera à terme favorablement la relation existante entre les administrés et le service public.

De plus, est venu le compléter le décret n° 2016-186 du 24 février 2016 modifiant le décret n° 2009-730 du 18 juin 2009 relatif à l'espace de stockage accessible en ligne, pris en application de l'article 7 de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005. Celui-ci portait sur les échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives ou entre les services administratifs eux-mêmes.

---

<sup>700</sup> Décision n° 69-55 L du 26 juin 1969 du Conseil Constitutionnel : « *le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet et, qu'en l'espèce, il ne peut y être dérogé que par une décision législative.* »

<sup>701</sup> Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 sur la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

<sup>702</sup> Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les télé services tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, Journal officiel n° 0124, 29 mai 2016, texte n° 2.

<sup>703</sup> GRANS, Rémi, Urbanisme et environnement : Comment accélérer les procédures ?, AJDA, 2015, p. 716.

La maîtrise des risques liés à la sécurité dans les ERP doit toutefois s'accompagner d'une réelle volonté du public de changer de comportement. Bien qu'elle soit voulue par la plupart des citoyens, cette simplification ne doit cependant pas se faire au détriment des valeurs morales de la société française.

c) Le cas de la sécurité : Déléguer pour simplifier

Pour simplifier, il conviendrait de donner aux acteurs des collectivités territoriales la possibilité de définir les règles dans les normes législatives. C'est par exemple ce qui se fait avec le Comité National d'Evaluation des Normes (CNEN) qui se regroupe avec les associations d'élus dans le but de simplifier les normes, y compris celles de la sécurité dans les ERP.

De même, la sécurité civile <sup>(704)</sup> en tant que fonction régaliennne, « *définit les normes applicables et veille à la cohérence des interventions* » et c'est elle qui interviendrait à des degrés divers auprès des différents ministères.

C'est ce qui a fait dire que ces règles de sécurité y compris pour les ERP ont aujourd'hui « *atteint leurs limites* » du fait « *de l'absence d'identification claire des autorités compétentes pour la conduite de certaines opérations* » De plus, elles ont des « *incidences sur les budgets des collectivités territoriales* » provoquant « *le ressentiment des élus locaux* ».

La loi de modernisation de la sécurité civile, selon l'article 3, « *doit permettre de s'attaquer résolument aux risques en les anticipant davantage, de refonder la protection des populations et de mobiliser tous les moyens encourageant les solidarités.* » <sup>(705)</sup>

---

<sup>704</sup> Article 1 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, p. 14626, texte n° 3 : « *la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et les personnes publiques ou privées.* »

<sup>705</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, p. 14626, texte n° 3.

Suite à la réforme de l'Etat, de nouvelles stratégies d'aménagement et de simplification ont été mises en place permettant un meilleur suivi des textes et une meilleure adéquation avec les nouvelles évolutions de la société. De cette manière, l'Etat ainsi que les collectivités territoriales améliorent les relations entre les services administratifs et les usagers en facilitant les formalités à accomplir.

La loi de modernisation de la sécurité civile, selon l'article 3, « *doit permettre de s'attaquer résolument aux risques en les anticipant davantage, de refonder la protection des populations et de mobiliser tous les moyens encourageant les solidarités.* »<sup>(706)</sup>

Les réponses au questionnaire<sup>(707)</sup> remis aux sénateurs ont donné des pistes de simplification et d'harmonisation entre tous les services. C'est le cas, entre autres, pour les établissements accueillant du public, il est recommandé, d'une part, d'établir « *en concertation avec les élus locaux, une charte nationale harmonisant les niveaux d'exigence des commissions de sécurité et des officiers préventionnistes* » et, d'autre part, de « *publier une circulaire clarifiant le régime des dérogations et mesures compensatoires en matière d'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) ; autoriser un ajustement de la périodicité du contrôle des installations électriques dans les ERP, en s'inspirant des règles applicables aux locaux professionnels* » et de « *permettre que l'installation de classes démontables dans les établissements scolaires ou universitaires faisant l'objet de travaux soit dispensée de formalités pour la durée du chantier.* »

L'Etat impose des normes mais il y a là un paradoxe qu'a souligné monsieur Michel Mercier dans son rapport rédigé, pour avis, au nom de la commission des Finances sur la loi relative à la démocratie de proximité « *le paradoxe veut cependant, alors qu'il fixe des normes ayant une incidence financière, que l'Etat n'en assume pas le coût financier, qui repose sur les conseils d'administration des SDIS. En matière de sécurité civile, les collectivités locales payent mais ne commandent pas.* »<sup>(708)</sup>. Il est vrai que, dans le secteur du bâtiment, la mise en place des règles de sécurité représente un investissement important. Selon l'OCDE, ce coût est d'environ 60 milliards d'euros par an.

---

<sup>706</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, p. 14626, texte n° 3.

<sup>707</sup> [Site du Sénat](#) : Simplification des normes d'urbanisme de 2016.

<sup>708</sup> Rapport pour avis n° 161 du sénateur Michel BERNIER pour le projet de loi relatif à la démocratie de proximité fait au nom de la commission des finances, déposé le 20 décembre 2011.

C'est pourquoi, les compétences des communes dans la gestion des SDIS sont souvent transférées aux Métropoles. Cette « gestion des services d'intérêt collectif » est d'ailleurs devenue un « domaine obligatoire de compétences » selon l'article 12 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relatif à la réforme des collectivités territoriales et les articles L.5127-1 à L.5217-19 du CGCT qui ont été renforcés par la loi NOTRe <sup>(709)</sup>, troisième volet de la nouvelle organisation de la France.

Elle est octroyée de plein droit aux métropoles tout en accordant aux maires les mêmes prérogatives que dans une communauté urbaine <sup>(710)</sup>. C'est pour cette raison que les communes subventionnent pour partie les SDIS, cependant, à la suite de la décision rendue par le Conseil d'Etat le 22 mai 2013 <sup>(711)</sup>, les communautés de communes peuvent les financer entièrement et se substituer ainsi aux communes membres.

Pour les communes appartenant aux métropoles, cette possibilité est devenue une obligation depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014 ou loi MAPTAM <sup>(712)</sup>. Cette loi a placé la gestion de tous les services d'intérêt collectif parmi les compétences obligatoires des métropoles, incluant donc le service public de défense extérieure contre l'incendie.

Il existe actuellement quinze métropoles <sup>(713)</sup> depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, trois ayant un statut particulier, Lyon, le Grand Paris et Aix Marseille Provence. La métropole Nice - Côte d'Azur (NCA), a été la première à avoir été créée par le décret le 17 octobre 2011 <sup>(714)</sup>.

---

<sup>709</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Journal officiel n° 0182 du 8 août 2014, p. 13705, texte n° 1.

<sup>710</sup> La communauté urbaine est un EPCI (établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre).

<sup>711</sup> Conseil d'Etat, 3/8 sous-section réunie, *communauté de communes Val de Garonne*, 22 mai 2013, n° 354992.

<sup>712</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Journal officiel n° 0023, 28 janvier 2014, p. 1562, texte n° 3.

<sup>713</sup> Métropole créée dans le cadre de la loi de 2010 : Nice Côte d'Azur et créées suite à la loi MAPTAM : Bordeaux, Lille, Grenoble, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Montpellier et Brest (métropoles de droit commun) au 1<sup>er</sup> janvier 2015 et Lyon, le Grand Paris ou MGP (comprenant les Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne et les sept communes de la grande couronne) et Aix-en-Provence-Marseille (issue de la fusion de six intercommunalités) à statut particulier en 2016. Création le 1<sup>er</sup> juillet 2016 de la métropole du Grand Nancy.

La grande couronne : Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, l'Ile-de-France, les Yvelines, l'Essonne, le Val-d'Oise et la Seine

<sup>714</sup> Décret du 17 octobre 2011 portant création de la métropole dénommée « Métropole Nice Côte d'Azur », Journal officiel n° 0242, 18 octobre 2011, p. 17548, texte n° 10.

Les métropoles peuvent participer de manière plus ou moins importante aux frais. Par exemple, le SDIS du Lyon est devenu un SDMIS <sup>(715)</sup>. Il a un caractère spécifique selon l'article 72 de la Constitution, il est financé à hauteur de 80% par la métropole et 20% par le département.

### **Sous-section C) L'hermétisme à une révision des principes de sécurité**

La France semble réticente à appliquer un droit plus libéral. En effet, « *l'Etat en France est supérieur au droit* » et doit « *donc conserver le contrôle en France* » comme le remarque l'économiste Charles Gave <sup>(716)</sup>. Pourtant, le droit écrit est omniprésent dans la société et les instances décisionnelles suite à l'influence des droits international et communautaire applicables par tous les Etats membres (article 4 du TFUE <sup>(717)</sup>) tels le droit de l'environnement, de la protection des consommateurs, de l'énergie. En outre, l'Union Européenne appuie, coordonne et complète l'action des Etats membres <sup>(718)</sup>, notamment dans le domaine de la protection civile. Néanmoins le Conseil d'Etat émet des avis qui font jurisprudence pour clarifier des règles spécifiques à la France et cela ralentit le processus de mise en place d'un droit plus libéral.

---

<sup>715</sup> SDMIS : Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours de Lyon. Etablissement public chargé de la prévention et des missions de protection et de lutte contre les incendies.

<sup>716</sup> GAVE, Charles, « De la difficulté d'être libéral en France », *Institut des libertés*, 12 mai 2013.  
Site : <http://institutdeslibertes.org/de-la-difficulte-detre-liberal-en-france/>

<sup>717</sup> Article 4 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne : « 1. L'Union dispose d'une compétence partagée avec les États membres lorsque les traités lui attribuent une compétence qui ne relève pas des domaines visés aux articles 3 et 6. 2. Les compétences partagées entre l'Union et les États membres s'appliquent aux principaux domaines suivants : [...] e) l'environnement ; f) la protection des consommateurs ; [...] i) l'énergie ; [...] 3. Dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'espace, l'Union dispose d'une compétence pour mener des actions, notamment pour définir et mettre en œuvre des programmes, sans que l'exercice de cette compétence ne puisse avoir pour effet d'empêcher les États membres d'exercer la leur »

<sup>718</sup> Article 6 du TFUE (traité de fonctionnement de l'Union Européenne) : « L'Union dispose d'une compétence pour mener des actions pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres. Les domaines de ces actions sont, dans leur finalité européenne :

a) la protection et l'amélioration de la santé humaine ; [...]

f) la protection civile ; [...] »



Toutefois, la réglementation de la sécurité dans les ERP doit suivre l'évolution de la société et la volonté de l'Etat de moderniser l'action publique <sup>(719)</sup> suite à la loi de l'acte III de la décentralisation <sup>(720)</sup> En effet, comme l'avait affirmé monsieur François Mitterrand dans son discours du 15 juillet 1981 : « *La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* ».

A la suite de la décentralisation, les élus locaux ont vu une augmentation de leurs compétences et donc de leurs obligations dans divers domaines notamment celui de l'urbanisme, de la sécurité dans les ERP. Mais se pose actuellement le problème de la bonne gestion de ces transferts de compétences à cause de la diminution des dotations de l'Etat. D'ailleurs, la Cour des Comptes dans son rapport d'octobre 2009 <sup>(721)</sup> « *dénonce la persistance de responsabilités partagées* » et souligne aussi l'échec « *d'une refonte profonde de la répartition des compétences* ».

Selon René Chapus <sup>(722)</sup>, les principes généraux du droit (PGD) n'ont d'autre valeur et d'explication que celles données par les juges. Le suivi de l'évolution des normes de sécurité par les services du Ministre de l'Intérieur permettrait de combler des vides juridiques et d'assouplir, pour certaines activités, la réglementation en vigueur. Le droit administratif, dont celui de la sécurité, repose d'une part sur la législation et d'autre part sur la connaissance de la jurisprudence.

Dans le cadre d'un comité européen de normalisation, l'Union Européenne cherche depuis 2002 les moyens à mettre en place pour éviter tout chauvinisme lors des passation de marchés et garantir une plus grande sécurité en assurant plus de prévention au sein de tous les bâtiments, et notamment les plus à risque, tels les parcs de stationnement, les établissements

---

<sup>719</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPAM ou loi MAPTAM, Journal officiel n° 0023 du 28 janvier 2014, p. 1562, texte n° 3.

<sup>720</sup> Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe, Journal officiel n° 0182 du 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1.

<sup>721</sup> Cour des Comptes, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », *rapport public thématique*, octobre 2009.

<sup>722</sup> CHAPUIS, René, « De la soumission au droit des règlements autonomes », *Dalloz*, 1960, p. 105 : « *Le niveau auquel se situe la valeur juridique des principes généraux du droit ne peut résulter que du rang de leur source formelle. En droit français, il est de principe que la valeur d'une norme juridique est en relation avec le rang de l'organe qui l'édicte (la hiérarchie des normes d'origine commune se déterminant d'après les formes et procédures d'édition)* ».

scolaires, les hôpitaux, ... Elle a peu de pouvoirs, en effet les Etats membres de l'Union Européenne restent seuls compétents pour veiller à la sécurité dans leurs ERP suite au Traité de Lisbonne en vigueur depuis 1<sup>er</sup> décembre 2009 régissant le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE). Cependant, selon les dispositions de l'article 6 du TFUE : « *l'Union Européenne peut toutefois mener des actions d'appui, de coordination ou de complément de l'action des États membres* ».

Bien que reconnue comme « le mauvais élève » de l'Union Européenne en matière de transposition des textes <sup>(723)</sup>, la France doit cependant agir comme les autres pays membres de l'Union et prendre en compte les exigences des parlementaires européens concernant, par exemple, la protection de l'environnement. De ce fait, les pouvoirs publics français doivent légiférer pour intégrer l'application des diverses mesures recommandées, comme les installations de panneaux photovoltaïques ou les toits végétalisés.

La législation française est donc contrainte d'évoluer pour s'adapter. C'est ce qu'avait prédit Jacques Delors partisan d'une Europe en tant que « *fédération d'Etats-nations* », lorsqu'il occupait la fonction de Président de la Commission Européenne en 1988, « *dans dix ans, 70 % à 80 % de la législation adoptée le sera sous influence européenne.* » <sup>(724)</sup>

Toutes ces modifications font que la réglementation évolue sans cesse, notamment celle de la sécurité-incendie dans les ERP. Même si mettre en place toutes les modifications entraîne des dépenses importantes, les exploitants sont tenus de faire réaliser ces travaux. Par exemple, ils sont contraints actuellement d'aménager leur établissements pour accueillir les personnes à mobilité réduite et d'installer des moyens d'alerte adaptés à tous les handicaps en

---

<sup>723</sup> « Mieux légiférer en Europe : France, chapitre 7 : les relations entre les Etats membres et l'Union Européenne », *OCDE*, 2010 p. 159.

<sup>724</sup> Phrase de Jacques DELORS prononcée en 1988. Article de Diane JEAN - Quelle est l'influence de l'UE sur la loi française ? Journal Le Monde du 21 mai 2014.

Site : [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/05/21/quelle-est-l-influence-de-l-ue-sur-la-loi-francaise\\_4422034\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/05/21/quelle-est-l-influence-de-l-ue-sur-la-loi-francaise_4422034_4355770.html)

Site : [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/05/21/quelle-est-l-influence-de-l-ue-sur-la-loi-francaise\\_4422034\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/05/21/quelle-est-l-influence-de-l-ue-sur-la-loi-francaise_4422034_4355770.html)

application de la loi du 11 février 2005 <sup>(725)</sup>. Il est obligatoire, en outre, que les moyens d'alerte répondent aux règles de sécurité des ERP imposées par les articles GN8 <sup>(726)</sup> et MS64 <sup>(727)</sup>.

Dans une société où internet est omniprésent, les services administratifs devraient développer son utilisation pour accélérer la transmission <sup>(728)</sup> des divers documents et informations administratives. Cependant, il conviendrait de conserver le processus traditionnel. En effet, ce nouveau moyen présente une avancée grâce à la modernité des moyens de communication mais il ne permet que de répondre aux attentes des usagers connectés soucieux de voir leurs dossiers ou de leurs problèmes traités rapidement.

Les médias interviennent souvent pour remédier aux lenteurs de l'administration. Ainsi à Nice, ils ont permis l'ouverture de l'Institut En Nour qui posait problème en en parlant sur les réseaux. Face à cela et devant les refus répétés du maire, l'administration a dû réagir plus vite ,cependant, c'est le Conseil d'Etat qui a tranché en 2016 <sup>(729)</sup>. Il a ordonné l'ouverture parce que dans le cadre d'une « *demande d'ouverture au public d'un établissement, le maire ne peut la rejeter, au nom de l'Etat sur le fondement de l'article R. 123-46 du code de la construction et de l'habitation, que pour des motifs tenant à la sécurité contre les risques d'incendie et de panique.* » Ce n'était pas le cas et le maire n'ayant pas donné de réponse, le préfet a signé l'ouverture au public de cette mosquée.

---

<sup>725</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal officiel n° 36, 12 février 2005, p. 2352, texte n° 1.

<sup>726</sup> Article GN 8 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *L'évacuation est la règle pour les personnes pouvant se déplacer jusqu'à l'extérieur du bâtiment. Pour tenir compte de l'incapacité d'une partie du public à évacuer ou à être évacué rapidement, et satisfaire aux dispositions de l'article R123-4 du code de la construction et de l'habitation [...].* »

<sup>727</sup> Article MS.64 du règlement de sécurité : §3. (Arrêté du 24 septembre 2009 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0246, 23 octobre 2009, p. 17718, texte n° 12) « *Un signal sonore doit être complété par un dispositif destiné à rendre l'alarme perceptible en tenant compte de la spécificité des locaux et des différentes situations de handicap des personnes amenées à les fréquenter isolément.* »

<sup>728</sup> Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, Journal officiel n° 286, 9 décembre 2005, p. 18986, texte n° 9.

<sup>729</sup> Conseil d'Etat, Juge des référés, formation collégiale, *Institut Niçois En Nour*, n° 400841ECLI:FR, Code Inconnu : 2016:400841.201606, 30 juin 2016».

Suite à la réforme de l'Etat, de nouvelles stratégies d'aménagements et de simplifications ont été mises en place. Cela permet un meilleur suivi des textes et une meilleure adéquation avec les nouvelles évolutions de la société. De cette manière, l'Etat ainsi que les collectivités territoriales améliorent les relations entre les services administratifs et les usagers et facilitent les formalités à accomplir.

En outre, l'Etat a mis en place des services interministériels dans le but de favoriser les relations entre les ministères <sup>(730)</sup> et d'éviter ainsi les lenteurs souvent constatées. Cela a été fait dans un but de « *modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat* ». Elle repose sur « *une délégation aux usagers et aux simplifications administratives et une agence pour le développement de l'administration électronique.* »

Dans la même intention, la circulaire du 29 septembre 2005 <sup>(731)</sup> relative à la modernisation impose aux services de l'Etat de créer des programmes d'audits pour savoir comment appréhender des situations critiques et y apporter les réponses les plus appropriées, notamment lorsqu'il s'agit de la sécurité.

Dans le domaine de la sécurité, pour mieux suivre l'évolution des activités réglementées, les acteurs publics et privés pourraient établir un partenariat avec les associations et les lobbies <sup>(732)</sup> regroupant des professionnels et chercher avec eux la réponse à un point spécifique. Trouver ensemble des solutions appropriées permettrait certainement à terme une meilleure gestion et une réduction des coûts.

---

<sup>730</sup> Décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat, Journal officiel du 22 février 2003 P. 3232, texte n° 1.

<sup>731</sup> Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation, Journal officiel n° 231 du 1<sup>er</sup> octobre 2002, p. 0, texte n° 2.

<sup>732</sup> Définition d'un lobby : « *Le lobbying est une stratégie menée par une entreprise ou un groupe de pression (appelé lobby) cherchant à défendre ses propres intérêts auprès des décideurs politiques. Son action est souvent discrète et indirecte. Elle s'appuie sur une bonne connaissance des circuits décisionnels et sur la constitution de vastes réseaux. En exerçant une pression et en jouant de leur influence sur les décideurs, les lobbyistes visent ainsi à influencer la mise en place de nouvelles législations qui leur sont favorables. Le lobbying est une activité encore peu courante en France, où il est soumis depuis 2009 à des règles d'encadrement visant notamment à la publication des noms des clients de lobbyistes.* »

Par exemple, le décret du 7 mai 2016,<sup>(733)</sup> autorisant le télé-service et reconnaissant aux usagers le droit de saisir l'administration par voie électronique, diminue les coûts de fonctionnement et contribue à supprimer les lenteurs de l'administration.

En outre, en France, lors de la construction d'ouvrages, il est possible à présent de recourir à l'ingénierie -conseil à la demande des grands groupes du BTP. Cela permet de mieux structurer les besoins. De son côté, l'Union Européenne a proposé quatre grands objectifs aux Etats membres qui sont « *améliorer la qualité dans la construction, adapter le cadre réglementaire, augmenter l'éducation et la formation, réorienter et renforcer la recherche-développement.* »<sup>(734)</sup>

#### **Sous-section D) L'attachement à la consolidation des textes existants**

Les incendies et les accidents graves qui ont marqué les esprits à cause des pertes humaines ou de la destruction de biens parfois inestimables ont provoqué une prise de conscience pour corriger la réglementation. Dans ce cas, le législateur s'est appliqué à revoir et compléter la partie technique des textes en vigueur. Toutefois, conscient des travaux onéreux de mise en conformité dans les établissements existants ou les petits établissements avec des locaux à sommeil, il a accordé des délais d'exécution aux exploitants.

L'adaptation des dispositions réglementaires et de leur application est aussi la règle dans d'autres pays, notamment pour ceux qui privilégient les constructions en béton, Pour leur part, certains Etats, plutôt anglo-saxons, autorisent l'utilisation d'autres matériaux tels que les structures métalliques alors que les pays nordiques favorisent l'emploi du bois.

---

<sup>733</sup> Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les télé services tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique, Journal officiel n° 0124, 29 mai 2016, texte n° 2.  
Article 1 : « *Les services de l'Etat et les établissements publics à caractère administratif de l'Etat sont autorisés, par le présent acte réglementaire unique, à créer des télé services destinés à la mise en œuvre du droit des usagers à les saisir par voie électronique tel qu'il résulte des articles L122-8 et suivants du code des relations entre le public et l'administration. Ces traitements automatisés permettent aux usagers d'effectuer à leur initiative et quelle que soit leur situation géographique des démarches administratives dématérialisées de toutes natures, d'y joindre, le cas échéant, des pièces justificatives et, au choix des services et des établissements concernés, d'en obtenir une réponse par voie électronique.* »

<sup>734</sup> Communication sur l'amélioration de la compétitivité en Europe, en 1997.

Garantir la sécurité est capital. Pendant sa présidence, en 2009, Nicolas Sarkozy avait précisé que « *la sécurité est un droit* » pour tous. Elle repose sur une culture du résultat y compris pour la mise en sécurité des ERP. En effet, « *les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent* » et « *la mise à disposition et la diffusion de textes juridiques constituent une mission de service public* »<sup>(735)</sup>.

De son côté, l'Inspection Générale de l'Administration suggère de rédiger un texte unique<sup>(736)</sup> regroupant du droit public et du droit civil en rapport avec la sécurité incendie dans les ERP. Cependant, pour éviter le problème légal d'une rétroactivité des textes et d'une remise en cause de l'ensemble, ces nouvelles normes ne pourraient s'appliquer qu'aux futures constructions d'ERP ou pour des aménagements d'établissements dans des bâtiments existants.

Pour sa part, l'Union Européenne cherche à renforcer l'harmonisation de la sécurité entre les pays y compris pour les ERP, par le biais d'un « *catalogue des pictogrammes de sécurité répertoriant les pictogrammes de sécurité qui sont déterminés par les différentes réglementations nationales et européennes.* »<sup>(737)</sup>

## **Section 2 : Les mauvais des choix des décideurs**

Pour tous les acteurs impliqués dans la sauvegarde des personnes et la protection des biens dans les ERP, il apparaît indispensable, pour des raisons juridiques, de revoir entièrement la législation qui régit la sécurité. Cependant les gouvernants appliquent depuis une dizaine d'années une politique générale dont certains points sont parfois incompatibles avec la modernisation souhaitée du droit dans ce domaine et les exigences que le contrôle de son application impose.

---

<sup>735</sup> Article 2 de la loi n° 2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations du 12 avril 2000, Journal officiel du 13 avril 2000, p. 5646 : « *Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement.*

<sup>736</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n° 2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de juin 2014.

Recommandation n° 16, p. 47.

<sup>737</sup> 3051<sup>ème</sup> Conseil de Justice et Affaires Intérieures, Bruxelles, les 2 et 3 décembre 2010.

L'acte III de la décentralisation et la volonté des décideurs publics de réduire le nombre de fonctionnaires, de mutualiser les services, de rationaliser les biens et les agents <sup>(738)</sup> ont modifié les méthodes de travail au sein des bureaux des services publics, y compris ceux en charge de la prévention dans les ERP. Bien qu'à première vue, le risque principal qu'un effectif réduit d'agents administratifs, techniques ou spécialisés influence la qualité du service effectif rendu (notamment son obligation de continuité du service), le véritable problème de fond se situe ailleurs. En effet, il s'avère que l'impact négatif de ce choix porte plutôt sur les responsabilités personnelles ou juridiques des agents restant en poste.

Ainsi, depuis peu, les préventionnistes, instructeurs et rapporteurs des dossiers devant les commissions de sécurité compétentes, ont conscience de cette insécurité juridique. En effet, pour l'application de la réglementation, ils ne savent pas s'ils ont la possibilité ou l'obligation de faire référence aux textes du droit souple largement utilisé par le ministère de l'Intérieur. En 2003 Catherine Thivierge <sup>(739)</sup> avait noté que le droit souple « *se manifeste désormais dans tous les ordres juridiques, international, communautaire et interne, et dans presque toutes les branches du droit.* » Toutefois, que l'administration y ait recours pose la question de sa légalité devant les tribunaux, en cas de litige.

Cette juriste avait ajouté que « *nous entrons dans une ère juridique nouvelle, celle de l'avènement d'un droit dit postmoderne, caractérisé par la complexification croissante des modes de réglementation-régulation des conduites, et d'un droit en voie de mondialisation, cherchant les clés de l'harmonisation des spécificités culturelles.* » Cependant, les juristes français considèrent presque unanimement qu'il est la cause principale de l'inflation législative, parce qu'il dénature la notion même de loi.

Au sujet du choc de simplification annoncé par le gouvernement en faveur des administrés, ce droit n'a rien changé. Avec les quelques actions administratives menées en la matière, ce choix est passé inaperçu aux yeux des fonctionnaires. Par exemple, la simplification des procédures à suivre et celle des normes législatives qui devaient permettre à terme de réduire les délais d'instruction et les coûts de fonctionnement n'a porté à ce jour que

---

<sup>738</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Journal officiel n° 0182, 8 août 2015, p. 13705, texte n° 1.

<sup>739</sup> THIBIERGE, Catherine, « Le droit souple, réflexion sur les textures du droit », *RTD Civ*, 2003, p. 599.

sur deux points : la réduction des délais d'instruction des affaires par l'administration et l'aspect économique relevant du contrôle de l'application. Seul l'Etat en a tiré véritablement bénéfice.

Dans le même temps, de nouvelles obligations de travaux ont été imposées à tous les chefs d'établissements. Elles ont concerné la mise en accessibilité des ERP aux personnes handicapées<sup>(740)</sup>, quel que soit le type de handicap<sup>(741)</sup>. Pour les exploitants, sans aucun doute, cette mesure a fait l'effet d'un choc de complexification.

Dans le rapport de 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration, plusieurs propositions de solutions auraient pu permettre de réduire la complexité de la législation, de rationaliser des procédures ou le fonctionnement des instances de contrôle du droit et diminuer les coûts induits. Cependant, faute de décisions prises au niveau du ministère de l'Intérieur, à ce jour, seulement six de ces recommandations<sup>(742)</sup> ont été suivies d'effets.

Pour vérifier les conséquences de ces mauvais choix du législateur, il faut analyser certains points qui affectent la cohérence de sa politique de prévention dans les ERP, jusqu'à la rendre juridiquement obsolète ou dangereuse pour les personnes impliquées. Dans ce cadre, le « choc de simplification » peut être pris comme exemple d'une volonté politique infructueuse. La rationalisation du nombre de fonctionnaires est en partie incompatible avec les missions des services publics, et les annonces de l'augmentation des moyens pour rendre un service public de qualité sont non suivies d'effets. Depuis peu, s'est développé le recours illégal au droit souple pour réglementer de nouveaux textes normatifs et s'en affranchir.

---

<sup>740</sup> Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal officiel n° 36, 12 février 2005, p. 235, texte n° 1.

<sup>741</sup> L'article 2 de la loi du loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal officiel n° 36, 12 février 2005, p. 235, texte n° 1  
« *Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant.* »

<sup>742</sup> Recommandations n° 33, 40, 44, 46, 48 et 55 du rapport n°014/13 083 bis/01 n°2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration sur la prévention contre le risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de juin 2014.



### Sous-section A) Les ratés du « choc de simplification »

Selon des statistiques, en moyenne, un Français sur quatre juge complexes ses relations avec l'administration <sup>(743)</sup>. Selon eux, le formalisme est lourd et les démarches trop contraignantes. Ce ressenti est corroboré par le communiqué de presse du Conseil d'Etat qui en 2016 <sup>(744)</sup> a relevé une dégradation de la qualité du droit et « *des risques accrus de censure juridictionnelle* ».

C'est dans ce cadre que certains Etats de l'Union Européenne ont « *érigé la simplification et la qualité du droit en politique publique autonome et prioritaire et obtenu des résultats* ». La France y était réticente mais la simplification entreprise par les pouvoirs publics depuis 2013 semble correspondre aux souhaits des citoyens, à ceux de l'Union Européenne et même des autres pays.

En effet, « *l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 23 septembre 2003, entre la Commission, le Conseil et le Parlement européen, instaure une stratégie globale pour améliorer la qualité de la réglementation. Cette démarche est principalement constituée de deux volets : l'amélioration de la législation future, grâce au développement des études d'impact, et la simplification des textes communautaires actuels. La Commission a adopté, le 25 octobre 2005, une stratégie pour la simplification réglementaire comprenant à la fois une méthode et un programme de simplification de grande ampleur.* » <sup>(745)</sup>

D'ailleurs, certains Etats membres de l'Union Européenne l'ont déjà mise en pratique dans leur politique publique et rapidement ils ont obtenu des résultats positifs. En France, le Conseil d'Etat a reconnu dans son communiqué de presse <sup>(746)</sup> que « *certaines démarches ont pu conduire à méconnaître des règles de fond, commettre des erreurs, voire parfois à accroître la complexité, l'instabilité ou l'obscurité de la norme.* » Il précise encore que ses

---

<sup>743</sup> Etude réalisé par BVA pour le SGMAP (secrétariat général pour la modernisation de la fonction publique) depuis 2008 sur la complexité administrative vue par les français.

<sup>744</sup> Conseil d'Etat, dossier de presse du 27 septembre 2016 sur *l'étude annuelle 2016 portant sur la simplification et la qualité du droit*.

<sup>745</sup> Réponse du ministère délégué aux affaires européenne publié au Journal officiel du Sénat le 2 février 2006, p. 266.

<sup>746</sup> Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016 « simplification et qualité du droit*, dossier de presse, conférence de presse, 27 septembre 2016.

préoccupations de simplification répondent à celle de l'Union Européenne. Cependant, alors qu'en Espagne les préambules ont un rôle important, expliquant et permettant la compréhension des textes par les citoyens et les professionnels du droit <sup>(747)</sup>, en France, aucun effort d'explication n'est fait.

Bien que souvent obscurs, selon les huit principales organisations du BTP, les réglementations restent cependant indispensables car « *les réglementations et normes techniques peuvent être des facteurs d'amélioration de la qualité et de progrès dans la construction.* » De plus, dans sa décision de 1999 <sup>(748)</sup> le Conseil Constitutionnel met en avant « *l'objectif de valeur constitutionnelle* » qui est « *l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi* ».

Pour plus d'efficacité, il devrait y avoir « *une concertation avec l'ensemble des acteurs avant la parution de nouvelles normes et réglementations de manière à s'assurer que la nouvelle norme ou réglementation proposée réponde à une nécessité* ». Cette démarche permettrait « *d'éliminer les exigences superflues en veillant à conserver les règles essentielles et nécessaires.* »

En effet, en l'état actuel du droit, ce sont plus de 400 000 normes qui s'appliquent dans tous les domaines. De ce fait, « *le poids accru des normes les plus élevées (normes constitutionnelles et conventionnelles) complique la tâche des auteurs des lois et règlements et leur contenu. En outre, le fait de produire de nouvelles normes suppose à la fois d'adopter de nouveaux textes pour modifier les précédents et de prendre les décrets d'application pour les rendre effectifs: la production de normes sous-alimente* » <sup>(749)</sup>.

---

<sup>747</sup> Conseil d'Etat, *Etude annuelle 2016, simplification et qualité du droit*, adoptée par l'assemblée générale du Conseil d'Etat le 13 juillet 2016 : « *Les exposés des motifs et, plus encore, les préambules ont un rôle important pour la diffusion, l'intelligibilité et l'application des lois en Espagne. Ils permettent au citoyen même non spécialiste du droit de connaître et de comprendre les grandes lignes de chaque loi et d'agir selon ses prescriptions. Mais ces textes introductifs facilitent aussi l'accès des professionnels du droit, des juges et des fonctionnaires aux aspects généraux de l'évolution législative et apportent à ces derniers des informations complémentaires utiles pour l'interprétation et l'application des lois.* »

<sup>748</sup> Conseil Constitutionnel, décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, loi portant habilitation du Gouvernement à procéder par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

<sup>749</sup> Conseil d'Etat. Conférence de presse du 27 septembre 2016 portant sur la simplification et la qualité du droit, Dossier de presse à partir de l'étude annuelle de 2016.

Comme le met en avant le Conseil d'Etat <sup>(750)</sup> « *les initiatives* » publiques « *sont restées dispersées* » sans avoir réellement de « *méthode bien identifiée* » pour arriver à une simplification bien structurée. De ce fait, « *Le choc de simplification apparaît pour beaucoup comme un « choc de complexification* ». <sup>(751)</sup>

Dans son ouvrage ayant pour titre « le choc de complexification », monsieur Paul Cassia propose une réelle avancée dans la simplification des procédures. Selon lui, elle repose sur des « *mesures visant à réduire les délais d'obtention des autorisations d'urbanisme à cinq mois maximum, passant plus particulièrement par une simplification de l'articulation avec les législations indépendantes.* » <sup>(752)</sup>

Les gouvernements ont, malgré leurs efforts, souvent des difficultés pour imposer leur règles, leur pouvoir étant continuellement contrebalancé par celui de grands groupes d'intérêt, le plus souvent industriels, appelés les lobbies <sup>(753)</sup>. Ils sont devenus dans la société industrielle moderne une des principales forces d'influence sur les décisions prises par les parlementaires. Ils interviennent même lorsqu'il s'agit de sujet relevant de la sécurité dans les ERP et orientent les gouvernements dans le sens qu'ils souhaitent, au mieux de leurs intérêts.

Les actions d'un groupe d'intérêt ou d'un groupe de pression sont importantes face aux décideurs publics. Toutefois, ces groupes restent peu actifs lorsqu'il s'agit de prise de décisions législatives relatives à la prévention contre les risques d'incendie. En effet, dans ce domaine précis, malgré l'influence incontestable que peuvent avoir les lobbies sur le travail des parlementaires français, le gouvernement ne modifie pas son objectif de moderniser et reste impliqué dans la construction et l'aménagement des ERP. De son côté, le Parlement européen veut élaborer une loi pour contrôler et diminuer le pouvoir de ces lobbies.

---

<sup>750</sup> Conseil d'Etat, dossier de presse du 27 septembre 2016 sur l'étude annuelle 2016 de simplification et qualité du droit.

<sup>751</sup> CASSIA, Paul, « Silence de l'administration : le « choc de complexification », *Dalloz*, 2015, p. 201.

<sup>752</sup> CASSIA, Paul, « Silence de l'administration : le « choc de complexification », *Dalloz*, 2015, p.201.

<sup>753</sup> Définition du lobby de BATHELOT « *Un lobby ou groupe de pression est un regroupement plus ou moins formel d'acteurs d'un secteur professionnel ou partageant des intérêts communs. Le groupe est constitué afin de défendre ses intérêts face à des institutions ou individus pouvant prendre des décisions qui pourraient les affecter. Les lobbies cherchent surtout à influencer les décideurs politiques nationaux ou internationaux en charge de l'élaboration ou du vote des lois et règlements.* »

Site : [www.definitions-marketing.com/definition/Lobby/](http://www.definitions-marketing.com/definition/Lobby/)

Toutefois, certains ne souhaitent pas de changement. Pour un bon nombre d'acteurs privés de la sécurité, les normes existantes sont un gage de qualité technique, elles doivent être pérennisées et rester des références. Pour les bureaux de vérifications techniques, elles assurent la garantie que les entreprises du BTP respectent des obligations strictes.

Quant aux agents de l'administration publique qui contrôlent l'application des règles, ils se sentent peu impliqués par des réformes de simplification administratives. En effet, ils considèrent davantage leurs impacts comme de nouvelles contraintes dans l'accomplissement de leurs missions de service public, au détriment de qualité de celui-ci. Il est évident qu'en instituant des mesures de simplification, le gouvernement a surtout voulu aider les entreprises, pour leur redémarrage économique, ce qui aurait des retombées sociales.

Cette simplification a très peu concerné la sécurité dans les ERP. Une seule mesure réglementaire a été prise, permettant de raccourcir à cinq mois le délai de délivrance d'un permis de construire. Aussi, les agents de l'administration publique ne se sentent que peu impliqués dans ces réformes de simplification et de modernisation dont ils ne voient guère l'utilité.

Pourtant, les pouvoirs publics s'efforcent toujours d'améliorer les relations entre l'administration et les usagers, en simplifiant et renforçant le décret du 8 juillet 1998<sup>(754)</sup> qui a instauré un comité interministériel chargé de la réforme de l'Etat dans tous les domaines, y compris dans la prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. En outre, la loi de 2000<sup>(755)</sup> reconnaît à tous les citoyens un droit à l'information pour comprendre les décisions des administrations.

Depuis 2012, comme l'a fait remarquer madame Sylvia Pinel, Ministre du Logement et de l'Egalité des Territoires en 2014, auraient dû être mises en place des mesures comme la modification des règles de désenfumage ou encore l'adaptation à l'emploi des surfaces vitrées

---

<sup>754</sup> Décret n° 98-573 du 8 juillet 1998 modifiant le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'Etat et au commissariat à la réforme de l'Etat, Journal officiel n° 159 du 11 juillet 1998.

<sup>755</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Journal officiel n° 0088, 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1.

pour les petits établissements. Il aurait fallu de même simplifier la mise en place des moyens de sécurité dans les parties communes ou encore élaborer une réglementation spécifique pour les ERP déjà construits. Malheureusement, rien n'a été fait.

Les gouvernements ne sont pas seuls à pouvoir accomplir cette tâche. Si elle était entreprise, la simplification des normes techniques ne dépendrait pas uniquement d'eux. Devraient être associés aux décisions des organismes de normalisation comme l'ISO <sup>(756)</sup> ou l'AFNOR <sup>(757)</sup> pour analyser la qualité et l'impact du retrait des normes existantes afin de les mettre en adéquation. Ce travail est essentiel car les textes normatifs relatifs à la sécurité sont très importants du fait que les installations techniques, les sources d'énergies et les matériaux utilisés dans les ERP sont à l'origine de la plupart des débuts d'incendies, de leurs propagation et donc de la vitesse de leur développement.

En revanche, pour qu'une simplification des normes soit réellement efficace, comme le souligne la mission IGA-IGAS dans son rapport de 2014, il faut non seulement développer l'analyse des risques <sup>(758)</sup> mais aussi s'appuyer sur les retours d'expérience, en généralisant « le *dispositif de RCCI* » <sup>(759)</sup> qui correspond à la recherche des causes et circonstances d'incendie <sup>(760)</sup>.

---

<sup>756</sup> Norme ISO ou Organisation internationale de normalisation : « Document établi par consensus et approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques, pour des activités ou leurs résultats garantissant un niveau d'ordre optimal dans un contexte donné. »

Site : [tps://qualite.ooreka.fr/comprendre/norme-iso](https://qualite.ooreka.fr/comprendre/norme-iso)

<sup>757</sup> Association Française de Normalisation (AFNOR) « Créée en 1927, l'AFNOR est placée sous la tutelle du ministère de l'Industrie. L'AFNOR a pour mission d'animer et de coordonner l'ensemble du processus d'élaboration des normes en liaison avec les bureaux de normalisation (BN) et de promouvoir l'utilisation des normes par les acteurs économiques ainsi que de développer la certification de produits et services. Elle représente les intérêts français au Comité Européen de Normalisation (CEN) et à l'Organisation Internationale de Normalisation (ISO). »

Site : [www.jobintree.com/dictionnaire/definition-afnor-152.htm](http://www.jobintree.com/dictionnaire/definition-afnor-152.htm)

<sup>758</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n° 2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration sur la prévention contre le risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de juin 2014.

Recommandation n° 25, p. 63. « Inscrire l'analyse du risque dans le règlement de sécurité. »

<sup>759</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n°2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration sur la prévention contre le risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de juin 2014. Recommandation n° 39, p. 72. « Progresser vers la généralisation du dispositif de RCCI. Une étape intermédiaire pouvant être réalisée en collectant des données plus systématiques et plus simples issues du retour d'expérience. »

<sup>760</sup> Recherche des causes et circonstances d'incendie (RCCI) : selon la circulaire ministérielle NOR : IOCE1108242C du 23 mars 2011, « la recherche des causes et des circonstances d'incendie consiste « à utiliser une démarche scientifique destiné à localiser le lieu d'origine d'un feu, à déterminer la cause initiale et à expliquer la propagation du sinistre ».

Ce dispositif résulte d'un partenariat avec le Canada. Il permet une meilleure connaissance des causes des départs d'incendie et d'améliorer la sécurité dans les ERP grâce à des mesures préventives et l'amélioration des matériaux.

Ce rapport insiste sur le fait que le système « *progressait vers la généralisation du dispositif du RCCI* », une « *étape intermédiaire pouvant être réalisée en collectant plus systématiquement et plus simples issues du retour d'expérience* ». Cette démarche est de nature à faire avancer les connaissances de terrain et donc d'améliorer la prévention dans les ERP, mais aussi dans les IGH et les bâtiments d'habitation. En conséquence, les textes portant sur la sécurité et ceux traitant de sûreté peuvent évoluer. Cependant, dans ce cas, les sapeurs-pompier investigateurs sont à la fois juge et partie.

L'arrêté du 17 janvier 2012 modifié par l'arrêté du 25 janvier 2016 <sup>(761)</sup> a permis de mettre en place cette formation RCCI. Toutefois, l'utilisation de ces données au niveau national ne peut être réellement bénéfique que si les autorités de police des ERP appuient cette démarche auprès des Présidents des SDIS de France, de l'ENSOSP et de la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompier. De plus, un partenariat avec les investigateurs de la police ou de la gendarmerie nationale qui travaillent pour l'autorité judiciaire devrait être établi pour qu'il n'y ait pas de rivalité sur le terrain. Il permettrait un complément d'informations techniques en rassemblant toutes les expertises réalisées.

Le renforcement de ces outils de sécurité devrait s'accompagner du développement de l'ingénierie du feu. En effet, les causes et le développement des sinistres ont évolué au fil du temps et les moyens informatiques qui les étudient ont progressé. A présent, des méthodes scientifiques permettent d'expliquer l'éclosion et le développement des incendies. L'exploitation de ces connaissances peut faire trouver des mesures innovantes pour lutter contre les feux.

---

<sup>761</sup> Arrêté du 17 janvier 2012 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2006 fixant le guide national de référence relatif à la prévention des incendies, Journal officiel n° 0021, 25 janvier 2012, p. 1384.

Une véritable action de simplification des textes serait efficace dans le domaine de la sécurité. Elle amènerait la modification des dispositions réglementaires afin de mieux tenir compte des techniques et technologies nouvelles, par exemple, l'utilisation de matériaux innovants dans la construction des bâtiments et les ERP.

Toutefois, bien que la simplification administrative soit recherchée dans de nombreux domaines, son application systématique aux règles techniques relevant de la sécurité dans les ERP n'est pas envisageable. Dans ce cadre, au mieux, une modification pourrait permettre de rajuster des normes existantes. Par exemple, les dispositions réglementaires applicables à la ventilation des locaux dans les ERP et à leur chauffage s'adaptent parfois difficilement aux nouvelles technologies.

Le gouvernement en est conscient. Pour éviter des complexités futures et des incompréhensions supplémentaires, il a prévu de soumettre la clarté de chaque nouveau texte à l'approbation d'un conseil supérieur de la construction. Celui-ci donnera son avis sur le bien-fondé de sa promulgation et estimera son coût pour les différents acteurs qui y seront soumis.

### **Sous-section B) La rationalisation du nombre de fonctionnaire**

Dans leur rapport conjoint de 2014 adressé au Ministre de l'Intérieur <sup>(762)</sup>, l'Inspection Générale de l'Administration et celle des Affaires Sociales ont fait une recommandation importante au Ministre de l'Intérieur. Ils préconisent « *de limiter, sans dégrader le niveau de sécurité, la forte mobilisation des moyens de l'Etat* ». C'est pourquoi, les effectifs parmi les agents des services de l'Etat, ceux des services déconcentrés et ceux relevant des collectivités territoriales se rationalisent mais le législateur ne redéfinit pas leurs missions obligatoires. De ce fait, un écart se creuse entre un droit à la qualité reconnu aux administrés et le besoin de protection juridique que les acteurs publics de la sécurité sont en droit d'attendre du législateur.

---

<sup>762</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n° 2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, synthèse, p. 10.

Le changement des mentalités et la rationalisation des dépenses publiques ont conduit à modifier le domaine de la sécurité et à chercher à rendre plus efficaces et moins coûteux les moyens pour y parvenir. Pour cela sont instaurées une meilleure coordination et la mutualisation entre les divers services et acteurs de la prévention dans les ERP. D'autre part, suite à l'acte III de la décentralisation <sup>(763)</sup> introduite par la loi du 19 décembre 2013 et à la création des métropoles, les collectivités sont davantage concernées et de plus en plus présentes lorsqu'il s'agit de la modernisation de l'action publique.

Pour le service public, la complexité du droit relevant de la diversité de ses missions pourrait amener l'Etat à transférer certaines compétences publiques au domaine privé. Ainsi, certains contrôles portant sur l'application des mesures de prévention contre les risques d'incendie d'établissements publics pourraient être confiés partiellement aux organismes agréés par le ministère de l'Intérieur. Néanmoins, dans le rapport de 2014, l'IGA et de l'IGAS semblent dubitatives quant aux avantages d'une telle mesure de simplification entreprise par l'Etat. Elles estiment improbable le maintien du niveau de qualité du travail réalisé. <sup>(764)</sup>

La mutualisation des différents services publics entraîne une baisse obligatoire du nombre de fonctionnaires, ce que l'Etat a déjà pris en compte en ne renouvelant pas certains départs à la retraite. Selon une étude réalisée en 2011 par l'Institut National de la Statistique et des Etudes (INSEE) <sup>(765)</sup>, la France comptait environ 5,5 millions de fonctionnaires soit selon l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) <sup>(766)</sup>, environ 90 fonctionnaires pour 1000 habitants. En comparaison, l'Allemagne n'en comptait que 50 pour 1000 habitants. Pour la Suède, l'OCDE avance que 27% de la population est fonctionnaire (contre 24% en France) mais ils ont le même statut que les employés du privé.

---

<sup>763</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Journal officiel n° 0023, 28 janvier 2014, p. 1562, texte n° 3.

<sup>764</sup> Paragraphe 3.2.5 du rapport n° 014-047/13-083 bis/01 N° 2013-172R de l'IGA – IGAS de juin 2014 remis au Ministre de l'Intérieur : « Le contrôle par les commissions de sécurité doit être maintenu ». « *En conclusion, les arguments qui s'opposent à une suppression du contrôle administratif et le fait qu'aucun autre acteur n'est en mesure de compenser cette suppression en garantissant le même niveau de sécurité ne permettent pas à la mission de recommander un changement du principe des contrôles.* » p. 87.

<sup>765</sup> L'Institut national de la statistique et des études économiques collecte, produit, analyse et diffuse des informations sur l'économie et la société françaises.

Site : <https://www.insee.fr/fr/accueil>

<sup>766</sup> L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour mission de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde.

Site : <http://www.oecd.org/fr/apropos/>



Il est certain que cette volonté de simplification des normes engendre des risques de litiges multiples selon Brigitte Menguy « *la complexité de cette réforme est double car il faut expliquer la réforme (et ses exceptions) aux agents afin qu'ils puissent la mettre en œuvre, mais aussi communiquer auprès des usagers pour éviter les situations de confusion : croire avoir une autorisation alors que l'on ne l'a pas ou, a contrario, penser à tort que l'on n'a pas le feu vert.* »<sup>(767)</sup>

Les juristes s'inquiètent de certaines modifications dues à la volonté de simplification. Elle provoque la multiplication de décisions illégales qui découlent involontairement de l'administration. Par exemple, annoncée en mai 2013 par le Président de la République à l'occasion d'une conférence de presse, la réforme du « silence vaut acceptation » a été présentée comme une mesure de simplification des relations entre les usagers et l'administration. Elle est devenue la loi n° 2013-1005<sup>(768)</sup> par voie d'amendement en 2013. Cependant si l'administration laisse passer le délai d'instruction imparti pour une affaire, l'autorisation administrative est maintenant accordée implicitement<sup>(769)</sup>. Il en découle pour l'administré des droits auxquels il ne peut prétendre et même en engendrer d'autres auxquels il n'a légalement pas droit. Cette situation soulève des problèmes juridiques, notamment « *Le risque contentieux est important* », explique monsieur Yvon Goutal, « *puisque la collectivité peut se retrouver avec une annulation de la décision et voir sa responsabilité engagée pour carence.* »

Pour éviter ce problème, il suffirait, dans une société où le numérique est omniprésent, que les services administratifs l'utilisent. Serait ainsi accélérée la transmission<sup>(770)</sup> des divers documents et d'informations administratives, ce qui répondrait aux attentes des usagers. Les problèmes seraient résolus plus rapidement.

---

<sup>767</sup> MENGUY, Brigitte, « Le silence vaut acceptation : c'est maintenant », *La Gazette des Communes*, 2015.

<sup>768</sup> Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, Journal officiel n° 0263 du 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1.

<sup>769</sup> MENGUY, Brigitte, « Le silence vaut acceptation : c'est maintenant », *La Gazette des Communes*, 2015.

<sup>770</sup> Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, Journal officiel n° 286, 9 décembre 2005, p. 18986, texte n° 9.

Il faut néanmoins relever que quelques simplifications réglementaires ont été bénéfiques et ont permis, entre autres, de raccourcir les délais de la délivrance du permis de construire. Un frein à l'extension de cette simplification et la modernisation vient des administrations publiques. Elles ne se sentent que peu impliquées dans ces réformes qu'elles jugent inefficaces et un frein à leur mission.

L'acte III de la décentralisation accorde une large place aux collectivités territoriales qui ont, elles aussi, entrepris de regrouper certains de leurs services pour les rendre plus proches des usagers. Ainsi, à la suite à la loi du 4 août 2008 <sup>(771)</sup>, un guichet unique se met en place sur tout le territoire.. Opérationnel depuis le 28 décembre 2009, il permet de simplifier les démarches car il recueille toutes les demandes des usagers, y compris dans le domaine de l'urbanisme. Dans un souci de simplification générale et d'une diminution des coûts de fonctionnement, ils sont accessibles sur les portails internet des mairies et accélèrent le transfert des documents, donc le traitement des affaires.

Ce concept de guichet unique en ligne est imposé aux Etats membres de l'Union Européenne <sup>(772)</sup>. D'ailleurs, l'Espagne et le Royaume-Uni l'ont déjà adopté. En Europe, le site *EUGO* <sup>(773)</sup> facilite les initiatives entrepreneuriales et préfigure la mise en place d'une « démocratie locale » plus active qui peut toutefois être à l'origine de litiges administratifs.

---

<sup>771</sup> Loi du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie, Journal officiel n° 0181 du 5 août 2008, p. 12471, texte n° 1.

<sup>772</sup> Directive 20106/123/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. « *Les guichets uniques sont des portails d'administration en ligne destinés aux entrepreneurs actifs dans le secteur des services. Depuis décembre 2009, tous les pays de l'Union Européenne sont tenus de proposer ce service.* »

<sup>773</sup> Directive 20106/123/CE du Parlement Européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. « *Les guichets uniques sont des portails d'administration en ligne destinés aux entrepreneurs actifs dans le secteur des services. Depuis décembre 2009, tous les pays de l'Union Européenne sont tenus de proposer ce service.* »

Outre le guichet unique, du fait de la diminution du nombre de fonctionnaires et de la volonté de simplification des procédures, l'Inspection Générale de l'Administration <sup>(774)</sup> préconise dans son rapport de 2014 la disparition à terme des commissions départementales et communales pour ne conserver qu'une commission d'arrondissement. Cela simplifierait évidemment les démarches et supprimerait le coût de fonctionnement de toutes les commissions existantes.

Cependant, il est essentiel que les collectivités territoriales affectent au service en charge de la prévention contre les risques incendie dans les ERP des agents possédant les connaissances basiques en droit appliqué et en sécurité incendie. En effet, l'application incorrecte du droit coûte cher à ceux qui entreprennent une construction. Comme l'a précisé la Fédération Française du Bâtiment en 2013 « *l'empilement incontrôlé des normes et réglementations serait responsable du tiers du prix total des constructions depuis les années 2000.* »

De plus, il est indispensable qu'un personnel compétent soit chargé au sein des mairies de guider les exploitants dans leurs démarches administratives. En effet, assurer la sécurité dans les ERP est impacté par les codes de la construction et de l'habitation, du patrimoine <sup>(775)</sup>, du travail mais aussi par l'arrêté du 30 décembre 2011 <sup>(776)</sup> portant sur des immeubles de grande hauteur ou IGH, et, en milieu urbain, par la réglementation applicable aux bâtiments d'habitation. <sup>(777)</sup>

Il conviendrait également, au niveau national, de mieux informer les chefs d'établissement de leurs devoirs dans ce domaine et, au niveau local, de mettre à leur disposition des documents d'informations adaptés à l'activité principale des différents établissements. Ces formulaires préciseraient leurs obligations administratives et fonctionnelles avant l'ouverture d'un ERP et durant son exploitation.

---

<sup>774</sup> EUGO. Trouver l'information recherchée et accomplir les formalités en ligne. « *Vous souhaitez explorer de nouveaux débouchés ou développer votre activité dans un autre pays de l'Union Européenne ? Vous voulez créer une entreprise dans votre pays ? Les « guichets uniques » sont là pour vous aider.* »  
Site : [http://ec.europa.eu/internal\\_market/eu-go/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_fr.htm)

<sup>775</sup> Code du patrimoine portant sur le titre VI : « Monuments historiques, sites et espaces protégés ».

<sup>776</sup> Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique, Journal officiel n° 0015, 18 janvier 2012, p. 946, texte n° 19.

<sup>777</sup> Arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation, Journal officiel du 5 mars 1986, p. 3418.

### Sous-section C) L'abrogation de la commission centrale de sécurité

La France s'est engagée dans une politique structurelle de rationalisation des moyens humains et matériels déployés jusqu'à présent pour assurer le service public. Cette démarche a pour objectif la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat. Elle répond à une volonté de déléguer aux collectivités dans un souci de simplification administrative et de réduction des coûts pour l'Etat et l'Administration Centrale. Pour cela, une agence pour le développement de l'administration électronique pourrait être créée, comme d'autres pays de l'Union Européenne l'ont fait depuis longtemps.

Avant le mois de juin 2014, la Commission centrale de Sécurité (CCS) régie par les articles R123-29 à 33 <sup>(778)</sup> du code de la construction et de l'habitation était au service du Ministre de l'Intérieur pour l'assister techniquement dans toutes les affaires relevant du droit applicable aux ERP et IGH.

Cette instance, appréciée au niveau national par tous les bureaux prévention, était en liaison permanente avec les préfets des départements et leurs Commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité. Elle était efficace car, réunie deux fois par mois en séance plénière, elle avait pour mission de réglementer, de répondre aux questions diverses émanant des préfets, d'apporter son expertise sur les projets complexes et de donner son avis sur les demandes d'agrément et d'habilitation des organismes de contrôle technique avant la prise d'un arrêté.

---

<sup>778</sup> Article R.123-29 du code de la construction et de l'habitation : « Il est créé auprès du ministre de l'intérieur une commission centrale de sécurité... »

Article R.123-30 du code de la construction et de l'habitation : « La commission centrale de sécurité est présidée par le ministre de l'Intérieur ou un de ses représentants [...] ».

Article R.123-31 du code de la construction et de l'habitation : « la commission centrale de sécurité est appelée à donner son avis sur toutes les questions relatives à la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements soumis aux chapitres II et III du titre II du livre I<sup>er</sup> ainsi que sur toutes les questions que le ministre de l'Intérieur soumet à son examen. Elle est obligatoirement consultée sur les projets de modification du règlement de sécurité ... ».

Article R.123-32 du code de la construction et de l'habitation : « Le ministre de l'Intérieur, après avis de la commission centrale de sécurité, peut constituer au sein de cette commission une sous-commission permanente et des sous-commissions techniques dont il fixe les attributions. Ces sous-commissions peuvent recevoir des délégations de la commission centrale. »

Article R.123-33 du code de la construction et de l'habitation : « La commission centrale et les sous-commissions peuvent s'adjoindre pour leurs travaux, en tant que de besoin, et à titre consultatif, toute personne qualifiée par sa compétence. La commission et les sous-commissions sont convoquées à l'initiative du ministre de l'Intérieur. »

Cette commission a été abrogée sur décision du Premier Ministre le 24 mai 2014 puis par les dispositions du décret n° 2014-597 du 6 juin 2014 <sup>(779)</sup> relatives à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'Intérieur. La soudaineté de cette décision a perturbé l'organisation de l'ensemble des structures locales rattachées à la prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. Administrativement, l'arrêt du pilotage de la politique de prévention et des travaux de clarification du droit opposable aux tiers que cette instance accomplissait a privé les acteurs de la sécurité de ses préconisations importantes et rapides nécessaires au déblocage de certains dossiers.

Aujourd'hui, pour l'adoption d'un texte réglementaire, c'est la Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crises (DGSCGC), appartenant à l'administration centrale du Ministre de l'Intérieur <sup>(780)</sup>, qui en a la charge. Elle s'est appuyée pendant un temps sur le bureau de la réglementation incendie et des risques courants (BRIRC) qui, par l'arrêté de 2006 <sup>(781)</sup> portant sur l'organisation et les attributions de la DGCG, est appelé à présent bureau de la prévention et de la réglementation incendie (BPRI).

En fonction de l'importance des affaires, le service de la Direction de la Sécurité Civile (DSC) peut créer des missions interministérielles qui font appel à experts, (agents du secteur public ou privés), afin de recueillir leurs avis. Il faut reconnaître que, dans ce cadre, les services interministériels sont organisés dans le but d'améliorer les relations entre les ministères concernés <sup>(782)</sup>, mais, malgré cette amélioration, des conséquences fâcheuses résultent du choix d'abroger la commission centrale de sécurité.

---

<sup>779</sup> Décret n° 2014-597 du 6 juin 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'intérieur, Journal officiel n° 0131, 7 juin 2014, p. 9625, texte n° 22.

<sup>780</sup> Décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, Journal officiel n° 0188, 14 août 2013, texte n° 19.

<sup>781</sup> Arrêté du 23 novembre 2016 portant organisation et attributions de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, Journal officiel n° 0277, 29 novembre 2016, texte n° 15.

<sup>782</sup> Décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat, Journal officiel n° 0039, 22 février 2003, p. 3232, texte n° 2.

En effet, pour assurer une continuité dans la politique de prévention incendie qui a reposé longtemps sur le BRIRC de la DGSCGC et la commission centrale de sécurité (CCS), la décision de supprimer cette dernière imposait de mettre en place rapidement de nouvelles modalités. En effet, il fallait répondre aux demandes d'expertises et de concertation mais le BRIRC, dont la mission d'évaluation de 2014 avait pu constater la fragilité <sup>(783)</sup>, ne pouvait pas assumer ce supplément de charge. En outre, le BPRI n'est pas officiellement investi de ce type de missions et il ne dispose pas non plus des moyens humains nécessaires pour pouvoir les remplir. Aujourd'hui, ce sont les acteurs publics et privés qui pâtissent de ce choix politique.

Dans l'organigramme mis en place, aucune des actions conjuguées du BPRI et des missions interministérielles en cours n'a affaibli la complexité de la réglementation. Par contre, dans le cadre de la loi <sup>(784)</sup>, deux mesures administratives ont suspendu la quasi-totalité de la production législative, mettant ainsi un frein au nombre de textes publiés. La première impose l'évaluation préalable « principes et enjeux », mais cette étude d'impact des mesures sur les collectivités territoriales ou les entreprises <sup>(785)</sup> entraîne un surcroît de travail presque insurmontable. La seconde est fondée sur le principe du gel de la réglementation <sup>(786)</sup> exigeant que « pour une norme créée, une norme supprimée ou allégée. » Elle est aussi difficilement applicable à la législation spécifique des ERP car chaque nouveau texte normatif vient compléter ceux existants.

Face à ces difficultés, selon les recommandations du rapport de l'IGA-IGAS de 2014 sur la sécurité des ERP et des IGH, d'importantes modifications devaient être apportées rapidement dans le corpus de la législation, avec pour objectif de faciliter la réalisation de la plupart des nombreux projets de construction ou d'aménagement d'ERP. L'analyse des experts

---

<sup>783</sup> Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, Synthèse, p. 2.

<sup>784</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Journal officiel n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6528, texte n° 1, Chapitre II, 5<sup>ème</sup> tirets - Dispositions relatives à la présentation des projets de loi prises en vertu de l'article 39 de la Constitution : « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue. »

<sup>785</sup> Circulaire du 17 février 2011 relative à la simplification des normes concernant les entreprises et les collectivités territoriales, Journal officiel n° 0041, 18 février 2011, p. 3025, texte n° 3.

<sup>786</sup> Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, Journal officiel n° 0165, 18 juillet 2013, p. 11993, texte n° 2.

consultés insistait sur la nécessité de traiter « *en priorité le cas des établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil, très mobilisateurs de moyens pour des enjeux faibles* »<sup>(787)</sup>. A ce jour, rien n'a été changé, aucune mesure allant dans ce sens n'a été prise par le ministère de l'Intérieur.

Au contraire, comme le déplore le Sénateur Alain Dufaut<sup>(788)</sup> « *les délais d'instruction pour les dossiers d'urbanisme initiés par des collectivités ne font qu'augmenter, avec des conséquences économiques importantes.* » Au final, en France, la responsabilité administrative de se conformer à ces délais ne repose que sur les secrétariats des commissions de sécurité et les agents instructeurs des dossiers. Ce choix politique et ses conséquences juridiques pour les fonctionnaires sont aggravés par le fait que « *le silence gardé pendant deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation.* »<sup>(789)</sup>

A ce jour et depuis 2012, peu de mesures de simplification ont été réellement engagées par les décideurs publics. Par exemple, comme l'avait souhaité madame Sylvia Pinel, Ministre du Logement et de l'Egalité des Territoires en 2014, auraient dues être prises des mesures importantes permettant la modification des règles pour le désenfumage, pour l'amélioration et l'adaptation des surfaces vitrées dans les petits établissements. De même, auraient dû l'être des dispositions portant sur le calcul allégé des effectifs du public présent dans les parties communes des centres commerciaux ou encore la détermination d'une réglementation spécifique aux ERP déjà construits.

Plus récemment, le 25 novembre 2015, une proposition de résolution d'un problème technique a été déposée au Sénat par Jean-Marie Bockel, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. La demande faite au gouvernement de « *publier une circulaire clarifiant le régime des dérogations et mesures compensatoires en matière d'accessibilité des établissements recevant du public* » est restée sans suite.

---

<sup>787</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n°2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, p. 8.

<sup>788</sup> Question écrite n° 06182 de monsieur Alain DUFAUT publié dans le Journal officiel du Sénat du 2 mai 2013, p. 1398.

<sup>789</sup> Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, Journal officiel n° 0263, 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1.

Les membres de la mission de l'IGA-IGAS qui ont travaillé à l'élaboration du rapport rendu en 2014 au Ministre de l'Intérieur, lui ont recommandé de « *publier les règles applicables pour chaque type d'ERP, comprenant les dispositions applicables en fonction de la date de demande de permis de construire ou de demande d'autorisation d'aménagement ou de changement de type d'exploitation* »<sup>(790)</sup>. Compte tenu des nombreux avantages que cette suggestion pour simplifier et améliorer la compréhension de la réglementation peut apporter aux maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, exploitants, élus et membres des commissions de sécurité, cette recommandation devrait constituer la base d'un nouveau socle du droit opposable aux tiers.

D'ailleurs, pour démontrer son importance, le rapport précise à propos de cette piste de travail qu'elle serait efficace « [...] *tendant à rendre les réglementations plus cohérentes, à optimiser la gouvernance, à cibler les contrôles, à cadrer l'interprétation des textes et la pratique des dérogations, enfin à alléger la charge des commissions pour les services* »<sup>(791)</sup>.

Toutefois, à défaut de trouver des solutions au niveau central, c'est au niveau local qu'il est important d'apporter au public des informations précises, pour que leurs demandes de délivrance des actes nécessaires à l'obtention d'autorisations de construire ou d'effectuer des travaux relevant de l'urbanisme aboutissent.

A cette fin, associé à la réforme des permis de construire de 2007, le regroupement des services au sein du guichet unique répond à une logique de modernisation des missions d'une administration de proximité.

Il appartient à l'Etat de participer à l'amélioration de la qualité des services fournis par les mairies et des métropoles concernant la réception et la recevabilité des affaires administratives imposées. La surveillance des étapes et le respect des différents délais de traitements des dossiers de demande d'autorisation de travaux avant la prise de décision

---

<sup>790</sup> Recommandation n° 6 du rapport n° 014/13 083 bis/01 n° 2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

<sup>791</sup> Rapport n° 014/13 083 bis/01 n° 2013-172R de l'Inspection Générale de l'Administration de juin 2014 sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, p. 34.



sont devenus essentiels, car l'article 1 de la loi du 12 novembre 2013 <sup>(792)</sup> « consacre le principe que le « silence valant acceptation » de la part de l'administration si elle n'a pas répondu dans les délais fixés par la loi cela dans « un contexte européen contraignant » <sup>(793)</sup>. Bien que de nombreuses exceptions aient été précisées par le décret du 5 janvier 2016 <sup>(794)</sup>, les juges des tribunaux administratifs ont déjà été saisis d'un grand nombre de requêtes sur ce point, par exemple pour des permis de construire accordés mais illégaux au regard des règles d'urbanisme, de la construction et / ou de sécurité.

Certes le législateur a imposé la création d'un guichet unique dans chaque mairie. Ce point central d'accueil des administrés est chargé de vérifier et d'accélérer les démarches administratives notamment pour des dossiers relatifs aux ERP. Cependant, l'égalité des citoyens n'est pas assurée sur l'ensemble du territoire. En effet, les guichets uniques présentent de grandes disparités en fonction de la taille des communes, des moyens humains et financiers disponibles et aussi des compétences des agents.

Toutefois, l'administration centrale leur fournit les mêmes documents, ce qui lui revient cher car leur nombre est important. Le député Patrice Martin Lalande a estimé que « *plus de 1.400 formulaires administratifs ont été recensés, s'appliquant aux particuliers et aux entreprises, dont le coût de gestion traditionnelle, difficile d'ailleurs à évaluer, s'estime entre 200 à 500 millions d'euros* ».

Pour rassurer les usagers, il faudrait que ces guichets soient contrôlés par une instance unique, chargée également de vérifier la régularisation des données, la conception et la standardisation des documents. Elle-même serait placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il est certain que ces plateformes permettraient de réduire les coûts et de diminuer souvent le nombre de procédures intentées par les administrés pour préjudice.

---

<sup>792</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 modifiant les articles 21 et 22 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, Journal officiel n° 0263, 13 novembre 2013, p.18407, texte n° 1.

<sup>793</sup> MEHI-SCHOUADER, Marie-Christine, « Le silence vaut acceptation en droit de l'urbanisme et ses législations indépendantes », *actualité juridiques collectivités territoriale*, 2015, p.120.

<sup>794</sup> Décret n° 2016-7 du 5 janvier 2016 relatif aux exceptions à l'application du principe « silence vaut rejet » sur le fondement du 3 du I de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Journal officiel n° 0005, 7 janvier 2016, texte n° 17.

Cependant, pour les administrés et à terme pour les collectivités publiques, le véritable choc de simplification attendu serait de dématérialiser les documents papiers et de transmettre les pièces des dossiers numérisés - via internet - sur des plateformes de réception. Là, des agents procéderaient à une première analyse des demandes, à l'orientation des dossiers, au suivi en temps réel des affaires avec des lanceurs d'alarme pour respecter le délai de traitement et de réponse. Cette gestion centralisée, simple et rapide, simplifierait les procédures administratives, mais pour être efficient, ce système exige un regroupement des services publics afin de concentrer les diverses compétences techniques et administratives requises. Certaines collectivités sont cependant encore réticentes.

#### **Sous-section D) Le recours illégal au droit souple**

Le droit dur <sup>(795)</sup> régit depuis plus d'un demi-siècle les dispositions réglementaires relatives à la sécurité dans les ERP alors que le droit souple est plus récent, pour les juristes, c'est plutôt un « droit flexible », un « droit flou » ou « droit gazeux ». Monsieur Lucien Maurin le définit ainsi « *la notion de droit souple est une catégorie assez accueillante, charnière entre le non-droit, car elle comprend des règles produisant des effets juridiques, sans toutefois être du droit dur, car ces règles n'ont pas de caractère contraignant* ». <sup>(796)</sup>

Certes, il est reconnu que le droit souple est déterminant dans l'arrêt de l'inflation législative. Pour certains, cependant, il dénature la notion même de loi. C'est le rapport d'étude du Conseil d'Etat de 2013 consacré au droit souple, qui a entériné la possibilité de l'utiliser pour légiférer puisqu'il est « *un phénomène très présent* » et qu'il répond « *aux préoccupations contemporaines de lutte contre l'inflation normative et de simplification.* » <sup>(797)</sup>

---

<sup>795</sup> Droit dur : « *Normes d'origine légale ou réglementaire assorties d'une force obligatoire et dont le respect peut être imposé par contrainte.* »

Site : [idelog.fr/définition/droit-dur](http://idelog.fr/définition/droit-dur)

<sup>796</sup> MAURIN, Lucien, « Le droit souple de la responsabilité civile » *Revue du droit du travail civil*, 2015, p. 517.

<sup>797</sup> Conseil d'Etat, Etude annuelle : le droit souple, 2 octobre 2013.

Depuis 2004, le Conseil Constitutionnel censure les dispositions législatives sans portée normative pour être contraires à la notion de loi ressortant de la constitution. Il ne censure cependant pas les dispositions de portée normative incertaine, qui constituent à proprement parler cette « soft law » qui prescrit cette pratique mais ne la rend pas expressément obligatoire.

L'emploi de cette forme de droit est récente et va à l'encontre des conceptions exprimées par messieurs Jean-Jacques Rousseau<sup>(798)</sup> et Portalis<sup>(799)</sup>, selon eux « *la loi n'a de sens que si elle pose des obligations juridiquement assurées, la prolifération du droit mou rend le droit moins accessible aux citoyens en noyant les dispositions obligatoires.* »

En laissant au juge le soin de décider si une disposition est obligatoire, le droit souple participe au remplacement de la loi comme source de droit au profit de la jurisprudence. Il peut créer toutefois des conditions d'insécurité juridique, ce que souligne, le rapport 2006 du Conseil d'État<sup>(800)</sup>. Toutefois, pour monsieur Jean-Marc Sauvé<sup>(801)</sup>, vice-président du Conseil d'État depuis 2006, « *il n'existe aucune contradiction entre la reconnaissance du droit souple ainsi que son expansion et une meilleure qualité du droit. En donnant un plus grand pouvoir d'initiative aux acteurs, et au-delà plus de responsabilités, le droit souple contribue à oxygéner notre ordre juridique. Par un emploi raisonné, il peut pleinement contribuer à la politique de simplification des normes et à la qualité de la réglementation* », ce que ne font pas l'inflation législative et la dégradation de la qualité de la loi.

Celles-ci ont été, l'une et l'autre, dénoncées par les trois Présidents des plus hautes juridictions françaises. Dans un article publié le 21 janvier 2001<sup>(802)</sup>, le haut fonctionnaire Renaud Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'État, soulignait que « *pour frapper l'opinion ou répondre aux sollicitations des différents groupes sociaux, l'action politique a pris la forme d'une gesticulation législative* ».

---

<sup>798</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques (14712, 1778), écrivain et philosophe français des Lumières.

<sup>799</sup> PORTALIS, Jean-Etienne-Marie (1746, 1807), avocat, juriconsulte (consultant en droit) et philosophe du droit français. Il fut l'un des rédacteurs du code civil.

<sup>800</sup> Rapport public 2016 du Conseil d'Etat sur la jurisprudence et avis de 2005, Sécurité juridique et complexité du droit.

<sup>801</sup> SAUVE, Jean-Marc, haut-fonctionnaire et vice-président du Conseil d'Etat depuis 2006.

<sup>802</sup> DENOIX DE SAINT-MARC, Renaud, « Trop de lois tue la loi », *entretien au Journal du Dimanche*, 21 janvier 2001.

De son côté, l'Union Européenne intervient sur certains volets de la sécurité et elle utilise aussi le droit souple. D'ailleurs, le Conseil d'Etat reconnaît son importance « *qu'y a-t-il de commun entre un protocole d'accord sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans la fonction publique, une déclaration d'intention sur le partenariat stratégique franco-brésilien, la nouvelle gouvernance économique de l'Union européenne et la régulation par le Conseil supérieur de l'audiovisuel de la couverture médiatique des conflits armés ? Peu de choses, pourrait-on croire, si ce n'est d'avoir été tirés de l'actualité des mois précédant la publication de cette étude. Tous ces exemples sont pourtant des manifestations d'un même phénomène, le droit souple* ». <sup>(803)</sup>

Mais les juristes demeurent inquiets, ils craignent que la multiplication de ces décisions prises par l'administration en s'appuyant sur le droit souple soient illégales. Dans ce cas, il pourrait à terme devenir une cause d'insécurité juridique pour les SDIS et leurs agents préventionnistes qui sont les premiers utilisateurs de la législation relative à la prévention contre les risques d'incendie. En effet, « *sans préjudice des dispositions de l'article L.2216-2 du CGCT, le transfert des compétences de gestion prévu par le présent chapitre au profit du service départemental d'incendie et de secours emporte transfert de la responsabilité civile des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale au titre des dommages résultant de l'exercice de ces compétences.* » <sup>(804)</sup>

Pour monsieur Jacky Richard <sup>(805)</sup>, le risque encouru par ces agents de la fonction publique est réel lorsqu'ils se réfèrent, dans leurs prescriptions, aux notes d'informations qui émanent des ministères et font référence au droit souple. Selon lui, le droit souple permet simplement « *l'accompagnement du droit dur, dont la mise en œuvre est déléguée au droit souple* » mais « *le droit souple apparaît alors comme la bonne façon de réguler un domaine comme, par exemple, la gouvernance d'internet ou, dans le domaine médical, afin de concilier liberté de prescrire et prise en compte des nouvelles données de la science.* »

---

<sup>803</sup> Rapport public 2013, « Bilan de l'activité du Conseil d'État et de la juridiction administrative en 2012 » du Conseil d'Etat, Introduction, p.19.

<sup>804</sup> Article L.2216-2 du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi n° 96.369 du 3 mai 1996 article. 55 Journal officiel du 4 mai 1996.

<sup>805</sup> RICHARD, Jacky, « Le droit souple : quelle efficacité, quelle légitimité, quelle normativité », *ADJA*, 201, p. 1884.

Le jugement du tribunal correctionnel de Chambéry du 21 septembre 2007 a confirmé cette inquiétude puisque « [...] aux termes des dispositions de l'article L 1424-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, les SDIS sont des « établissements publics ». Le SDIS de la Savoie n'est pas une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et il est qualifié expressément par la loi d'établissement public, doté d'un conseil d'administration et représenté par son Président [...]. Le SDIS est donc pénalement responsable des infractions commises, pour son compte, par ses organes ou représentants conformément aux dispositions de l'article 121-2 du code pénal. »<sup>(806)</sup>

Le rapport de l'IGA-IGAS de juin 2014 établit le fait que le législateur doit « définir une ou des méthodes afin de faciliter l'harmonisation de l'analyse de risque dans l'ensemble des départements. »<sup>(807)</sup> Il faut noter ici une incohérence. Lors des études de dossiers ou des visites réalisées dans les ERP, les références à des préconisations issues du droit souple doivent être exclues. Or, le règlement applicable aux ERP, structuré sur la base du droit dur existant et complété par le droit souple, est bien admis par les juges des tribunaux administratifs lorsqu'un fonctionnaire commet une faute personnelle. Ce n'est pas le cas si l'affaire était portée au pénal, un juge ne l'admettrait pas.

Malgré tout, actuellement, en France le droit souple est fréquemment utilisé. Dans son rapport de 2013, le Conseil d'Etat le conseille même. Selon lui « L'utilisation du droit souple permet en effet, tout en maintenant les exigences principales s'imposant à ces collectivités, de leur donner plus de marges de manœuvre dans leur application » mais aussi « d'appréhender les phénomènes émergents qui se multiplient dans le monde contemporain, soit en raison d'évolutions technologiques, soit en raison de mutations sociétale.

De même, comme le note madame Catherine Thivierge<sup>(808)</sup>, le droit souple « se manifeste désormais dans tous les ordres juridiques, international, communautaire et interne, et dans presque toutes les branches du droit. » Elle ajoute que « les années 80 ont vu se généraliser certains concepts, tels que ceux de flexibilité et de complexité. »

---

<sup>806</sup> Tribunal correctionnel de Chambéry, 21 septembre 2007, n° 1176/2007.

<sup>807</sup> Rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité. Recommandation n° 26, p 66.

<sup>808</sup> THIBIERGE, Catherine, « Le droit souple, réflexion sur les textures du droit », *RTD Civ.*, 2003, p. 599.

Cependant, ce droit évolue face aux besoins des citoyens en raison de la mutation de la société. De ce fait, le règlement de sécurité ne répond plus, dans tous les cas, aux nouvelles situations. Par exemple, il lui a fallu résoudre des problèmes particuliers comme ceux de l'hôpital Pasteur II à Nice du fait de sa grande verrière ou des grands centres commerciaux à Paris. Selon Jacky Richard, le droit souple <sup>(809)</sup> permet à la loi de devenir « *moins lourde, moins technique, plus stable et donc mieux appliquée.* » Il répond aux attentes des citoyens et des acteurs de la sécurité-sûreté lorsqu'il s'agit d'utiliser de nouveaux matériaux ou des techniques innovantes, il s'adapte aussi mieux aux exigences des normes.

De même, pour répondre aux spécificités de certains ERP, grâce au droit souple, les maîtres d'ouvrages peuvent satisfaire à des dispositions établies en parallèle aux règles du droit commun. Il convient de noter que la première application du droit souple a concerné les nouveaux métiers de la sécurité, tel l'ingénierie de la sécurité incendie (ISI) apparue en France en 2004 <sup>(810)</sup>. Aujourd'hui, le législateur a officialisé la possibilité de recourir à l'ISI dans certains domaines, comme cela se faisait couramment dans d'autres pays.

Ce changement a nécessité la modification de l'instruction technique n° 246 <sup>(811)</sup>. En effet, le législateur a dû inclure dans les textes que l'intervention de l'ISI pouvait être prise en compte <sup>(812)</sup>. Même si l'approche scientifique peut sembler théorique, il est prouvé qu'un niveau de sécurité équivalent est atteint dans certains domaines techniques, sans passer systématiquement par le respect des dispositions réglementaires de droit commun servant de référence jusque-là. Utiliser le droit souple est tout aussi efficace. Cette méthode est maintenant presque toujours utilisée pour résoudre les problèmes de désenfumage, de résistance des structures, mais aussi, depuis peu, d'évacuation des personnes. En revanche,

---

<sup>809</sup> Droit souple : « *Il s'agit de l'ensemble des instruments répondant à trois conditions cumulatives : ils ont pour objectif de modifier ou d'orienter les comportements de leurs destinataires en suscitant, dans la mesure du possible, leur adhésion, ils ne génèrent pas eux-mêmes de droits ou d'obligations pour leurs destinataires ; ils présentent, par leur contenu et leur mode d'élaboration, un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit.* » Conseil d'Etat, étude annuelle de 2013 sur « le droit souple ».

<sup>810</sup> Arrêté du 22 mars 2004 relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrages, Journal officiel n° 78, 1<sup>er</sup> avril 2004, p. 6328, texte n° 4.

Arrêté du 22 mars 2004 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (dispositions relatives au désenfumage), Journal officiel n° 78 du 1<sup>er</sup> avril 2004, p. 6346, texte n° 5.

<sup>811</sup> Instruction technique n° 246 relative au désenfumage dans les établissements recevant du public.

<sup>812</sup> Arrêté du 22 mars 2004 relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrages, Journal officiel n° 78, 1 avril 2004, p.6328, texte n° 4.

selon le rapport de l'IGA-IGAS, le coût de réalisation de ces études est conséquent pour les maîtres d'ouvrage.

Le droit souple doit respecter les principes du droit administratif non seulement en matière de sécurité et d'équité des citoyens face à la justice mais aussi pour garantir l'égalité de tous devant le service public. L'étude annuelle du Conseil d'Etat de 2013 en note d'ailleurs l'intérêt « *Bien utilisé, le droit souple peut contribuer à la lutte contre l'inflation normative. Il pourrait se substituer aux dispositions réglementaires inutilement détaillées* »<sup>(813)</sup>.

Ainsi, il peut autoriser le recours à d'autres moyens d'analyse, par exemple, aux retours d'expérience ou à l'ingénierie conseil. Toujours dans le domaine de la sécurité des ERP, le droit souple donne la possibilité aux collectivités territoriales de prendre en compte les spécificités des communes, par exemple adapter des moyens de secours compte tenu de l'enneigement des routes d'accès aux ERP en période d'hiver.

Il est évident qu'en amont du dépôt d'un dossier faisant appel à des références issues du droit souple, donc avant tout commencement de traitement administratif d'un dossier, s'impose une collaboration entre le préventionniste et le demandeur. Dans ce cadre, il sera juridiquement important de renforcer la culture de l'écrit et de l'engagement, de façon à disposer de la « traçabilité » des mesures particulières de prévention proposées.

L'autre défaut du droit souple relève des multiples obligations liées à l'accomplissement de cette mission régaliennne, aujourd'hui incompatible avec de récentes orientations politiques prises par les gouvernants. Jamais remise en question, cette politique de prévention semble ne plus être adaptée aux ressources humaines dont dispose l'administration. Cependant, puisque l'Etat détient cette fonction régaliennne, il a obligation de faire mettre en place, par les services des collectivités territoriales et ceux de l'Etat, les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs initiaux.

---

<sup>813</sup> Conseil d'Etat. Etude annuelle de 2013 relative au droit souple, 2 octobre 2013.

## **Chapitre II : Les contraintes de la fonction régaliennne de sécurité**

Les constitutionnalistes définissent ainsi la fonction régaliennne « *les droits régaliens ou pouvoirs régaliens ou fonctions régaliennes, du latin jura regalia, désignent les « marques de souveraineté » dont dispose la royauté ou l'État* »<sup>(814)</sup>. Dans ce cadre, ils appellent « fonctions régaliennes » les grandes fonctions souveraines qui fondent l'existence même de l'État et ne font l'objet d'aucune délégation. La notion de sécurité est placée au centre ces prérogatives, même si y sont incluses par ailleurs la sécurité intérieure (police et justice), la sécurité extérieure (armée) et la monnaie. Appelées aussi « prérogatives régaliennes », elles sont liées à la notion de « souveraineté ». Localement, les préfetures de région et de département, qui assurent à leur niveau l'exécution des politiques de l'État, sont des « administrations régaliennes ».

Pour monsieur Lucien Maurin, les dispositions législatives et réglementaires opposables aux établissements recevant du public sont « *des normes juridiques, donc des règles de conduite obligatoires et contraignantes.* »<sup>(815)</sup>. Quant aux dispositions qui régissent la partie administrative du droit<sup>(816)</sup>, les différentes démarches contraignantes imposées par le législateur pèsent autant sur les chefs d'établissements que sur les agents de la fonction publique. Il en est de même pour l'application des dispositions législatives et réglementaires complexes relevant principalement du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation.

Avec le temps, la législation qui encadre les ERP recouvre un important secteur d'activités publiques et privées, fortement spécialisées et particulièrement impliquées dans la sécurité incendie. Les unes sont aux côtés des maîtres d'ouvrage ou de leurs mandataires lorsque des travaux sont prévus, les autres sont constituées par des agents de différents services de la fonction publique territoriale ou de l'Etat travaillant au sein des commissions de sécurité pour apporter leur avis consultatifs aux autorités de police des ERP.

---

<sup>814</sup> Site : [https://www.wikiberal.org/wiki/Fonctions\\_r%C3%A9galiennes](https://www.wikiberal.org/wiki/Fonctions_r%C3%A9galiennes).

<sup>815</sup> Circulaire du 26 mai 2015 relative aux orientations en matière de sécurité civile.

<sup>816</sup> Décret du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.



Le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié <sup>(817)</sup> a véritablement réformé l'organisation administrative et le fonctionnement de la commission départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Il établit qu'elle est l'outil technique mis à la disposition des préfets pour l'application du droit opposable aux ERP. Les décideurs publics ont mis en place cette réforme quelque temps après le drame du stade de Furiani survenu le 5 mai 1992 <sup>(818)</sup>, « *le but de la réforme est triple :*

- *réaffirmer et préciser les principes sur lesquels reposent les commissions de sécurité et d'accessibilité;*
- *clarifier les compétences de ces dernières;*
- *améliorer leur fonctionnement. »* <sup>(819)</sup>

Cependant, bien que nécessaire il y a plus de vingt ans, cette réforme montre maintenant des faiblesses que le législateur tarde à rectifier. En effet, en plus de ces trois objectifs initiaux, il en manque un quatrième aujourd'hui. Il concerne la simplification pour les usagers des démarches administratives qui alourdissent les contraintes des exploitants et la charge de travail des agents du service public.

En occultant ce problème et sans prendre de nouvelles dispositions pendant plus de trois décennies, le législateur a laissé s'installer une certaine dérive administrative. C'est l'Administration Centrale qui en est en partie responsable. En effet, elle est le garant de l'intérêt général, elle se doit de définir et de proposer au Ministre de l'Intérieur l'orientation des missions du service public. Mais sur ce point, ce qui fait défaut au système tel qu'il est organisé, c'est l'absence d'une remise en question des contraintes qui sont supportées finalement par les citoyens.

---

<sup>817</sup> Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>818</sup> La catastrophe de Furiani est l'effondrement d'une tribune du stade Armand-Cesari qui s'est déroulée le 5 mai 1992 à Furiani lors de la demi-finale de la coupe de France de football 1991-1992 opposant le SC Bastia à l'Olympique de Marseille, en causant la mort de 18 personnes et blessant 2 357 spectateurs.  
Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Catastrophe\\_de\\_Furiani](https://fr.wikipedia.org/wiki/Catastrophe_de_Furiani)

<sup>819</sup> Préambule de la circulaire du 22 juin 1995 parue au Journal Officiel le 25 octobre 1995, entrée en vigueur le 11 juillet 1995, ayant pour but de faciliter l'application du décret du 8 mars 1995.

Actuellement, dans le cadre de la fonction régaliennne de sécurité, les hauts fonctionnaires des cabinets ministériels concernés ne se préoccupent que d'assurer le suivi de l'évolution du droit, de l'application d'une réglementation complexe et de la mise au point des obligations administratives que l'ordre public et la sécurité nécessitent.

Souvent synonymes de nouvelles complications et de dépenses supplémentaires, les démarches administratives à respecter pèsent sur les particuliers et sont considérées avec défiance. Malgré la bonne volonté des gouvernants, les administrés concernés se perdent dans la complexité des procédures à suivre pour voir leur projet aboutir et actuellement, les agents des services administratifs déconcentrés le sont également. En effet, ceux chargés de la gestion et du traitement des demandes adressées aux autorités de police des ERP sont confrontés à des difficultés pour traiter toutes les affaires, compte tenu de la rigidité des procédures administratives et des délais d'instruction imposés par la législation. S'ils se trompent, ils risquent d'être mis en cause.

Pour appréhender les conséquences juridiques que cette fonction régaliennne peut entraîner pour les administrés et les agents du service public, il est nécessaire d'analyser l'impact négatif des contraintes administratives qui pèsent sur eux. Les démarches administratives sont rigides et la lourdeur des missions imposées aux services en charge du traitement des affaires ne correspond plus au concept de sécurité tel qu'il était défini.

Une étude complémentaire s'impose. Elle consiste à déterminer les mesures qui pourraient être prises par l'Etat pour améliorer cette situation, sans réduire le niveau de sécurité des établissements. Il lui faudrait revoir son concept de la fonction régaliennne spécifique aux ERP.

## **Section 1 : Le poids d'une législation directive sur les administrés**

La réforme des permis de construire et des autres autorisations d'urbanisme <sup>(820)</sup>, issue de l'ordonnance du 8 décembre 2005 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007 <sup>(821)</sup>, a simplifié les différents mécanismes administratifs portant sur le contrôle des demandes de construction neuves et d'aménagement du bâti existant. C'est ainsi que les onze régimes différents d'autorisation et les quatre régimes de déclaration antérieurs ont été regroupés en trois autorisations : le permis de construire ou d'aménager, le permis de démolir et la déclaration préalable.

Dans ce cadre, pour respecter les différentes procédures d'instruction des dossiers que prévoit l'article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation <sup>(822)</sup>, les travaux d'aménagement non soumis à un permis de construire dans les ERP du 1<sup>er</sup> groupe ne peuvent être réalisés qu'après une autorisation délivrée par le préfet ou le maire au nom de l'État <sup>(823)</sup>. Avant la prise d'un acte administratif, la consultation d'une commission de sécurité compétente est obligatoire <sup>(824)</sup>.

---

<sup>820</sup> Décret n° 2007-1327 du 11 septembre 2007 relatif à la sécurité et à l'accessibilité des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, modifiant le code de la construction et de l'habitation et portant diverses dispositions relatives au code de l'urbanisme, Journal officiel n° 211, 12 septembre 2007, p. 14980, texte n° 3.

<sup>821</sup> Décret n° 2007-1327 du 11 septembre 2007 relatif à la sécurité et à l'accessibilité des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, modifiant le code de la construction et de l'habitation et portant diverses dispositions relatives au code de l'urbanisme, Journal officiel n° 211, 12 septembre 2007, p. 14980, texte n° 3.

Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations, Journal officiel n° 5, 6 janvier 2007, p. 225, texte n° 12.

<sup>822</sup> Article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire assure, en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent chapitre.* »

<sup>823</sup> Décret n° 2007-1327 du 11 septembre 2007 relatif à la sécurité et à l'accessibilité des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, modifiant le code de la construction et de l'habitation et portant diverses dispositions relatives au code de l'urbanisme, Journal officiel n° 211, 12 septembre 2007, p. 14980, texte n° 3.

<sup>824</sup> Article 1.1 de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575. Les compétences obligatoires : « *La consultation de la commission prévue par les règlements en vigueur est obligatoire avant la prise d'un acte administratif. Il s'agit le plus souvent de dossiers individuels relatifs à des établissements.* »

La commission émet alors un avis liant l'autorité de police des ERP. En effet, il entre dans le champ d'application de l'article 2 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité <sup>(825)</sup>, c'est-à-dire selon le point 1.1.1 de la circulaire d'application du 22 juin 1995 : « *l'avis ne lie pas l'autorité de police sauf dans deux cas particuliers* :

- *avis émis préalablement à la délivrance du permis de construire (articles L421-3 du code de l'urbanisme et L.123-1 du code de la construction et de l'habitation) ;*
- *dérogation au règlement de sécurité (articles R.123-13 du code de la construction et de l'habitation et R.421-48 du code de l'urbanisme. »*

Les études sont réalisées à partir d'un dossier de demande d'autorisation établi en quatre exemplaires. Au total, quatorze pièces peuvent le composer. C'est « le bordereau de dépôt des pièces jointes à la demande d'autorisation de travaux » édité par le ministère chargé de la construction sous la forme d'un formulaire administratif réglementé « Cerfa » <sup>(826)</sup> qui les énumère. Il détermine les documents devant être fournis en trois ou quatre exemplaires.

Doivent être produits en trois exemplaires.

- Le dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles de sécurité incendie <sup>(827)</sup>. Il comprend les pièces mentionnées à l'article R123-22 du code de la construction et de l'habitation.

---

<sup>825</sup> Article 2 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est l'organisme compétent, à l'échelon du département, pour donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police. Ces avis ne lient par l'autorité de police sauf dans le cas où des dispositions réglementaires prévoient un avis conforme.* »

<sup>826</sup> Définition. « Un cerfa est un formulaire administratif réglementé. Il s'agit d'un imprimé officiel dont le modèle est fixé par arrêté. L'appellation « cerfa » provient du nom de l'organisme public chargé d'éditer ces formulaires : le centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA). »  
Site : <http://droit-finances.commentcamarche.net/faq/39976-qu-est-ce-qu-un-cerfa#definition>

<sup>827</sup> Article R.123-22 §2 du code de la construction et de l'habitation modifié par le décret n° 2009-1119 du 16 septembre 2009 : « [...] *Un ou plusieurs plans indiquant les largeurs des passages affectés à la circulation du public, tels que dégagements, escaliers, sorties, la ou les solutions retenues pour l'évacuation de chaque niveau de la construction en tenant compte des différents types et situations de handicap ainsi que les caractéristiques des éventuels espaces d'attente sécurisés.* »

- Le dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles d'accessibilité aux handicapés. Il comprend les pièces mentionnées aux articles R.111-19-18 et R.111-19-19 du code de la construction et de l'habitation.

La demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un ERP est établie sur un formulaire administratif réglementé (**document annexe 12**). Elle est adressée par lettre recommandée avec accusé de réception ou déposée directement à la mairie de la commune concernée. Dans ce cas, un récépissé de dépôt de permis ou de déclaration préalable est délivré au demandeur (**document annexe 13**).

Après une étude, l'autorisation n'est délivrée par l'autorité de police compétente, par arrêté, que si les ouvrages prévus sont conformes aux règles d'urbanisme, et conjointement, à celles concernant l'accessibilité aux personnes handicapés <sup>(828)</sup> et les dispositions réglementaires du règlement de sécurité contre l'incendie <sup>(829)</sup>.

A ce titre, le classement de l'établissement avec sa catégorie selon la détermination théorique ou déclarée de l'effectif du public susceptible d'être admis ainsi que le type de l'activité exercée doivent être impérativement mentionnés dans le dossier. Dans presque tous les projets d'ERP, pour répondre à ces deux points fondamentaux, il faut des connaissances techniques particulièrement pointues et subtiles. A ce stade, en l'état actuel de la forme du droit opposable aux tiers, le demandeur peut difficilement le faire seul.

---

<sup>828</sup> Article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation : « *Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique ...* ».

<sup>829</sup> Article L.123-1 du code de la construction et de l'habitation modifié par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 et article 26, Journal officiel du 9 décembre 2005 en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007 : « *Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public doivent être conformes aux règles de sécurité fixées par décret en Conseil d'Etat.* ».

Lorsque les travaux sont soumis à la délivrance d'un permis de construire <sup>(830)</sup>, la demande d'autorisation de travaux est jointe à celle du permis de construire. Dans ce cas, selon l'article 15-II de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 <sup>(831)</sup>, c'est le permis qui est aussi valable pour l'autorisation de travaux. Cependant, sous cette forme, la procédure est illégale du fait que la délivrance du permis de construire relève du code de l'urbanisme tandis que l'autorisation de travaux se trouve soumise au code de la construction et de l'habitation.

Ensuite, après sa construction et son ouverture, tout au long de l'exploitation d'un établissement recevant du public, son exploitant-bailleur et son propriétaire doivent veiller à conserver le niveau de sécurité initial. Chacun devient un maillon indispensable dans la chaîne de la prévention contre les risques d'incendie et de panique. En ce qui concerne la sauvegarde du public et la protection des biens, l'exploitant reste le seul interlocuteur des acteurs publics de la sécurité pour ces établissements. Il est l'unique responsable devant les élus locaux et les commissions de sécurité. Périodiquement ou inopinément, la législation prévoit que la commission de sécurité compétente effectue une visite. Dans ce cadre « *les exploitants sont tenus d'assister à la visite de leur établissement ou de s'y faire représenter par une personne qualifiée.* » <sup>(832)</sup>

---

<sup>830</sup> Article L.421.1 de code de l'urbanisme : « *Les travaux portant sur un établissement recevant du public (ERP) sont soumis à l'obligation d'obtenir un permis de construire dans les cas suivants :*

- *la création d'une construction nouvelle, c'est-à-dire indépendante de tout bâtiment existant,*
- *l'agrandissement d'une construction existante, si les travaux ajoutent une surface de plancher ou une emprise au sol supérieure à 20 m<sup>2</sup> (ou 40 m<sup>2</sup> en zone urbaine d'une commune couverte par un plan local d'urbanisme -PLU-, ou entre 20 et 40 m<sup>2</sup> si les travaux portent la surface totale de la construction au-delà de 170 m<sup>2</sup>),*
- *la modification des structures porteuses ou de la façade du bâtiment, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination (par exemple, transformation d'un local commercial en local d'habitation),*
- *les travaux portant sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou se situant dans un secteur sauvegardé. »*

<sup>831</sup> Article 15-II de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, Journal officiel n° 286, 9 décembre 2005, p. 18997, texte n° 30 : « *Un permis de construire portant sur un établissement relevant du permis (art. R.421-14) tient lieu de l'autorisation prévue par le CCH (art. L.122-1 CCH) mais lorsqu'une déclaration préalable suffit, il faudra obtenir une autorisation spécifique au titre du Code de la construction et de l'habitation, sans fusion des procédures. Des incohérences entre les articles législatifs et réglementaires du code de l'urbanisme devraient être prochainement rectifiées dans le cadre d'un toilettage du code. Il en est ainsi, par exemple, de dispositions législatives et réglementaires identiques (IGH et ERP, prévus aux articles L.425-2, R.425-14 et 15) [...].»*

<sup>832</sup> Article R123-49 du code de la construction et de l'habitation.

Pour ce qui touche le respect des dispositions réglementaires relatives à la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP, le législateur impose des contraintes administratives strictes aux constructeurs, aux maîtres d'ouvrage et aux exploitants. Pour appréhender l'impact de ces obligations contraignantes et souvent disparates qui pèsent sur eux ou leurs mandataires, il faut analyser la lourdeur des procédures administratives à respecter, la rigueur des formalités à suivre, la complexité des connaissances obligatoires à détenir.

En définitive, les multiples charges auxquelles sont soumis les administrés les amènent à faire appel aux compétences des professionnels de la sécurité. Cependant, ces obligations répondent à un droit imparfait, en effet, certaines contraintes ne semblent plus se justifier compte tenu des évolutions techniques qui, avec le temps, ont permis de fiabiliser les équipements installés.

#### **Sous-section A) La lourdeur des démarches à suivre**

A tous les stades d'un projet de création ou de réalisation de travaux concernant les établissements recevant du public, des objectifs de sécurité sont imposés aux pétitionnaires. Des démarches administratives doivent être accomplies selon une chronologie établie. Elles ont pour objectif de garantir à l'autorité de police des ERP d'un département ou d'une commune une continuité dans le suivi des établissements existants et de ceux à construire ou à modifier.

Dans le secteur du bâtiment, la mise en place des règles de sécurité présente un investissement important. Selon l'OCDE, ce coût est d'environ 60 milliards d'euros par an. Face à la pléthore des règles, un rapport publié en 2006 <sup>(833)</sup> par le Conseil d'Etat rappelle que « *la complexité croissante des normes menace l'Etat de droit* » et que « *le droit, au lieu d'être un facteur de sécurité, devient un facteur d'inquiétude et d'incertitude.* »

---

<sup>833</sup> Conseil d'Etat, rapport de 2006 sur la sécurité juridique et la complexité du droit.

Avant de pouvoir entreprendre les travaux, plusieurs difficultés apparaissent. Le montage du dossier déjà est onéreux. Ces dépenses sont encore plus élevées pour les maîtres d'ouvrage ou leurs mandataires s'ils joignent à la demande du permis de construire celle d'une demande d'autorisation de travaux <sup>(834)</sup>. Ce coût est souvent important à cause des documents à fournir et du temps passé consacré à l'élaboration des dossiers administratifs. De plus, le délai d'instruction d'une demande d'autorisation est de cinq mois <sup>(835)</sup> à compter de son dépôt, uniquement lorsque les dossiers sont complets. Dans le cas contraire, ce délai est prolongé jusqu'à la reconstitution du dossier. Cette attente entraîne un coût supplémentaire.

Pour atténuer les risques d'erreurs dans les démarches et pour faciliter l'aboutissement de leurs affaires, les exploitants, maîtres d'ouvrage ou leurs mandataires espéraient pouvoir compter en 2016 sur l'effort de modernisation annoncé par l'Etat, notamment son choc de simplification <sup>(836)</sup> et ses quatre-vingts dix mesures à destination des particuliers. Cela devait notamment améliorer la sécurité juridique des ERP. Mais aujourd'hui cette simplification n'est pas suffisante. Dans ce domaine, le particulier est placé en position d'infériorité à causes des démarches compliquées imposées par l'Administration et il est toujours soumis aux décisions prises par les autorités agissant au nom de l'Etat.

Toutefois, il faut noter quelques progrès. Actuellement, au début d'une étude de demande de travaux dans un ERP, l'Administration doit rapidement apprécier l'objet et la teneur du projet. C'est à ce stade que les erreurs sur les procédures à suivre sont les plus fréquentes. Si certaines sont directement imputables aux demandeurs, parfois la faute relève de l'administration compte tenu de la complexité de la législation.

---

<sup>834</sup> Article R.111-19-16 §c du code de la construction et de l'habitation : « Lorsque les travaux projetés sont également soumis à un permis de construire, elle est jointe à la demande de permis de construire. »

<sup>835</sup> Article R.111-19-22 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>836</sup> Choc de simplification : « Simplifier, c'est depuis trois ans le mot d'ordre du Gouvernement. En trois ans, beaucoup a déjà été fait pour faciliter la vie quotidienne des entreprises et des particuliers, bâtir une relation de confiance entre l'administration et ses usagers, et favoriser un gain collectif de temps et d'argent. Dans le cadre du « choc de simplification » annoncé par le président de la République, en mars 2013, 170 nouvelles mesures de simplification en faveur du développement économique et de l'emploi, ont été présentées le 3 février 2016 à Matignon. »

Site : [gouvernement.fr](http://gouvernement.fr)



Une preuve de cette complexité est donnée avec le jugement rendu par le tribunal administratif de Montreuil le 13 novembre 2014. Il faisait suite à la requête numéro 1310170 de monsieur Chaffat, représentant l'Association Capade Nord. Il demandait l'annulation de la décision du maire qui avait donné un avis défavorable à la délivrance d'un permis de construire. Le tribunal a notifié que le dispositif particulier d'un établissement recevant du public en permis de construire « coquille vide » visé par le code de l'urbanisme, « *autorise le permis délivré à renvoyer à l'obtention d'une autorisation complémentaire au titre de l'article L.111-8 du code de la construction et de l'habitation* ». Le permis doit donc être délivré mais cette dérogation se limite toutefois aux aspects liés à cet aménagement.

Il est évident que le représentant de l'association n'était pas informé de cette obligation. Au stade d'une demande de permis de construire <sup>(837)</sup> « d'un bâtiment coque », le choix des aménagements intérieurs n'étant pas encore pas établi, il lui semblait logique de ne pas renseigner le dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles d'accessibilité aux personnes handicapées prévues à l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation. <sup>(838)</sup>. Il est vrai que cette démarche peut être faite ultérieurement, notamment lors de la demande d'autorisation d'aménager les locaux, c'est-à-dire après qu'un bailleur a pris possession des lieux, qu'une activité a été définie et qu'un classement ERP a été établi.

Dans le cadre de cette procédure, le demandeur ignorait qu'en application de l'article L.111-8 du code de la construction et de l'habitation, le maire ne peut pas délivrer un permis de construire sans avoir vérifié que « *les travaux qui conduisent à la création,*

---

<sup>837</sup> Article R.111-19-17 du code de la construction et de l'habitation. Pour un permis de construire « *sont joints à la demande, en trois exemplaires :*

- a) *Un dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles d'accessibilité aux personnes handicapées, comprenant les pièces mentionnées aux articles R.111-19-18 et R.111-19-19 ;*
- b) *Un dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles de sécurité, comprenant les pièces mentionnées à l'article R.123-22. »*

<sup>838</sup> Article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation : « *Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique, dans les cas et selon les conditions déterminés aux articles L.111-7-1 à L.111-7-11. Ces dispositions ne sont pas obligatoires pour les propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage. »*

*l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative qui vérifie leur conformité aux règles prévues aux articles L.111-7, L.123-1<sup>(839)</sup> et L.123-2<sup>(840)</sup>. »*

Dans ce cas précis, le législateur a donné la priorité au respect de cette logique, car il a jugé inconcevable de prescrire des aménagements intérieurs importants et définitifs après l'achèvement du gros œuvre d'un bâtiment, par exemple, lorsqu'ils concernent l'installation à posteriori d'un ascenseur spécifique pour les personnes handicapées.

Lorsqu'une demande de permis de construire « coque » est déposée, le maître d'ouvrage et l'architecte doivent veiller à ce que l'étude réalisée concernant la sécurité incendie et l'accessibilité du bâtiment projeté ne vise pas uniquement les parties communes de la construction. A ce stade, les abords du bâtiment, sa desserte par des voies de circulation calibrées, son accessibilité depuis l'extérieur aux personnes en situation de handicap et le nombre de places de stationnement réservées sont contrôlés<sup>(841)</sup> dans le cadre de la loi<sup>(842)</sup>.

Parfois, pour une seule demande d'autorisation de travaux, plusieurs avis favorables préalables, émanant de différentes autorités de police des ERP, doivent être obtenus. Par conséquent, différentes démarches sont à effectuer et lorsque des dispositions réglementaires ne peuvent être respectées, des demandes de dérogations sont déposées. Seul le préfet est compétent pour les accorder ou les refuser. Au cas par cas, il délivre des dérogations par arrêté motivé, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et

---

<sup>839</sup> Article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation : « *Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public doivent être conformes aux règles de sécurité fixées par décret en Conseil d'Etat.* »

<sup>840</sup> Article L.123-2 du code de la construction et de l'habitation qui dispose que « *des mesures complémentaires de sauvegarde et de sécurité et des moyens d'évacuation et de défense contre l'incendie peuvent être imposés par décrets aux propriétaires, aux constructeurs et aux exploitants de bâtiments et établissements ouverts au public. Ces mesures complémentaires doivent tenir compte des besoins particuliers des personnes handicapées ou à mobilité réduite.* »

<sup>841</sup> Article R.111-19-1 du code de la construction et de l'habitation : « *Les établissements recevant du public définis à l'article R.123-2 et les installations ouvertes au public doivent être accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap. L'obligation d'accessibilité porte sur les parties extérieures et intérieures des établissements et installations et concerne les circulations, une partie des places de stationnement automobile, les ascenseurs, les locaux et leurs équipements.* »

<sup>842</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal officiel n° 36, 12 février 2005, p. 2353, texte n° 1.

d'accessibilité <sup>(843)</sup> selon l'article R.123-13 du code de la construction et de l'habitation. Un avis défavorable, suite à l'avis collégial rendu par une commission, oblige les autorités qui agissent au nom de l'Etat à refuser la délivrance du permis de construire. <sup>(844)</sup>

Ces démarches administratives s'ajoutent aux procédures traditionnelles alors que le délai d'instruction de la demande d'autorisation reste identique. Pour obtenir ces avis préalables à la décision finale de l'autorité de police, le demandeur dépose l'ensemble des dossiers en mairie et les risques d'erreurs augmentent à cause des nombreuses démarches à effectuer, des formulaires à remplir, des pièces différentes à fournir, des renseignements techniques spécifiques à maîtriser et du nombre de dossiers à constituer.

En l'état actuel du droit, au stade de la phase d'achèvement des travaux, selon l'article R.123-45 du code la construction et de l'habitation <sup>(845)</sup>, sauf si l'établissement ne comporte pas de locaux à sommeil, un ERP classé dans le premier groupe (de la 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> catégorie) ou dans la 5<sup>ème</sup> catégorie avec locaux à sommeil doit faire l'objet d'une procédure d'autorisation d'ouverture au public. La visite de la commission de sécurité compétente <sup>(846)</sup> s'impose alors.

Cependant, la décision du maire est subordonnée à un autre avis : celui émis par la commission d'accessibilité aux personnes handicapées. Le maître d'ouvrage doit donc effectuer une démarche supplémentaire, en adressant à l' élu local une demande de passage de la commission d'accessibilité compétente. Cette procédure est distincte de celle relevant de la commission de sécurité.

---

<sup>843</sup> Article R.123.13 du code de la construction et de l'habitation : « *Toutefois, les atténuations aux dispositions du règlement de sécurité ne peuvent être décidées que sur avis conforme de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.* »

<sup>844</sup> Article R.111-19-9 du code de la construction et de l'habitation : « *L'accord au permis de construire ou à l'autorisation de travaux est conditionnée par la décision préfectorale d'accorder ou refuser la dérogation.* »

<sup>845</sup> Article R123-45 du code de la construction et de l'habitation 2<sup>ème</sup> alinéa : « *Avant toute ouverture des établissements au public ainsi qu'avant la réouverture des établissements fermés pendant plus de dix mois, il est procédé à une visite de réception par la commission. Celle-ci propose les modifications de détail qu'elle tient pour nécessaires.* »

<sup>846</sup> Article R123-46 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire autorise l'ouverture par arrêté pris après avis de la commission. Cet arrêté est notifié directement à l'exploitant soit par voie administrative, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ; une ampliation en est transmise au préfet.* »

Après l'ouverture au public d'un établissement recevant du public, l'exploitant est tenu d'effectuer une nouvelle démarche auprès de l'autorité de police des ERP. Il doit lui transmettre un « avis relatif au contrôle de la sécurité »<sup>(847)</sup>, avis établi suivant le document Cerfa 20.3230 (**document annexe 14**). Celui-ci a été préalablement complété par l'exploitant en fonction des renseignements figurant dans l'arrêté d'autorisation d'ouverture qui lui a été notifié par le maire. Une fois signé par l' élu, ce document est affiché de façon apparente à l'entrée principale de l'ERP pour informer de la légalité de l'autorisation d'ouverture au public des locaux.

Bien que ce soit obligatoire, grand nombre d'exploitants n'ont jamais affiché ce document. Il arrive alors que, lorsqu'ils souhaitent régulariser cette situation, certains maires refusent d'apposer leur signature sur le document, justifiant leur refus par le fait qu'ils n'étaient pas élus à la date où l'arrêté d'ouverture au public a été établi.

Ce ne sont pas leurs seules obligations réglementaires. Le législateur en a imposé d'autres d'ordre purement administratif qui incombent, personnellement, à l'exploitant, par exemple, veiller au bon fonctionnement des installations techniques de l'établissement. Pour cela, il peut faire appel à des hommes de l'art, il fixe à chacun sa mission en fonction de sa compétence. L'égalité des exploitants devant la loi n'est pas assurée, en effet, le coût de ce suivi annuel est trop élevé pour la plus grande partie des responsables des petits ERP, et ils ne peuvent assumer ces dépenses. Le législateur devrait étendre à tous les établissements sa décision de porter à deux ans les vérifications de certaines installations techniques ou des moyens de secours, ce qu'il a déjà accordé aux exploitants des petits hôtels existants.<sup>(848)</sup>

---

<sup>847</sup> Article GE 5 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>848</sup> Circulaire n° INTE0700014C relative à la Sécurité contre l'incendie dans les petits hôtels; application de l'arrêté du 24 juillet 2006. A. I Prescriptions applicables aux établissements à construire ou à modifier.

I 1) Article PO 1 : généralités : « *La vérification des installations techniques liées à la sécurité incendie est assurée :*

- à la construction par un organisme agréé : installations électriques, désenfumage, système de sécurité incendie limité ou non à l'équipement d'alarme
- en cours d'exploitation, tous les cinq ans par un organisme agréé : ascenseurs
- en cours d'exploitation tous les ans par un technicien compétent : moyens d'extinction, installations électriques, système de détection incendie, éclairage de sécurité
- en cours d'exploitation tous les deux ans par un technicien compétent : désenfumage, chauffage, installation de gaz, équipement d'alarme, SSI. »

Dans le rapport de 2006, le Conseil d'Etat <sup>(849)</sup> a conseillé les décideurs publics « *une bonne réglementation serait une réglementation appropriée, c'est-à-dire proportionnée aux politiques et aux buts poursuivis* ». Au-delà de la volonté d'une simplification des procédures administratives engagée par l'Etat <sup>(850)</sup>, il serait nécessaire d'informer avec précision les futurs responsables d'établissements des procédures à suivre et de leurs obligations tout au long du processus administratif d'ouverture d'un ERP. Puis pendant la gestion, il faudrait leur apprendre comment pallier les risques pour protéger les personnes et également adopter des mesures de sécurité pour la sauvegarde des biens. L'objectif serait de les accompagner pour rendre la législation plus efficiente grâce à une application mieux comprise et plus effective.

Dans ce but, des guides administratifs rappelant les obligations réglementaires imposées par le législateur pourraient être mis à la disposition des administrés. Ils leur indiqueraient les procédures administratives à suivre et le droit opposable en fonction des demandes déposées en mairie. En effet, certains établissements sont soumis à plusieurs avis de l'administration et doivent appliquer des codes différents, tel ceux de l'urbanisme, du travail et parfois du patrimoine.

Cette lisibilité de la législation pourrait se mettre en place avec le concours du bureau de la Direction de la Sécurité Civile qui est rattaché au ministère de l'Intérieur. Il serait investi d'une mission : définir le fond et la forme de ces guides nationaux qui auraient dû, d'ailleurs, être mis en ligne sur Internet depuis longtemps.

### **Sous-section B) La complexité des formalités administratives**

Lors de la constitution d'un dossier adressé au maire pour demander une autorisation de travaux, une visite d'ouverture ou de réception de travaux d'un ERP, l'exploitant non averti est confronté à de nombreuses difficultés. Il ne sait pas comment remplir les diverses formalités administratives imposées par le législateur.

---

<sup>849</sup> Conseil d'Etat, rapport de 2006 sur la sécurité juridique et la complexité du droit.

<sup>850</sup> Loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, loi de simplification du droit, Journal officiel n° 0287, 10 décembre 2004, p. 20857, texte n° 1.

Cela occasionne des retards dans le traitement des dossiers ou même des rejets. En effet, au stade des demandes d'autorisation de construire ou d'aménager un ERP, les services instructeurs de la fonction publique se heurtent à des erreurs, des incohérences et des oublis des pétitionnaires. Ils rejettent alors ces demandes. En plus de l'absence de certains documents<sup>(851)</sup> ou renseignements techniques liés à la sécurité contre le risque d'incendie<sup>(852)</sup>, les rejets des dossiers sont souvent motivés par un défaut de pièces administratives. Par conséquent, la commission de sécurité ne peut donner au représentant de l'Etat son avis consultatif, au niveau départemental ou municipal.

La loi du 12 avril 2000<sup>(853)</sup> relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (DCRA) a introduit une obligation de simplicité du droit, mais, dans ce cas précis, cette loi est restée sans effet. Les formalités toujours complexes et les modèles de documents imposés par l'administration ne sont pas assez précis pour un citoyen non spécialiste.

De plus, la présentation actuelle des formulaires administratifs réglementés « *Cerfa* » est souvent à l'origine de nombreuses erreurs. En effet, les rubriques qui les composent ne différencient pas la technicité des travaux à déclarer en fonction des diverses activités possibles et de l'importance des ERP projetés.

Même si les démarches ont été simplifiées, les quelques formulaires mis à la disposition des administrés ne sont pas conçus pour à une utilisation unique selon que des travaux concernent un petit établissement du 2<sup>ème</sup> groupe ou un ERP du 1<sup>er</sup> groupe. De ce fait, les citoyens sont sanctionnés par l'administration qui rejette leurs dossiers, faute de renseignements suffisamment précis pour les services de l'urbanisme et les instructeurs des dossiers des demandes de permis de construire. Quoi qu'il en soit, l'absence d'un avis émis ou un avis défavorable à une demande d'autorisation a de lourdes conséquences pour les personnes souhaitant élaborer un projet d'ERP.

---

<sup>851</sup> Article 45 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité modifié, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *En l'absence de ce document, la commission ne peut examiner le dossier* ».

<sup>852</sup> Article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation : « *Le dossier permettant de vérifier la conformité d'un établissement recevant le public avec les règles de sécurité* ».

<sup>853</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, Journal officiel n 0088, 13 avril 2000, p. 5646, texte n° 1.

Pour tous les ERP, les dispositions réglementaires varient en fonction de l'activité exercée et du classement d'un établissement. Par exemple, lorsqu'il s'agit de travaux à réaliser dans un lieu de culte, les mesures de protection des personnes et des biens sont atténuées par rapport à celles exigées pour un centre commercial, un dancing ou un hôpital. En revanche, les formulaires administratifs à remplir restent identiques.

Finalement, ce sont les renseignements mentionnés dans la notice de sécurité <sup>(854)</sup> et dans celle d'accessibilité <sup>(855)</sup>, annexées aux dossiers de demande d'autorisation de travaux, qui permettent de vérifier la conformité d'un ERP avec la législation. Malgré l'importance de ces deux documents, le législateur n'a jamais officialisé l'utilisation de deux formulaires-types préétablis.

En l'état actuel du droit, l'arrêté du 15 décembre 2014 <sup>(856)</sup> fixe les différents modèles de formulaires à utiliser pour les demandes d'autorisation de travaux et d'approbation d'un agenda d'accessibilité programmée, prévues aux articles L.111-7-5, L.111-8 et L.123-1 du code de la construction et de l'habitation. En fonction de l'objet de la demande qui peut concerner une construction, un aménagement ou la démolition d'un bâtiment, les documents suivants sont constitutifs des dossiers à déposer en mairie :

---

<sup>854</sup> Article R.123-22 §1 du code de la construction et de l'habitation : « *Le dossier permettant de vérifier la conformité d'un établissement recevant le public avec les règles de sécurité comprend : Une notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs ...* ».

<sup>855</sup> Article R.111-19-3 du code de la construction et de l'habitation : « *Le ministre chargé de la construction, le ministre chargé des personnes handicapées et, le cas échéant, le ou les ministres intéressés fixent, par arrêté, les obligations particulières auxquelles doivent satisfaire, dans le but d'assurer leur accessibilité, les établissements et installations recevant du public assis, les établissements disposant de locaux d'hébergement ouverts au public, les établissements et installations comportant des douches, des cabines d'essayage, d'habillage ou de déshabillage et les établissements et installations comportant des caisses de paiement disposées en batterie.* ».

<sup>856</sup> Arrêté du 15 décembre 2014 fixant les modèles des formulaires des demandes d'autorisation et d'approbation prévues aux articles L.111-7-5, L.111-8 et L.122-1 du code de la construction et de l'habitation, Journal officiel du 20 décembre 2014 texte : 0294;58 pages 21570 et 21571, Journal officiel n° 0294, 20 décembre 2014, p. 21570, texte n° 58.

Modèles de documents disponibles sur les sites : <http://www.service-public.fr/> et sur le site internet du ministère chargé de la construction.

Site : <http://www.territoires.gouv.fr> et <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>

- Le Cerfa 13824\*02 pour une « Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public,
- Le Cerfa 13824\*03 pour une « Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public– Cette demande vaut également demande d'approbation d'un Agenda d'accessibilité programmée (Ad'ap) », avec un bordereau de dépôt des pièces jointes et le récépissé de dépôt de la demande (**document annexe 15**).

Lorsque les travaux ne sont pas soumis à un permis de construire, il faut utiliser :

- Le Cerfa 13404\*05 pour une « Demande préalable – Construction, travaux, installations et aménagements non soumis à permis de construire comprenant ou non des démolitions » avec le récépissé de dépôt d'une déclaration préalable (**document annexe 16**),
- Le Cerfa 51190\*04 qui est une « Notice d'information pour les demandes de construire, permis d'aménager, permis de démolir et déclaration préalable » (**document annexe 17**),
- Le Cerfa 51191\*04 qui est la « Notice d'information pour les déclarations des éléments nécessaires au calcul des impositions » (**document annexe 18**).

Le refus n'est pas définitif. Lorsqu'une pièce est manquante dans un dossier de déclaration préalable de travaux, aux termes de l'article R.423-38 du code de l'urbanisme, l'autorité chargée de l'instruction des déclarations préalables peut, dans le délai d'un mois, adresser au demandeur un courrier sollicitant les pièces manquantes.

Si les délais d'instruction ne sont pas respectés, l'article R.421-1 du code de l'urbanisme dispose « *qu'à défaut de notification d'une décision expresse dans le délai d'instruction déterminé [...], le silence gardé par l'autorité compétente vaut, selon les cas : décision de non-opposition à la déclaration préalable [...]* ».

Pour les maîtres d'ouvrage, l'article R.423-39 de ce même code dispose qu'à défaut de production des pièces complémentaires dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la demande, la déclaration préalable fait l'objet d'une décision tacite de rejet.



Cependant, dans un arrêt <sup>(857)</sup>, le Conseil d'État a précisé l'application stricte de l'article R.424-1 du code de l'urbanisme. Dans sa décision du 9 décembre 2015, il a jugé que l'illégalité d'une demande de pièces complémentaires par l'autorité chargée de l'instruction d'une déclaration préalable de travaux entache d'illégalité la décision tacite d'opposition prise en application de l'article R.423-39 du code de l'urbanisme.

Cette décision a fait suite à celle rendue par le Conseil d'Etat n° 365804 en date du 8 avril 2015. Celui-ci devait se prononcer sur les conséquences de l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision de demande de pièces complémentaires dans le cadre d'une déclaration préalable. La Haute Juridiction avait alors précisé que l'annulation d'une décision de demande de pièces complémentaires prise en application de l'article R.423-39 du code de l'urbanisme, ne faisait pas disparaître la décision tacite d'opposition, conformément au paragraphe b de cet article <sup>(858)</sup>.

En effet, en l'absence de conclusions allant à l'encontre de la décision tacite d'opposition, le juge administratif ne peut prononcer d'office son annulation et donc celle de la demande de pièces complémentaires. Cette impossibilité est confirmée par cette décision commentée, seulement dans l'hypothèse où l'illégalité de la demande est constatée.

---

<sup>857</sup> Conseil d'Etat, 2<sup>ème</sup> / 7<sup>ème</sup> sous-sections réunies, 9 décembre 2015, *Commune d'Asnière-sur-Nouère*, n° 390273.

<sup>858</sup> Article R.423-39 §b du code de l'urbanisme : « *Qu'à défaut de production de l'ensemble des pièces manquantes dans ce délai, la demande fera l'objet d'une décision tacite de rejet en cas de demande de permis ou d'une décision tacite d'opposition en cas de déclaration.* »

En l'état actuel du droit, en fonction de l'importance et de la nature des travaux prévus, la réglementation applicable aux permis de construire, d'aménager, de démolir et aux déclarations préalables afférentes à des ERP relève des articles L.425-3<sup>(859)</sup> et R.425-15<sup>(860)</sup> du code de l'urbanisme.

Dans ce cadre, concernant un projet soumis à une autorisation d'urbanisme ou de déclaration préalable par exemple, pour plus de clarté, la demande d'autorisation de travaux devrait être déposée en mairie seulement après l'obtention du permis de construire. Ensuite, sur la base de cette première autorisation, les dispositions techniques relevant du projet seraient analysées indépendamment de celles de l'urbanisme, elles porteraient, pour la sécurité uniquement, sur les voies d'accès et les moyens de défense contre l'incendie.

De plus, la commission de sécurité n'a pas de compétence pour juger de la solidité de l'ouvrage, selon l'article 4 du décret du 8 mars 1995 modifié<sup>(861)</sup>. Aussi, lors du dépôt de la demande de permis de construire (comme le prévoit l'article L.421-1 du code de l'urbanisme) ou lors de la demande de l'autorisation de travaux (comme le prévoit l'article R. 123-23 du code de la construction et de l'habitation) « *le maître d'ouvrage s'engage à respecter les règles générales de construction prises en application du chapitre I<sup>er</sup>*

---

<sup>859</sup> Article R.425-3 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet porte sur un établissement recevant du public, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente qui peut imposer des prescriptions relatives à l'exploitation des bâtiments en application de l'article L. 123-2 du code de la construction et de l'habitation. Le permis de construire mentionne ces prescriptions. Toutefois, lorsque l'aménagement intérieur d'un établissement recevant du public ou d'une partie de celui-ci n'est pas connu lors du dépôt d'une demande de permis de construire, le permis de construire indique qu'une autorisation complémentaire au titre de l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation devra être demandée et obtenue en ce qui concerne l'aménagement intérieur du bâtiment ou de la partie de bâtiment concernée avant son ouverture au public. »*

<sup>860</sup> Article R.425-15 du code de l'urbanisme : « *Lorsque le projet porte sur un établissement recevant du public, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité compétente. »*

<sup>861</sup> Article 4 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité modifié, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *La commission de sécurité n'a pas compétence en matière de solidité. Elle ne peut rendre un avis dans les domaines mentionnés à l'article 2 que lorsque les contrôles techniques obligatoires selon les lois et règlements en vigueur ont été effectués et que les conclusions de ceux-ci lui ont été communiquées. »*

*du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation, notamment celles relatives à la solidité. Cet engagement est versé au dossier et la commission en prend acte. En l'absence de ce document, la commission ne peut examiner le dossier »<sup>(862)</sup>.*

Parmi les pièces à fournir, l'absence de cet engagement relatif à la solidité<sup>(863)</sup> est lourde de conséquence pour le maître d'ouvrage. Le rajout de pièces, dont le document de solidité, est considéré comme une modification unilatérale des demandes. La Cour Administrative d'Appel de Versailles<sup>(864)</sup> a ainsi jugé que « *en cas de la modification d'un permis de construire ou d'une autorisation de travaux suite à un avis négatif de la CCDSA, l'exploitant doit consulter de nouveau la commission de sécurité en déposant un nouveau dossier* ».

Toutefois, en ne distinguant pas les cas pour lesquels un pétitionnaire peut s'affranchir de ce formulaire, notamment lorsque les travaux prévus ne concernent pas la structure de l'ERP, le législateur n'a pas nuancé la stricte application de l'article 45 du décret du 8 mars 1995 modifié qui dispose qu'en l'absence de ce document « *la commission ne peut pas examiner le dossier.* »

Pour cette raison, même si elle se réfère à cet article, l'administration peut se voir reprocher d'avoir exercé son pouvoir de façon arbitraire. En effet, ses décisions doivent être motivées sur le fond, faute de quoi, elles sont illégales.

L'article 46 du décret du 8 mars 1995 impose une autre obligation aux constructeurs en disposant que « *lors de la demande d'autorisation d'ouverture, la commission de sécurité doit constater que les documents suivants figurent au dossier :*

---

<sup>862</sup> Article 45 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité modifié, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *En l'absence de ce document, la commission ne peut examiner le dossier.* »

<sup>863</sup> Article 4 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité modifié, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *La commission de sécurité n'a pas compétence en matière de solidité. Elle ne peut rendre un avis dans les domaines mentionnés à l'article 2 que lorsque les contrôles techniques obligatoires selon les lois et règlements en vigueur ont été effectués et que les conclusions de ceux-ci lui ont été communiquées.* »

<sup>864</sup> Cour Administrative d'Appel de Versailles, 2<sup>ème</sup> chambre, 16 décembre 2010, *commune de Rosny-sous-Bois*, n° 09VE01081, Inédit au recueil Lebon.

- *l'attestation par laquelle le maître de l'ouvrage certifie avoir fait effectuer l'ensemble des contrôles et vérifications techniques relatifs à la solidité conformément aux textes ;*
- *l'attestation du bureau de contrôle, lorsque son intervention est obligatoire, précisant que la mission solidité a bien été exécutée. Cette attestation est complétée par les relevés de conclusions des rapports de contrôle, attestant de la solidité de l'ouvrage. Ces documents sont fournis par le maître d'ouvrage. »*

Tout manquement est sanctionné par l'administration en référence à l'article 48 du décret du 8 mars 1995 modifié disposant qu'en « *l'absence des documents visés aux articles 46 et 47 de ce décret, qui doivent être remis avant la visite, la commission de sécurité compétente ne peut se prononcer.* »

Tout ceci doit être effectué un mois avant la date d'ouverture <sup>(865)</sup> prévue. L'article GE 3 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié dispose de « *communiquer à la commission les dossiers de renseignements de détails des installations techniques mis à jour après exécution des travaux et les rapports des organismes ou personnes chargés des vérifications techniques imposées par le présent règlement.* »

Cependant ce délai de saisine de la commission et de remise de l'ensemble de documents à fournir est irréaliste. En effet, un maître d'œuvre ne peut pas fixer un mois à l'avance la date exacte d'achèvement des travaux. De même, il lui est impossible de joindre à la demande les rapports des vérifications techniques. Les contrôles effectués un mois avant porteraient sur des travaux inachevés.

En conséquence, l'article 47 du décret du 8 mars 1995 modifié est impossible à respecter lorsqu'il dispose « *qu'avant toute visite d'ouverture les rapports relatifs à la sécurité des personnes contre les risques d'incendie et de panique doivent être fournis à la*

---

<sup>865</sup> Article 3.2.1 §a de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : « *Si le délai d'un mois n'est pas respecté, le dossier est irrecevable et le secrétaire de la commission en informe le maire, à qui il appartient de prendre une décision.* »

*commission de sécurité. Ils doivent être établis par les personnes ou organismes agréés lorsque leur intervention est prescrite. »*<sup>(866)</sup>

Ainsi, lors l'ouverture de l'établissement au public, les obligations liées aux procédures à suivre ne peuvent pas être tenues. Les règles du droit vont à l'encontre des intérêts économiques et sociaux qui guident les maîtres d'ouvrage et les exploitants. Ceux-ci, d'ailleurs, ont pris l'habitude de faire la demande d'ouverture de leurs établissements le jour de l'achèvement des travaux. Elle est donc déterminée seulement quelques jours avant par les demandeurs. Bien entendu, tout se passe hors du délai réglementaire d'un mois fixé par le législateur<sup>(867)</sup>.

Il en résulte que, pour effectuer les visites d'ouverture, ce sont les membres des commissions de sécurité et d'accessibilité qui se rendent disponibles à la date fixée par les maîtres d'ouvrages.

Bien plus, le droit est bafoué lors de l'ouverture des ERP. En effet, les exploitants accueillent le plus souvent le public avant que l'autorisation ne leur soit délivrée par le maire. Ils n'ont donc pas l'arrêté d'autorisation d'ouverture<sup>(868)</sup> notifié au maître d'ouvrage<sup>(869)</sup> et le préfet n'a pas exercé le contrôle de légalité<sup>(870)</sup>.

Il faudrait remédier à cet état de fait. Au niveau national, une commission spéciale devrait être constituée pour proposer des pistes de réflexion ou des points précis qui permettraient un assouplissement des formalités administratives concernant les dossiers des ERP.

---

<sup>866</sup> Article 47 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>867</sup> Article 3.2.1 §a de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575: « *Si le délai d'un mois n'est pas respecté, le dossier est irrecevable ...* ».

<sup>868</sup> Article R123-46 du code de la construction et de l'habitation, 1<sup>er</sup> alinéa: « *Le maire autorise l'ouverture par arrêté* ».

<sup>869</sup> Article R123-46 du code de la construction et de l'habitation, 2<sup>ème</sup> alinéa: « *Cet arrêté est notifié directement à l'exploitant soit par voie administrative, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.* »

<sup>870</sup> Article R123-46 du code de la construction et de l'habitation, 3<sup>ème</sup> alinéa : « *Une ampliation en est transmise au préfet.* »

Dans un premier temps, ses membres pourraient traiter rapidement le cas des petits établissements sans locaux à sommeil, en effet, leurs activités ne présentent pas de risques particuliers. Ensuite ils feraient de même pour les locaux associatifs de quartier, tous les petits commerces, les bibliothèques, les salles d'expositions, les établissements de culte, les salles de sport et les petits musées, qui bénéficient déjà d'une atténuation des dispositions réglementaires de sécurité.

D'autres mesures pourraient améliorer les démarches. Dans le cadre de la mise à l'essai d'une action de modernisation de l'Etat, il faudrait instaurer un régime déclaratif et dématérialisé d'autorisation de travaux soumis ou non à un permis de construire. Des formulaires à compléter, mis en ligne avec quelques notes explicatives, simplifieraient les formalités à remplir. Un site internet réservé serait accessible à tous et chacun pourrait bénéficier d'une assistance, depuis des postes informatiques mis à disposition dans des lieux publics, tels les Hôtels de Ville et les Préfectures.

Si cet essai était concluant, le système pourrait être élargi aux autres types d'activités et aux établissements du 1<sup>er</sup> groupe. Dans ce cas, l'administration devrait y apporter les modifications techniques nécessaires. Des précisions seraient données dans des petits fascicules explicatifs à l'usage spécifique des constructeurs, maîtres d'ouvrage ou exploitants. Seraient fournis aussi des formulaires plus adaptés à remplir. Conçus par thème selon l'objet la demande avec pour objectif la simplification les formalités administratives, les documents pourraient être ensuite mis en ligne sur internet et disponibles dans les établissements publics concernés.

Les moyens informatiques sont appelés à se développer de plus en plus. La loi n° 2000-230 du 13 mars 2000, portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique, s'est appuyée sur la directive européenne n° 1999/93/CE du 13/12/99 portant sur ce sujet. Cette directive a consacré la reconnaissance légale de la signature électronique. Une telle mesure transférerait la responsabilité de l'Etat aux maîtres d'ouvrages, constructeurs, propriétaires ou exploitants. Cela constituerait une avancée dans la simplification des formalités imposées et un premier pas vers des démarches administratives modernes et écologiques qui viseraient le « zéro papier ».

### Sous-section C) Les multiples connaissances requises

En France, en plus de maîtriser les formalités administratives imposées, les responsables des établissements recevant du public doivent aussi connaître les dispositions réglementaires applicables aux ERP qui permettent de définir les caractéristiques particulières propres à chaque exploitation. Cependant, la diversité des sujets abordés et leur technicité rend ce savoir complexe.

Malgré leurs efforts, les exploitants isolés se heurtent à des difficultés d'application presque insurmontables, compte tenu de la technicité des rubriques concernées. Sont donnés trop de détails et ce, au dépend de la clarté des textes. L'arrêté du 25 juin 1980 modifié classe les étapes successives de la création d'un ERP, suivant une chronologie rigoureuse. Chaque étape ordonne le déroulement chronologique des réflexions à mener, concernant :

- la conception et la desserte de l'établissement <sup>(871)</sup>,
- son isolement par rapport aux tiers <sup>(872)</sup>,
- la résistance au feu des structures <sup>(873)</sup>,
- la couverture du bâtiment <sup>(874)</sup>,
- ses façades <sup>(875)</sup>,
- la distribution intérieure et le compartimentage <sup>(876)</sup>,
- les locaux non accessibles au public et à risques particuliers <sup>(877)</sup>,

---

<sup>871</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 1, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>872</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 2, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>873</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 3, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>874</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 4, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>875</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 5, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>876</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 6, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>877</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 7, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

- les conduits et les gaines <sup>(878)</sup>,
- les dégagements <sup>(879)</sup>,
- les aménagements intérieurs, la décoration et le gros mobilier <sup>(880)</sup>,
- le désenfumage <sup>(881)</sup>,
- le chauffage, la ventilation, le traitement de l'air et l'eau chaude sanitaire <sup>(882)</sup>,
- les installations de gaz <sup>(883)</sup>,
- les installations électriques <sup>(884)</sup>,
- l'éclairage de sécurité <sup>(885)</sup>,
- les ascenseurs, les escaliers mécaniques et les trottoirs roulants <sup>(886)</sup>
- les appareils de cuisson destinés à la restauration <sup>(887)</sup>,
- les moyens de secours <sup>(888)</sup>.

---

<sup>878</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 8, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>879</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre II : construction, section 9, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>880</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre III, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>881</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre IV, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>882</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre V, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>883</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre VI, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>884</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre VII, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>885</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre VIII, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>886</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre IX, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>887</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre X, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>888</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, chapitre XI, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.



Lorsque la construction d'un établissement est entreprise, c'est le maître d'ouvrage, en concertation avec son maître d'œuvre, qui établit le dossier relatif à la sécurité <sup>(889)</sup>. Celui-ci est ensuite soumis à l'avis de l'autorité de police des ERP compétente. Pour les établissements à modifier, l'exploitant, même locataire, peut se charger de cette formalité après l'accord du propriétaire.

Dans les deux cas, la conformité du projet avec le règlement de sécurité incendie est vérifié par un agent instructeur de la demande qui rédige un rapport à la suite de l'étude critique de chacune de ces rubriques.

Après une présentation globale du projet, tous ces thèmes doivent être développés dans une notice descriptive signée par le demandeur qui s'engage ainsi à les respecter. Chaque non-conformité relevée par l'instructeur du dossier se traduit par une prescription référencée à un article du règlement de sécurité <sup>(890)</sup>. Le demandeur doit alors modifier son projet en fonction, corriger les erreurs et compléter son dossier avant d'obtenir un nouvel avis.

Une fois l'établissement ouvert au public puis tout au long de son exploitation, la personne responsable doit veiller à la sécurité interne. Son rôle est d'assurer la sauvegarde des personnes et la protection des biens <sup>(891)</sup>. Pour que l'organisation soit cohérente, elle doit

---

<sup>889</sup> Article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation : « *le dossier comprend les pièces suivantes :*

- 1) *Une notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs ;*
- 2) *Un ou plusieurs plans indiquant les largeurs des passages affectés à la circulation du public, tels que dégagements, escaliers, sorties, la ou les solutions retenues pour l'évacuation de chaque niveau de la construction en tenant compte des différents types et situations de handicap ainsi que les caractéristiques des éventuels espaces d'attente sécurisés (décret n° 2009-1119 du 16 septembre 2009). »*

<sup>890</sup> Article 3.2.4 de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575. Les prescriptions. « *La commission peut proposer des prescriptions à l'autorité de police. Ces prescriptions visent les articles du règlement mis en œuvre. »*

<sup>891</sup> Article MS 46 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 et article PE 27 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408.

pouvoir s'appuyer sur un personnel désigné, formé et entraîné <sup>(892)</sup> à utiliser des moyens de secours spécifiques à chaque établissement <sup>(893)</sup>.

Pour faire face à tous les risques, le chef d'établissement et son équipe de sécurité doivent anticiper. Par exemple, il leur faut prévoir les moyens pour alerter les secours extérieurs et apprendre comment faciliter l'intervention des sapeurs-pompiers <sup>(894)</sup>.

Les exploitants ont un rôle essentiel à tenir pour garantir la sécurité. Avant tout, ils doivent identifier les dangers spécifiques à l'activité exercée dans ces locaux. Ensuite, à partir de cette analyse, ils établissent les procédures internes de la conduite à tenir en cas d'accident, d'incident ou d'incendie. De ce fait, chaque exploitant est obligé de connaître l'exacte configuration de l'ERP, les différents locaux à risques particuliers, les énergies et les fluides utilisés avec l'emplacement de leurs organes de coupure, le nombre de sorties normales et de secours et tous les moyens de secours mis en place <sup>(895)</sup>. C'est sur cette base qu'un responsable d'ERP peut mettre en place un service de sécurité adapté et efficace.

Dans le cadre de leurs visites périodiques, les commissions de sécurité <sup>(896)</sup> vérifient les mesures prises par le chef d'établissement dans ce domaine notamment ce qu'il a mis en place pour prévenir un accident sur une personne, un incendie, une évacuation. Les commissions de

---

<sup>892</sup> Article MS 45 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 736: « *En application de l'article R.123-11 du code de la construction et de l'habitation, la surveillance des établissements doit être assurée pendant la présence du public par un service de sécurité incendie.* »

<sup>893</sup> Article MS 2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 736: « *Les dispositions particulières aux différents types d'établissement qui font l'objet du titre 2 du livre 2, précisent les moyens de secours à installer dans chaque type d'établissement.* »

<sup>894</sup> Arrêté du l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 736 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, section III.

<sup>895</sup> Article R.123-11 du code de la construction et de l'habitation : « *L'établissement doit être doté de dispositifs d'alarme et d'avertissement, d'un service de surveillance et de moyens de secours contre l'incendie appropriés aux risques.* »

<sup>896</sup> Article R.111-19-22 du code de la construction et de l'habitation : « *Ces établissements doivent faire l'objet, dans les conditions fixées au règlement de sécurité, de visites périodiques de contrôle et de visites inopinées effectuées par la commission de sécurité compétente.* »

sécurité sont d'autant plus strictes que dans l'établissement peuvent être accueillies des personnes handicapées. Elles s'assurent, d'autre part, que ces consignes sont bien assimilées par le service de sécurité et inscrites dans le registre sécurité <sup>(897)</sup>.

Toutefois, les exploitants ne respectent pas toujours ces consignes et le personnel ne reçoit pas toujours la formation adaptée pour pouvoir gérer au mieux un événement. Un service technique interne ou un véritable service de sécurité constitué d'agents de sécurité-incendie <sup>(898)</sup> se doit d'être composé de personnes formées, motivées et disponibles. D'ailleurs, il est toujours présent à l'occasion des passages des commissions de sécurité car l'exploitant qui l'a mis en place prouve ainsi son souci de la protection des personnes et des biens.

Pour la plupart des ERP du 1<sup>er</sup> groupe, le législateur a d'ailleurs imposé que la surveillance soit assurée « *par des personnes désignées par l'exploitant et entraînées à la manœuvre des moyens de secours contre l'incendie et à l'évacuation du public* » <sup>(899)</sup>.

---

<sup>897</sup> Article R.123-51 du code de la construction et de l'habitation : « *Dans les établissements soumis aux prescriptions du présent chapitre, il doit être tenu un registre de sécurité sur lequel sont reportés les renseignements indispensables à la bonne marche du service de sécurité et, en particulier :*

- *l'état du personnel chargé du service d'incendie ;*
- *les diverses consignes, générales et particulières, établies en cas d'incendie, décret n° 2009-1119 du 16 septembre 2009 « y compris les consignes d'évacuation prenant en compte les différents types de handicap. »*

<sup>898</sup> Article MS 46 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié : « *Ce service assure la sécurité générale dans l'établissement et a notamment pour mission :*

- a) *De connaître et de faire appliquer les consignes en cas d'incendie, notamment pour ce qui concerne les dispositions mises en œuvre pour l'évacuation des personnes en situation de handicap ;*
- b) *De prendre éventuellement, sous l'autorité de l'exploitant, les premières mesures de sécurité ;*
- c) *D'assurer la vacuité et la permanence des cheminements d'évacuation jusqu'à la voie publique ;*
- d) *De diriger les secours en attendant l'arrivée des sapeurs-pompiers, puis de se mettre à la disposition du chef de détachement d'intervention des sapeurs-pompiers ;*
- e) *De veiller au bon fonctionnement du matériel et des équipements de protection contre l'incendie, d'en effectuer ou de faire effectuer les essais et l'entretien (moyens de secours du présent chapitre, dispositif de fermeture des portes, de désenfumage, d'éclairage de sécurité, groupes moteurs thermiques-générateurs, etc.) ;*
- f) *D'organiser des rondes pour prévenir et détecter les risques d'incendie et de panique, y compris dans les locaux non occupés. »*

<sup>899</sup> Article MS 46 §1a de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 736 : « *Pendant la présence du public, le service de sécurité incendie est composé selon le type, la catégorie et les caractéristiques des établissements de l'une des façons suivantes : Par des personnes désignées par l'exploitant et entraînées à la manœuvre des moyens de secours contre l'incendie et à l'évacuation du public. »*

En revanche, pour certaines activités, la surveillance n'est pas imposée par les textes réglementaires. Ainsi, la législation n'a pas prévu la présence d'un service de sécurité dans le règlement portant sur les dispositions particulières des types X (établissements sportifs couverts), R (établissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances et de loisirs sans hébergement) et V (établissements de culte). Cependant, les responsables de ces établissements sont toujours présents et se sentent de plus en plus concernés par la sécurité de leur public.

L'efficacité du droit opposable aux ERP tient au respect de ces exigences par un exploitant, ce qui implique que ces responsables aient des connaissances multiples. Mais en réalité, ce n'est souvent pas le cas puisque pour exercer leur activité, ils n'ont pas besoin de formation.

De plus, les petits établissements dits du deuxième groupe ne sont concernés pour l'organisation des secours et de surveillance interne que par un seul article du règlement de sécurité commun à tous les types d'activité. Celui-ci dispose « *qu'un membre du personnel ou un responsable au moins doit être présent en permanence lorsque l'établissement est ouvert au public* »<sup>(900)</sup>. Cependant, il n'est pas fait état d'un service de sécurité incendie proprement dit et la suite de cet article précise que « *cette disposition n'est pas applicable aux établissements recevant moins de vingt personnes et ne comportant pas de locaux à sommeil* ».

Ainsi, un ERP sans locaux à sommeil qui accueille 19 personnes au maximum est dispensé de l'obligation de surveillance. Cette disposition s'oppose à un principe fondamental du droit dans ce domaine qui exige de garantir la sauvegarde de toutes les personnes. Cependant, ce manque de surveillance serait reconnu comme une faute si, par exemple, quelqu'un était victime d'un malaise. De ce fait, cette disposition entachant le droit à l'égalité engage malgré tout la responsabilité juridique des chefs d'établissements.

---

<sup>900</sup> Article PE 27 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 736.

En l'état actuel du droit opposable, les chefs d'établissements ont de multiples responsabilités car ils « *sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ...* »<sup>(901)</sup>. Leur tâche est complexe et réclame de nombreuses connaissances, notamment techniques, pour respecter les dispositions de ce droit particulier.

Dès la phase de construction d'un ERP achevée, le législateur a imposé de respecter des obligations durant toute son exploitation « *les constructeurs, installateurs et exploitants sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les dispositions de la présente réglementation. A cet effet, ils font respectivement procéder pendant la construction et périodiquement en cours d'exploitation aux vérifications nécessaires.* »<sup>(902)</sup>

Les ERP sont d'autre part contrôlés par les services de l'administration, l'article R.123-49 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *ces établissements doivent faire l'objet, dans les conditions fixées au règlement de sécurité, de visites périodiques de contrôle et de visites inopinées effectuées par la commission de sécurité compétente. Ces visites ont pour but notamment :*

- *de vérifier si les prescriptions du présent chapitre ou les arrêtés du représentant de l'Etat dans le département ou du maire pris en vue de son application sont observés et, notamment, si tous les appareils de secours contre l'incendie ainsi que les appareils d'éclairage de sécurité fonctionnent normalement ;*
- « - *de vérifier l'application des dispositions permettant l'évacuation des personnes en situation de handicap ;* » (décret n° 2009-1119 du 16 septembre 2009) ;
- *de s'assurer que les vérifications prévues à l'article R.123-43 ont été effectuées ;*
- *de suggérer les améliorations ou modifications qu'il y a lieu d'apporter aux dispositions et à l'aménagement desdits établissements dans le cadre de la présente réglementation ;*
- *d'étudier dans chaque cas d'espèce les mesures d'adaptation qu'il y a lieu d'apporter éventuellement aux établissements existants. »*

---

<sup>901</sup> Article R.123-3 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>902</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation.

Administrativement, les exploitants sont tenus de pouvoir justifier à tout moment du niveau de sécurité de leurs établissements. Pour cela, l'article R.123-51 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *dans les établissements soumis aux prescriptions du présent chapitre, il doit être tenu un registre de sécurité sur lequel sont reportés les renseignements indispensables à la bonne marche du service de sécurité et, en particulier :*

- *l'état du personnel chargé du service d'incendie ;*
- *les diverses consignes, générales et particulières, établies en cas d'incendie, décret n° 2009-1119 du 16 septembre 2009 « y compris les consignes d'évacuation prenant en compte les différents types de handicap ; »*
- *les dates des divers contrôles et vérifications ainsi que les observations auxquelles ceux-ci ont donné lieu ;*
- *les dates des travaux d'aménagement et de transformation, leur nature, les noms du ou des entrepreneurs et, s'il y a lieu, de l'architecte ou du technicien chargés de surveiller les travaux. »*

L'article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation dégage le législateur de toute responsabilité et engage, en revanche, celle des exploitants. En effet, « *le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement. »*

Nombre de professionnels reprochent l'autoritarisme de l'administration dans ce domaine. Ils souhaiteraient un règlement qui leur accorde plus de liberté. Cela a semblé peu réalisable à l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) et à celle des affaires sociales, en juin 2014. Dans leur rapport portant sur la prévention du risque d'incendie dans les ERP et les immeubles de grande hauteur, elles ont étudié ce souhait « *la mission a examiné l'hypothèse, souvent évoquée, d'une réglementation plus succincte, fondée sur quelques principes et sur l'énoncé de résultats à atteindre, laissant une marge de liberté plus grande aux maîtres d'ouvrages et exploitants. »*<sup>(903)</sup>

---

<sup>903</sup> Rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité p. 30. Cette évaluation a été réalisée dans le cadre de la modernisation de l'action publique selon la méthodologie fixée par la circulaire du Premier Ministre du 7 janvier 2013.

Cependant, la mission note que « *la prescription rassure et qu'une règle technique de référence est jugée nécessaire, que ce soit par les maîtres d'ouvrage ou exploitants, les professionnels de la construction, les assureurs, les contrôleurs.* »<sup>(904)</sup>

En conclusion, pour cette raison elle « *a écarté l'hypothèse d'une simplification radicale par le passage à une réglementation exclusivement par objectifs : outre qu'elle risquerait de déstabiliser l'ensemble du dispositif et de dégrader par là son efficacité au moins pour un temps, aucune catégorie d'acteurs ne la souhaite* »<sup>(905)</sup>.

Elle réaffirme qu'aucune simplification de la réglementation ne doit être envisagée. L'organisation de la sécurité dans les ERP dépend directement des connaissances et de l'implication des chefs d'établissements et le législateur ne doit leur laisser aucune marge de liberté. Dans ce domaine de la sécurité, il est impératif qu'ils en connaissent les principes fondamentaux<sup>(906)</sup> et agissent pour atteindre les objectifs.

Ainsi, le législateur impose l'application des dispositions réglementaires, portant en particulier sur la parfaite connaissance de l'établissement, pour que le responsable organise la surveillance et une évacuation sûre et rapide en cas d'incendie. De plus, les exploitants devraient être toujours présents dans les ERP durant les heures d'ouverture au public, ce qui est impossible. C'est pourquoi, sauf cas très particuliers<sup>(907)</sup>, des dispositions réglementaires imposent l'organisation d'un service de sécurité dans tous les ERP du 1<sup>er</sup> groupe et ceux de la

---

<sup>904</sup> Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, de juin 2014, p. 29.

<sup>905</sup> Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité – Synthèse, p. 5.

<sup>906</sup> Article R.123-13 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ; ces mesures sont déterminées compte tenu de la nature de l'exploitation, des dimensions des locaux, de leur mode de construction, du nombre de personnes pouvant y être admises et de leur aptitude à se soustraire aux effets d'un incendie.* »

<sup>907</sup> Article PE 27 §1 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408 : « *Un membre du personnel ou un responsable au moins doit être présent en permanence lorsque l'établissement est ouvert au public. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux établissements recevant moins de vingt personnes et ne comportant pas de locaux à sommeil.* »

5<sup>ème</sup> catégorie avec ou sans des locaux à sommeil. Ainsi, les chefs d'établissements devraient être secondés par au moins un employé titulaire du diplôme des agents de sécurité incendie et d'assistance à personnes de niveau SSIAP 1 <sup>(908)</sup>.

Il faudrait former cet employé mais certains exploitants ne pourraient en assumer le coût. Pour cette raison, ils ont demandé que cet agent, salarié de l'établissement, puisse aussi effectuer d'autres tâches. Ce point a été acté <sup>(909)</sup> par le législateur, notamment lorsque le service est assuré par des agents de sécurité, leur effectif étant obligatoirement de trois personnes <sup>(910)</sup>.

Avec cette aide, l'exploitant ne serait plus seul responsable de la sécurité. Sous son contrôle et sa responsabilité, l'agent SSIAP 1 <sup>(911)</sup> pourrait assurer les missions relevant de la sécurité des personnes et des biens. En cas d'absence de l'exploitant, la surveillance de l'établissement continuerait à être assurée par cet employé capable de :

- «- *décider des éventuelles premières mesures de sécurité ;*
- *assurer l'accès à tous les locaux communs ou recevant du public aux membres de la commission de sécurité lors des visites de sécurité en application de l'article R.123-49 du code la construction et de l'habitation ;*

---

<sup>908</sup> Agent du service de sécurité incendie et d'assistance à personnes (SSIAP). Les formations et diplômes SSIAP 1, 2, 3 sont régies par l'arrêté du 2 mai 2005 modifié qui prévoit que les agents du service de sécurité assurent des missions de prévention non exhaustives concernant : la sensibilisation du personnel aux problématiques incendie et des rondes afin de vérifier les équipements de sécurité (extincteurs, éclairage de sécurité, etc...) et la vacuité des dégagements. D'autre part le service assure l'intervention en cas de départ d'incendie et coordonne les actions (évacuation, mise en sécurité, appel des secours) jusqu'à l'arrivée des secours.  
En cas d'accident ou de malaise concernant le public ou les salariés de l'établissement, ce service assure les premiers secours, puis l'appel et l'accueil éventuel des services d'urgence.  
Site : Wikipédia.

<sup>909</sup> Article U 43 §2 de l'arrêté du 10 décembre 2004 modifié portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type U), Journal officiel n° 18, 22 janvier 2005, p. 1179, texte n° 7 : « *Le service de sécurité incendie doit être placé, en application de l'article MS 46§2, sous la direction d'un chef de service de sécurité incendie spécifiquement affecté à cette tâche.* »

<sup>910</sup> Article MS 52 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Lorsque le service est assuré par des agents de sécurité incendie, l'effectif doit être de trois personnes au moins présentes simultanément ...* »

<sup>911</sup> Article MS 52 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Pendant la présence du public, le service de sécurité incendie est composé selon le type, la catégorie et les caractéristiques des établissements de l'une des façons suivantes : Par des personnes désignées par l'exploitant et entraînées à la manœuvre des moyens de secours contre l'incendie et à l'évacuation du public.* »



- *assurer la mise à jour du registre de sécurité prévu à l'article R.123-51 du code de la construction et de l'habitation* »<sup>(912)</sup>, comme en dispose la législation.

Toutefois, s'il n'existait pas une telle organisation, il serait indispensable qu'une disposition réglementaire impose au responsable de l'ERP de suivre une formation pour avoir au moins le niveau de connaissances d'un agent SSIAP 1<sup>(913)</sup>.

Assurer la sécurité est très complexe. Aussi, actuellement, face aux diverses contraintes que le législateur impose pour pérenniser en toute sécurité les activités des établissements en cours d'exploitation, les maîtres d'ouvrage et les exploitants sont le plus souvent obligés de recourir à des professionnels de la sécurité.

#### **Sous-section D) Le recours aux professionnels de la sécurité**

Qu'ils soient personnes physiques ou morales, propriétaires d'un établissement ouvert au public ou organisateurs d'événements classés ERP, tous sont soumis au respect d'une législation parfois difficile à comprendre pour des non spécialistes. Pour cette raison, le droit qui leur est opposable les contraint à se faire assister par des acteurs privés de la sécurité.

C'est un fait que la complexité de cette législation a engendré un important secteur d'activité fortement spécialisée dans le domaine de la sécurité incendie. Seuls face à cette masse de textes réglementaires et normatifs complexes, les responsables d'ERP éprouvent des difficultés de compréhension et d'application des règles, ils ont donc recours à des spécialistes.

---

<sup>912</sup> Article MS 52 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Pendant la présence du public, le service de sécurité incendie est composé selon le type, la catégorie et les caractéristiques des établissements de l'une des façons suivantes : Par des personnes désignées par l'exploitant et entraînées à la manœuvre des moyens de secours contre l'incendie et à l'évacuation du public.* »

<sup>913</sup> Article MS 52 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Pendant la présence du public, le service de sécurité incendie est composé selon le type, la catégorie et les caractéristiques des établissements de l'une des façons suivantes : Par des personnes désignées par l'exploitant et entraînées à la manœuvre des moyens de secours contre l'incendie et à l'évacuation du public.* »

Il est vrai que se lancer seul dans un projet de construction est une opération à haut risque et le mener à bien est incertain. C'est pourquoi la complexité des démarches imposées par la législation et le danger de voir les dossiers rejetés poussent à demander l'assistance technique des hommes de l'art, tout au long de la vie d'un ERP <sup>(914)</sup>.

Certes, le coût de leurs prestations est important. Cependant, ces professionnels garantissent aux chefs d'établissements l'aboutissement de leur projet dans le respect de la partie du droit qu'ils maîtrisent. En cours d'exploitation, ils pérennisent la continuité de la poursuite de l'activité de l'ERP.

Cependant, au nom des libertés individuelles des citoyens et au vu des responsabilités juridiques qui reposent uniquement sur le propriétaire ou l'exploitant d'un établissement recevant du public, il n'est pas légal que la complexité du droit ait imposé d'avoir recours à certaines personnes compétentes.

En l'état actuel du droit, c'est un maître d'ouvrage (MO) qui porte le projet de construction. Juridiquement, il est une personne physique qui doit obtenir un permis de construire. En tant que décideur et payeur de l'ouvrage à construire, il est le commanditaire et le futur propriétaire ou l'affectataire du bien <sup>(915)</sup>. Dès la phase de conception/réalisation, il doit s'entourer de personnes compétentes pour éviter le rejet des dossiers et les retards qui en découlent.

Par conséquent, avant d'établir un projet de construction d'ERP, il organise une réunion d'étude d'avant-projet sommaire (APS). C'est en présence du promoteur, de l'architecte appelé à réaliser la construction et d'un bureau d'étude agréé chargé du montage technique de l'ouvrage que sont examinées la nature et l'architecture du futur bâtiment ainsi que les installations techniques et sécuritaires à prévoir. Cette équipe constitue la maîtrise d'ouvrage.

---

<sup>914</sup> Article R.123-3 du code de la construction et de l'habitation modifié par le décret n° 2009-1119 du 16 septembre 2009 relatif aux conditions d'évacuation dans les établissements recevant du public et aux dispositions de sécurité relatives aux immeubles de grande hauteur : « *Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes ...* »

<sup>915</sup> Affectataire : « *se dit d'un service, public ou non, auquel est attribué pour l'exercice de sa mission, un bien mobilier ou immobilier* ».

Source : le dictionnaire Larousse.

L'article 7 de la loi MOP<sup>(916)</sup> dispose que « *la mission de maîtrise d'œuvre que le maître d'ouvrage peut confier à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme...* ». Afin de mener à bien ces missions, le propriétaire doit organiser la maîtrise d'œuvre, regroupée sous l'autorité d'un architecte diplômé d'Etat ou d'un cabinet d'architecture habilité. A partir de ce moment, celui-ci devient le maître d'œuvre par délégation.

En le nommant pour le représenter, le maître d'ouvrage lui délègue la responsabilité des actes établis. Ensuite, en fonction des contraintes financières, des obligations urbanistiques, des formalités à remplir, le projet évolue vers l'avant-projet définitif (APD).

Tous les travaux de création, d'aménagement ou de modification d'un établissement recevant du public font l'objet d'une autorisation au titre de l'article L.111-8-1 du code de la construction et de l'habitation<sup>(917)</sup>. La maîtrise d'œuvre exige de demander les autorisations nécessaires à l'autorité de police municipale des ERP.

A ce titre, l'article 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 dispose que « *quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de construire doit faire appel à un architecte pour établir le projet architectural faisant l'objet de la demande de permis de construire, sans préjudice du recours à d'autres personnes participant, soit individuellement, soit en équipe, à la conception. Cette obligation n'exclut pas le recours à un architecte pour des missions plus étendues.* »

---

<sup>916</sup> Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, Journal officiel du 13 juillet 1985, p. 7914.

<sup>917</sup> Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, Journal officiel du 4 janvier 1977, p. 71 : « *L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire ainsi que les autorisations de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt.* »

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°77-2 du 3 janvier de 1977 <sup>(918)</sup> les architectes ont une véritable mission d'intérêt public. Qu'ils soient diplômés par le Gouvernement (DPLG), par l'École Spéciale d'Architecture (DESA) ou par l'Institut National des Sciences Appliquées de Strasbourg (INSA), ils doivent tous suivre les mêmes règles précises. Le législateur impose d'avoir recours à eux pour certaines constructions <sup>(919)</sup>, notamment pour tout projet de construction d'un ERP dont la surface de plancher est supérieure à 800 m<sup>2</sup>.

Lorsqu'il s'agit de petits établissements recevant du public, un maître d'ouvrage peut faire appel à un architecte uniquement pour des missions précises, appelées « missions minimum », « mission 2 » ou « mission complète ».

Dans ce cas, l'architecte se place alors en « maîtrise d'ouvrage ». Lui seul représente le maître d'ouvrage en devenant le responsable de « l'expression fonctionnelle des besoins ». De ce fait, il a un rôle essentiel dans la conduite du projet. Néanmoins, il n'exécute pas les travaux précisés dans les articles 1710 <sup>(920)</sup> et 1787 <sup>(921)</sup> du code civil.

Quelquefois, lorsqu'un projet de construction est très complexe ou que sont rencontrées des difficultés techniques, le maître d'ouvrage est contraint de confier des missions à un conducteur d'opération. Il revient alors à celui-ci d'établir le dossier permettant de vérifier la conformité d'un ERP avec les règles de sécurité selon les pièces mentionnées au paragraphe b de l'article R.111-19-17 du code de l'urbanisme <sup>(922)</sup>.

---

<sup>918</sup> Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, Journal officiel du 4 janvier 1977, p. 71: « *L'architecture est une expression de la culture. La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels ou urbains ainsi que du patrimoine sont d'intérêt public. Les autorités habilitées à délivrer le permis de construire ainsi que les autorisations de lotir s'assurent, au cours de l'instruction des demandes, du respect de cet intérêt.* »

<sup>919</sup> Loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, Journal officiel du 4 janvier 1977, p. 71 par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, Journal officiel n° 0071, 23 mars 2012, p. 5226, texte n° 1 – article 107 portant sur l'intervention des architectes.

<sup>920</sup> Article 1710 du code civil : « *Le louage d'ouvrage est un contrat par lequel l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre, moyennant un prix convenu entre elles.* »

<sup>921</sup> Article 1787 du code civil : « *Lorsqu'on charge quelqu'un de faire un ouvrage, on peut convenir qu'il fournira seulement son travail ou son industrie, ou bien qu'il fournira aussi la matière.*»

<sup>922</sup> Article R111-19-17 du code de l'urbanisme : « *Un dossier permettant de vérifier la conformité du projet avec les règles de sécurité, comprenant les pièces mentionnées à l'article R. 123-22.* »

Pour établir la notice descriptive des travaux prévus <sup>(923)</sup>, la maîtrise d'ouvrage peut aussi demander le concours d'un bureau d'Assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO). Le bureau d'études (BET) choisi tient le rôle de conseiller dans son domaine de compétence.

Avant le début de la construction, le maître d'ouvrage doit en outre désigner un coordinateur technique agréé par le ministère de l'Intérieur <sup>(924)</sup>. Son rôle consiste à contrôler les travaux de « *solidité des ouvrages, de viabilité, de fondation, d'ossature, de clos et de couvert et des éléments d'équipement qui font indissociablement corps avec ces ouvrages, ainsi que sur les conditions de sécurité des personnes dans les constructions d'équipement qui font indissociablement corps avec ces ouvrages* », comme en dispose l'article R.111-39 du code de la construction et de l'habitation.

La solidité des ouvrages est définie par les missions de solidité L <sup>(925)</sup> et PS <sup>(926)</sup>. La sécurité des personnes est vérifiée avec la mission S <sup>(927)</sup>, alors que pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, c'est une mission HAND.

Les règles à respecter sont encore plus strictes lorsqu'il s'agit d'un marché public. La relation entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre (MOE) est encadrée par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. Son décret d'application n° 93-1268 du 29 novembre 1993

---

<sup>923</sup> Article R123-22 du code de la construction et de l'habitation : « *Le dossier permettant de vérifier la conformité d'un établissement recevant le public avec les règles de sécurité, comprend les pièces suivantes :*

- a) *Une notice descriptive précisant les matériaux utilisés tant pour le gros œuvre que pour la décoration et les aménagements intérieurs ;*
- b) *Un ou plusieurs plans indiquant les largeurs des passages affectés à la circulation du public, tels que dégagements, escaliers, sorties, la ou les solutions retenues pour l'évacuation de chaque niveau de la construction en tenant compte des différents types et situations de handicap ainsi que les caractéristiques des éventuels espaces d'attente sécurisés. »*

*Ces plans et tracés de même que leur présentation doivent être conformes aux normes en vigueur. »*

<sup>924</sup> Article L111-23 du code de la construction et de l'habitation. Pour les établissements recevant du public de la 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> catégorie, le coordinateur a pour « *mission de contribuer à la prévention des différents aléas techniques susceptibles d'être rencontrés dans la réalisation des ouvrages.* »

<sup>925</sup> Mission L portant sur la solidité des ouvrages et des éléments d'équipement indissociables selon l'article 1792-2 du code civil.

<sup>926</sup> Article 46 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.

<sup>927</sup> Mission S portant sur la sécurité des personnes dans les constructions.

Cour de Cassation, chambre civile 3, sociétés Champagne Alain X..., les Caves de Taissy, Axa assurances Iard et la CPAM de la Marne, 18 janvier 2006, n° 04-18950.

concerne les missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrages publics à des prestataires de droit privé et détermine les différentes missions pouvant lui être confiées.

Ce terme de « maîtrise d'œuvre » désigne une entité choisie par le maître d'ouvrage pour mener à bien le projet de création d'un ERP. Elle est soumise à deux impératifs : respecter des délais et maîtriser les coûts. Pour ce marché de travaux, la maîtrise d'œuvre pourra être chargée par le maître de l'ouvrage :

- de l'assister pour la consultation des entreprises et pour conclure le ou les marchés avec le ou les entrepreneurs,
- de diriger l'exécution du ou de ces marchés,
- d'assister le maître d'ouvrage lors de la réception des travaux et assurer le règlement des comptes financiers avec les entrepreneurs.

Pendant la phase d'exécution correspondant à la construction de l'établissement destiné à recevoir du public, l'intervention de la maîtrise d'œuvre est limitée au contrôle de l'avancée des travaux, à l'engagement puis à la surveillance des différents corps de métiers. Le maître d'ouvrage veut ainsi éviter des risques, erreurs ou autres aléas susceptibles d'entraîner des reprises de construction et même des procédures judiciaires.

En relation avec des ingénieurs d'un bureau agréé en construction, le maître d'œuvre organise des visites de chantier afin de vérifier l'application effective des règles de l'art, des normes et des dispositions réglementaires relatives à la sécurité. De ce fait, pour la construction d'établissements neufs dans des ensembles immobiliers importants, ses missions de vérification facilitent le contrôle de la conformité demandée par le maître d'ouvrage.

Les incendies ou les accidents ne surviennent pas seulement à partir de l'ouverture de l'ERP ou pendant son exploitation. Ils peuvent aussi se produire pendant la phase des travaux, au cours de leur réalisation. Ils sont pris en compte dès la conception du projet et tout au long de la phase d'exécution. C'est à ce stade initial qu'une coordination de sécurité se met en place pour prévenir les risques liés aux opérations simultanées des différentes entreprises intervenant sur un chantier.

Ce sont les articles L.4532-1 et suivants du code du travail qui disposent que « *lorsque plusieurs entreprises sont appelées à intervenir sur un chantier qui, soit fait l'objet de la déclaration préalable prévue à l'article L.4532-1, soit nécessite l'exécution d'un ou de plusieurs des travaux inscrits sur une liste de travaux comportant des risques particuliers déterminée par arrêté des ministres chargés du travail et de l'agriculture, le maître d'ouvrage fait établir par le coordonnateur un plan général de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé. Ce plan est rédigé dès la phase de conception, d'étude et d'élaboration du projet et tenu à jour pendant toute la durée des travaux.* »

Les missions attribuées au coordonnateur des travaux consistent à :

- Eviter les risques d'incendie,
- Evaluer les autres risques qui ne peuvent être évités,
- Anticiper les risques à la source,
- Tenir compte de l'évolution de la technique,
- Remplacer ce qui présente un risque par ce qui n'est pas ou moins dangereux,
- Planifier la prévention,
- Donner des instructions appropriées aux travailleurs.

Par ailleurs, dès la phase de conception d'un établissement comportant des locaux à sommeil, un autre coordinateur spécialisé intervient pour surveiller l'installation d'un équipement d'alarme. C'est le chapitre 5.3 de la norme NFS 61-931 qui impose cette mission de coordination Système de Sécurité Incendie (SSI), dans les termes suivants : « *Une mission de coordination doit nécessairement présider à l'analyse des besoins de sécurité et à la conception du S.S.I* ». Elle est donc une partie intégrante des normes SSI, référencées dans les NF S 61-931 et NF S 61-932 <sup>(928)</sup>.

Le législateur exige une sécurité maximale à toutes les étapes : du projet de sa réalisation jusqu'à sa construction et pendant toute l'exploitation. Dans ce but, la maîtrise d'œuvre et, ensuite, l'exploitant sont tenus de faire effectuer des vérifications par différents hommes de l'art.

---

<sup>928</sup> Norme NF S 61-932 : S.S.I. - Règles d'installation du Système de Mise en Sécurité Incendie (S.M.S.I.), juillet 2015.

En cas de réalisation de travaux dans un ERP existant et obligatoirement lors des vérifications périodiques des installations, des entreprises du bâtiment et des travaux publics (BTP) doivent constituer un ensemble cohérent placé sous la tutelle du maître d'œuvre ou du chef d'établissement.

L'autorité de police des ERP assure, elle aussi, un contrôle strict, elle est chargée de constater que les maîtres d'ouvrage et les exploitants remplissent leurs obligations. Cependant, malgré toutes ces contraintes, il faut souligner que les chefs d'établissements continuent souvent à ignorer les dispositions constructives de leur établissement. En ne maîtrisant pas les risques encourus, ils ne remplissent pas la mission qui leur incombe, c'est à dire connaître la conduite à tenir en cas d'éclosion d'un incendie.

Par contre, dès lors que l'ERP a été jugé conforme au permis de construire et à la législation en vigueur <sup>(929)</sup> à la suite du récolement des travaux, le législateur devrait redéfinir précisément l'intervention des artisans et des sociétés spécialisées dans la maintenance des installations techniques et des moyens de secours, pendant toute la durée d'exploitation <sup>(930)</sup>.

Il faudrait les rendre juridiquement responsables, conjointement au chef d'établissement. Pour cela, le législateur devrait édicter l'obligation d'un travail fait après signature d'un contrat renouvelable par tacite reconduction. Seul ce document permettrait de définir le cahier des charges des missions confiées aux vérificateurs et la périodicité de leurs passages. Cette disposition expliciterait le transfert des responsabilités du responsable de l'établissement vers les sociétés prestataires de services.

---

<sup>929</sup> Article R.462-7 §b du code de l'urbanisme modifié par le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 - article 6 : « Le récolement est obligatoire lorsqu'il s'agit de travaux soumis aux dispositions des articles R.122-1 à R.122-29 du code de la construction et de l'habitation relatifs aux immeubles de grande hauteur, soit aux dispositions des articles R.123-1 à R.123-55 du code de la construction et de l'habitation relatifs aux établissements recevant du public ; dans ce cas, il est effectué en liaison avec le directeur départemental des services d'incendie et de secours, sauf lorsqu'il s'agit d'établissements recevant du public de 5<sup>e</sup> catégorie ne disposant pas de locaux d'hébergement. »

<sup>930</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation : « les constructeurs, installateurs et exploitants sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les dispositions de la présente réglementation. A cet effet, ils font respectivement procéder pendant la construction et périodiquement en cours d'exploitation aux vérifications nécessaires. ».



Il conviendrait d'inclure les assureurs parmi tous les acteurs de la sécurité. Leur rôle peut être, en effet, primordial. Actuellement, ils ne sont amenés à intervenir que dans deux circonstances : lorsqu'il s'agit de fixer le montant de la police d'assurance évalué en fonction des risques encourus et au moment d'une expertise à la suite d'un sinistre. Pourtant, leurs recommandations ne restent jamais sans effets sur les décisions des exploitants. En tant que spécialistes, ils traitent avec eux du rapport entre le coût des moyens pour limiter les dégâts occasionnés par un incendie et la baisse des polices d'assurance. Les assureurs sont donc des acteurs importants de la sécurité, mais ils agissent actuellement en dehors du cadre législatif du code de la construction et de l'habitation.

Aujourd'hui, le législateur devrait imposer la présence d'un cabinet d'assurances au côté de la maîtrise d'œuvre dès le début du projet de construction d'un d'ERP, si celui-ci est classé en en 3<sup>ème</sup> catégorie <sup>(931)</sup> ou si l'activité exercée entraîne des risques. Leur participation et leur analyse en la matière, dès ce stade initial, assurerait une assistance technique complémentaire au maître d'ouvrage. Contractuellement lié à cet assureur et en accord avec lui, le futur propriétaire pourrait évaluer le montant des investissements à prévoir pour garantir une meilleure sécurité des personnes et protection des biens. Ceci serait d'une grande efficacité et irait au-delà des dispositions réglementaires prévues par le législateur.

En parallèle des obligations qui pèsent sur les personnes désireuses de construire des établissements recevant du public, le législateur a imposé au service public des missions contraignantes de suivi administratif et technique des ERP. Elles sont indispensables pour la protection mais représentent un coût important pour les dépenses publiques des collectivités.

## **Section 2 : Les contraintes d'un droit prescriptif pour le service public**

La Haute Administration de l'Etat assure la veille juridique du droit opposable aux établissements recevant du public. Dans ce domaine, pour maintenir la tranquillité publique, l'exécutif a décentralisé, au niveau des départements, le contrôle de son application et déconcentré à l'échelon communal les décisions administratives. Les moyens humains mis en

---

<sup>931</sup> Article R.123-19 du code de la construction et de l'habitation : pour un classement en 3<sup>ème</sup> catégorie, le nombre de personnes reçues au titre du public et personnel doit être supérieur à 300.

œuvre sont donc importants pour remplir des missions ayant essentiellement un double objectif : éviter les incendies et, en cas d'échec, assurer la sauvegarde des personnes et la protection des biens.

Au niveau central, les ministères s'attachent à produire, selon le modèle du droit français, une législation opposable aux ERP qui conserve une ligne prescriptive contraignante pour le citoyen. Il conviendrait plutôt, au niveau de l'Etat, de réformer l'étude d'impact imposée pour chaque projet de loi <sup>(932)</sup>. Cette obligation, en effet, qui relève d'une disposition législative alourdit la charge de travail des agents de l'Etat et augmente les coûts. En fait, elle limite la possibilité de produire des textes cohérents et justifiés, partant du principe que la sécurité des personnes n'a pas de prix.

Ce constat est le même lorsque la formalisation d'un document d'évaluation préalable est exigée du porteur d'un projet concernant un nouveau texte réglementaire. Celui-ci doit être présenté à la commission consultative d'évaluation des normes <sup>(933)</sup> avant que la décision ne soit prise par le ministère de l'Intérieur. Ainsi sollicités, ces fonctionnaires en viennent à ne plus exercer leur mission dans les conditions qui leur permettraient d'élaborer des textes de qualité quand seul l'intérêt général est concerné.

---

<sup>932</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, Journal officiel n° 0089, 16 avril 2009, p. 6528, texte n° 1, Chapitre II : Dispositions relatives à la présentation des projets de lois prises en vertu de l'article 39 de la Constitution. Article 7 : « *Les projets de loi sont précédés de l'exposé de leurs motifs.* »

« *L'étude d'impact s'attache à fournir une évaluation préalable de la réforme envisagée, aussi complète, objective et factuelle que possible. Elle ne saurait se comprendre ni comme un exercice formel de justification a posteriori d'une solution prédéterminée, ni comme une appréciation technocratique de l'opportunité d'une réforme qui viendrait se substituer à la décision politique. Il s'agit au contraire d'une méthode destinée à éclairer les choix possibles, en apportant au Gouvernement et au Parlement les éléments d'appréciation pertinents : nature des difficultés à résoudre, avantages et inconvénients des options possibles en fonction de l'objectif poursuivi, évaluation détaillée des conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues de la réforme pour chacune des catégories de personnes concernées comme pour les administrations elles-mêmes. Cette approche permet d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'un nouveau texte et de la proportionnalité de la réponse juridique envisagée, en vue d'assurer un bon équilibre entre les objectifs d'intérêt général qui inspirent la réforme et la prise en compte des différents intérêts particuliers en présence.* »

<sup>933</sup> Article L.1211-4-2 du code général des collectivités territoriales : « *Il est créé au sein du comité des finances locales une formation restreinte dénommée commission consultative d'évaluation des normes. Composée de représentants des administrations compétentes de l'Etat, du Parlement et des collectivités territoriales, la commission est présidée par un représentant élu des collectivités territoriales.*

*Elle est consultée préalablement à leur adoption sur l'impact financier, qu'il soit positif, négatif ou neutre, des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.»*

Les autorités de police des ERP que sont les maires et les préfets s'attachent le service d'agents de la fonction publique pour assurer la gestion et le suivi des affaires relatives aux ERP, dans le respect des multiples obligations administratives que le législateur impose. Pour percevoir la lourdeur des missions imposées au service public, il est nécessaire d'étudier les problèmes que posent ces obligations.

La plus contraignante pour les agents administratifs est celle qui porte sur le contrôle de l'application du droit. Il s'effectue par le biais des visites réalisées dans les ERP par des commissions de sécurité et des séances d'études de dossiers organisées en salle. Celles-ci traitent les demandes d'autorisation de travaux, les dérogations, les réalisations de prescriptions. Administrativement, aussi bien pour les visites que pour les études en salle, respecter les délais d'instruction des affaires est un défi majeur pour tous les intervenants.

Les résultats de ces contrôles ne sont souvent ni clairs ni précis. Les avis conclusifs favorables ou défavorables, que le législateur impose aux autorités de police des ERP et aux commissions de sécurité consultées de notifier aux exploitants, ne leur sont pas d'une grande aide. Ensuite, les avis sont retranscrits sans explication dans les procès-verbaux par les secrétariats des commissions de sécurité. De plus, la forme d'un bon nombre de documents administratifs importants, notamment ceux qui concluent les visites et les études de dossiers, est totalement libre, elle varie selon les agents instructeurs des affaires. L'absence d'une doctrine nationale sur ce point, jamais abordé lors des recyclages des préventionnistes à l'ENSOSP, accentue le manque de lisibilité qui diffère donc, au mieux, d'un département à l'autre et, au pire, d'un dossier à l'autre.

Enfin, pour que toutes ces démarches administratives aient une véritable utilité pour la sécurité des personnes et la protection des biens, une obligation légale supplémentaire s'impose aux maires. En effet, ils doivent assurer le suivi des avis émis par les instances de contrôle, surtout lorsqu'ils sont défavorables et vérifier la réalisation des prescriptions édictées. Mais cette obligation est financièrement lourde pour les communes car elle nécessite d'importants moyens humains et un outil informatique performant. C'est pourquoi, bien que cette mission soit essentielle dans cet ensemble administratif complexe, par faute de moyens suffisants et d'une réelle organisation, elle est largement négligée dans l'ensemble du pays.

Le suivi des bilans d'activités réalisés dans le domaine de la sécurité est donc d'une importance capitale pour mieux cerner les points forts et les points faibles du droit opposable aux constructeurs, maîtres d'ouvrage et chefs d'établissement. Cependant, il faudrait également revoir la politique de prévention dans les ERP qui a longtemps reposé, à l'échelle gouvernementale, sur le seul dénombrement des personnes décédées ou victimes d'incendies.

Des améliorations sont apportées depuis peu. Se mettent en place aujourd'hui, au niveau des départements, des structures pour l'expertise des incendies dans les ERP. Les acteurs sapeurs-pompiers recherchent les éléments permettant d'alimenter une banque de données factuelles des sinistres. De façon légale <sup>(934)</sup>, la récente possibilité pour les SDIS de mettre en œuvre la Recherche des Causes et des Circonstances d'Incendie (RCCI) avec une analyse des retours d'expérience permettrait d'évaluer la réglementation en vigueur, mais cette possibilité n'a pas encore amené de modifications notoires des textes. La RCCI n'a pas la valeur d'une expertise juridique, même si la circulaire ministérielle de 2011 autorise une convention tripartite au niveau départemental (SDIS, préfet, procureur) pour renforcer la coordination entre les services chargés des enquêtes judiciaires et les SDIS.

Il est indispensable de connaître l'origine et le développement des incendies car ils ont considérablement évolué au cours des dernières années. Pour lutter plus efficacement, les sapeurs-pompiers suivent des formations régulières. Les différents stages obligatoires sont dispensés en se basant sur le guide national de référence (GNR) <sup>(935)</sup> publié en 2003. Pour que ces stages présentent les méthodes les plus modernes, les formateurs eux-mêmes se recyclent, qu'ils appartiennent aux secteurs public ou privé et qu'ils enseignent dans les SDIS et à l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers des Sapeurs-Pompiers (ENSOSP). Cette école propose par ailleurs des formations à des personnes étrangères aux SDIS mais néanmoins acteurs de la sécurité participant au dispositif local de contrôle des ERP. Ils approfondissent ainsi leurs connaissances du feu, qui jusque-là étaient assez imprécises. Il faut cependant reconnaître que ces formations dispensées par l'ENSOSP pour conserver et améliorer les acquis professionnels sont répétitives, longues et onéreuses. Elles ne répondent souvent plus aux attentes d'une partie des stagiaires qui, dans leur groupement, ne pratiquent pas la prévention.

---

<sup>934</sup> Circulaire Ministérielle n° NOR:IOCE1108242C du 23 mars 2011 relative à la réalisation des missions de recherche et circonstances d'incendie (RCCI) par les services d'incendie et de secours.

<sup>935</sup> Guide national de référence « explosion de fumées, embrasement généralisé éclair », février 2003.

Face au caractère brutal de la survenance d'incendies qui peuvent se révéler dramatiques, les pouvoirs publics réagissent en renforçant les dispositions réglementaires destinées à préserver les personnes et les biens dans les ERP en construction ou déjà bâtis <sup>(936)</sup>. Cependant, elles sont le plus souvent peu appliquées car la France, comme d'autres pays, connaît une crise financière et économique. Par mesure d'économie, ses gouvernants réduisent leur participation, les charges pèsent alors sur les contribuables et les restrictions budgétaires apportées à l'administration limitent son action.

Lorsque l'Etat exerce sa mission régaliennne dans le domaine de la sécurité, la législation prescriptive actuelle pèse lourdement sur les services publics qui assurent le contrôle de son application car elle lui impose de multiples contraintes. Cependant, les gouvernants ne semblent pas s'en soucier, alors que, sur le terrain, des choix doivent être opérés pour atteindre les objectifs annuels. Les missions facultatives sont délaissées pour laisser la priorité aux missions obligatoires spécifiques des SDIS.

L'analyse des contraintes qui s'imposent à certains agents de la fonction publique territoriale et à celle de l'Etat montre qu'elles concernent surtout le contrôle de l'application du droit, le maintien du niveau de formation des agents impliqués, la nature des documents administratifs établis et l'importance du suivi des bilans d'activités réalisés dans ce domaine. Elle met en évidence qu'une partie du droit prescriptif régissant la sécurité dans les ERP se trouve aujourd'hui fragilisé par le nombre exponentiel de dossiers à traiter selon une méthode administrative trop rigide. La jurisprudence rappelle que, dans ce domaine, les défaillances des textes applicables et les fautes imputables à un agent public peuvent avoir de lourdes conséquences sur les responsabilités engagées.

---

<sup>936</sup> Arrêté du 24 juillet 2006 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits hôtels), Journal officiel n° 179 du 4 août 2006, p. 11624, texte n° 2. Section 2 : Prescriptions applicables dans un délai de cinq ans aux établissements existants à la date de publication du présent arrêté.

### Sous-section A) Le contrôle de l'application du droit

En France, l'organisation du contrôle des ERP exercé par les pouvoirs publics répond à des dispositions règlementaires voulues par le législateur. Avant que le maire ne signe un acte administratif, ce contrôle de l'application du droit s'exerce principalement dans deux cas : tout d'abord, lors des études de dossiers qui nécessitent l'avis technique d'une commission de sécurité compétente, ensuite lors des visites des établissements à la suite d'une demande d'autorisation d'ouverture au public<sup>(937)</sup>. Ce contrôle est également effectué tout au long de l'exploitation, deux autres types de visites sont en effet prévus par les textes : périodiques et inopinées<sup>(938)</sup>. Ces dernières se font sur demande de l'autorité des ERP compétente, lorsqu'elle est prévenue d'un danger ou d'un manquement aux règles de sécurité.

Cette tâche incombe aux commissions locales ou départementales de sécurité. Comme en dispose l'article 2 de la loi du 3 mai 1996<sup>(939)</sup>, selon la volonté des gouvernants, pour cette mission régaliennne « *les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies* ». Assurer la prévention contre les risques d'incendie dans les ERP constitue pour les sapeurs-pompiers un préalable administratif et technique à leurs missions opérationnelles qui, en pratique, portent sur l'extinction des feux et l'assistance aux personnes.

Lors de l'examen d'un projet de création d'un ERP ou de travaux dans un ancien, un travail préparatoire est effectué par les instructeurs de dossiers qui sont les rapporteurs<sup>(940)</sup> devant les membres des commissions de sécurité compétentes, présidées soit par le préfet soit par un maire.

---

<sup>937</sup> Article R.123-45 du code de la construction et de l'habitation : « *Avant toute ouverture des établissements au public ainsi qu'avant la réouverture des établissements fermés pendant plus de dix mois, il est procédé à une visite de réception par la commission.* »

<sup>938</sup> Article R.123-48 du code de la construction et de l'habitation : « *Ces établissements doivent faire l'objet, dans les conditions fixées au règlement de sécurité, de visites périodiques de contrôle et de visites inopinées.* »

<sup>939</sup> Loi n° 396 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, Journal officiel n° 105, 4 mai 1996, p. 6728, Titre I : Dispositions communes. « *Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : 1<sup>er</sup> La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; 2<sup>ème</sup> La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3<sup>ème</sup> La protection des personnes, des biens et de l'environnement ; 4<sup>ème</sup> Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.* »

<sup>940</sup> Article 3.2.6 §a, de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 (le rapporteur).

A la suite de chaque visite, ces agents établissent un compte-rendu mentionnant la proposition de l'avis collégial émis par les membres de la commission et les prescriptions édictées en fonction des anomalies relevées. Ils s'appuient sur l'étude des documents remis par l'exploitant pendant la visite des lieux et après des essais réalisés sur les installations techniques et les moyens de secours pour juger de leur bon fonctionnement.

Les « préventionnistes » sapeurs-pompiers, diplômés en Prévention <sup>(941)</sup> par l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers (ENSOSP), travaillent avec leur secrétariat administratif, lui-même en relation avec celui de la commission de sécurité compétente. Ce dernier enregistre les demandes, il recherche l'antériorité des affaires, prépare l'ordre du jour et le planning de travail des commissions de sécurité, convoque les membres, enrôle les rapports transmis par le SDIS, les transforme en comptes rendus, les adresse au maire et établit les procès-verbaux ou, le cas échéant, les arrêtés municipaux. Il notifie ensuite ces documents aux exploitants. Pour le suivi de la sécurité incendie dans les E.R.P, le maire tient à jour la liste des E.R.P <sup>(942)</sup> et en rend compte annuellement au préfet. <sup>(943)</sup>

Le législateur a confié le secrétariat administratif aux services interministériels de défense et de protection civile <sup>(944)</sup> pour les travaux des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité <sup>(945)</sup> (CCDSA). Si une sous-commission

---

<sup>941</sup> Guide National de Référence Prévention des Sapeurs-Pompiers édité par la Direction de la défense et de la sécurité civiles. Version consolidée le 17 janvier 2012 prise en application du code général des collectivités territoriales (articles L.1424-2, L.1424-3 et R.1424-52), du code de la construction et de l'habitation (article L.123-2) et du décret n° 95-260 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité. Ces unités de valeurs s'inscrivent dans le champ de la modernisation de la formation des sapeurs-pompiers et dans la démarche globale définie par la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC) en matière de prévention contre les risques d'incendie et de panique. Elles sont applicables dans le cadre des formations et des missions des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, des militaires de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et des marins-pompiers du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM) dans le domaine de la prévention contre les risques d'incendie et de panique.

<sup>942</sup> Article 3.2.6 §b, de la circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 (Le secrétariat).

<sup>943</sup> Article R.123-47 du code de la construction et de l'habitation: « *La liste des établissements soumis aux dispositions du présent chapitre est établie et mise à jour chaque année par le préfet après avis de la commission consultative départementale de la protection civile.* »

<sup>944</sup> Article 9 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *Le secrétariat de la commission est assuré par le service interministériel de défense et de protection civile.* »

<sup>945</sup> Article 2 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est l'organisme compétent, à l'échelon du département, pour donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police.* »

départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur <sup>(946)</sup> (S/C ERP-IGH) est créée au sein de la CCDSA, c'est le Service Départemental d'Incendie et de Secours <sup>(947)</sup> qui assure ce secrétariat.

Les mairies <sup>(948)</sup> gèrent, quant à elles, l'administration de tous les dossiers qui ne sont pas de la compétence de la CCDSA ou de la S/C ERP-IGH, même lorsque elles ne disposent pas d'une commission communale ou intercommunale de sécurité <sup>(949)</sup>. Dans les départements, les différents secrétariats des commissions de sécurité sont en relation avec les exploitants et le SDIS. Un fois par an, les maires rendent compte au préfet des travaux des commissions de sécurité concernant les ERP.

Aujourd'hui, la charge de travail des instructeurs des dossiers, des commissions de sécurité et de leur secrétariat est exponentielle <sup>(950)</sup>. Ce constat s'explique par le fait que le législateur renforce sans cesse les dispositions réglementaires applicables aux ERP. Une autre raison à cette surcharge de travail est l'augmentation du nombre d'ERP implantés dans les communes. De ce fait, les autorités de police des ERP assurant la totalité de leurs missions de contrôle prennent du retard. Cela freine les exploitants qui sont pourtant contraints de respecter les règles d'urbanisme leur imposant d'obtenir de la commission de sécurité compétente l'autorisation préalable à tous travaux.

---

<sup>946</sup> Article 10 décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *Le préfet peut, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, créer au sein de celle-ci une sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.* »

<sup>947</sup> Article 14 décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *Le secrétariat de la sous-commission est assuré par le directeur départemental de services d'incendie et de secours.* »

<sup>948</sup> Article R.123-41 du code de la construction et de l'habitation : « *Le secrétariat est assuré selon le cas par un fonctionnaire ou un agent de la sous-préfecture, de la commune ou de l'établissement public.* »

<sup>949</sup> Article R.123-38 du code de la construction et de l'habitation : « *Après avis de la commission consultative départementale, le représentant de l'Etat dans le département peut créer des commissions de sécurité d'arrondissement et, en cas de besoin et après consultation des maires, des commissions communales ou intercommunales.* »

<sup>950</sup> Article R.123-36 du code de la construction et de l'habitation : « *La commission consultative départementale de la protection civile est seule compétente pour donner un avis se rapportant aux établissements classés dans la Ire catégorie prévue à l'article R.123-19. Elle examine toutes questions et demandes d'avis présentées par les maires ou par les commissions d'arrondissement ou les commissions communales ou intercommunales.* »



Il est évident que le traitement de toutes ces affaires est contraignant pour les agents des différents services administratifs en charge de la sécurité dans les ERP. Ces missions de contrôle de l'application du droit réclament beaucoup de personnel. Notons que, dans aucun autre domaine, les pouvoirs publics n'en engagent autant.

Ces contrôles sont réalisés par les commissions locales ou départementales de sécurité, comme en dispose l'article 2 de la loi du 3 mai 1996 <sup>(951)</sup>. Selon la volonté des gouvernants pour cette mission régaliennne « *les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies* ». Assurer la prévention contre les risques d'incendie dans les ERP constitue, pour les sapeurs-pompiers, un préalable administratif et technique essentiel à leurs missions opérationnelles consistant surtout à lutter contre les incendies ou à porter assistance.

Malgré son intitulé, une commission de sécurité n'a de compétence technique que pour ce qui concerne les établissements recevant du public <sup>(952)</sup>. Selon l'article 1-3 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité « *La commission ne peut rendre d'avis qu'au regard d'une réglementation qui a prescrit sa consultation. Une interdiction ou un refus d'autorisation s'appuyant sur une compétence auto-appropriée est illégal.* » Cette limite est

---

<sup>951</sup> Loi n° 396 du 3 mai 1996 relative aux services d'Incendie et de secours, Journal officiel n° 105, 4 mai 1996, p. 6728, Titre I : Dispositions communes « *Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : 1er La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; 2<sup>ème</sup> La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3<sup>ème</sup> La protection des personnes, des biens et de l'environnement ; 4<sup>ème</sup> Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.* »

<sup>952</sup> Article R.123-55 du code de la construction et de l'habitation : « *La commission consultative départementale de sécurité est l'organe technique d'étude, de contrôle et d'information du préfet et du maire. Elle assiste ces derniers dans l'application des mesures de police et de surveillance qu'ils sont appelés à prendre en vue d'assurer la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements soumis au présent chapitre.*

*Elle est chargée notamment :*

- *d'examiner les projets de construction, d'extension, d'aménagement et de transformation des établissements, que l'exécution des projets soit ou ne soit pas subordonnée à la délivrance d'un permis de construire ;*
- *De procéder aux visites de réception, prévues à l'article R.123-45, desdits établissements et de donner son avis (Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007) « sur la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux d'achèvement prévue par l'article L.462-1 du code de l'urbanisme » et sur la délivrance de l'autorisation d'ouverture des établissements ;*
- *De procéder, soit de sa propre initiative, soit à la demande du maire ou du préfet, à des contrôles périodiques ou inopinés sur l'observation des dispositions réglementaires.* »

d'autant plus nécessaire que, sous la pression de certaines autorités de police des ERP, des extensions de missions sont faites parfois au préjudice de celles réglementaires. C'est encore plus préjudiciable que les moyens sont maintenant de plus en plus restreints.

Pour confirmer que toute autre intervention d'une commission de sécurité est sans fondement, la circulaire du 22 juin 1995 précise quelles sont les conditions légales d'emploi de cet organisme de contrôle technique et d'information des maires et des préfets : « *la commission n'exerce ses attributions que lorsque simultanément :*

- *un texte lui donne compétence pour agir;*
- *une réglementation technique existe;*
- *elle dispose des membres qualifiés;*
- *des éléments suffisants lui ont été transmis dans les délais fixés. »* <sup>(953)</sup>.

Cependant, il s'avère qu'en organisant le contrôle systématique mais réglementaire des mêmes établissements, le législateur finit par faire oublier l'objectif prioritaire des commissions de sécurité : effectuer chaque année les visites périodiques dans tous les établissements qui y sont soumis, sans aucune exception. Ce sont les dispositions réglementaires de l'article GE 4 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(954)</sup> qui fixent la périodicité de ces visites pour les établissements classés en 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> catégorie <sup>(955)</sup> et ceux de la 5<sup>ème</sup> catégorie avec des locaux à sommeil.

---

<sup>953</sup> Article 1.3 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>954</sup> Article GE 4 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « §1 Les établissements des 1<sup>re</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> catégories doivent être visités périodiquement par les commissions de sécurité selon la fréquence fixée [...] § 2. Dans le cas particulier prévu à l'article GN 3, où l'établissement comprend plusieurs bâtiments isolés entre eux, la détermination de la catégorie et l'application du règlement doivent se faire séparément pour chaque bâtiment, les visites périodiques étant faites pour l'ensemble de l'établissement avec la périodicité la plus courte de celles qui correspondent aux catégories des bâtiments. § 3. Lorsqu'un établissement ne comportant pas de locaux d'hébergement fait l'objet d'une visite périodique conclue par un avis favorable à la poursuite de son exploitation et que la visite précédente, effectuée dans les délais réglementaires, avait conduit à la même conclusion, le délai fixé pour sa prochaine visite par le tableau ci-dessus peut être prolongé dans la limite de cinq ans. Sur proposition de la commission de sécurité compétente, cette modification est inscrite au procès-verbal de la visite. § 4. La fréquence des contrôles peut être modifiée, s'il est jugé nécessaire, par arrêté du maire ou du préfet après avis de la commission de sécurité. »

<sup>955</sup> Article GE 4 §1 l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, Chapitre premier.

Selon les statistiques des services d'incendie et de secours de 2015 <sup>(956)</sup> ont été visités 54190 ERP du 1er groupe sur un total de 179 314 en exploitation. Ce dernier chiffre est d'ailleurs inexact car 22 599 ERP ne sont pas soumis à la périodicité de visite.

Ceci est dangereux, ce sont dans ces établissements que les risques d'incendie et de panique sont les plus importants. L'actualité et les statistiques sur les événements particulièrement dramatiques tenues par la Direction de la Sécurité Civile prouvent que les incendies ayant entraîné des décès se sont déclarés dans ce type de locaux. C'est pourquoi, une réaction des gouvernants est nécessaire pour éviter qu'au prochain sinistre, leur responsabilité soit pleinement engagée.

La fréquence des contrôles est insuffisante en l'état du droit actuel. Selon le nouveau tableau des visites périodiques des ERP <sup>(957)</sup> (*document annexe 7*), le contrôle de trente-neuf ERP classés dans le 1<sup>er</sup> groupe est exercé tous les trois ans, celui de vingt autres tous les cinq ans, sans compter ceux de la 5<sup>ème</sup> catégorie avec des locaux à sommeil <sup>(958)</sup>. D'autre part, le législateur n'exerce aucun contrôle administratif sur tous les autres petits établissements, quelle que soit leur activité.

Une certaine surveillance est néanmoins assurée lors de toutes les demandes d'autorisation de travaux pour ces petits établissements. Celles-ci font l'objet d'une étude de dossier et d'un avis technique par une commission de sécurité qui les transmet ensuite à

---

<sup>956</sup> Ministère de l'Intérieur, Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) statistiques des services d'incendie et de secours de 2015.

<sup>957</sup> Arrêté du 20 octobre 2014 portant modification du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, NOR : INTE1420988A. Le nouveau tableau des visites périodiques entré en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>958</sup> Article PE 37 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, tous les établissements classés en cinquième catégorie qui comportent des locaux à sommeil « *doivent être visités tous les 5 ans par la commission de sécurité compétente* ».

l'autorité de police compétente. En application de la législation, une autorisation ne peut être délivrée qu'après la vérification du respect des règles d'accessibilité aux handicapés <sup>(959)</sup> et de sécurité <sup>(960)</sup>.

Cependant, pour les autres petits établissements sans locaux à sommeil, selon l'arrêt du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> mars 1988, après affaire Lamouroux <sup>(961)</sup> et les deux autres qui ont suivi présentant un considérant identique <sup>(962)</sup>, la délivrance d'un permis de construire n'a pas à être précédée systématiquement de la consultation de la commission de sécurité.

En outre, pour les différents travaux non soumis à un permis de construire, un avis préalable n'est pas nécessaire. C'est pour pallier cette situation et surveiller tout de même le côté technique de ces travaux que des collectivités ont fait suivre des formations qualifiantes à certains de leurs personnels. Pour assurer la sécurité, ceux-ci essaient d'obtenir le niveau 1 puis 2 des agents de prévention (AP1 et AP2). Ainsi, ils maîtrisent les règles fondamentales de prévention contre les risques d'incendie et de panique qui sont applicables aux ERP, notamment celles relatives aux établissements classés en 5<sup>ème</sup> catégorie.

---

<sup>959</sup> Article L.111-7-3 du code de la construction et de l'habitation modifié par l'article 6 de la loi n° 2015-988 du 5 août 2015 ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées et visant à favoriser l'accès au service civique pour les jeunes en situation de handicap, Journal officiel n° 0180, 6 août 2015, p. 13482, texte n° 2.

<sup>960</sup> Article L.111-8 du code de la construction et de l'habitation : « *Les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative qui vérifie leur conformité aux règles prévues aux articles L.111-7, L.123-1 et L.123-2.* »

<sup>961</sup> Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> mars 1988, ministère de l'Urbanisme et du Logement, affaire madame LAMOUROUX et autres - sur le rapport de la 1<sup>ère</sup> sous-section :

Vu le recours du ministère de l'Urbanisme et du Logement enregistré le 2 février 1984 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat et tendant à ce que le Conseil d'Etat :

- 1) Annule un jugement en date du 29 novembre 1983 par lequel le Tribunal LAMOUROUX et autres, à la demande des consorts LAMOUROUX et autres, annulé un arrêté du préfet du Cantal en date du 13 mai 1980 accordant à M. CABY un permis de construire pour l'aménagement d'une salle de restaurant ;
- 2) Rejette la demande présentée par les consorts LAMOUROUX et autres devant le tribunal LAMOUROUX et autres,

Vu le Code des tribunaux administratifs,

Vu le Code de l'urbanisme,

Vu le Code de la construction et de l'habitation,

« *Considérant qu'il résulte de l'article R.123-14 du code de la construction et de l'habitation que les autres dispositions de ce code relatives à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, à l'exception de celles des articles R.123-45 et R.123-48 à R.123-50 auxquels il fait référence expressément, ne sont pas applicables aux établissements dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre fixé par le règlement de sécurité ; qu'en particulier, le permis de construire un de ces établissements n'a pas à être précédé de la consultation de la commission de sécurité compétente prévue à l'article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation.* »

<sup>962</sup> Conseil d'Etat, 7/10 sous-sections réunies, 13 octobre 1993 *société Buffalo-grill*, n° 73882, inédit au recueil Lebon.

Cet arrêt du Conseil d'Etat a permis un progrès. Le législateur l'a pris en compte dans la circulaire du 22 juin 1995 modifiée « *les dispositions contraires du premier paragraphe de la circulaire NOR: INTE9000246C du 15 novembre 1990 sont abrogées* ». <sup>(963)</sup>

Il est en effet essentiel que le législateur se rende compte des risques potentiels que présentent les ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie, sans locaux à sommeil. Il est anormal que, malgré un effectif du public pouvant atteindre cent personnes dans les crèches, les écoles maternelles et primaires, ou parfois deux cents dans les magasins, les restaurants et les salles de conférences et même trois cents dans les établissements de culte selon le tableau des seuils d'assujettissement (**document annexe 2**), les exploitants de ces ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie ne disposant pas de locaux à sommeil ne soient pas tenus de demander une autorisation d'ouverture au public auprès de l'autorité de police municipale des ERP <sup>(964)</sup>, ni même de déclarer en mairie l'ouverture de l'établissement <sup>(965)</sup> à l'issue des travaux.

Pour mieux comprendre les drames et empêcher leur répétition, il existe un système de remontée de l'information sur les événements, partant du SDIS pour arriver jusqu'au ministère de l'Intérieur. Il permet l'édition d'un bulletin quotidien par la Direction générale de la Sécurité Civile et de Gestion des Crises (DGSCGC) et d'une synthèse annuelle du ministère de l'Intérieur présentant un certain nombre de données sur les incendies.

« *Elles donnent un aperçu sur la problématique des incendies et de leurs conséquences :*

- *le nombre d'incendies,*
- *le type de bâtiments concernés,*
- *le nombre de victimes,*
- *la tendance générale ...*

---

<sup>963</sup> Article 1.1.1 §b de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>964</sup> Article R.123-45 du code de la construction et de l'habitation : « *L'exploitant demande au maire l'autorisation d'ouverture, sauf dans le cas des établissements visés au premier alinéa de l'article R.123-14, qui ne comporte pas de locaux d'hébergement pour le public.* »

<sup>965</sup> Article 1.1.1 §b de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : « *selon l'article R.123-45 du code de la construction et de l'habitation l'exploitant d'un petit établissement peut ouvrir au public sans demander l'autorisation du maire et sans déclaration d'ouverture.* »

*Et elles permettent d'approcher certaines problématiques :*

- *les comparatifs entre villes,*
- *la localisation des victimes,*
- *la puissance des incendies,*
- *la cause probable des décès. »*<sup>(966)</sup>

L'actualité récente <sup>(967)</sup>, les statistiques <sup>(968)</sup> et surtout les données nationales des événements dramatiques tenues par la Direction Générale de la Sécurité Civile et de Gestion des Crises <sup>(969)</sup> démontrent que c'est dans ces petits ERP que les risques d'incendies pouvant entraîner de nombreux décès sont les plus élevés.

Ainsi, il est juridiquement important que le législateur clarifie le fond et la forme de l'actuel droit qui leur est appliqué. Les gouvernants doivent modifier la réglementation avant qu'au prochain drame, l'Etat ne soit jugé responsable et mis directement en cause devant les tribunaux.

Pour cela, il faut chercher à atteindre deux objectifs. Le premier concernerait la rationalisation de quelques missions contraignantes imposées aux organes techniques publics d'étude et de visite des ERP, en les transférant à des acteurs fiables de la sécurité privée. Le second ciblerait une réactualisation de l'organisation des visites périodiques des ERP, en portant une attention particulière aux petits établissements qui, malgré des activités à risques, échappent à la vigilance et au contrôle des autorités de police des ERP.

---

<sup>966</sup> Etude de Dominique PARISSE – « Les statistiques d'incendies : point de situation et premiers enseignements de l'ISO TR 17755 ». Pourquoi établir des statistiques sur les incendies ? Disposer d'un aperçu général sur les incendies et leurs conséquences,

1. Identifier les risques,
2. Mesurer les marges de progrès,
3. Définir les priorités,
4. Adapter la couverture des risques,
5. Faire évoluer les réglementations. Réduire les risques et leurs conséquences.

Site : <http://iaaifrance.fr/wp-content/uploads/2015/02/Statistiques-dincendie-AFEPI-2014.pdf>

<sup>967</sup> L'incendie du bar Le Cuba Libre à Rouen (Seine-Maritime), dans la nuit du 5 au 6 août 2016, a fait 14 morts.

Site : [actu.fr Normandie/](http://actu.fr/Normandie/)

<sup>968</sup> PARISSE, Dominique, Les données statistiques constituent un « *Outil permettant d'optimiser la réponse aux risques identifiés, en faisant abstraction de l'émotion [...]* ».

<sup>969</sup> Direction générale de la sécurité civile et de gestion des crises - Bulletin quotidien de Protection Civile édité par le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). Veille nationale (Source SYNERGI).

Lors des études de dossiers des travaux non soumis à des permis de construire dans ces établissements en activité, il faudrait que les acteurs publics en charge de l'application de ce droit soient davantage impliqués et effectuent sur place des visites de contrôle simplifiées. Pour mettre en œuvre et donner un cadre légal à ce processus, les gouvernants devraient s'inspirer des dispositions réglementaires applicables pour le récolement des travaux dans les établissements.

Actuellement ce récolement se fait par le dépôt d'une déclaration d'achèvement et de conformité des travaux (DACT)<sup>(970)</sup>. Il concerne désormais également toutes les autorisations d'urbanisme, c'est-à-dire les permis de construire et les déclarations préalables, à l'exception toutefois des permis de démolir. L'auteur de la déclaration est en principe le pétitionnaire. Il suffirait donc, au stade initial, de faire de même pour ces déclarations de travaux (DT).

L'article L.462-1 dispose que la DACT est adressée à la mairie « à l'achèvement des travaux » sans que le code de l'urbanisme prévoie de délai pour faire cette déclaration. Cependant, cet article autorise un droit de visite des établissements en cours de travaux ou après leur achèvement, pendant un délai de 3 ans. Pendant ce délai, même si le texte ne le prévoit plus explicitement, le récolement peut toujours être effectué d'office pour les travaux achevés, pour lesquels aucune DACT n'a pas été déposée.

Si la demande de visite est déposée au-delà du délai de prescription pénale de trois ans, l'administration ne peut plus agir que sur le plan administratif, sauf à faire intervenir la commission de sécurité compétente.

Cette mesure resterait toutefois inefficace quant à la sécurisation du régime d'autorisation d'urbanisme actuel. Cela ne pourrait être simplifié que par le dépôt préalable d'une « notice déclarative de sécurité incendie, au stade de la déclaration de travaux non soumis à un permis de construire ». Celle-ci complétée par le demandeur serait simplement jointe aux actuels documents réclamés pour une demande d'autorisation de travaux.

---

<sup>970</sup> Article R.462-1 et suivants du code de l'urbanisme.

En revanche, pour sécuriser l'application des dispositions réglementaires applicables aux transformations prévues, l'élaboration de ce document devrait être confiée à des professionnels agréés par le ministère de l'Intérieur. Aujourd'hui, les organismes, comme Véritas, Apave, Socotec ou Qualiconsult..., ont une expérience reconnue et disposent au niveau national de moyens structurels suffisants pour mener à bien cette mission.

En outre, de même qu'ils émettent un avis sur les projets concernant la sécurité incendie, ces organismes pourraient estimer l'accessibilité des personnes handicapées. Ce changement est important, mais il faut une volonté politique pour l'imposer.

Avec un droit plus libéral, le législateur pourrait aussi impliquer les assureurs dans le suivi annuel des vérifications techniques des établissements classés en 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> catégorie ou en 5<sup>ème</sup> catégorie avec locaux à sommeil. Ce transfert de compétences n'affaiblirait pas le processus actuel s'il était appliqué uniquement aux ERP connus des commissions de sécurité et en avis favorable à la poursuite de leur exploitation.

En exerçant sur des chefs d'établissements une pression financière sur les contrats d'assurance en cours, les assureurs disposent d'un argument efficace pour obtenir satisfaction. Le montant des primes varierait en fonction des rapports de vérification et autres justificatifs assurant du bon niveau de sécurité des établissements.

Il est cependant indispensable que les autorités de police communales et préfectorales conservent leur mainmise sur la sécurité dans les ERP. Pour cela, les assureurs les alerteraient si des exploitants ne respectaient pas leurs obligations. Dans ce cas, en application des dispositions de l'article R.123-35 du code de la construction et de l'habitation <sup>(971)</sup>, le préfet ou le maire solliciterait le passage de la commission de sécurité compétente pour réaliser une visite inopinée.

---

<sup>971</sup> Article R.123-35 du code de la construction et de l'habitation. La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité assiste le préfet et le maire « *dans l'application des mesures de police et de surveillance qu'ils sont appelés à prendre en vue d'assurer la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements. Elle est chargée notamment de procéder, soit de sa propre initiative, soit à la demande du maire ou du préfet, à des contrôles périodiques ou inopinés sur l'observation des dispositions réglementaires.* »



Dans le cadre de ce changement, les visites inopinées deviendraient une mission principale pour les commissions de sécurité. Cette procédure d'exécution supprimerait la contrainte administrative du respect des délais de convocation des exploitants. Elle donnerait à cet organisme technique de contrôle une véritable efficacité puisqu'il agirait « en flagrant délit » dans tous les ERP.

### **Sous-section B) La formation des agents impliqués**

En France, la formation à la prévention repose sur le guide national de référence (GNR) édité en 2006 par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Les dispositions du GNR sont prises par arrêté <sup>(972)</sup> en application du code général des collectivités territoriales <sup>(973)</sup>, du code de la construction et de l'habitation <sup>(974)</sup> et du décret 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.

Sa dernière modification date du 17 janvier 2012. A l'origine, le bureau du métier de sapeur-pompier, de la formation et des équipements de la Direction de la Défense et de la Sécurité Civile avait constitué un groupe de travail chargé de définir les emplois relevant du domaine de la prévention. Il était chargé de préciser les notions élémentaires de prévention que doivent posséder les équipiers, les chefs d'agrès et les chefs de groupe sapeurs-pompiers et de renouveler les contenus pédagogiques des formations.

Les dispositions du GNR s'inscrivent dans la volonté de moderniser les formations des sapeurs-pompiers et de suivre la démarche définie par la Direction de la Défense et de la Sécurité pour qui « *elles sont applicables dans le cadre des formations et des missions des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, des militaires de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et des marins-pompiers du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM) dans le domaine de la prévention contre les risques d'incendie et de panique.* » <sup>(975)</sup>

---

<sup>972</sup> Arrêté du 25 janvier 2006 fixant le guide national de référence relatif à la prévention, Journal officiel n° 34, 9 février 2006, p. 2074, texte n° 3.

<sup>973</sup> Articles L.1424-2, L.1424-3 et L.1424-52 du code général des collectivités territoriales.

<sup>974</sup> Article R.123-2 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>975</sup> Chapitre 1 du Guide national de référence (GNR) du ministère de de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire. Champ d'application.

A la suite d'informations recueillies lors des différentes enquêtes réalisées en 1999 auprès des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), la formation du préventionniste comprend désormais un stage en immersion au cours duquel l'agent participe dans son corps d'origine à plusieurs commissions de sécurité différentes. Au cours des visites et avec des études de dossiers, il peut compléter ses connaissances théoriques et pratiques de l'exercice de la prévention. Ensuite par l'acquisition de modules complémentaires relatifs au droit, à la prévention, au code du travail, aux réglementations spécifiques aux installations classées pour l'environnement et aux immeubles de grande hauteur et de très grande hauteur, aux Chapiteaux, Tentes et Structures (CTS), l'agent peut compléter ses connaissances en approfondissant certains sujets techniques.

Depuis sa première rédaction, l'impact de l'évolution de la réglementation sur le GNR est grand, il faut le mettre à jour régulièrement. Par exemple, la réforme du code de l'urbanisme <sup>(976)</sup>, dès 2007, a recentré l'activité prévention sur les missions obligatoires concernant les ERP. Initialement comme le prévoyait la loi de 1996, elles concernaient les services d'incendie et de secours <sup>(977)</sup>, elles ont été reprises dans le code général des collectivités territoriales <sup>(978)</sup>.

---

<sup>976</sup> Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007, pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, Journal officiel n° 5, 6 janvier 2007, p. 225, texte n° 12.

<sup>977</sup> Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, Journal officiel n° 105, 4 mai 1996, p. 6728.

<sup>978</sup> Articles L.1424-2 et 3 du code général des collectivités territoriales : « *Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.*

*Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :*

*1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;*

*2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;*

*3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;*

*4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. »*

Article L.1424-3 du code général des collectivités territoriales : « *Les services d'incendie et de secours sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police.*

*Pour assurer les missions de prévention qui leur incombent, notamment en ce qui concerne la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, le maire ou le préfet dispose des moyens relevant des services d'incendie et de secours.*

*Les moyens du service départemental d'incendie et de secours consacrés aux actions de prévention sont définis par le conseil d'administration en tenant compte du nombre des établissements dans le département relevant de la réglementation applicable aux risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. »*

Cette réforme instaurait la disparition du certificat de conformité et du récolement des travaux pour les établissements classés en 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil, la simplification de la liste des pièces nécessaires à la consultation de l'agent instructeur du SDIS pour lui permettre d'étudier un projet et statuer conformément au droit du sol. De ce fait, un agent de prévention <sup>(979)</sup>, tel que le GNR le définissait, n'était plus chargé de ces missions d'étude de dossiers au sein d'un bureau prévention d'un SDIS, à l'exception des bâtiments d'habitation s'il n'était titulaire que du PREV1. En effet, à la suite de l'incendie dramatique de l'hôtel de Paris-Opéra survenu le 15 avril 2005, le législateur avait supprimé aux agents titulaires de cette unité de formation (pour les sapeurs-pompiers) ou de l'attestation de prévention 1 (AP 1) <sup>(980)</sup> équivalente (pour les autres personnes du public ou du privé) la compétence de pouvoir étudier les dossiers d'établissements classés en 5<sup>ème</sup> catégorie comportant des locaux à sommeil.

De ce fait, l'unité de valeur PRV 1 est devenue une simple qualification pour un sapeur-pompier. Elle permet uniquement de connaître les principes généraux de la prévention, mais elle n'est pas une réelle préparation au PREV 2 et ne forme pas les préventionnistes. Il est donc prévisible qu'on en manque dans les prochaines années car les candidats sont peu nombreux. Il faudrait y remédier, peut-être en rendant les outils de préparation aux formations et les formations elles-mêmes moins archaïques.

Le développement d'outils informatiques pour une préparation, un enseignement et une évaluation numérisés à distance destinés aux agents intéressés pourrait être envisagé. Dans ce cas, le tutorat de ceux-ci par un préventionniste confirmé serait utile. Pour faciliter ce nouveau type de formation, il serait opportun d'utiliser le vecteur de communication Internet existant de l'ENSOSP pour que les candidats dissocient les savoirs des savoir-faire.

---

<sup>979</sup> Chapitre 2 du GNR. Paragraphe 2.1.1 Agent de prévention est titulaire de l'unité de formation PREV 1 : « *L'agent de prévention assiste le préventionniste dans la plénitude de ses missions. Il réalise des visites et des études de dossiers relatifs aux ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil, au code du travail et aux habitations de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> familles et propose un avis pour la délivrance des certificats de conformité.* »

<sup>980</sup> Arrêté du 8 mars 2007 portant création d'attestations de compétence en matière de prévention des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, et fixant les modalités de leur délivrance, Journal officiel n° 69, 22 mars 2007, p. 5237, texte n° 10, Article 1 : « *Le présent arrêté et ses annexes fixent les contenus et les modalités de déroulement et d'évaluation des formations permettant d'attester la compétence des personnes chargées d'accomplir des actes ou d'assurer des fonctions liées à la prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) ou les immeubles de grande hauteur (IGH).* »

Annexe 1 : Liste des activités susceptibles d'être exercées par le titulaire du diplôme AP 1 : Etude de dossier habitation de 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> famille, ERP de 5<sup>e</sup> catégorie sans locaux à sommeil, code du travail.

La mise en libre disposition sur ce site des différents programmes de formation en fonction du niveau du diplôme délivré est envisageable. Chacun serait accompagné uniquement des dispositions réglementaires de la partie théorique correspondant à l'unité de valeur enseignée. Pour ce qui est de la pratique, les apprentissages complémentaires seraient effectués sous la tutelle d'un agent préventionniste exerçant encore une fonction la plus proche de celle du stagiaire. Il aurait en charge d'accompagner, sur le terrain, les étapes de l'exercice pratique des missions de prévention, c'est-à-dire les études de dossiers et les différentes visites d'ERP.

En ce qui concerne la théorie, l'école de prévention assurerait le suivi régulier des agents en corrigeant leurs rapports et comptes rendus des visites des établissements existants ou ceux établis après des études de permis de construire, des autorisations de travaux et des levées de prescriptions. Leurs travaux auraient été au préalable contrôlés par le préventionniste tuteur. Pour conclure la formation, seules les épreuves de l'examen final en vue de la délivrance du diplôme auraient lieu dans les locaux de l'ENSOSP, à Aix-en-Provence.

En évitant les déplacements, les coûts seraient réduits et avec l'optimisation des moyens, juridiquement le cadre légal de ce modèle moderne et simplifié de formations diplômantes des préventionnistes et des agents de prévention serait bénéfique.

Le niveau 1 de formation en prévention (PREV 1) devrait être rendu obligatoire pour les sapeurs-pompiers préventionnistes. En effet, les services prévisions des SDIS ont la charge d'établir la cartographie opérationnelle des départements et d'informer de la Défense Extérieure Contre l'Incendie (DECI)<sup>(981)</sup>, c'est-à-dire de l'emplacement des points d'eau incendie (PEI) assurant les besoins en eau en fonction du bâti existant ou prévu. De ce fait, le législateur devrait institutionnaliser un transfert de compétences en leur attribuant

---

<sup>981</sup> Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie, Journal officiel n° 0051, 1 mars 2015, p. 4011, texte n° 15, Article 2 - R. 2225-1 : « Pour assurer la défense extérieure contre l'incendie, les points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours sont dénommés « points d'eau incendie ».

*Les points d'eau incendie sont constitués d'ouvrages publics ou privés utilisables en permanence par les services d'incendie et de secours. Outre les bouches et poteaux d'incendie normalisés, peuvent être retenus à ce titre des points d'eau naturels ou artificiels et d'autres prises d'eau.*

*La mise à disposition d'un point d'eau pour être intégré aux points d'eau incendie requiert l'accord de son propriétaire.*

*Tout point d'eau incendie est caractérisé par sa nature, sa localisation, sa capacité et la capacité de la ressource qui l'alimente. »*

officiellement les études de dossiers de permis de construire des bâtiments d'habitation, des locaux soumis au code du travail et des établissements industriels. En effet, selon les dispositions de l'article R.111-4 du code de l'urbanisme <sup>(982)</sup>, les prévisionnistes détiennent les informations sur l'accessibilité des bâtiments à construire et la DECI existante. Les connaissances acquises avec le PREVI leur seraient une aide précieuse.

De même, le rôle des commissions de sécurité reste prépondérant car ce sont les organes techniques d'étude, de contrôle de l'application du droit et d'information des préfets et des maires, exprimant les avis de manière collégiale. C'est pourquoi, les membres de ces instances nommés en fonction de leurs compétences techniques et administratives ou de leur pouvoir de police devraient tous suivre une formation, même s'ils considèrent que le sapeur-pompier en tant que technicien du feu est le spécialiste exclusif.

La réalité est très différente. En effet, le seul changement effectif a été la modification de la composition <sup>(983)</sup> et le fonctionnement <sup>(984)</sup> des commissions de sécurité. Le champ de leurs compétences a été élargi <sup>(985)</sup> sur la base d'une collégialité garante de la qualité de leurs

---

<sup>982</sup> Article R.111-4 du code de l'urbanisme : « *Le permis de construire peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance ou à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles envisagé, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie.* »

<sup>983</sup> Chapitre 1<sup>er</sup> du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *La sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur est présidée par un membre du corps préfectoral ou par le directeur des services du cabinet. Elle peut être présidée également par l'un des membres titulaires prévus au 1 du présent article ou l'adjoint en titre de l'un de ces membres, sous réserve que cet adjoint soit un fonctionnaire de catégorie A, ou un militaire du grade d'officier ou de major.*

1. *Sont membres avec voix délibérative pour tous les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur les personnes énumérées ci-après ou leurs suppléants :*
  - *le chef de service interministériel de défense et de protection civile ;*
  - *le directeur départemental de l'équipement ;*
  - *le directeur départemental des services d'incendie et de secours. Son suppléant doit être titulaire du brevet de prévention.*
2. *Sont membres avec voix délibérative en fonction des affaires traitées :*
  - *le maire de la commune concernée ou l'adjoint désigné par lui ;*
  - *les autres représentants des services de l'Etat, membres de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, non mentionnés au 1, mais dont la présence s'avère nécessaire pour l'examen des dossiers inscrits à l'ordre du jour.*
3. *Est membre avec voix délibérative le directeur départemental de la sécurité publique ou le commandant du groupement départemental de gendarmerie selon les zones de compétence pour les établissements recevant du public de 1<sup>re</sup> catégorie, pour les immeubles de grande hauteur, pour les établissements recevant du public dont la liste est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur et, le cas échéant, sur décision du préfet pour tout autre établissement.* »

<sup>984</sup> Chapitre I de la circulaire du 22 juin 1995, relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité - 1.1. Les compétences obligatoires - 1.3. Toute autre intervention de la commission est sans fondement, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>985</sup> Chapitre II de la circulaire du 22 juin 1995, relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité. - L'articulation des commissions de sécurité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

travaux pour faciliter l'action des maires et des préfets dans l'exercice de leur pouvoir de police. Cependant, hormis la formation des sapeurs-pompiers, celle des autres membres reste toujours inexistante en dehors d'initiatives prises localement. Une enquête, menée en 2010 auprès de vingt départements par quatre stagiaires de l'ENSOSP en formation PREV 3, a confirmé l'absence de formation et la nécessité de leur « *proposer une formation adaptée à l'exercice de la fonction* »<sup>(986)</sup>.

Il est évident que l'ENSOSP devrait assurer la cohérence et l'harmonisation de ce type de formation sur l'ensemble du territoire national avec l'appui technique des agents préventionnistes en activité dans les SDIS. Devant le nombre important de personnes à former (dont les maires eux-mêmes) et faute du temps nécessaire, une coopération avec le Centre National de Fonction Publique Territoriale (CNFPT) serait souhaitable, « *afin de référencer les formations pilotée par l'ENSOSP mais également les formations existantes ayant pour cibles les agents territoriaux qui tiennent des fonctions en liens le contrôle des établissements recevant du public* »<sup>(987)</sup>.

Ces formations spécifiques conforteraient les relations de l'ENSOSP avec l'Ecole nationale supérieure de la police, l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale et les centres de formation des agents des Directions Départementales des Territoires / et de la Mer (DDT/M). Elles valoriseraient les membres des commissions qui occuperaient plus longtemps ces fonctions. Le législateur devrait les intégrer dans le cadre réglementaire, en modifiant en conséquence le décret du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.

---

<sup>986</sup> Mémoire PREV 3 de l'ENSOSP de 2010 intitulé « La formation des membres des commissions de sécurité », par les Commandants Pascal BERGOT et Pascal PREVOST et les Capitaines Davis DIJOUX et Fabien LECUIROT, p. 5.

<sup>987</sup> Mémoire PREV 3 de l'ENSOSP de 2010 intitulé « La formation des membres des commissions de sécurité », p. 29.

### Sous-section C) Les documents administratifs établis

Sur les documents administratifs établis par les secrétariats des commissions de sécurité, une proposition d'avis émis doit toujours être mentionnée. Qu'il s'agisse d'une étude de dossier réalisée par un préventionniste ou d'une visite faite par les membres de la commission compétente et quels que soient les problèmes rencontrés, un avis collégalement unanime, favorable ou défavorable <sup>(988)</sup> doit être proposé à l'autorité de police des ERP.

Les procès-verbaux établis par les commissions de sécurité peuvent avoir des conséquences administratives, financières et juridiques importantes pour les pétitionnaires, les rapporteurs de dossiers, les secrétariats des commissions de sécurité et les autorités de police des ERP. A ce titre, deux documents <sup>(989)</sup> sont à distinguer :

- L'un résume le contenu de la réunion de la commission et retrace, le cas échéant, les points substantiels de la discussion, voire les positions divergentes de certains membres. Ce document est appelé le compte rendu <sup>(990)</sup>. Il n'est pas destiné à être communiqué à l'exploitant <sup>(991)</sup>. Il est signé par le président de séance et approuvé par tous les membres présents, dans les huit jours suivant la réunion.
- L'autre est destiné à être remis au maire; il mentionne l'avis de la commission et exprime une position collégiale. Il est appelé procès-verbal par le décret <sup>(992)</sup>, il est signé du président de séance avant d'être notifié à l'exploitant par le maire.

---

<sup>988</sup> Article 3.2.3 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>989</sup> Article 3.2.6 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>990</sup> Article 41 du décret du 08 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : « *Un compte rendu est établi au cours des réunions de la commission ou, à défaut, dans les huit jours suivant la réunion. Il est signé par le président de séance et approuvé par tous les membres présents.* »

<sup>991</sup> Article R.123-49 du code de la construction et de l'habitation : « *A l'issue de chaque visite, il est dressé un procès-verbal. Le maire notifie le résultat de ces visites et sa décision aux exploitants soit par la voie administrative, soit par lettre recommandée avec accusé de réception.* »

<sup>992</sup> Article 42 du décret du 08 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *Le président de séance signe le procès-verbal portant avis de la commission pour les attributions prévues à l'article 2. Ce procès-verbal est transmis à l'autorité investie du pouvoir de police.* »

Il est donc important que, sauf impératif contraire, ces documents soient rédigés après la tenue de la réunion de la commission de sécurité ou de son groupe de visite <sup>(993)</sup>, et non pas directement sur les lieux.

En complément et indépendamment de la nature de l'étude du dossier ou de la visite d'un ERP, l'avis émis par la commission de sécurité compétente est obtenu par le résultat du vote à la majorité des membres présents ayant voix délibérative. En cas de partage des voix, celle du président de séance est prépondérante. Même s'il n'est que consultatif <sup>(994)</sup>, l'avis doit être conclusif : soit favorable, soit défavorable <sup>(995)</sup>.

Toutes les formules intermédiaires comme avis « réservé », avis « favorable sous réserve de... » ou avis « favorable provisoire » et enfin avis « suspendu à ... » sont règlementairement proscrits <sup>(996)</sup>. En effet, pour prendre une décision, l'autorité investie d'un pouvoir de police des ERP a besoin d'un avis clair sur la situation du dossier examiné. Certains éléments peuvent toutefois contrecarrer cet objectif majeur.

En premier lieu, volontairement ou non, le législateur n'a fixé ni la forme administrative ni le contenu des rapports, comptes rendus et procès-verbaux à établir. Sans un cadre formel établi par les textes réglementaires et sans directives ministérielles, il ne peut y avoir une harmonisation des documents administratifs au niveau national.

---

<sup>993</sup> Article 2.3.3 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : Les groupes de visite : « Le décret vous laisse le choix de faire visiter tous les établissements par la commission ou de faire assurer cette mission par un groupe de visite.

Prévu à l'article 49 du décret, ils peuvent être créés auprès des sous-commissions et commissions d'arrondissement, mais pas auprès des commissions communales ou intercommunales, puisque les déplacements de celles-ci sont réduits au minimum.

A la différence des commissions, ils ne rendent pas d'avis mais constatent sur place l'application de la réglementation, puis présentent à la commission leur conclusion sous forme de rapport de visite. Celui-ci est assorti d'une proposition d'avis formelle, c'est-à-dire favorable ou défavorable. Il est conservé dans le dossier de l'E.R.P. Il n'est pas destiné à être communiqué à l'exploitant, sauf demande expresse écrite de celui-ci, une fois la décision finale prononcée. »

<sup>994</sup> Article R.123-35 du code de la construction et de l'habitation : « La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est l'organe technique d'étude, de contrôle et d'information du préfet et du maire. »

<sup>995</sup> Article 38 décret du 08 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754: « Sans préjudice des dispositions du deuxième alinéa de l'article 4 du décret du 27 mars 1993 susvisé, les commissions émettent un avis favorable ou un avis défavorable. »

<sup>996</sup> Article 3.2.3 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.



Pour cette raison, beaucoup d'exploitants se plaignent d'inégalités entre les régions et s'interrogent souvent sur la valeur des comptes rendus. S'il est établi sur une page recto-verso, cela ne prouve-t-il pas que l'étude réalisée par l'instructeur du dossier ait été bâclée ? De même, après la lecture du compte rendu de visite d'un ERP qui, sur une vingtaine de pages, développe toutes les rubriques des textes opposables, le maire ou le préfet est-il plus apte à prendre une décision administrative ?

Il semble que la bonne réponse repose sur un autre facteur qui ne relève pas de la qualité des études ou des visites réalisées. Il faut que l'avis qui les conclut soit clairement explicite.

Le jugement rendu le 18 novembre 1999 <sup>(997)</sup> par la Cour Administrative de Bordeaux a conforté cette position, en cassant l'avis défavorable émis par le préfet à la suite de celui proposé par une commission de sécurité. Cette décision a été justifiée par « *la non motivation de l'avis défavorable avec un refus de la délivrance de la dérogation pour l'accessibilité, sans expliquer son refus* ».

En l'espèce, le législateur qui a réglementé le contrôle de l'application du droit opposable aux constructeurs, propriétaires ou exploitants d'ERP n'a pas pris le soin de respecter le principe général d'égalité du citoyen devant le service. Tout reste souvent complexe, même la numérotation des procès-verbaux d'études et de visites des ERP n'est pas fixée par la législation. Compte tenu du nombre de documents établis, il ne semble pas raisonnable que les communes et les départements disposent encore de cette liberté administrative, car elle favorise les confusions administratives et donc les problèmes juridiques.

Pour ce qui concerne les visites des ERP, le législateur a laissé deux seules possibilités d'avis aux commissions de sécurité : favorable ou défavorable sans autre commentaire. C'est trop restrictif, compte tenu de la subjectivité des notions de danger pour une évaluation des risques selon chacun des membres des commissions de sécurité. Leur laisser la possibilité de nuancer un avis est souhaitable surtout que les dangers ne sont parfois que présumés et non réels.

---

<sup>997</sup> Cour administrative d'appel de Bordeaux, 1<sup>ère</sup> chambre, *Groupement pour l'insertion des personnes handicapées physiques*, 18 novembre 1999, n° 96BX01453, inédit au recueil Lebon.

Il faut donc se demander si, par simple mesure de précaution, face à un seul manquement à la règle, à une seule non-conformité ou à un seul non-respect d'une disposition réglementaire, une commission de sécurité doit automatiquement sanctionner un exploitant et émettre un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation.

La stricte application des textes lorsqu'ils imposent une conformité <sup>(998)</sup> exclut une quelconque responsabilité personnelle pour les membres d'une commission. Cependant, ceci est juridiquement répréhensible, elle induit en erreur l'autorité de police qui, dès lors qu'une commission a émis un avis défavorable, est convaincue du caractère dangereux de l'établissement.

A la décharge du législateur, en l'état actuel du droit, le rappel du respect des prescriptions générales de sécurité dans l'avis proposé à l'autorité de police des ERP ne constitue pas une réserve <sup>(999)</sup>. Il s'agit là d'une rubrique qui rappelle simplement les bons conseils donnés aux chefs d'établissements, en faisant référence à des textes réglementaires.

Pour que l'élu et l'exploitant comprennent l'importance des non-conformités constatées, le législateur impose que chaque avis défavorable soit motivé en référence aux principaux articles du règlement non respectés <sup>(1000)</sup>. Mais, il n'exige cependant pas que les conséquences du risque le motivant soient mentionnées explicitement dans l'avis écrit et détaillé qui figure dans les procès-verbaux des commissions de sécurité.

Ainsi, il n'y a pas d'obligation d'analyser et d'expliquer des risques alors que ce sont les comptes rendus d'étude ou de visite qui sont censés guider les décisions des membres des

---

<sup>998</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation: « *Les constructeurs, installateurs et exploitants sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les dispositions de la présente réglementation.* »

<sup>999</sup> Article 2 §1 du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754 : « *La sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, conformément aux dispositions des articles R.122-19 à R.122-29 et R.123-1 à R.123-55 du code de la construction et de l'habitation. La commission examine la conformité à la réglementation des dossiers techniques amiante prévus aux articles R.1334-25 et R.1334-26 du code de la santé publique pour les immeubles de grande hauteur mentionnés à l'article R.122-2 du code de la construction et de l'habitation et pour les établissements recevant du public définis à l'article R.123-2 de ce même code classés en 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> catégorie.* »

<sup>1000</sup> Article 3.2.3 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575: « *L'avis défavorable sera motivé par la référence aux principaux articles du règlement non respectés. La commission n'a pas à expliciter les travaux qui conditionneraient une levée de l'avis défavorable.* »

commissions <sup>(1001)</sup>, ou les procès-verbaux pour les maires. Devant ce manque de lisibilité, les exploitants ont la possibilité d'attaquer en justice pour ce motif. En effet, les procès-verbaux de séance de la commission de sécurité qui leur sont notifiés, établis par leur secrétariat sur la base des comptes rendus d'études ou de visites, ne les aident guère.

Devant l'importance des missions de contrôle de l'application du droit imposées aux agents du service public, il est indispensable que les élus exigent du ministère de l'Intérieur l'établissement d'un cadre précis afin de mettre fin à une liberté de faire qui discrédite les travaux administratifs des commissions de sécurité. Pour cela, le ministère de l'Intérieur doit imposer aux instructeurs des dossiers et à leur secrétariat deux obligations placées sous le contrôle des préfets, touchant au fond et à la forme de leurs travaux techniques et administratifs.

Il est ainsi urgent d'uniformiser au niveau national les documents administratifs qu'utilisent les rapporteurs de dossiers et ceux établis ensuite par les secrétariats des commissions de sécurité. Pour le respect du principe d'égalité qui est aujourd'hui bafoué, pour les études de dossiers et les visites de sécurité, seuls des formulaires-types, uniformisés au niveau national, mis à disposition des bureaux prévention de tous les SDIS de France, pourraient être utilisés.

De même, les avis conclusifs proposés aux autorités de police des ERP par les rapporteurs et ceux émis par les commissions de sécurité devraient être clairs et explicites. De ce fait, il faudrait instaurer l'emploi d'avis préétablis. Pour les avis défavorables, les motivations relevant impérativement d'une analyse du risque seraient mentionnées sur les documents administratifs.

---

<sup>1001</sup> Article 1.1 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : « *La consultation de la commission prévue par les règlements en vigueur est obligatoire avant la prise d'un acte administratif.* »

C'est sur cette base que les actes municipaux ou préfectoraux, établis par la suite, s'appuieraient. De cette manière, tous les malentendus pourraient être levés par des formulations-types d'avis clairement motivés (**document annexe 19**). En cas de procédure, cette cohérence serait essentielle pour un juge.

Dans le même but, un guide national portant sur les avis et les documents officiels relevant des ERP devrait être mis à la disposition des agents instructeurs et des rapporteurs de dossiers ainsi que des personnes travaillant pour les secrétariats administratifs des commissions de sécurité. Il faudrait également qu'en prennent connaissance les maires, leurs adjoints délégués à la sécurité et les conseillers municipaux qui président ou assistent aux travaux des commissions de sécurité.

Pour accompagner ces modifications, seul ce type de document faciliterait l'application d'une telle directive nationale aux conséquences juridiques importantes. D'ailleurs, pour la rendre encore plus efficace, il faudrait que les préfets soient responsables de sa diffusion et de son application.

Une analyse des défauts des normes législatives et réglementaires met en évidence la complexité de l'ensemble qui a pour origine certains choix du législateur. Ceux-ci génèrent des contraintes pesant lourdement sur les administrés et les agents du service public. Il semble donc important d'étudier les anomalies qui affectent directement l'application et le respect du droit opposable aux établissements recevant du public.

Cette étude porte essentiellement sur deux points : les principales causes expliquant le non-respect des normes juridiques et les multiples tergiversations juridiques qui animent le législateur alors qu'elles affaiblissent le droit.

### **Sous-section D) Le suivi des bilans d'activités**

Le droit opposable aux établissements recevant du public a placé le maire au centre du dispositif de contrôle du droit <sup>(1002)</sup> et lui conféré un pouvoir de police spéciale des ERP <sup>(1003)</sup>. Il prend les décisions d'ouverture <sup>(1004)</sup> ou de fermeture <sup>(1005)</sup> des établissements après avis préalable émis par des commissions de sécurité dont il est toujours membre <sup>(1006)</sup>. Les contrôles exercés par l'administration se font à différents moments : lors du dépôt du permis de construire ou d'une demande de travaux, à la fin des travaux de modification ou avant l'ouverture au public pour les nouveaux établissements, puis périodiquement tout au long de l'exploitation.

Compte tenu de la spécificité de la réglementation applicable aux ERP et n'étant pas technicien en matière de sécurité, dans l'exercice de ses pouvoirs dans la commune, le premier magistrat s'appuie sur les avis consultatifs des commissions de sécurité <sup>(1007)</sup>.

Dans ce domaine, ses devoirs sont multiples et complexes. Premier gestionnaire des établissements recevant du public implantés sur sa commune, il veille à ce que les chefs d'établissements respectent leurs obligations et les avis notifiés dans les procès-verbaux adressés à l'issue des visites de sécurité et des études de dossiers. Il faut en effet que les prescriptions édictées par la commission de sécurité compétente soient suivies d'effets. Sur cette base et selon une procédure contradictoire, il peut mettre en demeure un exploitant et aller jusqu'à prononcer la fermeture d'un établissement, si l'exploitant ne les exécute pas.

---

<sup>1002</sup> Article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire assure, en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent chapitre.* »

<sup>1003</sup> Article L.2212-2 alinéa 5 du code général des collectivités territoriales : « *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] tels que les incendies, [...]* »

<sup>1004</sup> Article R.123-46 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire autorise l'ouverture par arrêté pris après avis de la commission.* »

<sup>1005</sup> Article L.123-4 du code de la construction et de l'habitation : « *Sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux et dans le cadre de leurs compétences respectives, le maire peut « par arrêté, pris après avis de la commission de sécurité compétente, ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité... jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité. Le fait pour [...] l'exploitant, [...] de ne pas procéder « Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, [...] tels que les incendies, [...]* »

<sup>1006</sup> Article R.123-41 du code de la construction et de l'habitation : « *Lorsqu'il ne préside pas la commission, chaque maire assiste de droit, avec voix délibérative, à la réunion où il est procédé à l'examen des affaires concernant des établissements situés dans sa commune ...* »

<sup>1007</sup> Article 1.1.1-b de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575 : « *Le maire, en vertu de son pouvoir de police, peut toujours demander à la commission un avis sur un dossier d'E.R.P indépendamment de la procédure du permis.* »

Toutefois, cette mobilisation et tout ce travail portant sur le contrôle de l'application des lois et règlements opposables aux ERP n'ont de sens que si la réalisation des prescriptions édictées par les commissions de sécurité sont effectivement contrôlées ultérieurement <sup>(1008)</sup>. Ce principe est essentiel, surtout lorsqu'il s'agit d'assurer le suivi d'un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation d'un établissement <sup>(1009)</sup> ou d'un arrêté refusant son ouverture au public, notifiés par le maire. <sup>(1010)</sup>

Comme le législateur n'a imposé aucune manière de procéder, il y a là un vide juridique. Sans leur donner d'éléments sur la méthode à suivre, les gouvernants confient cette mission aux maires en ne leur fixant qu'une obligation de résultats. En cas de carence, les préfets se substituent à eux <sup>(1011)</sup>.

Les maires sont toutefois aidés. Une instance supérieure chapeaute leurs actions (comme celles des commissions communales d'ailleurs). C'est une instance départementale dénommée Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité (CCDSA).

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 5 de l'Arrêté préfectoral n° 2016-836 en date du 5 novembre 2016 portant création de la S/C ERP/IGH de la CCDSA, il appartient à la CCDSA d'établir un bilan d'activités des commissions de sécurité au titre de l'année écoulée. En amont, chaque président de CCS (le maire en général) doit communiquer son propre bilan d'activités au secrétariat de l'instance départementale. Il est invité à présenter ce document à l'occasion d'une réunion programmée de la S/C ERP-IGH. Ensuite, le bilan d'activités est visé par le DDSIS avant transmission à l'autorité préfectorale.

---

<sup>1008</sup> Article 3.2.4 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>1009</sup> Article R.123-49 du code de la construction et de l'habitation : « A l'issue de chaque visite, il est dressé un procès-verbal. Le maire notifie le résultat de ces visites et sa décision aux exploitants soit par la voie administrative, soit par lettre recommandée avec accusé de réception [...] ».

<sup>1010</sup> Article R.123-46 du code de la construction et de l'habitation : *Cet arrêté est notifié directement à l'exploitant soit par voie administrative, soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception* ».

<sup>1011</sup> Article R.123-28 du code de la construction et de l'habitation : « *Le préfet peut prendre, pour toutes les communes du département ou pour plusieurs d'entre elles, ainsi que dans tous les cas où il n'y est pas pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives à la sécurité dans les établissements recevant du public. Ce droit n'est exercé à l'égard des établissements d'une seule commune ou à l'égard d'un seul établissement qu'après qu'une mise en demeure adressée au maire est restée sans résultat.* »

Une source de confusion est à souligner. Lorsque les autorités publiques sont confrontées à un problème, elles ont une propension naturelle à créer un nouveau fichier. Bien que les autorités de protection des données sachent pertinemment que la création d'un fichier informatique ne règle pas tout, elles doivent lutter régulièrement contre cette tendance à sacraliser le caractère supposé infallible du traitement informatique des données.

Cette lutte est souvent nécessaire, par exemple, certaines décisions de création de fichiers ne sont par la suite jamais mises en pratique ou se révèlent inadaptées à l'objectif recherché. Il faut noter que cette sacralisation est très fréquente au niveau aussi bien national qu'europpéen selon le mythe du contrôle absolu par l'instrument informatique.

Beaucoup d'autres modifications apporteraient des améliorations. Ainsi, la législation n'impose aucun bilan annuel sur le suivi des établissements fermés ou en avis défavorable à la poursuite de l'exploitation et n'exige aucune remontée d'informations vers les préfets. De même, les commissions de sécurité ne doivent pas mentionner de délais d'exécution pour les prescriptions dans les procès-verbaux d'études ou de visites transmis aux chefs d'établissements<sup>(1012)</sup>. Ces obligations seraient pourtant bénéfiques.

La DGSCGC ne propose actuellement aucun logiciel informatique aux secrétariats des commissions de sécurité pour faciliter et uniformiser leur travail au niveau national. Quant aux maires et leur secrétariat administratif en charge de suivre les ERP implantés sur la commune, ils sont livrés à eux-mêmes.

Le seul échange qui existe actuellement entre l'élú et un responsable d'établissement se fait au moment où sont notifiés, par lettre recommandée avec accusé de réception, le procès-verbal d'une étude, d'une visite de sécurité ou l'arrêté d'autorisation ou d'interdiction d'ouvrir un ERP.

---

<sup>1012</sup> Article 3.2.4 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575, Les prescriptions : « *Il appartient à l'exploitant d'y satisfaire au plus tôt.* »

Dans ce dernier cas, l'autorité de police lui rappelle qu'il doit satisfaire aux prescriptions édictées par la commission de sécurité suite aux anomalies relevées, selon l'article 3.2.4 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité « *il appartient à l'exploitant d'y satisfaire au plus tôt. Le seul délai prévu est celui de l'article R.123-52 du code de la construction et de l'habitation qui permet au maire d'accorder un délai pour l'exécution de l'arrêté. Un échéancier de travaux peut être éventuellement inclus dans celui-ci. Les prescriptions peuvent être classées par ordre d'importance ou de priorité.* »

La responsabilité civile et pénale de l'autorité de police des ERP est toujours recherchée en cas de sinistre, particulièrement si l'établissement a été récemment visité par une commission de sécurité. Cependant, le suivi de la situation administrative des établissements en avis favorable ou défavorable et de la réalisation des prescriptions dont ils font l'objet n'est possible que si les municipalités disposent des moyens humains et matériels adéquats.

Malgré tout, en cas de litige, les juges estiment souvent que le maire est le responsable car il doit obtenir au plus vite du chef d'établissement des attestations prouvant que les solutions ont été apportées aux anomalies constatées, puisqu'il « *appartient au maître d'ouvrage de proposer des solutions pour rétablir le niveau de sécurité satisfaisant.* »<sup>(1013)</sup>

Sans normes législatives, ni références jurisprudentielles portant sur l'organisation du suivi des avis consultatifs émis par les commissions de sécurité et des décisions prises par les autorités de police des ERP, le droit administratif n'est que doctrinal sur ce point. Pour reprendre l'expression du premier Président du Conseil d'Etat, Robert Andersen, il est un droit « *fugace et expérimental* »<sup>(1014)</sup>. Compte tenu des problèmes et des enjeux de sécurité pour les personnes et les biens que pose ce vide juridique, il faut insister sur le fait que les textes en vigueur ne garantissent pas l'intérêt général.

---

<sup>1013</sup> Article 3.2.3 de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>1014</sup> ANDERSEN, Robert, Président du Conseil d'Etat.



Entre autres missions, les maires sont tenus d'assurer l'exécution des dispositions du droit <sup>(1015)</sup>. Ils participent ainsi à l'établissement de la liste des ERP soumis aux dispositions du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique. Cette liste est, par ailleurs, mise à jour chaque année par le préfet après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité <sup>(1016)</sup>.

L'article 40 du décret du 8 mars 1995 modifié relatif aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité dispose en effet que : « *dans le cadre de leurs missions d'étude, de contrôle et d'information prévues à l'article R.123-35 du code de la construction et de l'habitation* <sup>(1017)</sup>, les commissions peuvent proposer à l'autorité de police la réalisation de prescriptions. »

En outre, lorsqu'un avis défavorable à la poursuite de l'exploitation est émis et quand le maire le juge bon, selon les dispositions de l'article R.123-52 du code de la construction et de l'habitation « *sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux, la fermeture des établissements exploités en infraction aux dispositions du présent chapitre peut être ordonnée par le maire, ou par le préfet dans les conditions fixées aux articles R.123-27 et R.123-28 du code de la construction et de l'habitation. La décision est prise par arrêté après avis de la commission de sécurité compétente. L'arrêté fixe, le cas échéant, la nature des aménagements et travaux à réaliser ainsi que les délais d'exécution.* »

---

<sup>1015</sup> Article R.123-27 du code de la construction et de l'habitation : « *Le maire assure, en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent chapitre.* »

<sup>1016</sup> Article R.123-47 du code de la construction et de l'habitation : « *La liste des établissements soumis aux dispositions du présent chapitre est établie et mise à jour chaque année par le préfet...* »

<sup>1017</sup> Article R.123-35 du code de la construction et de l'habitation : « *La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité assiste ces derniers dans l'application des mesures de police et de surveillance qu'ils sont appelés à prendre en vue d'assurer la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements soumis au présent chapitre. Elle est chargée notamment :*

- *d'examiner les projets de construction, d'extension, d'aménagement et de transformation des établissements, que l'exécution des projets soit ou ne soit pas subordonnée à la délivrance d'un permis de construire ;*
- *de procéder aux visites de réception, prévues à l'article R. 123-45, desdits établissements et de donner son avis (Décret n° 2007-18 du 5 janvier 2007) « sur la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux d'achèvement prévue par l'article L. 462-1 du code de l'urbanisme » et sur la délivrance de l'autorisation d'ouverture des établissements ;*
- *de procéder, soit de sa propre initiative, soit à la demande du maire ou du préfet, à des contrôles périodiques ou inopinés sur l'observation des dispositions réglementaires.* »

Dans des cas d'urgence et pour l'intérêt général, le maire peut également avoir recours à l'exécution d'office d'une fermeture à cause d'un péril imminent pour la sécurité des personnes. Cependant, il doit respecter les conditions dans lesquelles un arrêté de fermeture peut être exécuté d'office par l'autorité administrative, et pour cela se reporter à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Il faut que l'exploitant ait refusé d'obtempérer et que la loi ait été respectée lors des mesures administratives prises. <sup>(1018)</sup>

Pour tous les autres établissements soumis à des prescriptions formulées par une commission de sécurité, le législateur a prévu qu'aux heures d'ouverture, les services de police ou de gendarmerie peuvent venir effectuer des contrôles. Dans le cadre de cette mission, l'article R.1123-50 du code de la construction et de l'habitation dispose qu'ils sont habilités à « *vérifier la régularité de la situation administrative des établissements recevant du public et relever les infractions aux règles de sécurité.* »

Cependant, leur action reste très limitée compte tenu de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur qui précise « *la vérification de la réalisation des prescriptions ne peut relever des seuls services de police et de gendarmerie qui n'ont pas la compétence technique correspondante.* » <sup>(1019)</sup>

Assurer la sécurité grâce aux moyens de la prévention n'est pas chose aisée. D'ailleurs, en 2014, l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) qui s'est attachée à l'examen des « *outils de pilotage de la politique de prévention incendie* » a jugé que « *le pilotage de la politique de prévention s'appuie sur des outils d'évaluation insuffisants. Peu d'indicateurs sont disponibles au niveau national.* » <sup>(1020)</sup>. Dans ce rapport de synthèse rendu au ministère de l'Intérieur, l'Inspection Générale de l'Administration propose que « *les indicateurs existants soient mieux exploités et complétés* ».

---

<sup>1018</sup> Conseil d'Etat, tribunal des conflits du 2 décembre 1902, *affaire Société immobilière de Saint Just*, n° 00543, publié au recueil Lebon.

<sup>1019</sup> Article 3.2.4 4<sup>ème</sup> alinéa de la circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.

<sup>1020</sup> Rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité – Synthèse, p. 8.

Cependant, à ce jour, rien n'est fait au niveau national pour aller dans ce sens. Il est pourtant impératif et urgent que les indicateurs nationaux existants soient complétés par une obligation juridique d'accomplir cette mission de suivi après la visite de sécurité. En outre, pour faciliter l'exploitation des données, la DSC devrait mettre un outil informatique unique à disposition des 101 préfectures <sup>(1021)</sup> et des plus de 30 000 communes <sup>(1022)</sup> que compte la France.

Ce logiciel informatique tenu à jour par un personnel formé à son utilisation permettrait de collecter les renseignements suivants :

- le numéro « Insee » <sup>(1023)</sup> de la commune,
- la raison sociale de l'ERP avec son adresse, les coordonnées téléphoniques et l'identité de son exploitant,
- le classement en type et catégorie,
- l'existence de demande de travaux en cours,
- la date et la nature de la dernière visite de sécurité,
- la date de la prochaine visite programmée,
- le dernier avis de la commission de sécurité,
- les prescriptions à réaliser,
- la décision du maire et la date de sa notification à l'exploitant,
- la date du dernier courrier de relance adressé au chef d'établissement.

Grâce à un programme de lanceurs d'alerte qui signalerait des dates ou des délais non respectés, un service pourrait générer et imprimer automatiquement des courriers-types et/ou des mises en demeure. Ils seraient adressés aux exploitants pour leur enjoindre de satisfaire à leurs obligations et aux attentes de l'autorité de police des ERP.

En assurant chronologiquement le suivi des prescriptions édictées, des décisions des élus et des actes établis par l'administration, cet outil numérique contribuerait à la réelle sécurité administrative des autorités de police des ERP.

---

<sup>1021</sup> Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Listes\\_des\\_départements\\_de\\_français](https://fr.wikipedia.org/wiki/Listes_des_départements_de_français)

<sup>1022</sup> Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Listes\\_des\\_communes\\_de\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Listes_des_communes_de_France)

<sup>1023</sup> Institut national de la statistique et des études économiques : « *le code officiel géographique rassemble les codes et libellés des communes, des cantons, des arrondissements, des départements, des régions, des collectivités d'outre-mer, des collectivités territoriales à statut particulier.* »

Site : [www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/](http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/)

L'analyse des défauts des normes législatives et réglementaires met en évidence la complexité de l'ensemble qui a pour origine certains choix du législateur. Il semble important d'étudier les anomalies qui affectent directement l'application et donc le respect du droit opposable aux établissements recevant du public.

Cette étude porte essentiellement sur deux points : les principales causes expliquant le non-respect des normes juridiques et les multiples tergiversations juridiques du législateur alors qu'elles affaiblissent le droit.

## **TITRE II : La législation et les nouveaux enjeux de sécurité**

La France a déjà subi des attentats terroristes dans la passé, à la Défense en 1988 ou dans le métro Saint-Michel à Paris en 1995. Ce qui a changé, c'est leur nombre, leur mode opératoire inédit et leur impact. Le niveau de la menace, la volonté de provoquer des dommages matériels ou immatériels importants et durables a atteint, ces derniers mois, un niveau jamais aussi élevé.

Ces dangers ne menacent pas uniquement notre pays, plusieurs autres nations ont aussi été frappées. C'est pourquoi, certains Etats, comme l'Espagne lors des attentats de l'ETA au Pays basque ou Israël depuis sa création en 1948, ont développé des moyens de lutte, mis en place à tous les degrés de la sécurité civile, notamment au niveau des communes. Pour sa part, en réponse aux attentats, l'Etat français a renforcé les services de renseignements et la surveillance/vigilance a été augmentée sur les sites et les lieux à risques avec l'instauration de plans Vigipirate-Sentinelle. Le dispositif opérationnel a été modifié et la coordination entre les services de sécurité développée.

Le dispositif de sécurité repose également sur des plans thématiques propres à chaque ministère, tel celui de l'Éducation nationale pour les établissements scolaires. Au niveau de la sécurité civile, il s'appuie sur des plans ORSEC et sur un plan d'urgence, appelé maintenant plan NOVI, créé pour secourir rapidement un grand nombre de victimes. Pour plus d'efficacité, l'État a élargi les rapports interministériels et interservices.

Comme en dispose l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2001-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 « *la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, ..., la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées.* »

Dans les ERP, les citoyens exigeant toujours plus de sécurité, le gouvernement français a mis en place, pour répondre à leurs attentes, de nouvelles stratégies afin d'y garantir la sécurité - sûreté. Ainsi, les missions de sécurité contre les incendies et de surveillance des établissements publics commencent à être confiées au secteur privé sans toutefois que le législateur ne donne un véritable cadre juridique complet aux sociétés qui en sont chargées. En effet, autant les moyens de surveillance et de contrôle de sécurité sont bien définis, autant ceux concernant la défense en cas d'attaque ne le sont pas.

Pour l'instant, l'Union Européenne ne cherche pas à imposer à tous les Etats membres une même approche de la sécurité des personnes et des lieux publics, face aux diverses menaces. Il s'agit pourtant d'un problème touchant la sécurité de tous les citoyens européens. L'absence d'une intervention de cette institution sur ce sujet grave et préoccupant peut être légitimement perçue comme une nouvelle défaillance. Est ainsi perdue l'occasion d'établir une politique de sécurité commune aux 27 Etats membres.<sup>(1024)</sup>

Devant l'indifférence des institutions européennes, il est indispensable pour assurer la sécurité des personnes que les gouvernements des pays de l'Union Européenne échangent leurs informations et instaurent une coopération policière.

---

<sup>1024</sup> Les 27 États membres sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède.

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/États\\_membres\\_de\\_l'Union\\_européenne](https://fr.wikipedia.org/wiki/États_membres_de_l'Union_européenne)

A la suite de la recrudescence des actes de violence <sup>(1025)</sup> et des attentats dans les ERP <sup>(1026)</sup> ou lors de manifestations à caractère événementiel sur la voie publique <sup>(1027)</sup>, les pouvoirs publics français font appel à la sécurité privée. Elle est devenue une nouvelle force dans le maintien de la sécurité, comme le met en évidence le Professeur Xavier Latour « *la montée en puissance de la sécurité privée aux côtés de la sécurité publique est une innovation juridique et sociétale de première importance* » <sup>(1028)</sup>. Par exemple, en complément des moyens de la police nationale et de la gendarmerie, les missions de surveillance et de contrôle des accès sont maintenant confiées aux agents de la sécurité privée.

A l'initiative des responsables des grandes enseignes privées et par choix des ministères pour ce qui concerne les ERP publics, des agents de la sécurité privée sont autorisés à contrôler uniquement les accès aux établissements recevant du public. C'est pourquoi, depuis la rentrée scolaire de 2016, selon des directives interministérielles, ce dispositif humain a été mis en place et renforcé par des moyens techniques de détection des objets métalliques <sup>(1029)</sup> à l'entrée des écoles.

La notion générale de sécurité a beaucoup évolué à la suite des attentats du World Trade Center de 2011 à New-York et ceux commis en France depuis 2013. Elle est devenue une des préoccupations majeures et permanentes non seulement des Français mais aussi de l'ensemble de la population de tous les pays.

---

<sup>1025</sup> Fusillade de Grasse le jeudi 16 mars 2017 : « l'adolescent, apparemment motivé par les mauvaises relations qu'il entretenait avec d'autres élèves, avait ouvert le feu au lycée Alexis de Tocqueville à Grasse, avant d'être interpellé sans opposer de résistance. La fusillade a fait en tout 14 blessés légers – par les tirs ou indirectement –, dont le proviseur. »

Site : [http://www.lepoint.fr/faits-divers/fusillade-a-grasse-14-blesses-legers-dont-le-proviseur-du-lycee-17-03-2017-2112502\\_2627.php](http://www.lepoint.fr/faits-divers/fusillade-a-grasse-14-blesses-legers-dont-le-proviseur-du-lycee-17-03-2017-2112502_2627.php)

<sup>1026</sup> Attentats du 13 novembre 2013 en France « *revendiqués par l'organisation terroriste État islamique (Daech), sont une série de fusillades et d'attaques-suicides perpétrées dans la soirée à Paris et dans sa périphérie par trois commandos distincts. Une première attaque a lieu à Saint-Denis, aux abords du stade de France, où se joue un match amical de football France-Allemagne ...* »

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentats\\_du\\_13\\_novembre\\_2013\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentats_du_13_novembre_2013_en_France)

<sup>1027</sup> Article L 211-1 du code de la sécurité intérieure : « Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et, d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique. »

2016 : « *85 personnes ont été tuées -dont 10 enfants et adolescents- et 331 autres blessées au soir du 14 juillet 2016 à Nice: un camion a foncé sur la foule massée sur la promenade des Anglais, peu après le feu d'artifice.* »

Site : [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/camion-fou-a-nice-un-acte-criminel-fait-des-dizaines-de-morts\\_1812646.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/camion-fou-a-nice-un-acte-criminel-fait-des-dizaines-de-morts_1812646.html)

<sup>1028</sup> LATOUR, Xavier, « Sécurité publique et sécurité privée, l'ignorance à la coproduction », *Cahiers de la sécurité n° 19, La documentation française*, 2012, p. 7 à 11.

<sup>1029</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

En 2012, en France, le code de la sécurité intérieure s'est construit par addition d'une partie législative <sup>(1030)</sup>, sur le fondement de la loi LOPPSI de 2011 <sup>(1031)</sup> et d'une partie réglementaire qui avait été instaurée par deux décrets en date du 4 décembre 2013 <sup>(1032)</sup>. Ce recueil de textes a permis de « *mettre à la disposition des responsables publics chargés de la sécurité intérieure et de la sécurité civile un instrument juridique opérationnel et simple d'emploi* » et de « *rassembler les nombreuses normes législatives et réglementaires s'y rapportant dans un ouvrage unique.* » <sup>(1033)</sup>

Pour les établissements classés ERP, les mesures existantes de sécurité, éléments majeurs contribuant à la tranquillité publique, n'ont pas été modifiées. C'est une anomalie et sur ce point qui ne concerne plus uniquement le risque d'incendie, la population interpelle les acteurs publics. Cependant, aucun réel débat n'est envisagé pour donner à cette notion de sécurité des personnes un cadre législatif élargi à la sûreté des lieux. Pourtant,, en France, face aux réelles menaces qui pèsent sur les ERP, les réponses que doit apporter l'exécutif au traitement juridique de ce problème sont essentielles pour le maintien d'un état de droit.

Ce sujet avait déjà été abordé en 1995 avec la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité <sup>(1034)</sup>. Cette législation avait donné une définition légale à la notion la sécurité « *un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. L'État a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire de la République, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public, à la protection des personnes et des biens* ».

---

<sup>1030</sup> Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure, Journal officiel n° 62 du 13 mars 2012, p. 4533, texte n° 16.

<sup>1031</sup> Le 24 août 2016, Najat VALLAUD BELKACEM, Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Bernard CAZENEUVE, Ministre de l'Intérieur, et Stéphane LE FOLL, Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, ont présenté les mesures et les consignes de sécurité qui concernent les écoles et établissements scolaires.

Site : <http://www.education.gouv.fr/cid105636/securite-des-ecoles-colleges-et-lycees.html>

<sup>1032</sup> Décret n° 2013-1112 du 4 décembre 2013 relatif à la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (Décrets en Conseil d'Etat et en conseil des ministres), Journal officiel n° 0283, 6 décembre 2013, p. 19837, texte n° 16 et décret n° 2013-1113 du 4 décembre 2013 relatif aux dispositions des livres 1<sup>er</sup>, II, IV et V de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, Journal officiel n° 0283 du 6 décembre 2013, texte n° 17, p. 19837

<sup>1033</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

<sup>1034</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Journal officiel n° 0020, 24 janvier 1995, p. 1249.

Cependant, bien qu'indispensable, cette approche théorique reste insuffisante car les causes qui créent de l'insécurité pour les citoyens se modifient sans cesse. Par exemple, le terrorisme, sous sa forme actuelle, bouleverse les principes élémentaires de sécurité existants, notamment ceux portant sur la sauvegarde des personnes et la protection des biens dans les ERP.

Pour faire face à des situations nouvelles qui relèvent encore de la lutte contre les dangers et les menaces dans les ERP, des changements s'imposent. Toutefois, ils ne sont pas anodins, les nouvelles mesures d'adaptation et les moyens nécessaires pour les appliquer représentent des dépenses importantes pour les responsables publics et privés chargés de la sécurité des personnes que sont les exploitants d'ERP, les collectivités territoriales et les représentants de l'Etat.

Face aux enjeux économiques et juridiques de la société, l'Etat doit-il chercher à mettre en corrélation les normes relatives à la sécurité avec celles relevant de la sûreté ? En l'état actuel des travaux des parlementaires, il ne semble pas que les décideurs publics souhaitent modifier la législation pour assurer spécifiquement la sécurité des personnes dans les ERP. Cependant, ils ne peuvent pas se dispenser d'une réflexion à la suite des retours d'expérience concernant les drames qui viennent de marquer l'opinion publique. Les événements récents imposent aux gouvernants de tenir compte de nouveaux enjeux de sécurité. Le législateur doit prendre des mesures pour éviter les poursuites juridiques. D'une certaine manière, ce changement de cap peut s'insérer dans le cadre de la modernisation générale de la fonction publique <sup>(1035)</sup> voulue par l'Etat.

Assurer la sécurité des personnes et des biens est devenu un réel défi pour la société civile contemporaine comme pour les décideurs publics. D'ailleurs, en France, la liberté et la sûreté qui en sont ses composantes sont inscrites dans l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 <sup>(1036)</sup>. Il reste donc à l'Etat de définir les moyens pérennes, de leur donner un cadre légal et une sécurité juridique.

---

<sup>1035</sup> Loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, Journal officiel n° 31, 6 février 2007, p. 2160, texte n° 2.

<sup>1036</sup> Article 2 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.* »



L'analyse comparative des textes en vigueur, décidés récemment dans un contexte d'événements dramatiques, met en relief les éléments négatifs qui freinent l'évolution souhaitée du droit opposable aux ERP vers un modèle participatif plus moderne et libéral. Ils sont multiples et liés à des défauts intrinsèques d'une réglementation trop imparfaite sur certains points. Par exemple, dès l'origine, les gouvernants auraient dû accompagner l'application du droit d'une culture de sécurité civile. Depuis que la France a été attaquée sur son territoire, les retours d'expérience ont fait ressortir que, par méconnaissance, la panique a gagné une grande partie du public et que la participation des citoyens aux interventions de premiers secours sur des personnes blessées a été insignifiante. De même, des obstacles à la sécurité globale des personnes et des biens demeurent. Les conclusions de cette attitude montrent la vacuité de la notion isolée des risques encourus lors d'un incendie lorsqu'elle est comparée aux dangers mortels prévisibles relevant des menaces terroristes.

## **Chapitre I: Les freins à une évolution radicale du droit opposable aux ERP**

Le sinistre meurtrier qui a ravagé le dancing « Cinq Sept » en 1970 <sup>(1037)</sup> a été l'occasion de mettre en évidence les failles de certaines dispositions applicables aux établissements recevant du public. Cependant, le procès qui s'en est suivi a établi que, malgré tout, les élus locaux pouvaient être poursuivis et condamnés par la justice pour les fautes qu'ils avaient été amenés à commettre.

Pour la première fois dans l'histoire de la prévention contre les risques d'incendie dans les ERP, le maire de Saint-Laurent-du-Pont, commune où était implanté ce dancing, a été condamné pour avoir donné un avis favorable à l'ouverture au public, sans attendre celui de la commission de sécurité compétente. Le gérant et les installateurs du système de chauffage ont également été condamnés à des peines de prison assorties de sursis.

---

<sup>1037</sup> « L'incendie du 5-7, dancing situé le long de la D520 à Saint-Laurent-du-Pont en Isère, s'est produit le 1<sup>er</sup> novembre 1970 et fit 146 morts1. »  
Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Incendie\\_du\\_5-7](https://fr.wikipedia.org/wiki/Incendie_du_5-7)

Selon les juges, l'autorité de police ne pouvait pas ignorer le risque d'incendie, puisque déjà « *un premier incendie avait entièrement détruit le local situé dans la même commune où fonctionnait alors ce même établissement.* » Le maire a vu sa responsabilité pénale engagée sous le motif de négligence, d'homicide et de blessures involontaires pour faute lourde, personnelle <sup>(1038)</sup>, et détachable du service <sup>(1039)</sup>.

Trois plus tard, le 6 février 1973, l'incendie du collège Pailleron, dans le 19<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, faisait vingt victimes dont seize enfants. Au cours du procès <sup>(1040)</sup>, la responsabilité de certains acteurs, publics <sup>(1041)</sup> et privés <sup>(1042)</sup> a été engagée de même que celle de l'Etat <sup>(1043)</sup>.

---

<sup>1038</sup> La responsabilité civile du maire n'a cependant pas été retenue par les juges car, selon eux, la faute ne peut en aucun cas être détachable du service. Quoiqu'il en soit, après ce drame, tous les élus ont veillé plus attentivement à ce que les règles de sécurité soient respectées dans les établissements de leur commune.

<sup>1039</sup> Faute détachable du service « *pour que la faute soit détachable de la fonction, il faut : soit que l'élu ait agi comme un simple particulier en dehors de ses fonctions ; soit qu'il ait commis une négligence ou une erreur d'une exceptionnelle gravité ; soit qu'il ait agi dans un but personnel, tout à fait en dehors de l'intérêt de la collectivité et avec une intention coupable.* »

Site : du Sénat.

<sup>1040</sup> En 1979, le tribunal correctionnel rend son verdict : « *quatre personnes sont relaxées ; trois hauts fonctionnaires (dont le directeur de la DESUS, Direction de l'équipement scolaire universitaire et sportif), le constructeur de l'établissement et son architecte sont condamnés à de la prison avec sursis. Ils seront amnistiés par la suite.* »

En 1985, le Conseil d'État estime que « *le collège n'était pas conforme aux normes de sécurité en vigueur et que sa sécurité a été insuffisamment contrôlée. Il considère aussi que le procédé de construction agréé par le ministre de l'Éducation nationale l'a été en dépit de ses défauts.* »

<sup>1041</sup> Jugement du Tribunal correctionnel, 16<sup>ème</sup> chambre, 30 mars 1978. Il prononça contre le directeur de l'établissement et le chef des services « construction » de l'académie de Paris une peine de prison avec sursis car ils n'avaient pas respecté le règlement en ne faisant pas procéder à un contrôle de la structure. Furent également en 1979 mis en examen puis condamnés à de la prison puis amnistié l'architecte et le directeur de l'entreprise ayant installé ces constructions modulaires.

<sup>1042</sup> Jugement du Tribunal pour enfants du 10 novembre 1977 a condamné le jeune incendiaire à cinq de prison et son camarade à quatre ans avec sursis « *pour incendie volontaire ayant provoqué la mort de personnes* ». Les parents furent déclarés civilement responsables, par le tribunal.

<sup>1043</sup> Conseil d'Etat, 4 /1 Sous-sections réunies, 22 novembre 1985, n° 41424 et 41254, publié au recueil Lebon. L'Etat a été mis en cause en tant que propriétaire du bâtiment pour n'avoir pas fait respecter les normes qui concernaient la construction d'un établissement scolaire. Il a été retenu « *que l'exécution même de la construction, l'État ayant la qualité de maître d'ouvrage délégué [...], a été déficiente ; que ces circonstances, qui résultent de négligences et d'imprudences graves des services administratifs responsables, sont constitutives de fautes ; que les défauts qui ont par suite entaché la construction du bâtiment ont facilité la propagation et le développement anormalement rapides de l'incendie et ont rendu impossible notamment l'évacuation [...] des victimes ; que les fautes relevées doivent dès lors être regardées comme ayant directement concouru au préjudice et sont de nature à engager la responsabilité de l'État.* »

En 1992, l'effondrement de la tribune du stade de Furiani <sup>(1044)</sup> a marqué la mémoire collective. Lors du procès deux après le drame, outre le maire et le préfet, deux sapeurs-pompiers préventionnistes se sont retrouvés sur le banc des accusés au tribunal administratif. D'autres acteurs publics de la sécurité ont été mis en cause lorsque l'affaire est passée au pénal.

Dans ce cas précis, des sapeurs-pompiers préventionnistes ont été mis en cause même si les juges ont émis des doutes quant à leurs compétences pour estimer la solidité de la structure. Ils ont pourtant été considérés co-responsables du drame car, comme l'a souligné le Colonel Marc Génovèse « *la référence aux autorités de police est essentielle, car dans l'esprit de la doctrine, comme dans celui des juges, les missions des services d'incendie sont complètement associées aux obligations pesant sur le maire.* » <sup>(1045)</sup>

Selon le réquisitoire du Procureur de la République de la Cour d'Appel de Bastia lors du procès du 13 décembre 1995, ces acteurs de la prévention ne sont, certes, pas des spécialistes de la construction, mais ils ont néanmoins une part de responsabilité : « *si la commission de sécurité n'a pas pour objectif d'apprécier la solidité, la résistance ou l'implantation au sol des établissements, elle doit toutefois s'assurer que les vérifications qui incombent au constructeur et à l'exploitant ont bien été effectuées.* » A l'opposé, le bâtonnier Mario Stasi <sup>(1046)</sup> affirme que « *les prévenus (sapeurs-pompiers) n'avaient pas d'obligation particulière* ». Ils ont « *obéi scrupuleusement aux instructions* » comme le précise la conclusion de sa « note en délibéré ».

A l'issue de chacun de ces drames, ce sont les retours d'expérience qui ont amené le législateur à apporter des modifications importantes aux textes réglementaires, pour préciser, par exemple, les caractéristiques des sorties de secours, la qualité des matériaux de construction et d'aménagement des ERP. Ont été aussi précisés les domaines d'incompétences des commissions de sécurité.

---

<sup>1044</sup> « Le 5 mai 1992, une tribune s'effondrait dans le stade de Bastia, faisant 18 morts et 2000 blessés. En 2012, les rescapés crient toujours à l'injustice, et regrettent l'absence de jour de mémoire.»  
Site : [http://www.francetvinfo.fr/sports/foot/vingt-ans-apres-furiani-la-douleur-des-victimes-en-est-restee-au-meme-stade\\_90567.html](http://www.francetvinfo.fr/sports/foot/vingt-ans-apres-furiani-la-douleur-des-victimes-en-est-restee-au-meme-stade_90567.html)

<sup>1045</sup> GENOVESE, Marc, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, Editions Papyrus, ENSOP, 2011, p. 46.

<sup>1046</sup> Magazine « Le sapeur-pompier » n° 83 de mai 1995, p. 284 et 285.

Il apparaît que l'analyse des incendies dramatiques concernant les ERP a été jusqu'au début de ce siècle la principale raison de l'évolution des textes en vigueur pour la sécurité. Ainsi, régulièrement, des dispositions administratives ou techniques se sont ajoutées aux précédentes mesures de sécurité dans les ERP. Elles ont répondu parfois à de nouveaux besoins de sécurité, exprimés par la société civile, l'Etat ou l'Union Européenne. Elles ont pu aussi chercher à résoudre des problèmes contemporains, méconnus jusqu'alors. Un exemple récent d'évolution est dû à l'impact de l'écologie, ainsi se sont multipliées des constructions thermo-isolantes en bois pour le respect de l'environnement. L'unification des règles concernant les performances au feu des éléments et des matériaux de construction entre les états membres de l'Union Européenne en est un autre exemple : des récentes normes européennes ont été intégrées dans les dispositions réglementaires françaises.

De nouvelles modifications s'imposent. Depuis peu, la multiplication d'événements terroristes menacent la sécurité des personnes présentes dans les lieux publics. La diversité des modes opératoires a amené l'Etat à prendre en considération les nouveaux problèmes qui se posent dorénavant. Toutefois, les diverses réponses réglementaires à apporter pour diminuer les risques potentiels d'attentats dans les ERP ou pour engager les citoyens dans des initiatives de sécurité civile et populaire passent par des changements du cadre légal existant, ce qui nécessite une modification des lois.

De ce fait, alors que l'évolution législative et réglementaire avait été permanente mais progressive dans une société en constante mutation, les gouvernants et le législateur sont à présent face à une situation d'urgence. La politique du tout Etat menée jusqu'à maintenant révèle aujourd'hui de nombreuses faiblesses dans l'éducation civique de la population qui ne connaît pas la conduite à tenir pour être acteurs de la protection civile. Elles sont des freins à une évolution radicale du droit opposable aux ERP. A ce titre, la gravité de cette mise en danger des personnes et l'importance des lieux où les risques sont potentiels entraînent une approche nouvelle de la sécurité. L'Etat doit l'engager, tout en sachant qu'il est impossible d'assurer la protection de tous les établissements recevant du public.

## **Section 1 : L'absence d'une culture citoyenne de la sécurité civile**

Pour les gouvernants, il existe un « droit fondamental à la sécurité » qui s'applique, entre autres, aux ERP. Il s'agit d'un droit régalién qui reste, selon certains philosophes, « *l'objet même de l'engagement en société.* »<sup>(1047)</sup>

Cependant, d'un point de vue pratique, l'absence d'une culture nationale de sécurité civile chez la majeure partie des citoyens est une faiblesse qui impacte le véritable exercice de la protection civile. Cette faille résulte du manque d'actions de sensibilisation et d'éducation menées sur une grande échelle et de façon répétitive auprès d'un large public pour lui apprendre la conduite à tenir en cas d'incendie, de panique ou d'accident. De plus, les méconnaissances des chefs d'établissements, qui, pour la plupart, ne font aucun effort pour maîtriser l'application des principes généraux de la sécurité dans les ERP, préfigurent leur mauvaise gestion face à un de ces aléas. De ce fait, de l'avis unanime de tous les acteurs de la prévention des risques dans les lieux publics, seule la mise en œuvre d'une réelle politique nationale de citoyenneté participative initiée par les pouvoirs publics peut pallier ces carences.

Une tentative pour y remédier a été faite, les décideurs publics ont voté la loi de modernisation de la sécurité civile en 2004<sup>(1048)</sup> mais elle n'a pas abouti. Les principales raisons de cet échec sont intrinsèques au droit. En effet, sans prévoir une aide financière, le législateur a fait appel au volontariat et, dans ce qui aurait dû être une cause nationale, il n'a même pas prévu un bilan quantitatif et qualitatif sur les résultats de son application.

Actuellement, les risques encourus par le public accueilli dans les ERP se sont multipliés. Tous les acteurs publics et privés de la prévention, y compris ceux des ministères en charge de la sécurité et de la défense, ont connaissance des menaces liées au terrorisme susceptibles de viser ces établissements. Les mesures de protection ne concernent plus uniquement les incendies, mais aussi les effets destructeurs et traumatisants d'une explosion

---

<sup>1047</sup> GAUCHET, Marcel, *La démocratie contre elle-même*, Gallimard, collection Tel, 2002, p. 215.

<sup>1048</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, p. 14626, texte n° 3, Article 3 : « *La politique de sécurité civile doit permettre de s'attaquer résolument aux risques en les anticipant davantage, de refonder la protection des populations et de mobiliser tous les moyens encourageant les solidarités.* »

ou d'une tuerie de masse. Elles impliquent de prévoir une assistance et des secours à apporter dans l'urgence à de nombreuses victimes, la gestion immédiate de l'événement pour éviter la panique, la prise en charge des victimes et leur suivi post traumatique ...

En l'état actuel du droit, il s'avère que les principes réglementaires de mise en sécurité des personnes sont devenus contradictoires. En effet, en fonction d'un événement et du lieu où il se déroule, l'évacuation du public qui prévaut en cas d'incendie dans la plupart des ERP et celle des travailleurs dans les bâtiments soumis au code du travail, est remplacée par leur confinement dans les bâtiments d'habitation collectifs ou dans les lieux publics, en cas d'attentats. Cependant, ce changement pose le problème de la diffusion des différents signaux sonores d'alarme générale que le législateur n'a pas réglementée.

Il s'agit donc d'éduquer correctement les Français sur les dangers encourus pour mieux s'en protéger dans une société devenue vulnérable. Il semble ainsi surprenant qu'avec les moyens modernes de communications existants, les pouvoirs publics n'aient pas engagé sur ces thèmes une campagne nationale d'éducation de la population. Par exemple, il n'existe pas sur les chaînes publiques d'émissions pour enseigner aux téléspectateurs la pratique du secourisme, les gestes qui sauvent ou l'utilisation des défibrillateurs cardiaques automatisés externes installés depuis 2010 dans les lieux publics <sup>(1049)</sup>, il n'y en a pas non plus sur les conséquences des dangers domestiques. Pourtant, tout cela devrait être connu de tout un chacun parce qu'il est essentiel, à tout âge, de savoir comment réagir quels que soient le lieu ou le moment. Sauf pour les bâtiments d'habitation, la formation des personnes n'est exigée par le législateur que pour les lieux de travail, les établissements recevant du public, les immeubles de grande hauteur et les installations classées pour la protection de l'environnement.

Cependant, la culture de la sécurité ne peut être efficace qu'avec l'expérience et le professionnalisme de tous les intervenants de la sécurité et la participation d'un large public. La culture de la prévention d'un risque et de la gestion d'un événement est basée sur l'ensemble de comportements à adopter face à un danger particulier.

---

<sup>1049</sup> Arrêté du 16 août 2010 fixant les modalités de signalisation des défibrillateurs cardiaques automatisés externes dans les lieux publics, Journal officiel n° 0202, 1 septembre 2010, p. 15964, texte n° 48.

Il faut constater, en effet, que la plupart des Français restent passifs, ne sachant comment assurer leur propre sécurité et, bien sûr, celle des autres lorsqu'elle est menacée. La récente loi de 2014 sur la modernisation de la sécurité civile <sup>(1050)</sup> a pour objectif d'inculquer une culture citoyenne de la sécurité à tous, pour leur permettre de gérer leur propre sécurité voire celle des autres, face à des risques liés aux incendies, aux accidents ou à d'autres situations dramatiques.

Cependant, malgré les risques et les menaces encourus, bien qu'ils aient promulgué cette loi en 2014, les gouvernants ne font pas le nécessaire pour dynamiser un engagement citoyen massif dans ce domaine. L'analyse de quelques points faibles relevant du contexte actuel d'insécurité fait ressortir que l'absence d'une généralisation de cette culture est aujourd'hui un handicap pour la société civile et pour l'Etat.

De plus, ne pas développer cette culture civique est juridiquement contraire à la loi du fait que la non-assistance à personne en danger engage la responsabilité pénale de celui qui n'interviendrait pas en voyant quelqu'un en péril. En ne changeant pas la législation, l'Etat engage sa propre responsabilité puisqu'il ne modifie pas la fonction de chef d'établissement, limite l'emploi des agents de sécurité et n'oblige pas la population à apprendre des exercices pratiques de sécurité civile.

### **Sous-section A) Le faible engagement participatif des citoyens**

En France comme dans beaucoup d'autres pays latins, pendant des décennies, les pouvoirs publics n'ont mené aucune action éducative auprès de la population pour enseigner les règles essentielles de la sécurité face aux multiples accidents dont elle peut être le témoin. Participer à la prévention des risques divers, savoir comment se déclare un incendie, en connaître les dangers et agir pour la sauvegarde des personnes et la protection des biens constituent le meilleur moyen pour faire diminuer le nombre de victimes dans les bâtiments d'habitation et les établissements recevant du public. C'est cette culture qui existe depuis

---

<sup>1050</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, p. 14626, texte n° 4 : « toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. En fonction des situations auxquelles elle est confrontée et dans la mesure de ses possibilités, elle veille à prévenir les services de secours et à prendre les premières dispositions nécessaires. »

longtemps dans les pays scandinaves et elle est maintenue dans le plus grand nombre des Etats sous l'impulsion des gouvernants.

Les Français ne semblent guère préoccupés par les problèmes de sécurité à l'inverse des citoyens d'autres pays pour qui c'est l'affaire de tous. C'est pourquoi, le modèle français de prévention des risques pratiqué dans les ERP se traduit par l'absence d'une implication des citoyens qui pourtant composent l'ensemble du public reçu. En ne les faisant pas participer, les gouvernants ont supprimé leur éducation civique. Cette ignorance se traduit par un manque d'actions spontanées d'assistance aux personnes en danger. Par exemple, dans des situations tragiques provoquées par un incendie, la panique domine et c'est un facteur d'aggravation, c'est « le chacun pour soi » qui augmente le nombre de victimes. Au contraire, l'entraide et la solidarité sont indispensables dans ces moments-là.

Les exploitants d'ERP jouent un rôle capital pour assurer la sécurité. Pour cela, ils doivent respecter plusieurs obligations, mais nombreux sont ceux qui les méconnaissent car il existe peu de documents rappelant leurs devoirs et leurs responsabilités dans ce domaine. Par ailleurs, les quelques textes mis à leur disposition sont pour la plupart complexes, trop techniques et spécialisés et de ce fait les exploitants renoncent à les consulter.

Malgré tout, pour veiller à la sécurité dans son établissement, l'exploitant est tenu d'assurer la formation de son personnel pour qu'il apprenne la conduite à tenir en cas d'incendie, en application de l'article MS 51 du code de la construction et de l'habitation<sup>(1051)</sup>. Cette obligation n'est pas toujours respectée comme l'a mis en évidence le sinistre de la clinique de Bruz. Faute de formation, le personnel ignorait qu'il fallait fermer les portes des locaux sinistrés pour limiter la propagation de l'incendie. De ce fait, la porte de la chambre où le feu avait pris naissance était restée ouverte, permettant ainsi son extension. Ce manque de formation du personnel peut être juridiquement reproché à un chef d'établissement. De même, lorsque des formations ciblées ne sont pas organisées régulièrement, sa responsabilité pénale est engagée. C'est pour ces motifs notamment que le responsable de la clinique a été condamné.

---

<sup>1051</sup> Article MS 51 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Des exercices d'instruction du personnel doivent être organisés sous la responsabilité de l'exploitant.* »



Il est temps pour les Français de suivre l'exemple du comportement citoyen des habitants des pays nordiques ou anglo-saxons. Il existe dans ces pays une véritable culture de la préparation aux risques et aux menaces et les formations pour assurer la protection, les secours et l'assistance des personnes ont démontré leur efficacité.

Au contraire, en l'état actuel du droit français, la circulaire du 26 mai 2015 relative aux orientations en matière de sécurité civile se révèle être trop tardive pour être efficace immédiatement. Elle reconnaît que « *la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile affichait un objectif ambitieux : faire de la sécurité civile l'affaire de tous, chaque citoyen devant y concourir par son comportement.* »

Une autre raison de cette inefficacité est que, depuis la mise en place de la réglementation dans les années 1940, « *les réglementations sont insuffisamment respectées* »<sup>(1052)</sup> par les exploitants tout autant que par les élus. Les visites périodiques de certains ERP mettent souvent en évidence les libertés prises par rapport à la réglementation, soit par méconnaissance, soit par refus délibéré de l'exploitant.

Vu l'importance des actions de citoyenneté indispensables pour assurer la sauvegarde des personnes en cas d'incendie, l'obligation d'une éducation civique pour tous entrerait dans le cadre des compétences de l'Union Européenne. En effet, la prévention et l'anticipation des risques que l'Union Européenne commence à mettre en place posent les bases d'un « modèle européen de sécurité ». Elle cherche à instaurer une politique de sécurité intérieure commune à tous les Etats membres par le biais des nouvelles technologies au service de la prévention.

Toutefois, un changement dans les mentalités apparaît en France. Les pouvoirs publics montrent une véritable volonté pour faire prendre conscience aux citoyens des risques potentiels encourus et pour leur donner les principes essentiels de sécurité. Ceci est d'ailleurs devenu nécessaire depuis que les risques et les menaces se multiplient.

---

<sup>1052</sup> Magazine « Soldats du feu » novembre 2006.

Dans ce but, la loi du 13 août 2004 <sup>(1053)</sup>, dans son article 5, dispose que « *toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile* » mais aucune explication ne précise sur quoi repose la participation citoyenne. Pour sa part, madame Jocelyne Cabanal de la Confédération Générale du Travail (CGT) la définit ainsi : « *la sécurité se construit sur la notion de bien commun, dont tous les citoyens doivent se sentir garants.* » <sup>(1054)</sup>

Pour que la sécurité soit garantie, il est indispensable de travailler au préalable sur la prévention et l'anticipation. Pour cela, l'Etat devrait développer une culture du risque adaptée aux divers drames potentiels et aux catastrophes humaines et naturelles. Il faudrait qu'elle devienne l'affaire de tous et qu'ainsi chacun sache comment assurer sa propre sécurité et celle des autres. En effet, c'est d'une part en donnant les moyens humains nécessaires pour assurer le suivi puis le contrôle de l'application d'un droit complexe, et d'autre part, en impliquant tous les citoyens que la sécurité pourrait être renforcée. Coexisteraient ainsi le modèle directif et le modèle libéral. Il serait d'ailleurs instructif de savoir sur quelle base, directive ou libérale, s'est appuyé le législateur européen pour édicter des normes visant à harmoniser les performances des produits et éléments de construction.

Les pays nordiques comme les pays anglo-saxons, ont instauré depuis longtemps une culture civique. Ainsi, une information sur la sécurité dans les établissements recevant du public est largement divulguée et presque tous les habitants connaissent comment se prémunir et assurer leur propre sécurité. Ce n'est pas le cas en France, comme dans beaucoup d'autres pays latins. Pour rectifier cette lacune, les acteurs de la sécurité français devraient utiliser des moyens modernes de communication, tels internet et le numérique, pour informer et tous les citoyens pourraient en prendre connaissance. Il faut souligner néanmoins qu'un effort a été fait dans ce sens avec l'organisation le 11 octobre 2016 du premier festival de la sécurité à Enghien-les-Bains <sup>(1055)</sup>.

---

<sup>1053</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, p. 14626, texte n° 4.

<sup>1054</sup> S'engager pour chacun agir pour tous, Article « Etat d'urgence, Euro 2016 : la sécurité, un défi citoyen. » publié le 10 juin 2016.

Site : [https://www.cfdt.fr/portail/protection-sociale/-/solidarites-asp\\_5043](https://www.cfdt.fr/portail/protection-sociale/-/solidarites-asp_5043)

<sup>1055</sup> Magazine « Préventica » n° 146 de mai 2016, p. 8.

L'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales ont remis un rapport conjoint en 2014 <sup>(1056)</sup> au Ministre de l'Intérieur. Ils mettaient en relief qu'un défi citoyen consisterait à développer une véritable culture de la prévention des risques compte tenu du fait que la législation n'agit que sur la mise en place de « *dispositifs matériels de sécurité* ». Le rapport mentionnait aussi qu'il est essentiel pour prévenir les dangers, « *de faire adopter des comportements réduisant les risques* ». <sup>(1057)</sup> Cette remarque est aujourd'hui valable pour ce qui concerne les menaces terroristes qui pèsent sur les ERP, comme l'est également la recommandation des rapporteurs portant sur l'accompagnement dans ce domaine des exploitants et des citoyens en les sensibilisant et les éduquant à la gestion des risques.

Il apparaît pour l'IGA-IGAS que « *la diffusion de la connaissance des risques est probablement plus efficace que la perfection réglementaire.* » Selon leur rapport, il est important aussi que soient développées des actions « *articulées entre le niveau national et le niveau local, en vue du développement d'une culture de la prévention des risques d'incendie.* » <sup>(1058)</sup>

Cet apprentissage aux conduites à tenir et au respect des règles de sécurité pourrait commencer dès l'école en apprenant aux enfants les gestes essentiels de secourisme mais aussi le comportement à avoir en cas de sinistre dans une habitation ou dans un ERP. La culture de la sécurité n'est efficace qu'avec l'expérience et la participation de tous les intervenants de la prévention ainsi que celle du public.

En effet, la culture de la prévention d'un risque est basée sur un ensemble de comportements qui soient adoptés et assimilés par tous. Pour enseigner la culture du risque, les collectivités territoriales pourraient faire appel plus fréquemment aux sapeurs-pompiers volontaires. Ils seraient « *investis à titre permanent de missions de sécurité civile* » et à ce titre, concourraient « *notamment aux actions de prévention, de prévision, de formation et aux opérations de secours que requiert, en toutes circonstances, la sauvegarde des personnes, des*

---

<sup>1056</sup> Rapport sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de l'Inspection Générale de l'Administration et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales de juin 2014.

<sup>1057</sup> Rapport sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de l'Inspection Générale de l'Administration et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales de juin 2014, p.75.

<sup>1058</sup> Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales de juin 2014, p. 76.

*biens et de l'environnement* » <sup>(1059)</sup>. Selon l'article L 723-4 du code de la sécurité intérieure (CSI), les sapeurs-pompiers volontaires participent aux missions de sécurité civile de toute nature. en conséquence, ils pourraient à leur tour former d'autres personnes qui auraient ainsi les connaissances nécessaires pour veiller à la sécurité des autres, notamment dans les ERP. Leur contribution porterait essentiellement sur le secourisme.

En plus des sapeurs-pompiers volontaires, les collectivités territoriales pourraient s'appuyer sur les jeunes sapeurs-pompiers (JSP) <sup>(1060)</sup> afin qu'ils transmettent leurs connaissances aux autres adolescents, dans leur lycée par exemple. Leur influence sur d'autres jeunes serait certainement grande car ils sont proches d'eux. De plus, leur nombre permettrait d'élargir l'enseignement de la prévention, en effet, selon le site des sapeurs-pompiers de France, il y a environ 28 000 JSP répartis sur le territoire national.

Il serait judicieux d'augmenter le nombre de sapeurs-pompiers volontaires en promouvant, par exemple, au niveau national, auprès des jeunes gens, les qualités de cet engagement. Il serait possible aussi d'impliquer les personnes ayant déjà la qualification d'agent d'un service de sécurité incendie et d'assistance à personnes (SSIAP). Ils mettraient au service de la population ce qu'ils pratiquent dans leur vie professionnelle, qu'ils exercent au sein des collectivités territoriales ou bien dans le privé. De cette manière, ces nombreux acteurs motivés pourraient devenir un nouveau maillon de la sécurité et servir de relais entre les autorités compétentes et les particuliers en vue d'améliorer les connaissances relevant de la sécurité

### **Sous-section B) La fonction de chef d'établissement**

Selon le code du travail, le chef d'établissement est responsable de la sécurité de son personnel <sup>(1061)</sup>. Il est au centre du système qui cherche à garantir sa sécurité. Le code de la construction et de l'habitation, quant à lui, lui impose d'assurer la formation de l'ensemble de

---

<sup>1059</sup> Article du décret n° 2013-412 du 17 mai 2013 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires, Journal officiel n° 0115 du 19 mai 2013, p. 8370, texte n° 9.

<sup>1060</sup> Arrêté du 8 octobre 2015 relatif aux jeunes sapeurs-pompiers, Journal officiel n° 0253 du 31 octobre 2015, p. 20401, texte n° 25.

<sup>1061</sup> Article R.4216-2 du code du travail : « *Les bâtiments et les locaux sont conçus et réalisés de manière à permettre en cas de sinistre : 1° L'évacuation rapide de la totalité des occupants ou leur évacuation différée, lorsque celle-ci est rendue nécessaire, dans des conditions de sécurité maximale ; 2° L'accès de l'extérieur et l'intervention des services de secours et de lutte contre l'incendie ; 3° La limitation de la propagation de l'incendie à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments.* »

ses employés sur la conduite à tenir en cas d'incendie ou d'un accident sur une personne <sup>(1062)</sup>. En effet, dans un établissement, le personnel doit concourir à une évacuation sûre et rapide des locaux <sup>(1063)</sup>.

Par ailleurs, le législateur impose au chef d'établissement de mettre en place des plans internes de formation. L'obligation de sécurité dans les ERP est, et reste toujours, sous la responsabilité principale de l'exploitant d'un ERP, il en est le garant.

Pendant la présence du public, l'article MS 52 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié dispose que « *l'exploitant ou son représentant doit se trouver dans l'établissement pour :*

- *décider des éventuelles premières mesures de sécurité ;*
- *assurer l'accès à tous les locaux communs ou recevant du public aux membres de la commission de sécurité lors des visites de sécurité en application de l'article R. 123-49 du code de la construction et de l'habitation ;*
- *assurer la mise à jour du registre de sécurité prévu à l'article R. 123-51 du code de la construction et de l'habitation. »*

Dans les établissements d'éveil, d'enseignement, de formation, les centres de vacances, et les centres de loisirs sans hébergement classés en type R <sup>(1064)</sup>, l'article R 421-10 du code de l'éducation <sup>(1065)</sup> investit directement le chef d'établissement d'une responsabilité entière

---

<sup>1062</sup> Article MS 51 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363: « *Des exercices d'instruction du personnel doivent être organisés sous la responsabilité de l'exploitant. La date de ceux-ci doit être portée sur le registre de sécurité de l'établissement.* »

<sup>1063</sup> Article R.123-4 du code de la construction et de l'habitation : « *Les bâtiments et les locaux où sont installés les établissements recevant du public doivent être construits de manière à permettre l'évacuation rapide et en bon ordre de la totalité des occupants Décret n°2009-1119 du 16 septembre 2009 « ou leur évacuation différée si celle-ci est rendue nécessaire.* ».

<sup>1064</sup> ERP de type R : Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement.

<sup>1065</sup> Article R. 421-10 du code de l'éducation, « *en qualité de représentant de l'Etat au sein de l'établissement, le chef d'établissement [...] prend toutes dispositions, en liaison avec les autorités administratives compétentes, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, l'hygiène et la salubrité de l'établissement* ». *Ainsi, le chef d'établissement est le garant de l'ordre public dans l'établissement. Il dispose d'une compétence générale en la matière qu'il exerce au nom et pour le compte de l'Etat, nonobstant les dispositions réglementaires particulières.* »

concernant le bon fonctionnement permanent de son établissement. Pour cela, par exemple, il est chargé d'organiser un exercice d'évacuation par trimestre <sup>(1066)</sup>.

Pour le législateur, l'implication des chefs d'établissements est capitale lorsqu'il s'agit d'ERP particuliers comme les établissements de soins <sup>(1067)</sup> ou les structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées. En effet, ces établissements ont des locaux à sommeil, ce qui présente des risques supplémentaires pour des personnes dépendantes <sup>(1068)</sup>.

Pour les seconder, les chefs d'établissements peuvent faire appel à des organismes privés qui leur proposent des missions de formation et d'assistance technique intégrant les impératifs des divers règlements de sécurité applicables à leur exploitation. Avec l'accord de l'exploitant qui en reste le responsable devant la loi <sup>(1069)</sup>, ces missions peuvent inclure également des mesures de sûreté, de sécurité du personnel, de sauvegarde du public et de protection des biens.

---

<sup>1066</sup> Article R 33 de l'arrêté du 4 juin 1982 modifié portant approbation des dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP types R et X), Journal officiel 7 juillet 1982, numéro complémentaire, p. 6434 : « *Des exercices pratiques d'évacuation doivent avoir lieu au cours de l'année scolaire ou universitaire ; lorsque l'établissement comporte des locaux réservés au sommeil, des exercices de nuit doivent également être organisés ; le premier exercice doit se dérouler durant le mois qui suit la rentrée. Ces exercices ont pour objectif d'entraîner les élèves et le personnel sur la conduite à tenir en cas d'incendie.* »

<sup>1067</sup> Article U 41 de l'arrêté du 10 décembre 2004 modifié portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type U), Journal officiel n° 18, 22 janvier 2005, p. 1179, texte n° 7 : « *Le chef d'établissement doit annexer au registre de sécurité un schéma d'organisation de la sécurité en cas d'incendie. Il devra, plus particulièrement, préciser les obligations définies à l'article U 47 ainsi que l'action du service de sécurité incendie prévu à l'article U 43, lors du déclenchement de l'alarme et de la confirmation d'un sinistre. Ce document est préparé par le chef de service de sécurité incendie, prévu à l'article MS 46 (§ 2), ou soumis à son avis lorsque son existence est imposée par les dispositions du présent chapitre. Il doit être tenu à jour.* »

<sup>1068</sup> Article J 39 de l'arrêté du 19 novembre 2001 modifié portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type J), Journal officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18 : « *§1. Tout le personnel de l'établissement doit être mis en garde contre les dangers que présente un incendie et être informé des consignes très précises en vue de limiter l'action du feu et d'assurer l'évacuation du public.*  
*§2. Des exercices pratiques, ayant pour objet d'instruire le personnel sur la conduite à tenir en cas d'incendie, doivent avoir lieu au moins une fois par semestre.* »

<sup>1069</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, installateurs et exploitants sont tenus, chacun en ce qui le concerne, de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les dispositions de la présente réglementation. A cet effet, ils font respectivement procéder pendant la construction et périodiquement en cours d'exploitation aux vérifications nécessaires par les organismes ou personnes agréés dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement.* »

A la suite des récents attentats et de la mise en place du plan Vigipirate, les responsables d'établissements, notamment scolaires, doivent prendre des mesures complémentaires pour lutter contre le terrorisme, comme le précise la circulaire interministérielle de 2006 <sup>(1070)</sup> « *les autorités académiques inciteront les chefs d'établissements dans lesquels les actes de violences sont très fréquents à demander la mise en place d'un tel dispositif.* »

Toujours dans ce contexte de post-attentats et d'état d'urgence, les collectivités territoriales interviennent, elles aussi, pour augmenter la sécurité des ERP publics. Ainsi, elles font installer, à l'entrée des ERP, des moyens de prévention supplémentaires comme des portails sécurisés nécessitant l'obligation de porter un badge pour accéder aux locaux, des portiques détecteurs de métaux aux entrées. L'ensemble des mesures de protection sont placées sous la surveillance de vigiles. En complément, des consignes spécifiques pour le personnel de l'ERP sont affichées de façon bien visible en différents points particulièrement fréquentés.

D'une manière générale, les chefs d'établissements doivent connaître et évaluer les risques, pour le public reçu, propres à l'activité pratiquée. En l'état actuel du droit applicable, ils sont les garants de la bonne marche et de la pérennité de leur établissement concernant sa sécurité et sa sûreté. De ce fait, ils sont tenus d'élaborer des consignes à appliquer et de les porter à la connaissance du public en les affichant à proximité des plans d'évacuation de leur établissement.

En outre, pour faire face aux violences et actes de malveillance qui augmentent au sein de certains établissements depuis plus de vingt ans, l'exploitant doit aussi prévoir des moyens humains et techniques de surveillance pour lutter contre ces troubles. Quoiqu'indispensables, ces mesures ont un coût budgétaire important pour les maîtres d'ouvrage et les municipalités, surtout si ce sont des petites communes.

---

<sup>1070</sup> Circulaire n° 2006-125 du 16 août 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la violence en milieu scolaire, Journal officiel du 31 août 2006, n° 31.

Les chefs d'établissement peuvent confier ces missions à des entreprises de sécurité privée externes à l'ERP. Quoi qu'il en soit, depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 11 décembre 2009 <sup>(1071)</sup>, s'ils exploitent des établissements classés en 1<sup>ère</sup> catégorie, ils doivent mettre en place un service interne de sécurité incendie et d'assistance à personnes (SSIAP) spécifique, les agents de ce service ne peuvent pas être détournés des missions de prévention contre les risques d'incendie qui leur incombent. Pour la sûreté des établissements, les missions sont confiées à l'effectif des SSIAP excédentaires.

L'implication des exploitants d'ERP est de plus en plus compliquée à cause des multiples risques et menaces auxquels ils sont susceptibles d'être confrontés. Ainsi, pour pallier tout danger, ils sont tenus de faire assurer la maintenance des installations techniques de l'ERP et régulièrement la vérification de leur bon fonctionnement par des spécialistes. En plus, certains d'entre eux, comme les établissements scolaires, sont tenus d'élaborer et mettre en place des plans spécifiques comme « le plan particulier de mise en sécurité (PPMS) <sup>(1072)</sup> des élèves » en cas d'accidents naturels ou d'actes de malveillance. Cependant, malgré leurs efforts, en cas de problème, ils voient leur responsabilité civile et / ou pénale engagée.

Toutefois, cette responsabilité n'est engagée que dans le cas d'une faute pouvant être dérogée du service et de sa responsabilité civile, en cas d'incendie. La faute doit être prouvée par les tiers. En effet, l'article 1384 alinéa 2 du code civil définit les responsabilités : « *On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde* ».

---

<sup>1071</sup> Arrêté du 11 décembre 2009 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 0039, 16 février 2010, p. 2872, texte n° 9. Il modifie les articles MS 45, 46 et 48 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié.

<sup>1072</sup> Circulaire n° 2002-119 relative à l'élaboration d'un plan particulier de mise en sûreté face aux risques majeurs du 29 mai 2002, C. n° 2002-119 du 29-5-2002 (NOR : MENE0201079C).



Il est évident que la faute pénale ne peut être par nature que personnelle. Néanmoins, elle peut être commise de façon délibérée ou involontaire. Dans ce cas, la loi prévoit que ces infractions non intentionnelles sont le résultat soit d'un manquement à une obligation, soit d'une imprudence, soit d'une négligence <sup>(1073)</sup>. L'exploitant reste toutefois responsable, un avis du Conseil d'Etat précisant que « *la responsabilité du maire, même en cas de faute lourde, n'est pas un facteur qui conduirait à supprimer ou à diminuer la responsabilité de l'exploitant.* » <sup>(1074)</sup>

Les exploitants et les divers intervenants devraient être mieux formés. Il serait ainsi utile que les sapeurs-pompiers professionnels en relation avec les responsables pédagogiques de l'Ecole nationale des sous-officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) se concertent pour renforcer leur formation. C'est d'ailleurs ce qu'ont recommandé l'IGA et l'IGAS <sup>(1075)</sup> dans leur rapport de juin 2014. De nouvelles formations ayant pour thème les « *risques de vulnérabilité incendie* » des ERP pourraient ainsi être instaurées et développées en partenariat avec les organismes agréés, y compris les compagnies d'assurances.

De nombreux intervenants participent à la sécurité des ERP et peuvent tous voir leur responsabilité engagée. Ainsi, les élus des collectivités territoriales en tant que personne morale (comme les chefs d'établissements en leur nom propre) sont reconnus responsables juridiquement si la sécurité n'a pas été bien assurée dans les ERP. Pour éviter cela, il ne faut pas improviser mais étudier la mise en place d'actions de prévention selon la connaissance des risques encourus en cas d'éclosion d'un incendie ou d'autres menaces. C'est le point crucial de la sécurité, mais les commissions de sécurité constatent que c'est cette prévention qui est le plus souvent négligée.

Dans ce domaine, l'implication et les compétences humaines sont les facteurs fondamentaux pour assurer la sécurité des ERP. Il en est de même quand il s'agit de définir des moyens matériels et humains adéquats à mettre en place selon des plans d'application préétablis, approuvés et connus des employés impliqués. Pour y parvenir, il est

---

<sup>1073</sup> Loi n° 96-393 du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, Journal officiel n° 112 du 14 mai 1996, p. 7211.

<sup>1074</sup> Conseil d'Etat, section, 7 mars 1980, SARL « Cinq à sept », requête numéro 03473 à la suite de l'incendie du dancing de ce nom le 1<sup>er</sup> novembre 1970 qui fit 146 morts.

<sup>1075</sup> Rapport sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de l'Inspection Générale de l'Administration et de l'Inspection Générale des Affaires Sociales de juin 2014.

impératif de renforcer le dialogue, la cohésion, la complémentarité entre le personnel et le chef d'établissement pour améliorer la sécurité des personnes et l'efficacité tout en protégeant un outil de travail.

Pour améliorer la connaissance et la prise en compte des dangers qui peuvent menacer les personnes dans les ERP, les acteurs de la Direction Générale de la Sécurité Civile devraient élaborer des plans d'actions apportant des réponses précises aux différents risques répertoriés. Ce travail serait fait au niveau national mais serait diffusé dans tous les départements, sous le contrôle des préfets. Son efficacité serait certaine, d'ailleurs, les Etudes de Sécurité et de Sûreté Publique (ESSP) <sup>(1076)</sup> existent déjà pour les ERP et elles ont montré leur utilité. Cette mesure devrait être étendue à tous les lieux publics vulnérables.

### **Sous-section C) La place des agents du service de sécurité incendie**

Dans un établissement recevant du public, en application du code de la construction et de l'habitation, la surveillance doit être assurée pendant les heures d'ouverture par un service de sécurité incendie <sup>(1077)</sup>.

La législation définit le service de sécurité incendie à prévoir au regard du classement des établissements. Ainsi, il est différent pour chacun en fonction de l'activité exercée, du nombre théorique de personnes reçues et des caractéristiques particulières du bâtiment. Selon le code de la construction et de l'habitation, la composition de ce service peut s'établir de :  
« façon suivante :

- *des personnes désignées par l'exploitant et entraînées à la manœuvre des moyens de secours contre l'incendie et à l'évacuation du public ;*

---

<sup>1076</sup> « En application de l'article 14 de la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance modifiant l'article L 111-3-1 du code de l'urbanisme traduit dans un décret publié en août 2007, il est obligatoire de mener une étude de sécurité et de sûreté publique (ESSP) préalable sur des projets à partir de certains seuils de taille et de démographie, et depuis 2011 sur les gros projets ANRU. L'objectif est d'inciter les aménageurs à prendre en compte la sécurité dans la conception du projet, en s'appuyant sur tous les acteurs concernés. »

<sup>1077</sup> Source : Club Prévention sécurité. Article de Sabine BLANC publié le 27 janvier 2014.  
Article R.123-11 du code de la construction et de l'habitation : « L'établissement doit être doté de dispositifs d'alarme et d'avertissement, **d'un service de surveillance** et de moyens de secours contre l'incendie appropriés aux risques. »

- des agents de sécurité-incendie dont la qualification est définie à l'article MS 48 <sup>(1078)</sup> ;
- des sapeurs-pompiers d'un service public de secours et de lutte contre l'incendie ;
- par la combinaison de ces différentes possibilités, déterminée après avis de la commission compétente. » <sup>(1079)</sup>

Lorsque le service de sécurité incendie se compose de personnes qualifiées « agents du service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes » (SSIAP) <sup>(1080)</sup>, l'effectif doit être au minimum de trois personnes (dont un chef d'équipe) présentes simultanément. Cependant, malgré leurs responsabilités engagées dans l'exercice de plusieurs missions, ces agents de sécurité ainsi qualifiés ne peuvent prétendre à une carte professionnelle. <sup>(1081)</sup> Actuellement, cette absence de reconnaissance administrative est considérée comme une véritable erreur relevant du législateur, mais celui-ci argue que ces agents du secteur privé exercent sans faire l'objet d'une enquête de bonne moralité.

Pourtant, de jour comme de nuit, ces agents de sécurité exercent la surveillance et peuvent accéder à tous les locaux d'un ERP. Ils interviennent indifféremment en assurant des rondes au cours desquelles ils contrôlent le bon fonctionnement des installations techniques et du matériel, ce qui concourt à la sécurité d'un lieu et à la sauvegarde des personnes. Ils recensent les dysfonctionnements et font procéder aux remises en état. En cas de malaise d'une personne ou lors d'un incendie, ils alertent les autres agents de l'équipe interne et

---

<sup>1078</sup> Article M 48 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *Formation et qualification du personnel du service de sécurité incendie § 1. Les personnes désignées par l'exploitant, mentionnées au paragraphe 1.a de l'article MS 46 pour assurer la sécurité contre l'incendie, doivent avoir reçu une formation conduite à l'initiative et sous la responsabilité de l'exploitant. § 2. La qualification professionnelle des agents de sécurité incendie (chef du service, chef d'équipe et agents de sécurité) mentionnés au paragraphe 1b de l'article MS 46, doit être vérifiée dans les conditions définies par arrêté ministériel. § 3. Le contrôle de l'instruction du service de sécurité incendie est assuré par les commissions de sécurité lors des visites qu'elles effectuent dans les établissements.* »

<sup>1079</sup> Article MS 46 §1 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales de sécurité contre les risques d'incendie applicables dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

<sup>1080</sup> Arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, Journal officiel n° 121, 26 mai 2005, p. 9074, texte n° 10.

<sup>1081</sup> Décret n° 2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, Journal officiel n° 0035, 11 février 2009, p. 2424, texte n° 31.

demandent le renfort des secours extérieurs. Ils mettent en pratique leurs connaissances pour lutter contre un incendie et porter secours puis ils guident et assistent les intervenants sapeurs-pompiers, ceux du service d'aide médicale urgente (SAMU) ou les policiers ...

Ils assument en outre un travail administratif important en rédigeant des documents tels que des mains courantes, des rapports, procès-verbaux, comptes rendus d'accident. Ils doivent aussi noter les allées et venues de certaines personnes, les interventions des techniciens compétents, les heures d'appel et d'arrivée des secours extérieurs, les incidents qui surviennent ... Les documents établis ont une valeur très importante, puisqu'ils peuvent être utilisés lors d'enquêtes judiciaires ou par un tribunal.

L'article MS 46 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales de sécurité contre les risques d'incendie applicables dans les établissements recevant du public, concernant cette seule sécurité dans un établissement, précise les missions de ce service :

- *De connaître et de faire appliquer les consignes en cas d'incendie, notamment pour ce qui concerne les dispositions mises en œuvre pour l'évacuation des personnes en situation de handicap ;*
- *De prendre éventuellement, sous l'autorité de l'exploitant, les premières mesures de sécurité ;*
- *D'assurer la vacuité et la permanence des cheminements d'évacuation jusqu'à la voie publique ;*
- *De diriger les secours en attendant l'arrivée des sapeurs-pompiers, puis de se mettre à la disposition du chef de détachement d'intervention des sapeurs-pompiers ;*
- *De veiller au bon fonctionnement du matériel et des équipements de protection contre l'incendie, d'en effectuer ou de faire effectuer les essais et l'entretien (moyens de secours du présent chapitre, dispositif de fermeture des portes, de désenfumage, d'éclairage de sécurité, groupes moteurs thermiques-générateurs, etc) ;*
- *D'organiser des rondes pour prévenir et détecter les risques d'incendie et de panique, y compris dans les locaux non occupés. »*

Aujourd'hui, pour assurer des missions de sécurité sous-entendant la sûreté des lieux, il n'est plus question de vigiles, mais d'agents de prévention ou de sécurité. Cet emploi regroupe plusieurs métiers : agent de sécurité, agent rondier, agent cynophile, opérateur de télésurveillance, inspecteur de magasin ...

En l'état actuel du droit, le cadre d'emploi des activités de ces agents de sécurité est régi par les articles 1 et 2 de la loi du 12 juillet 1983 <sup>(1082)</sup>. Les services de l'Etat <sup>(1083)</sup> imposent aux sociétés privées un contrôle administratif et une grande distinction est établie entre les policiers, les gendarmes et ces agents. En effet, le code de procédure pénale ne reconnaît pas le pouvoir coercitif des agents de sécurité.

A ce titre, à l'exception de ceux dont la loi dispose qu'ils sont autorisés à être armés, les acteurs de la sécurité privée ne peuvent acquérir, détenir, transporter ni porter une arme dans l'exercice de leur mission. Il leur est interdit, dans leur rapport avec tout client, de laisser supposer qu'ils sont porteurs d'armes, de quelque catégorie qu'elles soient, lors de l'exécution des prestations.

Pour tenir compte des « agents de sécurité incendie », cette loi de 1983 qui n'était pas exhaustive a été complétée par la circulaire du 3 septembre 1991 <sup>(1084)</sup>. Ce texte instaure le Certificat de qualification professionnelle (CQP) pour tous les agents qui assurent des missions de sécurité et de prévention privées. C'est cette qualification CQP qui autorise à présent un agent de sécurité à détenir une carte professionnelle <sup>(1085)</sup>.

---

<sup>1082</sup> Loi n° 82-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité, Journal officiel du 13 juillet 1983, p. 2155.

<sup>1083</sup> Article L.616-1 du code de la sécurité intérieure : « *Sans préjudice des dispositions de l'article L.634-1 les commissaires de police, les officiers de police et les officiers et sous-officiers de la gendarmerie nationale assurent, pour le compte de l'autorité administrative, le contrôle des personnes exerçant une activité mentionnée à l'article L.611-1 (...). En présence de l'occupant des lieux ou de son représentant, ils peuvent, entre 8 heures et 20 heures, accéder aux locaux dans lesquels est habituellement exercée une activité mentionnée à l'article L. 611-1 ; ils peuvent également y accéder à tout moment lorsque l'exercice de cette activité est en cours. Ils ne peuvent accéder à ceux de ces locaux qui servent de domicile. Un compte rendu de visite est établi, dont une copie est remise immédiatement au responsable de l'entreprise, et adressé au représentant de l'Etat dans le département ou, à Paris, au préfet de police, ainsi qu'à la commission régionale d'agrément et de contrôle.* »

<sup>1084</sup> Circulaire du 3 septembre 1991, NOR : INTD9100184C.

<sup>1085</sup> Décret n° 2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, Journal officiel n° 0035, 11 février 2009, p. 2424, texte n° 31.

Le décret du 9 mars 2009 <sup>(1086)</sup> dans son article 1 réglemente cette profession. Il exige que l'agent possède un Certificat de qualification professionnelle (CQP) pour exercer une mission de gardiennage ou de surveillance. Ce certificat est délivré après une demande adressée au préfet qui la transmet au Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS). Avant délivrance, des enquêtes administratives sont effectuées. Ce certificat est ensuite délivré par le préfet « *sous la forme dématérialisée d'un numéro d'enregistrement par l'un des préfets de département de la région dans laquelle le demandeur a son domicile* » <sup>(1087)</sup>. L'article 2 dispose qu'il a « *une durée de validité de 5 ans* »

En complément, depuis avril 2017 compte tenu que « *les agents de sécurité privée assurent l'exercice d'une mission « sensible »* » <sup>(1088)</sup>, un autre service à compétence nationale intervient en amont de la délivrance du certificat. Dénommé « Service National des Enquêtes Administratives de Sécurité » <sup>(1089)</sup>, il vérifie la probité des agents, puisqu'ils sont susceptibles d'être employés sur des sites classés sensibles.

Pour renforcer l'impact de cette profession, à la suite de la publication au Journal officiel du décret du 6 septembre 2005 <sup>(1090)</sup>, le 4 mai 2006, par décision de la Commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation professionnelle des entreprises de prévention et de sécurité, il a été créé pour une durée de cinq ans le Certificat de qualification professionnelle - Agent de prévention et de sécurité (CQP-APS).

---

<sup>1086</sup> Décret n° 2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, Journal officiel n° 0035 du 11 février 2009, p. 2424, texte n° 31.

<sup>1087</sup> Article 1<sup>er</sup>, chapitre I du décret n° 2009-137 du 9 février 2009 relatif à la carte professionnelle, à l'autorisation préalable et à l'autorisation provisoire des salariés participant aux activités privées de sécurité définies à l'article 1er de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983, « Dispositions relatives à la carte professionnelle », Journal officiel n° 0035, 11 février 2009, p. 2424, texte n° 31.

<sup>1088</sup> Article du 29 avril 2017 « Plan social au CNAPS ? Création d'un service national des enquêtes administratives de sécurité. »  
Source : Le blog de la sécurité privée.

<sup>1089</sup> Décret n° 2017-668 du 27 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes administratives de sécurité », Journal officiel n° 0101, 29 avril 2017, texte n° 41.

<sup>1090</sup> Décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes, Journal officiel n° 210 du 9 septembre 2005, p. 14631, texte n° 4.

Renouvelé ensuite par l'arrêté du 3 août 2007 <sup>(1091)</sup> et celui du 6 octobre 2011 <sup>(1092)</sup>, ce certificat d'aptitude professionnelle (CQP-APS) assure aux salariés la reconnaissance d'une qualification professionnelle pour une branche donnée qui est la sécurité privée, notamment dans les domaines de la surveillance, de la sécurité technique et incendie et également dans le contrôle des accès d'un bâtiment.

En complément et pour donner plus de compétences aux agents de la sécurité privée face aux nouveaux actes malveillants, le législateur a promulgué la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance <sup>(1093)</sup>.

Il faut noter que, dans les ERP, le rôle des agents de sécurité est mal compris par le public. En effet, pour la plupart des personnes, ces employés disposent d'une double qualification : agent du service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes (SSIAP) <sup>(1094)</sup> et, titulaire du Certificat de qualification professionnelle (CQP), agent chargé des missions de prévention des actes intentionnels, tels que le vol ou la malveillance. Les agents ayant ces deux qualifications peuvent les exercer dans les ERP et les Immeubles de Grande Hauteur. A ce titre, ils sont susceptibles d'accomplir indifféremment deux missions distinctes de sécurité-incendie et sûreté. Ce sont des agents privés, néanmoins ils sont encore souvent confondus avec les agents publics à cause de leur tenue vestimentaire, de leur attitude générale et de leurs interventions, bien que la circulaire du ministère de l'Intérieur du 12 août 2015 <sup>(1095)</sup> ait levé toute ambiguïté pour qu'on ne les confonde pas.

---

<sup>1091</sup> Arrêté du 3 août 2007 relatif à l'agrément prévu à l'article 1er du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 modifié pris pour l'application de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de sécurité et relatif à l'aptitude professionnelle des dirigeants et des salariés des entreprises exerçant des activités de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes. Journal officiel n° 182 du 8 août 2007, p. 13261, texte n° 10.

<sup>1092</sup> Arrêté du 6 octobre 2011 portant renouvellement d'un agrément d'un certificat de qualification professionnelle prévu à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2005-1122 du 6 septembre 2005 relatif à l'aptitude professionnelle des personnes exerçant une activité de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection physique des personnes, Journal officiel n° 0237 du 12 octobre 2011, p. 17160, texte n° 19.

<sup>1093</sup> Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, Journal officiel n° 0056 du 7 mars 2007, p. 4297, texte n° 1.

<sup>1094</sup> Arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, Journal officiel n° 121, 26 mai 2005, p. 9074, texte n° 10.

<sup>1095</sup> Circulaire du ministère de l'Intérieur relatif à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité-incendie par des agents doublement qualifiés, 12 août 2015.

L'Association nationale des métiers de la sécurité privée (ADMS) reconnaît que « *ce qui peut être effectivement mal perçu, c'est qu'un SSIAP soit affecté sur une mission de sécurité privée dans laquelle il ne mettrait pas en pratique ses connaissances, mais cela n'enlève pas les connaissances indispensables qu'il doit avoir dans le cadre d'une mission incendie.* »<sup>(1096)</sup>

Cette confusion ne serait pas possible si la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 avait été bien appliquée. En effet, son article 3 dispose qu'afin « *d'éviter toute confusion avec un service public ... les entreprises régies par la présente loi doivent faire mention de leur caractère privé* ».

De plus, elle dispose que « *les agents exerçant une activité mentionnée au 1° de l'article L 611-1 doivent porter, dans l'exercice de leurs fonctions, une tenue particulière. Celle-ci ne doit entraîner aucune confusion avec les tenues des agents des services publics, notamment de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes, des polices municipales et des services de secours.* » En outre, sur cette tenue, deux signes distinctifs doivent visiblement les différencier des forces publiques de sécurité.

La circulaire du 12 août 2015<sup>(1097)</sup> précise que, pour exercer, les agents de sécurité doivent « *justifier soit d'un titre ou d'une certification professionnel (CQP) en matière de sécurité privée ainsi que d'un diplôme SSIAP* ». Le contrat de travail de l'agent doit spécifier qu'il est chargé de ces deux activités, si l'employeur souhaite les lui voir exercer.

Cependant, lorsqu'un agent en fonction ne possède pas ou n'a pas fait renouveler sa carte professionnelle, l'employeur peut continuer à l'employer mais exclusivement sur un poste de SSIAP. Il y a là une incohérence car l'employeur n'a pas la possibilité de vérifier si l'agent a engagé les démarches de renouvellement de sa carte professionnelle. Quant à l'agent, pénalement il n'a pas l'obligation de le faire. Donc, l'employeur ignore si les agents disposent d'une carte en cours de validité ou s'ils ont fait l'objet d'une condamnation qui entraînerait la résiliation de leur carte professionnelle. Ces incertitudes graves sont engendrées par une instabilité juridique.

---

<sup>1096</sup> Circulaire du 12 août 2015 relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité-incendie par des agents doublement qualifiés.

<sup>1097</sup> Circulaire du 12 août 2015 relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité-incendie par des agents doublement qualifiés.



Toutefois, selon l'article L.617-7 du code de la sécurité intérieure, lorsqu'un employeur passe outre le respect de ses obligations, il peut être sanctionné, car « *Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende :*

- *1° Le fait d'employer une personne non titulaire de la carte professionnelle mentionnée à l'article L 612-20 en vue de la faire participer à l'une des activités mentionnées à l'article L 611-1 ;*
- *2° Le fait de sous-traiter l'exercice d'une activité mentionnée à l'article L. 611-1 à une entreprise employant des personnes dépourvues de la carte professionnelle mentionnée à l'article L. 612-20. »*

Ces mesures d'encadrement de l'emploi des agents de sécurité et les sanctions à l'encontre des employeurs restent inefficaces car l'administration n'exerce aucun contrôle.

Il est évident qu'aujourd'hui, face au besoin de sécuriser les lieux recevant du public, sans possibilité d'obtenir une carte professionnelle, la qualification d'agent SSIAP ne peut plus constituer un métier de la sécurité à part entière. Cependant, la législation contre les risques d'incendie et de panique applicable aux ERP mentionne que, lorsque le règlement de sécurité impose la présence d'agents de sécurité incendie <sup>(1098)</sup>, ce sont des agents qualifiés SSIAP <sup>(1099)</sup> qui doivent être de service au Poste de sécurité (PS).

---

<sup>1098</sup> Article U 43 §1 de l'arrêté du 10 décembre 2004 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel n° 18, 22 janvier 2005, p. 1179, texte n° 7 : « *En application des articles MS 45 et MS 46, la surveillance des bâtiments doit être assurée :*

- a) *Par des agents de sécurité, dans les établissements classés en 1<sup>er</sup> catégorie. En aggravation des dispositions de l'article GN 10, cette obligation est applicable aux établissements existants non modifiés et devra dans ce cas être mise en œuvre avant le 31 décembre 2009.*
- b) *Par des employés spécialement désignés et entraînés à la mise en œuvre des moyens de secours dans les établissements de 2<sup>e</sup> catégorie. Le nombre de ces personnes devra être, en permanence, d'un minimum de 3. L'employé chargé de surveiller le système de sécurité incendie devra être titulaire du diplôme d'agent de sécurité incendie. »*

<sup>1099</sup> Article 29 de l'arrêté du 22 décembre 1981 portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type M), Journal officiel du 2 février 1982, numéro complémentaire, p. 1255 :

«*§1 Dans les établissements comportant un ou deux niveaux de vente, dont un rez-de-chaussée, où l'effectif du public reçu est supérieur à 6000 personnes, et dans les établissements comportant plus de deux niveaux de vente où l'effectif du public reçu est supérieur à 4000 personnes, la surveillance de l'établissement doit être assurée par des agents de sécurité incendie dans les conditions fixées par l'article MS46.*

§2 *Le nombre d'agents de sécurité incendie prévu à l'article MS46 doit être majoré d'une unité à partir de 6000 personnes par fraction supplémentaire de 3000 personnes. »*

La disparition progressive de ce métier est engagée par le législateur. Elle se confirme avec l'entrée en vigueur la circulaire du 12 août 2015 qui assouplit les règles d'emploi d'agents doublement qualifiés, sécurité incendie (SSIAP) et sécurité privée, dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur. Ce texte « *incite les commissions de sécurité à appliquer des dérogations sur l'application du MS 46 pour les agents de sécurité incendie en sus de ceux qui ne doivent pas être détournés des missions de sécurité incendie* »<sup>(1100)</sup>.

L'article MS 46 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié mentionne notamment « *qu'au moins un agent SSIAP 1 et un chef d'équipe SSIAP 2 ne peuvent être distraits de leur mission spécifique de sécurité incendie* »<sup>(1101)</sup>. De ce fait, au-delà de cet effectif, conformément à l'article 1.3.1 de cette circulaire, par le biais d'une dérogation, les agents doublement qualifiés peuvent faire de la sécurité privée, et non plus uniquement de la maintenance technique. Compte tenu de ses retombées financières pour les employeurs, cette mesure était très attendue par la profession.

De plus, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'arrêté du 24 octobre 2016 a apporté une modification au règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique. Avec ce texte ce sont au minimum 4 à 8 emplois d'agents de sécurité incendie SSIAP qui sont supprimés par IGH.

---

<sup>1100</sup> Circulaire du 12 août 2015 relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité incendie par des agents doublement qualifiés, 12 août 2015.

<sup>1101</sup> Article MS 46 §1 3<sup>ème</sup> alinéa de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation du règlement de sécurité contre l'incendie dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

En effet, soumis jusqu'alors à l'article GH 62 <sup>(1102)</sup>, désormais le nombre de SSIAP est fixé en fonction de l'occupation ou pas de l'immeuble, sans tenir compte de la surface des niveaux de l'IGH <sup>(1103)</sup>. Ainsi, la nuit, le week-end, les jours fériés ou les périodes de fermeture, un simple veilleur de nuit-agent de sécurité privée suffit. De plus, les nouvelles dispositions réglementaires autorisent que les agents assurent simultanément la surveillance de plusieurs immeubles de bureaux depuis un poste de sécurité mutualisé.

D'autre part, pour répondre aux fortes demandes, c'est le métier « d'agent de sécurité de l'événementiel » qui l'emporte sur celui des SSIAP. Le Certificat de Qualification Professionnelle (CQP) d'Agent de Prévention en Événementiel (APE) <sup>(1104)</sup> permet à son détenteur d'assurer l'accueil, la sécurité des spectateurs et le bon usage d'un lieu, lors de manifestations sportives ou culturelles par une surveillance appropriée. Les fonctions principales de ce métier sont :

- L'accueil du public en témoignant d'une relation de qualité ;
- la prévention et la dissuasion des actes malveillants au titre de la sûreté ;
- l'intervention en situation d'urgence ;
- l'assistance aux personnes par les premiers secours.

---

<sup>1102</sup> Article GH 62 de l'arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique, Journal officiel n° 0015, 18 janvier 2012, p. 946, texte n° 19 - « *Le service de sécurité incendie et d'assistance à personnes des immeubles de classe GH W1 ou GH W2 comprend, sous la direction du chef de sécurité incendie de l'immeuble :*

a) *Un service central de sécurité incendie dont la composition est fixée comme suit en fonction de la classe de l'immeuble :*

- *GH W1 inférieur ou égal à 750 m2 : deux agents de sécurité en permanence, dont un chef d'équipe ;*
- *GH W1 de plus de 750 m2 :*
  - *en période d'occupation de l'immeuble : trois agents de sécurité en permanence dont un chef d'équipe ;*
  - *en période de non-occupation : deux agents de sécurité en permanence dont un chef d'équipe ;*
- *GH W2 : trois agents de sécurité en permanence dont un chef d'équipe. Toutefois, après avis de la commission de sécurité, cet effectif peut être ramené à deux agents de sécurité en période de non-occupation. »*

<sup>1103</sup> Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique, Journal officiel n° 0015, 18 janvier 2012, p. 946, texte n° 19: « *Le service de sécurité incendie et d'assistance à personnes des immeubles de classe GH W1 ou GH W2 comprend, sous la direction du chef de sécurité incendie de l'immeuble :*

a) *Un service central de sécurité incendie dont la composition est fixée comme suit en fonction de la classe de l'immeuble :*

*GH W1 :*

- *en période d'occupation de l'immeuble : un chef d'équipe ;*
- *en période de non-occupation et en dérogation aux dispositions de l'article GH 62 : une personne connaissant parfaitement les consignes et leur application. »*

*GH W2 :* *trois agents de sécurité en permanence dont un chef d'équipe. Toutefois, après avis de la commission de sécurité, cet effectif peut être ramené à deux agents de sécurité en période de non-occupation. »*

<sup>1104</sup> Arrêté du 26 mai 2016 portant enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles, Journal officiel n° 0131, 7 juin 2016, texte n°15.

Afin de pouvoir exercer son métier d'agent d'accueil, de sécurité de l'événementiel ou de « stadier » en conformité avec la loi, la personne en poste doit avoir suivi une formation plus qualifiante et plus longue que pour le CQP-APS. Au final, elle doit disposer de :

- l'agrément des agents de sécurité pour la palpation de sécurité, l'inspection visuelle et la fouille des bagages à main selon les dispositions du décret n° 2005-307 du 24 mars 2005 ;
- la preuve de son aptitude professionnelle par une certification reconnue par le décret n° 2007-1181 du 03 août 2007 ;
- la carte professionnelle, l'autorisation préalable et l'autorisation provisoire des employés salariés d'entreprises privées de sécurité prévus par le décret n° 2009-137 du 09 février 2009 ;
- l'attestation « Prévention secours civique de niveau 1 » ;
- le bulletin B2 du casier judiciaire vierge.

Il est bien évident que les entreprises de sécurité prestataires de services et leurs dirigeants qui engagent des agents de sécurité ne doivent conclure un contrat de prestation ou n'accepter un mandat qu'à la condition de satisfaire aux obligations légales propres à l'exercice des métiers concernés, dès le commencement d'exécution. Lorsqu'elles ne répondent pas ou plus aux conditions légales pour exercer leur activité de sécurité privée, notamment en cas de suspension ou de retrait des autorisations et agréments afférents, les sociétés doivent sans délai en informer leurs clients ou mandants. Toutefois, les moyens engagés par l'Etat pour exercer un contrôle efficient de ces emplois temporaires reste très aléatoire.

#### **Sous-section D) L'insuffisance des exercices pratiques**

Dans notre société moderne, les citoyens mais aussi les exploitants d'ERP se trouvent confrontés à de nouveaux problèmes tels des actes de vols, de vandalisme ou des dégradations volontaires, s'expliquant par le manque d'éducation civique dont les pouvoirs publics sont en partie responsables. La mentalité des Français en est une autre cause Ils ont en effet la réputation d'être individualistes, de ne pas rechercher l'intérêt collectif et pour cette raison, ils ne s'impliquent guère sur le long terme Ils réagissent de manière impulsive face à un drame.

C'est pourquoi, leur inculquer une éducation civique constituerait une mesure efficace qui contribuerait à faire baisser le nombre de préjudices et surtout celui de victimes lors d'un sinistre dans un établissement recevant du public.

Pour améliorer la sécurité il faudrait aussi imposer aux exploitants, quels que soient le classement et l'activité de l'ERP, d'avoir la qualification d'agent du service de sécurité et d'assistance à personnes niveau (1 SSIAP 1). Ainsi, ils sauraient faire face aux divers risques encourus dans leur établissement, même si un SSIAP 1 n'a pour seule mission que d'assurer la sécurité contre le risque d'incendie.

En outre, la réglementation impose la formation des salariés pour apprendre à lutter contre les feux. Il faudrait donc veiller à ce que les exploitants respectent cette obligation et fassent apprendre à leur personnel la conduite à tenir en cas de drame ou de sinistre. C'est déjà ce qui se fait pour les salariés soumis au code du travail et ce que demande aussi le code des assurances.

C'est l'article MS 51 du code de la construction et de l'habitation (<sup>1105</sup>) qui précise que cette formation du personnel est une obligation pour les exploitants. Ils peuvent l'assurer eux-mêmes au sein de leur structure mais le plus souvent, ils font appel à des entreprises privées. Quoique son coût soit élevé, cette formation doit être dispensée à l'ensemble des employés et tout particulièrement aux agents SSIAP affectés au service de sécurité incendie de l'établissement.

Elle est indispensable pour tous mais plus particulièrement pour les employés de certains établissements spécifiques comme ceux du type U (établissements de soins), du type J (résidences pour personnes âgées ou handicapées) ou du type R (internats des établissements d'enseignement). En effet, les exercices enseignés et répétés jusqu'à devenir des réflexes font que le personnel sait faire face à tous les risques. Par exemple, en cas de sinistre il saura comment évacuer des malades, des personnes âgées ou handicapée grâce au transfert horizontal. Toutefois, bien qu'obligatoires, ces formations sont peu dispensées et seuls quelques employés connaissent la prévention des risques.

---

<sup>1105</sup> Article MS 51 du code de la construction et de l'habitation : « Des exercices d'instruction du personnel doivent être organisés sous la responsabilité de l'exploitant. La date de ceux-ci doit être portée sur le registre de sécurité de l'établissement. »

Assurer la protection dans les ERP est primordial mais les exploitants se heurtent à une difficulté : comment assurer la sécurité dans les établissements existants qui ne sont ni conçus ni équipés pour répondre ces impératifs et qui ne disposent d'aucun personnel ? Par exemple, certains lieux visités par les touristes, propriétés de l'Etat comme les églises (type V) ne sont pas conformes à la réglementation en vigueur, ce que le maire de la commune ignore parfois.

Cependant, l' élu reste le responsable en cas de drame. Pour cette raison, certaines communes font appel à des entreprises privées qui les assistent pour respecter leurs obligations réglementaires et pour former à la sécurité des agents communaux. Toutefois, souvent les petites et moyennes communes ne peuvent pas assumer ce coût car le montant est trop élevé pour leur budget.

Les dangers sont omniprésents dans tous les lieux, même ceux qui, avant les années 2010, étaient moins exposés, tels les lieux de culte, les milieux hospitaliers ou encore les palaces. C'est pourquoi, en plus de la formation régulière de leurs agents, les grands établissements ont très souvent recruté des chefs de la sécurité qui maîtrisent mieux ces problèmes, la plupart étant d'anciens officiers de police judiciaire ou des services de sécurité publics comme la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE).

Les gouvernants sont conscients des difficultés financières engendrées pour certains petits établissements classés en 5<sup>ème</sup> catégorie. Pour cette raison, ils leur ont donné la possibilité de diminuer le coût de la formation en ne l'imposant que pour un seul employé qui doit être toujours présent, comme le précise l'article E 27 de l'arrêté du 22 juin 1990 « *Un membre du personnel ou un responsable au moins doit être présent en permanence lorsque l'établissement est ouvert au public.* » Néanmoins, selon l'article PO 7 de l'arrêté du 22 juin 1990 « *Le personnel des petits hôtels doit participer deux fois par an à des séances d'instruction et d'entraînement de façon compatible avec les conditions d'exploitation, compte tenu, le cas échéant, de son rythme saisonnier.* »

Ce principe de disposer en interne et en permanence d'une personne formée aux divers dangers a été réaffirmé par la sous-commission permanente de la Commission Centrale de Sécurité le 3 juillet 1997. Toutefois, le problème se pose toujours pour les hôtels meublés saisonniers qui ne disposent pas à plein temps d'un personnel hôtelier et ne peuvent donc satisfaire à toutes ces obligations.

Actuellement, faute de personnel suffisamment formé pour pallier des actes de malveillance, des dégradations ou tout autre acte violent, les exploitants d'ERP dépensent annuellement des sommes importantes pour les réparations. Selon les statistiques, environ 4 milliards d'euros sont ainsi déboursés à cette fin dans les ERP.

C'est pourquoi, il serait approprié, au niveau national, d'aider à la formation du personnel soit par le biais de mesures d'abaissement fiscal soit par le versement de subventions pour les petits établissements. De même, pour inciter les exploitants à mettre en place des formations adéquates annuellement, pourraient être décidés, après accord avec les compagnies d'assurances, des abattements de primes pour les exploitants qui se seraient conformés à la réglementation.

Il est primordial que le gouvernement prenne conscience de ce problème, mais nous constatons que, comme dans d'autres pays latins, les pouvoirs publics français ne se sentent guère concernés. Pourtant, ils devraient prendre diverses mesures pour y remédier. Les plus efficaces seraient tout d'abord d'éduquer la population et ensuite de définir les compétences que doit posséder un agent privé pour exercer sa mission. Malheureusement, le rôle et la formation des agents privés de la sécurité ne sont pas encore nettement précisés, ce qui donne parfois lieu à des divergences d'interprétation.

Pour plus d'efficacité, les agents de sécurité devraient être formés puis recyclés de façon continue pour rester au courant des nouveautés réglementaires concernant leurs droits et leurs devoirs. Au niveau national, il faudrait qu'une concertation s'établisse entre les divers corps de métiers des acteurs privés et publics de la sécurité. Elle devrait aboutir à la rédaction d'un texte de référence indiquant les nouvelles attributions spécifiques de chacun et celles qui doivent être partagées. Ce texte préciserait les qualités morales et civiques exigées, les

compétences requises et les formations nécessaires ainsi que la nature des besoins matériels et juridiques pour que chacun remplisse au mieux, à sa place, sa mission dans le dispositif de missions de sécurité et / ou de de sûreté complémentaires.

Par exemple, il pourrait être expliqué comment filtrer les personnes pénétrant dans de grands ensembles, tels les centres commerciaux, comment renforcer les actions des agents dans les hôtels ou encore les centres hospitaliers. Pourrait être également résolue une question qui fait débat : pour assurer la sécurité, vaut-il mieux privilégier les rondes de gardiens ou l'installation d'une vidéo surveillance ?

Pour plus d'efficacité, les collectivités territoriales devraient, elles aussi, se sentir davantage concernées. Avec l'aide de partenaires privés du secteur de la formation de prévention, il leur faudrait organiser plus de stages pour éduquer le personnel travaillant dans les divers établissements leur appartenant. A terme, leurs employés se sentiraient plus impliqués et cela développerait la culture de la prévention.

## **Section 2 : L'impossible protection de tous les établissements**

Prévenir tous les dangers qui menacent les citoyens dans les lieux publics relève d'une fonction régaliennne et de missions spécifiques pour les services publics en charge de la sauvegarde des personnes et la protection des biens. Cependant, comme l'a souligné le Premier Ministre d'alors, Manuel Valls, après les actes terroristes qui ont frappé la France, « *on ne peut pas mettre une patrouille de police devant tous les bâtiments potentiellement visés.* »<sup>(1106)</sup> Dans ce contexte particulier qui s'installe dans la durée, les pouvoirs publics sont toutefois « *confrontés à un double impératif catégorique : garantir la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales et combattre le terrorisme avec efficacité.* »<sup>(1107)</sup>. Selon monsieur Jean Viret<sup>(1108)</sup> « *Depuis une vingtaine d'années, la prévention des risques majeurs focalise toute l'attention* » et de ce fait « *Les pouvoirs publics semblent aujourd'hui renouer avec une telle approche, moins cloisonnée et plus globale.* »

---

<sup>1106</sup> Interview du Premier Ministre Manuel Valls sur France Inter le 23 avril 2016.

<sup>1107</sup> Règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public. Dispositions générales et commentaires de la commission centrale de sécurité, 28<sup>ème</sup> édition, p. 7.

<sup>1108</sup> VIRET, Jean, « *De la prévention des risques majeurs à une démarche globale de sécurité civile* », Revue Riseo, mars 2013.



Comme le règlement de sécurité contre les risques d'incendie qui est applicable aux ERP le précise dans son introduction « *le danger encouru par le public dans un établissement serait nul, si rien de combustible ou d'inflammable ne s'y trouvait, si l'extinction d'un début d'incendie et si l'évacuation vers des lieux sûrs étaient immédiates. Mais aucune de ces solutions idéales n'étant réalisable, il faut reposer la sécurité sur un ensemble de mesures participant de chacune des solutions absolues.* »<sup>(1109)</sup>

En conséquence, les mesures de protection contre ce danger, décidées par les gouvernants, s'organisent face à des risques prévisibles autour d'une législation contraignante, qui a fait ses preuves malgré ses imperfections, et d'un cadre juridique construit.

A présent, Il faut prévenir de nouvelles menaces. Des risques d'attentats pèsent sur de très nombreux secteurs d'activité comme les administrations, les entreprises, les commerces, les lieux touristiques, les lieux de culte, les établissements d'enseignement ... « *Le domaine des installations et bâtiments concerne l'ensemble des édifices qui peuvent constituer des cibles potentielles, soit en raison de leur valeur symbolique, économique, politique ou écologique, soit en raison du public qu'ils accueillent.* »<sup>(1110)</sup>

Assurer la protection des lieux dits sensibles comme les écoles, les musées, ou certains ERP particulièrement fréquentés tels les gares ou les aéroports est un problème ardu car des actions imprévisibles peuvent être menées. Dans le contexte actuel, en effet, il est impossible de prévoir le prochain acte de malveillance ou l'attentat et donc de les déjouer. Malgré ce constat, la meilleure sécurité relève de la prévention du risque encouru.

La réglementation applicable aux établissements recevant du public (ERP), même si ce n'est pas son objet principal, concourt à leur protection contre la menace terroriste et à la limitation des risques d'incendie. Elle permet d'alerter les occupants en cas de danger, de faciliter l'évacuation, d'alerter les secours et de faciliter leur intervention. Cependant, cette réglementation ne prend en considération que la sécurité à l'intérieur des ERP et la protection de leurs accès.

---

<sup>1109</sup> Interview de Jean-Marc SAUVE, vice-président du Conseil d'Etat, Journal Le Monde 2016.

<sup>1110</sup> Article 3.3 de la partie publique du plan Vigipirate. Protéger les installations et bâtiments (lieux circonscrits par une enceinte), p.23.

Lutter contre ces dangers préoccupe tous les élus locaux. Dans un courrier du 21 juillet 2016 adressé au Ministre de l'Intérieur (**document annexe 20**), monsieur François Baroin, Président de l'Association des Maires de France (AMF) s'inquiétait de l'implication de l'Etat dans la prévention du terrorisme et d'un possible transfert des responsabilités vers les collectivités. Il demandait « *des informations sur les instructions données aux préfets* ».

En réponse, Bernard Cazeneuve, alors Ministre de l'Intérieur, a rassuré les élus locaux sur le « *combat contre la menace terroriste* » que mène l'Etat. Pour la sécurisation des grands rassemblements, il a rappelé dans ce courrier <sup>(1111)</sup> (**document annexe 21**), les instructions données aux préfets concernant « *les obligations des maires* » et sur les mesures à prendre « *en concertation avec les organisateurs des événements, les responsables de sites et les maires concernés* », sans oublier « *le partenariat entre l'Etat et les collectivités* » par l'intermédiaire de ses représentants dans les départements.

Toutefois, plus tard, le 26 novembre 2016, alors que la menace terroriste était maximale, monsieur Bernard Cazeneuve a reconnu que « *le risque zéro n'existe pas* » <sup>(1112)</sup>. De ce fait, vouloir protéger tous les ERP par une surveillance policière ou militaire est utopique face à la diversité des menaces à cause de leur nombre. Par exemple, comment protéger tous les lieux de culte ? Il est recensé sur le territoire national environ 500 lieux de culte juifs, dont 300 synagogues, 2200 mosquées et 45 000 églises <sup>(1113)</sup>.

A cette époque, le Premier Ministre Manuel Valls avait déclaré que « *178 d'entre elles font déjà l'objet d'une surveillance spécifique, les autres sont en « lien constant » avec le ministère de l'Intérieur.* » <sup>(1114)</sup>. Ainsi, depuis les attentats du 7 janvier 2015 à Paris <sup>(1115)</sup> et

---

<sup>1111</sup> « Chicanes et « postures dynamiques » : les consignes de CAZENEUVE après Nice », article publié le 25 juillet 2016 dans l'Express.

Site : L'express.fr

<sup>1112</sup> « A Strasbourg, Bernard CAZENEUVE rappelle que « le risque zéro n'existe pas » », article publié le 26 novembre 2016 dans l'Express.

Site : L'express.fr

<sup>1113</sup> Source : [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/attentat-dejoue-l-impossible-protection-des-45-000-eglise\\_1674096.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/attentat-dejoue-l-impossible-protection-des-45-000-eglise_1674096.html).

<sup>1114</sup> « Attentat déjoué: l'impossible protection des 45 000 églises », article publié sur le journal l'Express le 26 novembre 2016.

Site : L'express.fr

<sup>1115</sup> « Attentat déjoué: l'impossible protection des 45 000 églises », article publié sur le journal l'Express le 26 novembre 2016.

Site : L'express.fr

celui du mardi 26 juillet 2016 qui a eu lieu dans une église de Saint-Etienne de Rouvray en Seine-Maritime, près de Rouen <sup>(1116)</sup>, les synagogues et une centaine de mosquées bénéficient d'une présence policière 24 heures sur 24.

Cependant, cette surveillance est difficile. Frédéric Lagache, secrétaire général adjoint du syndicat policier Alliance police nationale <sup>(1117)</sup>, a déclaré : « *on est déjà dans une situation extrêmement tendue, largement au-dessus du maximum de nos capacités. On supprime des congés, on rappelle des collègues. On ne peut pas surveiller, en l'état actuel des effectifs, plus de sites. C'est physiquement impossible* » <sup>(1118)</sup>.

C'est le même constat du côté du syndicat policier UNSA <sup>(1119)</sup> « *Le plan Vigipirate s'ajoute à nos missions habituelles, explique Philippe Capon, son secrétaire général. Renforcer le contrôle va contre un principe de réalité. Nous ne sommes pas des robots, nous devons pouvoir nous reposer* » <sup>(1120)</sup>, Ceci prouve bien que la protection de tous établissements est une mission impossible à accomplir.

Dans le cadre des nouveaux enjeux de sécurité qui sont au cœur des rapports entre les citoyens et l'Etat régalién, certaines carences du droit en vigueur impactent directement l'égalité de tous les établissements, notamment pour leur niveau de protection face aux risques. Seules des réponses précises données par des textes législatifs et réglementaires, nécessaires et renforcés, pourraient apporter une tranquillité juridique en cas d'incidents graves.

---

<sup>1116</sup> « *L'attaque qui s'est produite à Saint-Etienne-du-Rouvray (Seine-Maritime), ce mardi, a fait au moins un mort, le prêtre de l'église...* » Article de Clémence APETOGHOR publié le 26 juillet 2016 dans le quotidien 20 minutes.  
Site : <http://www.20minutes.fr/societe/1899067-20160726-video-attentat-eglise-pres-rouen-passe-victimes>

<sup>1117</sup> Alliance Police nationale est un syndicat policier créé le 9 mai 1995 à Aubervilliers, en Seine-Saint-Denis, syndicat majoritaire.  
Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Alliance\\_Police\\_nationale](https://fr.wikipedia.org/wiki/Alliance_Police_nationale)

<sup>1118</sup> Site : [http://www.lexpress.fr/actualite/societe/attentat-dejoue-l-impossible-protection-des-45-000-eglises\\_1674096.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/attentat-dejoue-l-impossible-protection-des-45-000-eglises_1674096.html)

<sup>1119</sup> L'UNSA Police est un syndicat français de policiers. Héritier direct de la FASP (Fédération autonome des syndicats de police), fondée en 1969.  
Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/UNSA\\_Police](https://fr.wikipedia.org/wiki/UNSA_Police)

<sup>1120</sup> L'UNSA Police est un syndicat français de policiers. Héritier direct de la FASP (Fédération autonome des syndicats de police), fondée en 1969.  
Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/UNSA\\_Police](https://fr.wikipedia.org/wiki/UNSA_Police)

Une étude des secteurs sur lesquels les textes sont administrativement attaquables met en lumière les points faibles qui freinent l'évolution du droit opposable aux ERP. Cette analyse concerne la sûreté des établissements vulnérables, l'encadrement juridique des manifestations événementielles particulièrement menacées, l'impossible suivi administratif des établissements éphémères, la surveillance des ERP accueillant un public fragilisé, sans autonomie.

### **Sous-section A) La sûreté des établissements sensibles**

Comme l'a écrit Jef Huysmans <sup>(1121)</sup>, la tranquillité publique est l'affaire de tous, du fait qu'elle est « *le résultat direct de l'interprétation de la sécurité comme une construction sociale* ». Pour cela et en raison des attentats qui endeuillent la France, la sécurité est une préoccupation majeure pour les pouvoirs publics et la population. Dans ce domaine, les textes abondent mais Bertrand Pauvert <sup>(1122)</sup> souligne que « *le pullulement des textes va de pair avec l'imprécision de la notion, tant il est vrai que l'on est par parvenu à aucune unanimité quant à la définition du terrorisme.* »

Dans son livre intitulé « *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours* » <sup>(1123)</sup> le Colonel Marc Génovèse fait remarquer que « *depuis 20 ans, la sécurité civile est le service public le plus impacté par l'évolution législative et réglementaire.* »

Pour la garantir, le 22 mars 2016 <sup>(1124)</sup> les gouvernants ont promulgué la loi dite loi Savary. Elle est relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, les atteintes à la sécurité publique et les actes terroristes dans les transports collectifs. Il est fait appel à des agents de sécurité privée dont les activités sont encadrées par la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 codifiée dans le code de la sécurité intérieure.

---

<sup>1121</sup> HUYSMANS, Jef, « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité », La Revue Culture et Conflits n° 3132 de 1998, pp.177-202.

<sup>1122</sup> PAVERT, Bertrand, « L'encadrement juridique de la lutte contre le terrorisme », revue Riséo, p.10.

<sup>1123</sup> GENOVESE, Marc, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours*, 5ème édition, collection pompiers / sécurité civile, Editions Papyrus de 2011, p. 5.

<sup>1124</sup> Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs. Journal officiel n° 0070 du 23 mars 2016, texte n° 2.

Ce nouveau danger met la sécurité des citoyens en péril, cependant, le manque d'exhaustivité des moyens techniques et des méthodes autorisées par cette loi pour déjouer les actes terroristes prévisibles dans les ERP révèle des faiblesses. Elle met en évidence son peu d'efficacité venant principalement du fait qu'elle ne rend systématiques ni la fouille du public par des agents de sécurité ni la pose de portiques aux entrées des établissements.

Néanmoins, après le drame survenu à Nice le soir du 14 juillet 2016, dans un télégramme, le Ministre de l'Intérieur Bernard Cazeneuve a rappelé avec précision « *aux policiers et gendarmes la conduite à observer pour sécuriser les personnes et les biens pendant la saison estivale* »<sup>(1125)</sup>. Ce message a demandé aux patrouilles de la force Sentinelle d'adopter des « postures dynamiques » compte tenu du caractère désormais global et indifférencié de la menace.

Au quotidien, en complément de ceux du dispositif « Vigipirate »<sup>(1126)</sup>, plus de 10 500 militaires sont ainsi mobilisés dans le cadre de l'opération « Sentinelles »<sup>(1127)</sup>. Ensemble, ils protègent les quelques 830 sites répertoriés « sensibles ». Financièrement, ce dispositif est évalué à un million d'euros par jour, selon l'agence Reuters<sup>(1128)</sup>.

En outre, sous le contrôle d'un juge administratif, les maires peuvent, de par leur pouvoir de police générale, réglementer, voire restreindre ou interdire, une activité qu'ils estiment pouvoir porter atteinte à l'ordre public. Ils doivent se montrer d'autant plus vigilants que la menace terroriste pèse sur toute la France. Cependant, malgré la décentralisation l'Etat

---

<sup>1125</sup> Article de Martine KIS en date du 02 août 2016, intitulé – « Après les attentats, le ministère de l'Intérieur répond à l'Association des maires de France ».

Site : <http://www.courrierdesmaires.fr/63728/apres-les-attentats-le-ministere-de-linterieur-repond-a-lassociation-des-maires-de-france/>

<sup>1126</sup> Le plan Vigipirate est un des outils du dispositif français de lutte contre le terrorisme. Il se situe dans le champ de la vigilance, de la prévention et de la protection. Il peut être prolongé par d'autres plans gouvernementaux dans le champ de l'intervention<sup>1</sup>. Il relève du Premier ministre et associe tous les ministères. Il s'agit d'un dispositif permanent qui s'applique en France et à l'étranger, et à tous les grands domaines d'activité de la société (les transports, la santé, l'alimentation, les réseaux d'énergie, la sécurité des systèmes d'information...).

Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Vigipirate](https://fr.wikipedia.org/wiki/Plan_Vigipirate)

<sup>1127</sup> L'opération Sentinelle est une opération de l'armée française déployée au lendemain des attentats des 7, 8 et 9 janvier 2015, pour faire face à la menace terroriste et protéger les « points » sensibles du territoire. Elle est renforcée lors des attaques du 13 novembre 2015 en Île-de-France. Décidée par le président de la République Française, François Hollande, l'opération Sentinelle est opérationnelle depuis le 12 janvier 2015.

Source : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Op%C3%A9ration\\_Sentinelle](https://fr.wikipedia.org/wiki/Op%C3%A9ration_Sentinelle)

<sup>1128</sup> Fondée en 1851 à Londres, l'agence de presse Reuters fait partie des agences de presse mondiales et généralistes, activité historique qui représente une petite partie de son chiffre d'affaires, majoritairement consacré à l'information financière. Près de 2 400 journalistes, rédacteurs, photographes et caméramans travaillent pour Reuters dans 196 pays à travers le monde<sup>1</sup>. Mais c'est surtout à l'information économique et financière qu'elle doit son développement depuis les années 1960.

Site : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Reuters>

occupe toujours la place centrale dans ce dispositif et un élu local ne peut pas agir en dehors des procédures administratives définies par des règles de droit commun.

Quant à la protection interne et les accès aux bâtiments, ce sont les exploitants, les directeurs et chefs d'établissements des ERP qui en assument la responsabilité. Dans la plupart des établissements sensibles, la protection interne est confiée à des sociétés de sécurité privées qui agissent selon les prescriptions du chef du service sécurité et sûreté du site. Les employés désignés et le public présent doivent apporter leur contribution en montrant leur sens civique, c'est-à-dire en signalant tout élément suspect et en se conformant aux mesures de sécurité établies.

La vulnérabilité des installations et des bâtiments face à la menace terroriste varie en fonction de divers facteurs : image de marque, attractivité, charge symbolique, facilité d'accès, niveau de leur protection insuffisante contre les attentats, public présent ou activité exercée. Ils peuvent être aussi visés pour le symbole qu'ils représentent, notamment s'ils sont des sites institutionnels ou touristiques. La répercussion de l'impact direct ou indirect qu'occasionnerait un attentat peut être une raison qui fait d'un ERP une cible potentielle.

Outre cette nouvelle menace, les incendies restent toujours à l'origine de drames. Concernant les mesures et les moyens mis en œuvre pour assurer la prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP, en l'état actuel du droit et à la suite de la publication de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié<sup>(1129)</sup> et de celui du 22 juin 1990 modifié<sup>(1130)</sup>, certaines dispositions réglementaires comme la stabilité au feu du bâtiment, l'isollements des locaux et leur désenfumage contribuent à protéger des effets directs des flammes le public présent, hors de son périmètre immédiat. L'effet de panique peut être atténué par la présence d'un service de sécurité, l'existence de plusieurs sorties, la mise en service d'un éclairage de sécurité, l'affichage des plans d'évacuation et des consignes de sécurité.

---

<sup>1129</sup> Arrêté du 25 juin 1980 modifié relatif à la sécurité incendie dans les Etablissements Recevant du Public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, Dispositions générales.

<sup>1130</sup> Arrêté du 22 juin 1990 modifié par l'arrêté du 26 octobre 2011, portant approbation des dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public de la 5<sup>ème</sup> catégorie, Journal officiel n° 0252, 29 octobre 2011, p. 18265, texte n° 26.

En France, la protection des personnes contre le risque d'incendie dans les ERP est bien encadrée. Elle est rassurante et procure une certaine tranquillité, bien que les dossiers des établissements existants et ceux relatifs à des manifestations événementielles organisées sur le domaine public soient toujours très délicats à traiter par les services instructeurs.

Concernant la protection des ERP contre les diverses menaces, les mesures de sûreté à prendre ( dont l'efficacité est aléatoire ) mettent relief la véritable la complexité du problème qui se pose aux gouvernants. D'autant plus que l'article 66 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.* »

Le Ministre a, de son côté, récapitulé les mesures prises par le gouvernement pour faire face :

- recrutement de 9 000 policiers et gendarmes,
- révision des schémas d'intervention des forces de sécurité,
- modernisation de l'équipement et de l'armement,
- augmentation de 17% des crédits de fonctionnement des forces de sécurité intérieure,
- réforme des services de renseignement,
- création du fichier de signalement des personnes radicalisées à caractère terroriste.

Une adaptation des outils juridiques s'impose. Elle est devenue effective avec l'adoption de quatre lois :

- Une loi relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, en 2012 <sup>(1131)</sup> permet de juger les ressortissants français qui avaient pu commettre des actions terroristes à l'étranger,
- Une seconde loi votée en 2014 <sup>(1132)</sup> impose l'interdiction de sortie du territoire et l'interdiction administrative du territoire aux jeunes Français souhaitant s'engager sur le théâtre d'opérations terroristes,

---

<sup>1131</sup> Loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme, Journal officiel n° 0298, 22 décembre 2012, p. 20281, texte n° 1.

<sup>1132</sup> Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, Journal officiel n° 0263, 14 novembre 2014, p. 19162, texte n° 5.

- Une loi relative au renseignement, en 2015 <sup>(1133)</sup> donne aux services de renseignements un cadre, des pouvoirs et autorise de nouvelles techniques
- Une loi en 2016 renforce la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliore l'efficacité et les garanties de la procédure pénale <sup>(1134)</sup>.

A la suite des attentats de Paris en novembre 2015 et de Nice en juillet 2016, les niveaux de protection des personnes et de surveillance des lieux sensibles sont renforcés. Juridiquement, il existe désormais une responsabilité importante et partagée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les chefs d'établissements ou les organisateurs de manifestations.

Pour maintenir l'attractivité touristique de la France, les autorités agissent ensemble pour assurer la sûreté des lieux et la protection de la population. Localement, avant les manifestations événementielles, les maires, sous le contrôle et la validation des préfets, définissent au cas par cas les besoins ponctuels concernant les lieux et l'organisation des moyens préventifs publics et privés à mettre en œuvre.

L'intégration d'un volet « attentat » dans le Plan communal de sauvegarde (PCS) <sup>(1135)</sup> est une avancée importante. Pour les communes dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRnp) approuvé ou compris dans le champ d'application d'un « Plan particulier d'intervention » (PPI), le PCS vise à aider les communes dans cette démarche pour lutter contre un risque prédéterminé.

---

<sup>1133</sup> Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, Journal officiel n° 0171, 26 juillet 2015, p. 127355, texte n° 2.

<sup>1134</sup> Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016, renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, Journal officiel n° 0129, 4 juin 2016, texte n° 1.

<sup>1135</sup> Article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 dite « loi de modernisation de la sécurité civile » abrogé et remplacé par l'article L.731-3 du code de la sécurité intérieure.

Le décret d'application n°2005-1156 du 13 septembre 2005, relatif au plan communal de sauvegarde a, quant à lui, fixé les modalités d'élaboration du Plan communal de sauvegarde. Il rend également obligatoire l'élaboration de ce PCS, dans un délai de deux ans à compter de la date d'approbation par le préfet du département du plan particulier d'intervention ou du plan de prévention des risques naturels, ou à compter de la date de publication du décret lorsque ces plans existent à cette date (soit le 13 septembre 2007).

Site : Wikipédia



A ce titre, le PCS doit être étendu à toutes les communes sur lesquelles sont implantés des ERP classés « sensibles ». En effet, ce type de plan prévisionnel clarifie les obligations des maires. Il permet de mettre en place des actions de sécurité adaptées au contexte local afin d'améliorer les capacités d'anticipation. Il est également utile aux représentants des divers services de secours pour mieux appréhender les nouveaux moyens

Dans ce domaine, la loi autorise et encourage l'élaboration de plans intercommunaux de sauvegarde, sans que le maire concerné puisse toutefois déléguer ses responsabilités à un responsable du groupement de communes. Ainsi, placé sous le contrôle du préfet, chacun reste l'unique autorité de police municipale. A ce titre, la mise en œuvre du plan communal ou intercommunal de sauvegarde relève de sa responsabilité sur le territoire de sa commune.

Cependant, malgré les progrès dus aux nouveaux moyens techniques disponibles pour faire face aux attentes des citoyens, compte tenu des imprévus pouvant survenir, la protection globale des personnes et des biens contre les risques de tous genres reste aléatoire. La stratégie de sécurité à mettre œuvre consiste à renforcer la sécurité externe, en agissant sur la surveillance des abords des ERP, notamment les conditions de stationnement et de circulation des véhicules. Pour assurer la sécurité à l'intérieur des établissements, c'est tout d'abord la sûreté des accès qu'il faut privilégier avec la surveillance et le contrôle des flux de personnes.

Toutefois, lorsque l'actualité nationale ou internationale dans ce domaine rappelle aux Français les événements tragiques qui ont marqué leur esprit, le fatalisme qui les gagne se traduit par un sentiment général d'insécurité, même si individuellement ils font preuve de sang-froid et s'unissent collectivement autour des valeurs républicaines qu'ils veulent défendre.

### **Sous-section B) Les menaces sur les manifestations évenementielles**

Garantir la sécurité est devenu primordial pour tous les gouvernants depuis les attentats du World Trade Center le 11 septembre 2001 à New-York. En France, ses règles ont été renforcées par le décret d'application du 3 mai 2002 <sup>(1136)</sup>. C'est cependant surtout depuis les attentats de Paris de 2015 et de Nice de 2016, que protéger les citoyens pendant des événements temporaires, des spectacles et des manifestations artistiques en plein air est devenu la préoccupation majeure tant de l'Etat que des collectivités territoriales et des organisateurs.

Les risques potentiels sont nombreux dans une société où les sources de loisirs se multiplient, où le nombre de manifestations temporaires sur le domaine public, qu'elles soient d'ordre culturel, sportif ou social, est en constante augmentation. De ce fait, les lieux accueillant du public comme les CTS (chapiteaux, tentes et structures), les PA (plein air) ou ceux rassemblant de nombreuses personnes en plein air doivent être particulièrement surveillés et les règles de sécurité strictement appliquées.

Les docteurs en médecine Philippe Reigner et Jean-Pierre Randin <sup>(1137)</sup> font remarquer « *tout rassemblement de foule crée un risque, c'est-à-dire que le fait même qu'un grand nombre de personnes soient réunies dans un même endroit crée un potentiel d'accident à cet endroit précis pendant une unité de temps déterminée. Le risque d'accident peut être limité ou aboutir à une catastrophe* ». En effet ces invitations à se rassembler de manière inopinée ne prévoient souvent aucune mesure, aussi minime soit-elle, pour assurer la sécurité.

Sont considérées comme des « grands rassemblements », toutes manifestations sportives, culturelles ou récréatives, à but lucratif ou non qui prévoient d'accueillir un nombre important de personnes simultanément.

---

<sup>1136</sup> Décret n° 2002-887 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi n° 97-73 du 21 janvier 1995 et relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical, Journal Officiel n° 109, 7 mai 2002, p. 9027- 9028.

<sup>1137</sup> REIGNER Philippe et RANDIN Jean-Pierre, « 2008, Organisation sanitaire en cas de rassemblement de foule », *revue.medhyg.ch* – 14 août 2012.

Site : <https://www.revmed.ch/RMS/2002/RMS-2401/22381>

Par exemple, un regroupement de plus de 10 000 personnes simultanément peut être considéré comme un grand rassemblement en fonction de son déroulement et de son lieu d'implantation. La préfecture doit en être informée ; elle déterminera si c'est un grand rassemblement et imposera alors les mesures de sécurité nécessaires.

Pour un rassemblement de plus de 30 000 personnes, la manifestation est obligatoirement et systématiquement considérée comme un grand rassemblement. La préfecture doit en être informée et prendre les dispositions pour pallier tout risque.

C'est cependant au demandeur qu'il appartient avant tout de veiller au respect des diverses réglementations qui découlent de l'organisation de la manifestation. Il doit adresser ses demandes au préfet pour les communes où les missions de sécurité et de paix publiques sont assurées par la police nationale et si le grand rassemblement de personne est occasionnel « *les mesures de sécurité visant le bon ordre sont prises sous l'autorité du préfet.* » Pour les autres, il les adresse au maire qui « *conserve son autorité de police municipale et reste compétent pour édicter les mesures de police de nature à assurer le bon ordre du rassemblement* »<sup>(1138)</sup>.

Si les événements sont organisés sous des chapiteaux, des tentes ou des structures démontables, les organisateurs sont tenus de demander l'autorisation du maire « *avant toute ouverture au public dans une commune, l'organisateur de la manifestation ou du spectacle doit obtenir l'autorisation du maire* »<sup>(1139)</sup>. L'élu local est seul habilité à pouvoir délivrer l'autorisation d'occuper pour un temps le domaine public de par son pouvoir de police générale.

Cependant, toutes ces obligations ne sont souvent pas remplies, en effet « *il n'est pas rare que ces procédures ne soient pas totalement connues et donc pas respectées* »<sup>(1140)</sup> regrette monsieur Patrice Morel qui est un intervenant professionnel en formation sécurité.

---

<sup>1138</sup> Circulaire ministérielle n° 88-157 du 20 avril 1988 relative à la sécurité des grands rassemblements.

<sup>1139</sup> Article CTS 31§1 de l'arrêté du 23 janvier 1985 modifié portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type CTS), Journal officiel du 1 mars 1985, p. 2592 : « *Avant toute implantation dans une commune, l'organisateur de la manifestation ou du spectacle doit obtenir l'autorisation du maire.* »

<sup>1140</sup> MOREL, Patrick, intervenant en formation professionnelle dans la prévention des risques dans le spectacle, « la sécurité : un coût, mais pas de prix ». 1er mars 2011.

Site : [http://www.irma.asso.fr/spip.php?page=imprimer\\_article&id\\_article=8945](http://www.irma.asso.fr/spip.php?page=imprimer_article&id_article=8945)

Ainsi, les réglementations ne sont pas toujours respectées lors des raves-parties qui sont pourtant, en principe, des rassemblements réglementés. Elles ne le sont plus du tout dans les free-parties. Ces réunions de jeunes, initiées en Angleterre dans les années 1980, rejettent toute règle, elles revendiquent la liberté pour chaque participant. Il est donc impossible d'assurer la sécurité. En 1995, une circulaire sur « Les soirées raves : des situations à hauts risques » de la Direction Générale de la Police Nationale (DGPN) dénonçait ces réunions comme étant des lieux de vente et d'usage de stupéfiants et d'alcools. Suite à cette circulaire et à des incidents survenus en 1998 lors d'une techno parade, les ministères de la Défense et de la Culture ont publié conjointement une circulaire établissant la différence entre les raves-parties organisées et connues des élus des collectivités territoriales et les free-parties clandestines. Ensuite, a été promulguée la loi du 15 novembre 2001 <sup>(1141)</sup> sur la sécurité intérieure. L'organisateur d'une manifestation non autorisée par arrêté préfectoral risque une amende de 5<sup>ème</sup> classe, pouvant aller jusqu'à 1 500 euros et, en cas de récidive, à 3 000 euros. De plus, son matériel peut être confisqué comme en dispose l'article L 211-15 du code de la sécurité intérieure <sup>(1142)</sup>.

Le problème de la sécurité de ces fêtes est très difficile à résoudre, comme celui des responsabilités en cas de drame. Actuellement, par la loi du 15 novembre 2001 les raves-parties font l'objet, comme les grands rassemblements, d'une obligation pour « les organisateurs d'une déclaration auprès du préfet du département dans lequel rassemblement

---

<sup>1141</sup> Article 53 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, Journal officiel n° 266, 16 novembre 2001, p. 18215, texte n° 1 : « *Les rassemblements festifs à caractère musical, organisés par des personnes privées, dans des lieux qui ne sont pas au préalable aménagés à cette fin et répondant à certaines caractéristiques fixées par décret en Conseil d'Etat tenant à leur importance, à leur mode d'organisation ainsi qu'aux risques susceptibles d'être encourus par les participants, doivent faire l'objet par les organisateurs d'une déclaration auprès du préfet du département dans lequel le rassemblement doit se tenir. Sont toutefois exemptées les manifestations soumises, en vertu des lois ou règlements qui leur sont applicables, à une obligation de déclaration ou d'autorisation instituée dans un souci de protection de la tranquillité et de la santé publiques.* »

<sup>1142</sup> Article L 211-15 du code de la sécurité intérieure : « *Si un rassemblement mentionné à l'article L211-5 se tient sans déclaration préalable ou en dépit d'une interdiction prononcée par le représentant de l'Etat dans le département, ou, à Paris, par le préfet de police, les officiers de police judiciaire et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire peuvent saisir le matériel utilisé, pour une durée maximale de six mois, en vue de sa confiscation par le tribunal.* »

*doit se tenir.* » A été rajouté le décret du 3 mai 2002 <sup>(1143)</sup> précisant la loi de 2001 sur les caractéristiques de ces rassemblements. Il a été modifié par le décret du 21 mars 2006 <sup>(1144)</sup>.

Une grande menace pour la sécurité vient actuellement de la mode des rassemblements spontanés sur le domaine public à la suite d'informations relayées sur Internet. Ces moyens d'information et les réseaux sociaux ont permis d'improviser rapidement ces regroupements, par exemple pour des « apéros géants », et les maires se sont vus incapables de gérer ces manifestations improvisées. En effet, voulant contrôler cet effet de mode devant son ampleur et les risques encourus par les participants, ils ont constaté un vide juridique. Dans l'impossibilité d'identifier les organisateurs, les maires ont été contraints de demander aux représentants de l'Etat d'interdire ce type de manifestation par arrêté préfectoral. En effet, seul le préfet a le pouvoir d'empêcher de telles manifestations. C'est ce que fit, par exemple, le préfet de l'Isère Alain Dupuy, un arrêté préfectoral en 2010 interdit la mise en place d'un apéro géant car il risquait de troubler l'ordre public. De même, un arrêté du préfet de la Mayenne en 2010 interdit le transport et la consommation d'alcool le jour où était prévu l'organisation d'un apéro géant.

Lorsque, malgré tout, les grands rassemblements ont lieu sur leur commune, les maires doivent tenter de faire appliquer les règles de sécurité mais les risques ne sont pas exclus. Etant donné que « *L'espace public [...] est défini par toutes ses composantes, politique, économique, juridique, artistique et esthétique* » <sup>(1145)</sup>, si des problèmes surviennent au cours de la manifestation, les organisateurs et les élus locaux pourront être tenus pour responsables et traduits devant la justice. Il est toutefois difficile d'assurer la sécurité des personnes lors des événements éphémères car il n'existe pas de réglementation spécifique, qu'il s'agisse de kermesses, de salons professionnels ou d'expositions ouvertes au public.

---

<sup>1143</sup> Décret n° 2002-887 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical, Journal officiel n° 106 du 7 mai 2002, p. 9027, texte n° 10.

<sup>1144</sup> Décret n° 2006-334 du 21 mars 2006 modifiant le décret n° 2002-887 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 et relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical, Journal officiel n° 70 du 23 mars 2006, p. 4344, texte n° 1.

<sup>1145</sup> Article « Organiser un événement artistique sur l'espace public : quelle liberté, quelles contraintes ? ». Journée d'information 7 juin 2004, Paris.

Il faut donc que la réglementation en vigueur évolue très vite et prenne en compte des types de manifestations jusqu'ici inconnus tels les grands rassemblements improvisés, les raves-parties, les techno-parades. Elle impliquera certainement encore davantage les élus en leur imposant l'application de nouvelles règles.

Comme les élus, les agences de sécurité privées ont des difficultés à s'adapter à tout type d'événement et à assurer la sécurité dans ces sortes de manifestations, comme ils ont du mal à répondre aux demandes sans cesse croissante des organisateurs et des exploitants.

Les sociétés privées de sécurité cherchent à obtenir de la part des législateurs une meilleure protection juridique pour l'ensemble de la filière par le biais d'une meilleure reconnaissance de leur profession. Il est vrai que leurs agents sont exposés à des dangers, surtout lorsqu'ils assurent le filtrage et la surveillance d'événements temporaires.

Pour rendre le travail des agents plus efficace, il conviendrait d'appliquer les nouvelles technologies de l'information et de la communication ou NTIC dans le domaine de la sécurité des personnes et des biens et de créer un site national où seraient recensées les informations utiles pour la sécurité de tous.

Ces informations seraient efficaces pour le maintien de la sécurité confiée de plus en plus fréquemment à des sociétés privées. Par exemple, depuis 2004, les grands rassemblements sportifs ou culturels de plus 1500 personnes sont sécurisés par les agents des sociétés de sécurité civile agréées pour répondre à l'application des dispositions de l'article 36 de la loi du 13 août 2004 <sup>(1146)</sup>.

Toutefois, le rôle des pouvoirs publics reste essentiel, notamment pour pallier le développement incontrôlable d'événements sur le domaine public à partir des sites internet. Ils doivent veiller tout particulièrement à ce que ne soit accordée aucune dérogation aux interdictions prononcées. Ceci est essentiel et l'attentat de Nice a d'ailleurs mis en évidence le danger encouru par le public à l'occasion de ces rassemblements de masse. Cependant, les interdire est impensable et ne constitue pas une véritable solution.

---

<sup>1146</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190 du 17 août 2004, p. 14626, texte n° 3.

D'autres mesures pourraient être prises. Ainsi, des autorisations pourraient être accordées si les communes prévoyaient, en fonction des saisons et des habitudes locales, un ou plusieurs lieux réservés à ce type de manifestations. En prédéterminant un square, un jardin public, une portion de plage ou autre, pourraient être mis en place à l'avance des moyens matériels de protection, comme des dispositifs de contrôle vidéo complétés par une surveillance policière. Ces lieux ne seraient réservés que pendant des périodes de l'année limitées.

### **Sous-section C) La protection des établissements éphémères**

Certains établissements n'ouvrent au public que pour des occasions précises et pour de courtes durées, d'où des problèmes de la gestion et de suivi des mesures de sécurité appropriées. C'est le cas notamment lors de l'organisation des journées du patrimoine, dont la première édition avait été décidée en 1985 par Jack Lang. L'objectif est d'offrir aux citoyens la possibilité de visiter de lieux exceptionnels, publics ou privés, habituellement fermés.

De même la sécurité est difficile à assurer dans les commerces éphémères. Depuis quelques années, la création de ces boutiques ou de magasins éphémères appelés « pop-up stores » se multiplie dans toute la France. Ils sont le résultat de la crise de 2008. Les pop-up stores <sup>(1147)</sup> occupent des locaux à louer libres, c'est une nouvelle approche d'un marketing qui se base sur des articles vendus en promotion pendant une courte période d'ouverture, de quelques jours à quelques mois. Pour ceux-ci, le législateur doit mettre en place de nouvelles mesures adaptées pour assurer la sécurité – sûreté des personnes et des biens.

---

<sup>1147</sup>

Définition marketing du pop-up store selon BATHELOT en 2016 : « Au sens strict, un pop-up store est un magasin éphémère de petite surface qui se monte très rapidement grâce à l'utilisation d'une structure légère et spécialement pensée. Le concept du pop-up store peut répondre à différentes stratégies ou problématiques commerciales. Il peut être utilisé pour s'implanter provisoirement dans un centre commercial ou sur le lieu d'un événement. Un acteur du e-commerce ou une marque de produits de grande consommation qui n'a normalement pas de magasin peut recourir par exemple au pop-up store pour aller à la rencontre de ses clients. Dans un sens plus général, le terme de pop-up store est employé pour tous les types de magasins éphémères, même si ceux-ci ne se montent pas avec un système de type pop-up. »

Ces diverses difficultés mettent en évidence qu'il ne peut y avoir une réponse unique. Les spécificités de chaque activité imposent des mesures administratives particulières et des dispositifs de sécurité spécifiques pour supprimer les risques et assurer la sécurité du public mais aussi celle des personnes qui occupent les locaux tiers contigus.

Ce mode de fonctionnement des magasins qui relèvent du type M (magasins et centres commerciaux) se généralise en France. Cette nouveauté pose le problème juridique, du fait que leur mise en place se fait en infraction aux dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire sans le dépôt préalable d'un dossier de demande d'autorisation adressé au maire.

Les magasins traditionnels peuvent changer d'activité à titre exceptionnel, les exploitants ont la possibilité d'utiliser pour un temps donné leurs locaux pour une autre activité temporaire <sup>(1148)</sup>. Par exemple, pour les fêtes de Noël, un espace de vente de décorations peut être aménagé dans les parties communes d'un centre commercial. Cependant, ce type de manifestations doit respecter certaines règles de sécurité et faire l'objet d'une autorisation délivrée par l'autorité de police compétente.

Pour ces raisons a été mise en place, le 11 décembre 2014, une mission de refonte et d'harmonisation des textes applicables aux établissements de type M (les commerces) <sup>(1149)</sup>. Ceux-ci n'avaient plus fait l'objet de modifications depuis les années 1980 alors que bien des nouveautés sont apparues, comme les drives, les caisses rapides, etc, mais aussi

---

<sup>1148</sup> Article GN 6 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363.

«§1 L'utilisation, même partielle ou occasionnelle d'un établissement : pour une exploitation autre que celle autorisée, ou pour une démonstration ou une attraction pouvant présenter des risques pour le public et non prévue par le présent règlement, doit faire l'objet d'une demande d'autorisation présentée par l'exploitant au moins quinze jours avant la manifestation ou la série de manifestations. Lorsque l'organisateur de la manifestation n'est pas l'exploitant de l'établissement, la demande d'autorisation doit être présentée conjointement par l'exploitant et l'utilisateur occasionnel des locaux.

§2. La demande doit toujours préciser la nature de la manifestation, les risques qu'elle présente, sa durée, sa localisation exacte, l'effectif prévu, les matériaux utilisés pour les décorations envisagées, le tracé des dégagements et les mesures complémentaires de prévention et de protection proposées.

§ 3 L'autorisation peut être accordée pour plusieurs manifestations qui doivent se dérouler durant une période fixée par les organisateurs. »

<sup>1149</sup> Arrêté du 22 décembre 1981 portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type M), Journal officiel du 2 février 1982, numéro complémentaire, p. 1255.



malheureusement plus d'actes de malveillance et des vols. Il est nécessaire de concilier la volonté de productivité des exploitants et celle d'assurer la sécurité et la sûreté, en installant une vidéosurveillance intérieure et extérieure des établissements, par exemple.

Le gouvernement a affiché ainsi sa volonté de clarifier les rôles des intervenants publics et privés et de définir les magasins de type M en tenant compte de leur spécificité. Toutefois, pour madame Christelle Jourdan, manager de centre-ville de la ville de Bellegarde, au sujet des classements des magasins : *« notre seul droit de regard porte sur la législation On est face à un dilemme, avec d'un côté, un magasin qui fonctionne dans l'urgence et de l'autre côté, une procédure administrative longue et contraignante en matière d'urbanisme, qui demande plusieurs mois. La sous-commission d'accessibilité et de sécurité incendie se pose aussi la question. C'est un établissement recevant du public, il n'y a pas de raison de traiter les gens de manière différente. »*<sup>(1150)</sup>

Actuellement il n'existe toujours pas de réglementation spécifique pour les magasins éphémères mais elle devrait être plus simple que celle en vigueur pour les ERP traditionnels ouverts au public de façon permanente.

Pour développer la sécurité incendie dans les ERP, il faudrait développer en France la « culture du risque » comme il a été précisé précédemment et apprendre aux exploitants les divers dangers encourus dans leur établissement. Les élus des collectivités territoriales devraient aussi intervenir pour faciliter les rapports entre les divers acteurs de la sécurité. Cela permettrait un meilleur suivi des ERP et favoriserait la coordination des actions à mener dans ces établissements qu'ils soient en avis favorable ou défavorable. La plupart des risques liés à la sécurité et à la sûreté et surtout ceux dus aux nouvelles techniques ou aux changements de mentalité seraient mieux pris en compte par tous les intervenants, y compris par les compagnies d'assurances.

---

<sup>1150</sup> Article, « Magasin éphémère : Comment en tirer parti », revue la Tribune Républicaine, 2012.

Ainsi, la refonte des dispositions réglementaires particulières applicables aux commerces, magasins et centres commerciaux qui a débuté le 11 décembre 2014 devrait prendre en compte toutes les nouveautés qui ont été introduites dans ce type d'établissements classés à risques particuliers par le législateur <sup>(1151)</sup>. Aujourd'hui, sur de nombreux points, ils ne ressemblent plus à ceux d'autrefois, avec notamment leur surdimensionnement et les nouvelles méthodes de vente. Il faut aussi adapter la réglementation aux magasins éphémères et faciliter l'approche administrative des acteurs de la prévention lors de l'examen des dossiers ou lors de la réalisation de visites sur les lieux.

Pour améliorer la sécurité, la Suède pourrait servir de modèle car elle est l'exemple même d'une bonne intégration et compréhension des textes. Leur réglementation dite prescriptive fixe les divers objectifs à atteindre et les mesures constructives permettant une application simple de ces objectifs.

#### **Sous-section D) La sécurité dans les ERP vulnérables**

La définition « d'un établissement dit à risques particuliers » doit être mise à jour dans les dispositions générales du règlement de sécurité contre l'incendie et celles particulières applicables aux ERP selon les activités exercées. Actuellement, ce classement est établi en fonction des dangers résultant d'une exploitation qui nécessite la présence, dans les locaux accessibles au public, d'une grande quantité de produits inflammables ou susceptibles de dégager des fumées chaudes et toxiques.

---

<sup>1151</sup> Article M 4§1 de l'arrêté du 22 décembre 1981 modifié portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type M), Journal officiel du 2 février 1982, numéro complémentaire, p. 1255 : « *Les exploitations de type M doivent être considérées, au sens de l'article CO 6, comme des établissements à risques particuliers.* »

Article CO 6 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « §2. *Un établissement recevant du public ou un tiers sont dits à risques particuliers dans les cas suivants :*

- *ils sont définis comme tels dans la suite du présent règlement ;*
- *ils abritent, dans leurs locaux ou leurs parties contigus, une ou plusieurs installations classées, au sens de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, en raison notamment des risques d'incendie ou d'explosion ;*
- *ils sont considérés comme tels après avis de la commission de sécurité lorsqu'ils comportent notamment des risques d'incendie ou d'explosion associés à la présence d'un potentiel calorifique élevé et de matières très facilement inflammables. »*

Les établissements concernés par la présence de ce potentiel calorifique important sont les magasins ou les centres commerciaux <sup>(1152)</sup>, les bibliothèques <sup>(1153)</sup> et les salles d'exposition <sup>(1154)</sup>. Sur cette base, l'analyse des risques qui permet de définir les mesures de sécurité à prendre porte uniquement sur la propagation de l'incendie vers des locaux occupés par des tiers <sup>(1155)</sup>.

Les textes réglementaires ont été faits jusqu'ici sans se soucier d'une remise en cause pour prendre en compte les réalités du monde contemporain et les dangers émergents. Ainsi, pour le classement des ERP à risques particuliers, d'autres motifs pourraient être pris en considération par le législateur du fait de l'évolution même des activités exercées et des menaces qui pèsent sur les ERP.

Actuellement, il est à regretter que la protection du public reçu ne soit pas assurée de la même manière pour tous les ERP. Une réflexion sur ce sujet devrait être confiée à la DGSCGC. L'analyse menée par un groupe de travail permettrait d'établir une nouvelle liste

---

<sup>1152</sup> Article M 4§1 de l'arrêté du 22 décembre 1981 modifié portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type M), Journal officiel du 2 février 1982, numéro complémentaire, p. 1255 : « *Les exploitations de type M doivent être considérées, au sens de l'article CO 6, comme des établissements à risques particuliers.* »

<sup>1153</sup> Article S 4 de l'arrêté du 22 décembre 1981 modifié portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type M), Journal officiel du 2 février 1982, numéro complémentaire, p. 125 : « *En application de l'article CO6§2, les établissements du présent type sont considérés comme des établissements à risques particuliers.* »

<sup>1154</sup> Article T 11§2 de l'arrêté du 18 novembre 1987 modifié portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP : Type T), Journal officiel du 14 janvier 1988, p. 610 : « *En application de l'article CO6§2, les établissements du présent type sont considérés comme des établissements à « risques particuliers » s'ils ne sont pas protégés par un système d'extinction automatique à eau.* »

<sup>1155</sup> Article CO 6 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « *§1. Un établissement recevant du public doit être isolé de tout bâtiment ou local occupé par des tiers afin d'éviter qu'un incendie ne puisse se propager rapidement de l'un à l'autre.*  
*§2. Un établissement recevant du public ou un tiers sont dits à risques particuliers dans les cas suivants :*  
- *ils sont définis comme tels dans la suite du présent règlement ;*  
- *ils abritent, dans leurs locaux ou leurs parties contigus, une ou plusieurs installations classées, au sens de la loi relative aux installations classées pour la protection de l'environnement, en raison notamment des risques d'incendie ou d'explosion ;*  
- *ils sont considérés comme tels après avis de la commission de sécurité lorsqu'ils comportent notamment des risques d'incendie ou d'explosion associés à la présence d'un potentiel calorifique élevé et de matières très facilement inflammables.* »

élargie des ERP présentant des risques particuliers pour les personnes reçues, selon des critères de vulnérabilité <sup>(1156)</sup> réactualisés.

Dans ce cadre et au-delà des menaces terroristes, le besoin de protection du public reçu dans les ERP s'est accru, par exemple dans les crèches qui reçoivent des enfants de plus en plus jeunes, dans les maternelles et les cours d'école où les élèves sont trop nombreux, les lycées d'enseignement professionnels (LEP) et dans les établissements universitaires disposant de locaux scientifiques de recherche (utilisés seulement pendant les heures de cours), à cause des matières dangereuses <sup>(1157)</sup> mises à la disposition des étudiants.

Une autre forme de vulnérabilité concerne les établissements avec des locaux à sommeil classés en type J, comme des maisons de retraite et des établissements d'hébergement pour les personnes âgées ou handicapées. En effet, les personnes reçues dans ces établissements sont en perte d'indépendance <sup>(1158)</sup>. En l'état actuel du droit, selon l'article J 3 de l'arrêté de 2007, lorsqu'un incendie se déclare, la mise en sécurité de ces personnes se fait par l'évacuation de la zone sinistrée au moyen d'un « *transfert horizontal de ces personnes vers une zone contiguë suffisamment protégée* ». Cependant, « *l'évacuation verticale reste la règle pour les personnes pouvant se déplacer par leurs propres moyens.* » Pour faire face à cette situation de dépendance qui augmente, les moyens humains d'assistance doivent être renforcés, de jour comme de nuit, avec un personnel spécialisé ayant des compétences en sécurité composées de savoirs et de savoir-faire.

Les établissements de soins (type U) accueillent aussi un public en état de dépendance et la présence des gaz médicaux dans les chambres constitue un risque d'accident supplémentaire. Pour les personnes alitées, le transfert horizontal est obligatoire. L'article U 8

---

<sup>1156</sup> Définition de la vulnérabilité de l'encyclopédie de l'Agora : « *La notion de vulnérabilité renvoie à la finitude et à la fragilité de l'existence humaine. Les personnes vulnérables sont celles qui sont menacées dans leur autonomie, leur dignité ou leur intégrité, physique ou psychique. La vulnérabilité peut résulter de l'âge, la maladie, une infirmité, une déficience physique ou psychique ou un état de grossesse. La minorité de la victime est considérée en soi comme un état de vulnérabilité.* » (site : Europa) « *la vulnérabilité de certaines personnes appelle en contrepartie un devoir d'assistance, la nécessité d'intervenir afin de les protéger.* »

<sup>1157</sup> Article R 7 du règlement de sécurité : « *Les locaux d'enseignement utilisant des installations techniques qui ne fonctionnent que pendant les heures de cours et ne peuvent être utilisées à d'autres fins que la formation sont considérés pour l'application du présent règlement comme des salles de cours.* »

<sup>1158</sup> Définition de la vulnérabilité de l'encyclopédie de l'Agora : « *La notion de vulnérabilité renvoie à la finitude et à la fragilité de l'existence humaine. Les personnes vulnérables sont celles qui sont menacées dans leur autonomie, leur dignité ou leur intégrité, physique ou psychique. " La vulnérabilité peut résulter de l'âge, la maladie, une infirmité, une déficience physique ou psychique ou un état de grossesse. La minorité de la victime est considérée en soi comme un état de vulnérabilité.* » (site : Europa) *La vulnérabilité de certaines personnes appelle en contrepartie un devoir d'assistance, la nécessité d'intervenir afin de les protéger.* »

de l'arrêté de 2004 modifié dispose que « *l'évacuation verticale de ces personnes ne doit en effet être envisagée qu'en cas d'extrême nécessité.* » Dans ce cas aussi, cette obligation impose aux exploitants de disposer à tout moment (pendant toute la durée de l'exploitation) d'un personnel en nombre suffisant et bien exercé pour accomplir cette mission.

Des entraînements réguliers sont donc indispensables comme en dispose l'article U 47 de l'arrêté de 2004 modifié : « *des exercices d'évacuation simulée doivent être organisés périodiquement afin de maintenir le niveau de connaissance du personnel.* » Cependant, les formations, théoriques et pratiques spécifiques qui se sont imposées annuellement aux personnes désignées par le chef d'établissement, devraient être dorénavant diplômantes et pilotées par des organismes habilités par les préfets.

Peuvent être également concernés par un classement d'ERP à risques, certains établissements d'enseignement comportant des locaux d'internats situés dans le même bâtiment et à proximité de locaux présentant des risques particuliers d'incendie <sup>(1159)</sup>. De même, des risques d'éclosion d'incendie spécifiques peuvent exister dans les établissements d'enseignement professionnels (LEP). A ce titre, l'article R 7 de l'arrêté du 4 juin 1982 modifié doit être réécrit car il dispose actuellement que « *les locaux d'enseignement utilisant des installations techniques qui ne fonctionnent que pendant les heures de cours et ne peuvent être utilisées à d'autres fins que la formation sont considérés pour l'application du présent règlement comme des salles de cours.* »

En l'état actuel du droit, la notion de « locaux à risques à l'intérieur des ERP » est établie en fonction de la présence de liquides ou fluides inflammables ou explosifs et des quantités de matériaux stockés dans des locaux prévus uniquement à cet effet. Ces locaux sont classés, pour leur part, à risques particuliers « importants », « moyens » ou « courants » <sup>(1160)</sup>

---

<sup>1159</sup> Article CO 27 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 portant sur le classement des locaux en fonction de leurs risques.

<sup>1160</sup> Article CO 27 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363: « §1. *Les locaux sont classés suivant les risques qu'ils présentent en : Locaux à risques particuliers, qui se subdivisent en : locaux à risques importants ; locaux à risques moyens. Locaux à risques courants, auxquels sont assimilés les logements du personnel situés dans l'établissement.* »

et doivent être isolés des locaux contigus ou superposés selon les dispositions réglementaires énoncées à l'article CO 28 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(1161)</sup>.

Les locaux à risques particuliers d'incendie, isolés des autres, ne peuvent pas être ouverts au public ou communiquer directement avec des locaux et des dégagements accessibles aux personnes accueillies <sup>(1162)</sup>.

Selon la loi du 18 mars 2013 <sup>(1163)</sup> et l'article L.2215-1 du CGCT <sup>(1164)</sup>, en période de grand froid ou lorsqu'une urgence le justifie, le préfet, de par son pouvoir de police, peut réquisitionner certains lieux comme des gymnases, des salles des fêtes. Cependant, leur utilisation en locaux d'hébergement pose un problème de sécurité, notamment parce qu'ils rentrent alors dans la catégorie des ERP avec des locaux à sommeil, généralement protégés par l'installation d'un système de sécurité incendie (SSI).

---

<sup>1161</sup> Article CO 28 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363: « §1. *Les locaux à risques importants doivent satisfaire aux conditions suivantes :*

- *les conduits et les gaines qui les traversent ou les desservent doivent satisfaire aux dispositions des articles CO32 et CO33 ;*
- *les planchers hauts et les parois verticales doivent avoir un degré coupe-feu deux heures et les dispositifs de communication avec les autres locaux doivent être coupe-feu de degré une heure, l'ouverture se faisant vers la sortie et les portes étant munies de ferme porte ;*
- ils ne doivent pas être en communication directe avec les locaux et dégagements accessibles au public.

§2. *Les locaux à risques moyens doivent satisfaire aux conditions suivantes :*

- *les conduits et les gaines qui les traversent ou les desservent doivent satisfaire aux dispositions des articles CO31;*
- *les planchers hauts et les parois verticales doivent avoir un degré coupe-feu une heure et les dispositifs de communication avec les autres locaux doivent être coupe-feu de degré 1/2 heure, l'ouverture se faisant vers la sortie et les portes étant munies de ferme-porte. »*

Article CO 28 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié : « §1. Les locaux à risques courants, non accessibles au public, doivent être isolés des locaux accessibles au public et des dégagements suivant les dispositions de l'article CO24.

Les conduits et les gaines traversant ou desservant ces locaux doivent satisfaire aux dispositions de l'article CO31.

<sup>1162</sup> Article CO 53§4 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363: « Le volume d'en cloisonnement ne doit comporter aucun conduit présentant des risques d'incendie ou d'enfumage à l'exception des canalisations électriques propre à l'escalier et à l'ascenseur. En outre ce volume ne doit donner accès à aucun local annexe (sanitaires, dépôts, etc. »

<sup>1163</sup> Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, Journal officiel n° 66, 19 mars 2003, p. 4761, texte n° 1.

<sup>1164</sup> Article L.2215-1 du code général des collectivités territoriales : « *en cas d'urgence, lorsque l'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien ou service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin ou que les conditions de son maintien soient assurées. »*

Les pouvoirs publics réagissent souvent après des drames pour en empêcher un autre même imprévisible. Ainsi, la suite de l'incendie du centre équestre de Leschraignes, en Savoie <sup>(1165)</sup>, le gouvernement a fait diffuser une instruction datée du 20 octobre 2005 <sup>(1166)</sup>, portant sur les règles à respecter pour le « *stockage du fourrage à proximité de locaux à sommeil* ». Cette instruction préconisait « *qu'il faut privilégier l'isolation géographique du stockage de fourrage et/ou litière d'une dizaine à une vingtaine de mètres de tout lieu de sommeil même temporaire de cavaliers, de salariés, ...* » Dans ce document, il est déconseillé qu'il soit « *réalisé dans le même bâtiment que les locaux à sommeil.* »

Pour ne pas être attaqué juridiquement, le législateur cherche aujourd'hui à faire interdire la présence de tout danger potentiel dans un bâtiment disposant de locaux à sommeil.

Dans le même but, la législation relative aux contrôles de ce type d'ERP a été renforcée. Elle impose à présent la réalisation de visites périodiques par une commission de sécurité pour tous les établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie disposant de locaux à sommeil. Selon les dispositions de l'arrêté du 8 novembre 2004, ils sont maintenant visités tous les cinq ans <sup>(1167)</sup>.

Dans le contexte actuel, les gares et les aéroports classés en type GA <sup>(1168)</sup> sont des ERP particulièrement vulnérables. Leur forte fréquentation nécessite une vigilance toute particulière de la part des responsables et de leur service de sécurité, surtout qu'ils disposent de nombreux points d'entrées et de locaux à risques particuliers ( lieux de stockage de bagages et de produits en transit). Placés généralement sous le contrôle d'une

---

<sup>1165</sup> En août 2004, 8 personnes dont 6 enfants de 12 à 14 ans périssaient dans l'incendie du centre équestre de Lescheraines, en Savoie. Article de Françoise GUAIS - A Lescheraines, cérémonie du souvenir dix ans après le drame du centre équestre.

Site : Franceinfo.fr

<sup>1166</sup> Instruction n° 05-202 JS du 20 octobre 2005 relatif à la prévention contre des risques d'incendie liés à la présence du fourrage dans les centres équestres comportant des locaux à sommeil, BO min. agr. n° 43, 28 octobre 2005.

<sup>1167</sup> Article PE 37 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type PE, PO, PU, PX), Journal officiel n° 197, 26 août 1990, p. 10408, Contrôle des établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie comportant des locaux à sommeil.

<sup>1168</sup> Arrêté 24 décembre 2007 modifié portant approbation du règlement de sécurité applicable aux gares accessibles au public, Journal officiel n° 0090, 16 avril 2008, p. 6310, texte n° 10.

vidéo surveillance, ces locaux ne sont autorisés que s'ils sont indispensables au bon fonctionnement de l'établissement. C'est le préfet du département qui est l'autorité investie du pouvoir de police spéciale pour ces bâtiment <sup>(1169)</sup>.

Dans les établissements recevant du public, il arrive que certaines parties soient utilisées exceptionnellement et de façon temporaire pour une activité différente de celle autorisée par la commission de sécurité. Cette possibilité accroît les risques pour les personnes accueillies et peut entraîner des menaces pour l'ERP. Il lui faut donc être placé sous une surveillance particulière et adaptée à la manifestation organisée.

Cela n'est pas illégal, en l'état actuel du droit, l'article GN 6 <sup>(1170)</sup> du règlement de sécurité autorise qu'une autre activité se tienne à titre exceptionnel, sans contrepartie par rapport aux nouveaux risques encourus. La législation impose seulement qu'une demande d'autorisation de l'exploitant soit adressée au maire de la commune. Cependant, le législateur devrait imposer à l'organisateur de soumettre à l'autorité de police des ERP compétente une analyse des risques en la matière et les mesures de sécurité circonstanciées qu'il compte mettre en place. L'étude de ce dossier serait alors soumise à l'avis favorable du Directeur Départemental de la Sûreté Publique.

Une autre menace vient des exploitants eux-mêmes. Certains utilisent de manière inappropriée des produits inflammables (garages), explosifs (armureries) ou toxiques (laveries), et les stockent en trop grande quantité dans des locaux inadaptés, qui ne sont ni isolés ni ventilés. Pour avoir la maîtrise de la gestion des risques engendrés, le législateur devrait rédiger et diffuser au niveau national une note d'information destinée aux préfets pour diffusion aux maires. Portée à la connaissance des chefs d'établissements, elle leur enjoindrait

---

<sup>1169</sup> Article GA 6 Arrêté 24 décembre 2007 modifié portant approbation du règlement de sécurité applicable aux gares accessibles au public, Journal officiel n° 0090, 16 avril 2008, p. 6310, texte n° 10 : « *La commission de sécurité compétente est, dans tous les cas, la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité...* »

<sup>1170</sup> Article GN 6 de l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363 : « §1. *L'utilisation, même partielle ou occasionnelle d'un établissement : pour une exploitation autre que celle autorisée, ou pour une démonstration ou une attraction pouvant présenter des risques pour le public et non prévue par le présent règlement, doit faire l'objet d'une demande d'autorisation présentée par l'exploitant au moins quinze jours avant la manifestation ou la série de manifestations. Lorsque l'organisateur de la manifestation n'est pas l'exploitant de l'établissement, la demande d'autorisation doit être présentée conjointement par l'exploitant et l'utilisateur occasionnel des locaux.* »



d'attester la possession de produits dangereux et l'application ainsi que le suivi de consignes particulières de sécurité adaptée aux dangers existants. Pour les aider, des recommandations accessibles aux utilisateurs de produits dangereux pourraient en être mises en ligne sur un site internet de la Direction de la Sécurité Civile.

## **Chapitre II : Les obstacles à la sécurité globale des personnes et des biens**

Les problèmes que soulève la législation en vigueur sont nombreux. Ils se posent plus particulièrement lorsqu'il s'agit de mettre en place des dispositifs concourant à la sécurité dans des établissements anciens comme un hôtel-palace, un musée ou dans les très nombreux petits établissements qui constituent, en France, environ 75 % du parc des établissements recevant du public <sup>(1171)</sup>. Posent également des problèmes les bibliothèques, les petits commerces, les brasseries, les restaurants, les écoles, les gares ou les petites structures familiales caractéristiques de la France rurale, tels les cinémas de village, les auberges isolées, les petits musées privés.

Généralement, lorsque les installations techniques d'un établissement existant présentent des non-conformités, une étude doit être réalisée par un organisme agréé qui maîtrise les textes normatifs imposés par la législation. Le rapport de vérifications réglementaires en exploitation (RVRE) <sup>(1172)</sup> permet de définir le niveau de dangerosité et d'indiquer les travaux à réaliser en fonction des défauts relevés.

Une difficulté juridique se pose avec les petits établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie sans locaux à sommeil qui ne sont pas soumis à des visites de contrôle, notamment lorsque les normes de sécurité n'ont pas été respectées. La justice ne peut pas s'appuyer sur des textes pour sanctionner. L'exemple de l'établissement le « Cuba Libre » à Rouen où un incendie a ravagé très rapidement la salle en sous-sol le 6 août 2016 provoquant la mort de

---

<sup>1171</sup> « En termes de nombre d'établissements, il existe en France 650.000 ERP dont 150 000 de la 1<sup>ère</sup> à 4<sup>ème</sup> catégorie ». [Site : audit-accessibilite.com](http://audit-accessibilite.com) > Audit / Diagnostic > Agenda de l'accessibilité

<sup>1172</sup> Article GE de l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire, p. 7363, Titre premier – Chapitre premier – Section II Vérifications techniques.

plusieurs personnes en apportent la preuve. Dans ce cas, néanmoins, le gérant et son frère ont été mis en examen pour « homicides et blessures involontaires aggravées par violation délibérée d'une obligation de sécurité ».

A la suite de ce drame, plusieurs personnes dont monsieur Yvon Robert, Maire de Rouen, ou madame Valérie Fourneyron, Députée de Seine-Maritime, ont réclamé une modification de la réglementation « *Au-delà du cas particulier et douloureux du Cuba Libre, il apparaît clairement que c'est toute la réglementation actuelle pour les ERP de 5<sup>e</sup> catégorie, décidée dans les années 70 et révisée en 1990, qui est aujourd'hui devenue obsolète et insuffisante en termes de sécurité [...]. Mais au-delà du drame, et sans vouloir sombrer dans la fièvre législative hâtive de circonstance, décidée sous le coup de l'émotion, il semble évident que la réglementation à laquelle sont soumis les ERP de 5<sup>e</sup> catégorie doit être rapidement revisitée, pour la sécurité de tous.* »<sup>(1173)</sup>

Plus généralement, malgré une période de réduction budgétaire et depuis leur entrée dans l'Union Européenne<sup>(1174)</sup>, la question de la sécurité des personnes et de la protection des biens est primordiale pour les gouvernants des principaux Etats membres.

L'accroissement des progrès scientifiques et technologiques a conduit à universaliser et à globaliser, à l'échelle de l'Europe, une recherche sur la performance dans les divers domaines de la construction des bâtiments. Il en résulte qu'avec l'implication importante des entreprises privées, les normes de sécurité ont dû être adoptées à l'emploi de nouveaux matériaux et de concepts énergétiques innovants.

Comme l'a souligné Henri Decamps au colloque « *sur l'expertise, décision et opinion publiques* » qui s'est tenu à Paris le 19 novembre 2015, « *une pluralité de disciplines et de point de vue issus à la fois du publics et du privés* » sont indispensables. Il n'en demeure pas moins qu'en ce qui concerne tout ce qui relève de leur sécurité intérieure, les pays membres de l'Union Européenne restent souverains.

---

<sup>1173</sup> FOURNEYRON Valérie, « Incendie du Cuba Libre : je demande au ministère de l'Intérieur de faire évoluer la réglementation », site de madame FOURNEYRON, 2016.  
Site : <https://www.valerie-fourneyron.fr/actualites/incendie-du-cuba-libe-je-demande-au-ministere-de-linterieur-de-faire-evoluer-la-reglementation.html>

<sup>1174</sup> Union économique et monétaire européenne (UEM) suite au traité sur l'Union Européenne ou TUE (traité de Maastricht de 1992) avec la mise en circulation d'une monnaie unique (Euro) ainsi que l'ouverture de marché économique dans le but de créer une zone de libre-échange.

Cependant, les besoins juridiques, administratifs et judiciaires dans ce domaine semblent être les mêmes pour tous. Une complémentarité et un partenariat entre les Etats et leurs services publics seraient donc souhaitables pour les citoyens européens. La France a réclamé avec force ce regroupement des moyens et des renseignements après les violents actes terroristes qui ont fait de nombreuses victimes et des centaines de personnes blessées, depuis 2015. Mais dans le cadre de son rôle qui est défini à l'article 15 du traité sur l'Union européenne (TUE) <sup>(1175)</sup>, l'actuel Président du Conseil Europe, Donald Tusk, n'arrive pas sur ce sujet à obtenir une cohésion ou un consensus au sein du Conseil européen. C'est pourtant à lui qu'il appartient de définir les orientations et les priorités politiques générales de l'Union Européenne.

Dans le domaine de la sécurité intérieure et devant l'urgence, jusqu'à présent, la France agit seule et les obstacles à la sécurité globale des personnes et des biens sont nombreux. En est la principale cause l'orientation initiale donnée par les décideurs publics à son traitement. Son analyse s'impose donc pour mettre en évidence que la coexistence de quatre réglementations pilotées, sans liens entre elles, par des ministères différents rend la législation dans ce domaine difficile à adapter aux enjeux de sécurité de la société confrontée à des problèmes contemporains. Ainsi, ce modèle crée une politique de prévention inégalitaire pour les citoyens. De même, en ayant limité ces quatre législations au seul traitement des risques, le législateur se trouve dans l'incapacité d'y adjoindre les diverses dispositions réglementaires communes indispensables pour assurer la sécurité des personnes et la sûreté des lieux publics et privés.

---

<sup>1175</sup> Article 15 article 6 du traité de l'Union européenne : « *Le président du Conseil européen :*

- a) *préside et anime les travaux du Conseil européen;*
- b) *assure la préparation et la continuité des travaux du Conseil européen en coopération avec le président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales;*
- c) *œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen;*
- d) *présente au Parlement européen un rapport à la suite de chacune des réunions du Conseil européen.*

*Le président du Conseil européen assure, à son niveau et en sa qualité, la représentation extérieure de l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des attributions du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.*

*Le président du Conseil européen ne peut pas exercer de mandat national. »*

Site : <http://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/president/role/>

## **Section 1 : Une politique de prévention inégalitaire**

Pour assurer la protection des personnes et des biens, les maires veillent au respect de l'application du droit. A cause de l'étendue de leurs pouvoirs, ils sont régulièrement mis en cause en cas d'accidents divers ou d'incendies dans les établissements recevant du public. En effet, comme le précise la décision du Conseil d'Etat de 10 octobre 2005, ils ont « *l'impératif de prévention* » qui est « *inhérent à tout régime de police administrative.* »<sup>(1176)</sup>

La prévention dans le domaine de la sécurité des bâtiments agit sur le long terme pour éviter qu'un drame ou un incendie ne se produise. Protéger tous les établissements recevant du public est l'objectif principal du gouvernement mais aussi celui des collectivités territoriales et des SDIS. Il faut remarquer que les normes de sécurité sont moins strictes pour des établissements autres que les ERP, comme celles applicables aux immeubles de grande hauteur ou IGH, aux bâtiments d'habitation, aux lieux de travail mais aussi aux locaux classés dans le but de protéger l'environnement (ICPE).

Chacune de ces catégories est régie par une règle spécifique mais le code de la construction et de l'habitation peut intervenir dans la réglementation à adopter, l'objectif restant toujours de garantir la sécurité des personnes et des biens.

Pour estimer la portée de ces réglementations, il existe peu de données statistiques, comme le précise l'IGA, aucune ne prenant en compte les spécificités des autres. De même, il ne peut y avoir d'études comparatives avec les autres Etats membres de l'Union Européenne.

Pendant, tous les Etats membres de l'Union Européenne ont mis en place une politique de prévention contre les incendies. Par exemple, les Pays-Bas ont un système centralisé et une réglementation nationale concernant la sécurité incendie dans les bâtiments recevant du public. Actuellement, c'est le seul pays qui impose aux propriétaires de contacter une compagnie d'assurances afin de déterminer les moyens de sécurité adaptés à mettre en place dans chaque établissement. Ce principe garantit aux exploitants et au public une sécurité

---

<sup>1176</sup> Conseil d'Etat 5<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> sous-sections réunies le 10 octobre 2005, *Commune de Badinères*, n° 259205, publié au recueil Lebon.

maximale. Pour gagner encore en efficacité, ce sont les autorités locales qui veillent à son application. Ils effectuent des contrôles administratifs réguliers qui portent simplement sur la validité des polices d'assurances.

A l'inverse de beaucoup d'autres pays membres de l'Union Européenne, la Finlande ne possède qu'un seul code de la construction mais il intègre toutes les normes de sécurité contre les risques d'incendie à respecter. Elles sont communes à tous les types de bâtiments, que ce soit des habitations, des établissements recevant du public, des locaux industriels ou commerciaux. L'essentiel de la législation reste focalisé sur la protection des personnes, par exemple en imposant des mesures pour assurer une évacuation rapide des lieux sinistrés.

En France, un problème de droit se pose quant à la politique de prévention des risques contre l'incendie. En effet, elle est toujours inégalitaire pour les citoyens quel que soit le lieu où ils se trouvent et leurs statuts juridiques, soit simple particulier soit travailleurs. L'analyse du droit applicable pour la sécurité des lieux de travail, de celui relatif à la sauvegarde des personnes dans les bâtiments d'habitation, ainsi que l'analyse de la législation encadrant les installations classées pour la protection de l'environnement et de celle traitant de la protection des occupants des Immeubles de Grande Hauteur (IGH), démontrent que le niveau de sécurité défini par le législateur n'est pas homogène. Cette absence d'égalité du droit opposable aux tiers dans ce domaine est un obstacle à la mise en œuvre d'une sécurité globale des personnes et des biens, dans le cadre des nouveaux enjeux de sécurité auxquels doivent répondre les décideurs publics.

### **Sous-section A) La protection des lieux de travail**

Soumis au code du travail et également à celui de la construction et de l'habitation, ces lieux sont particulièrement exposés aux risques d'incendie. Les directeurs doivent faire appliquer des règles strictes de sécurité. En effet, dans la brochure de 2007 <sup>(1177)</sup>, l'Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS) rappelle que « *tous les ans, dans les établissements industriels, l'incendie fait beaucoup de victimes, cause plusieurs millions d'euros de dégâts matériels et a souvent pour conséquence de priver le personnel de son*

---

<sup>1177</sup> Article « Incendie et lieu de travail, protection et lutte contre le feu », *Institut National de Recherche et de Sécurité*, 2007, p. 96.

*travail. Aussi, la lutte contre l'incendie devrait tenir une place prépondérante dans l'ensemble des mesures propres à améliorer les conditions de sécurité des locaux de travail.* » Ce rapport indique que l'outil de travail est entièrement détruit dans environ 70% des cas.

Pour éviter les drames, il a été décidé que la réglementation régissant la sécurité des établissements recevant du public pouvait s'appliquer également à l'ensemble des bâtiments même si certaines parties n'étaient pas destinées à en accueillir. Toutefois celles-ci doivent en plus appliquer les règles de sécurité incendie imposées par le code du travail puisqu'il n'y a là que du personnel. Sont principalement concernés par cette obligation les établissements du type W : « administrations, banques, bureaux » Leurs responsables doivent se référer aux textes du code du travail et particulièrement, dans la partie réglementaire, aux articles L.4211-1<sup>(1178)</sup>, 2<sup>(1179)</sup> et L.4221-1<sup>(1180)</sup>.

Le code du travail contient peu d'articles traitant des risques d'incendie et de panique dans ces bâtiments. Il tient surtout compte du nombre des salariées y travaillant. C'est pour cette raison que le plus grand nombre de dispositions réglementaires qui abordent le problème des incendies est consacré essentiellement à l'évacuation des personnes hors du bâtiment, à l'isolement des locaux, à leur désenfumage, à l'obligation de se soumettre aux visites des commissions de sécurité ou aux exercices de secours que le responsable doit faire répéter tous les six mois<sup>(1181)</sup>. Cette périodicité est indispensable pour rappeler au personnel comment se comporter et quelles mesures prendre face à un sinistre. Ce n'est qu'en se préparant au pire qu'on peut l'éviter.

---

<sup>1178</sup> Article L 4211-1 du code du travail : « *Le maître d'ouvrage entreprenant la construction ou l'aménagement de bâtiments destinés à recevoir des travailleurs se conforme aux dispositions légales visant à protéger leur santé et sécurité au travail.* »

<sup>1179</sup> Article L 4211-1 du code du travail : « *Pour l'application des dispositions relatives à la conception des lieux de travail, des décrets en Conseil d'Etat, pris en application de l'article L. 4111-6 déterminent :1° Les règles de santé et de sécurité auxquelles se conforment les maîtres d'ouvrage lors de la construction ou l'aménagement de bâtiments destinés à recevoir des travailleurs ; 2° Les locaux et dispositifs ou aménagements de toute nature dont sont dotés les bâtiments que ces décrets désignent en vue d'améliorer les conditions de santé et de sécurité des travailleurs affectés à leur construction ou à leur entretien. Ces décrets sont pris après avis des organisations professionnelles d'employeurs et de salariés intéressés.* »

<sup>1180</sup> Article L 4221-1 du code du travail : « *Les établissements et locaux de travail sont aménagés de manière à ce que leur utilisation garantisse la sécurité des travailleurs. Ils sont tenus dans un état constant de propreté et présentent les conditions d'hygiène et de salubrité propres à assurer la santé des intéressés. Les décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article L. 4111-6 déterminent les conditions d'application du présent titre.* »

<sup>1181</sup> Article R 4227-39 du code du travail : « *La consigne de sécurité incendie prévoit des essais et visites périodiques du matériel et des exercices au cours desquels les travailleurs apprennent à reconnaître les caractéristiques du signal sonore d'alarme générale, à se servir des moyens de premier secours et à exécuter les diverses manœuvres nécessaires. Ces exercices et essais périodiques ont lieu au moins tous les six mois. Leur date et les observations auxquelles ils peuvent avoir donné lieu sont consignées sur un registre tenu à la disposition de l'inspection du travail.*»

Cependant, comme le code de la construction et de l'habitation, le code du travail exige de prendre des mesures concrètes : créer une équipe chargée de la sécurité avec des employés volontaires, installer de moyens d'extinction, apprendre leur maniement, faire suivre des formations par l'ensemble du personnel de l'établissement ... En outre, le code du travail fait obligation de contrôler régulièrement les installations et le matériel. La prévention d'ailleurs réclame l'attestation de ces vérifications et la tenue d'un registre de sécurité prouvant que toutes les obligations ont bien été remplies. L'article R 232-12-17 <sup>(1182)</sup> du code du travail et l'arrêté du 25 juin 1980 modifié rappellent que l'organisation de la lutte contre les départs d'incendie est du ressort exclusif du responsable de l'établissement.

Malgré cela, le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration remis en juin 2014 au Premier Ministre <sup>(1183)</sup> reconnaît que : « *la détermination de la réglementation applicable est parfois incertaine, notamment pour les petits établissements (5<sup>ème</sup> catégorie) et les bâtiments mixtes (qui sont à la fois des locaux d'habitation, de travail et des ERP). Cela conduit souvent à des erreurs d'interprétation, à des effets de seuils, parfois à de renoncement ...* »

Si l'ensemble du bâtiment est considéré comme un établissement recevant du public, ce sont les commissions de sécurité qui sont compétentes pour vérifier la sécurité, même dans les locaux et les dégagements inaccessibles au public. L'article GE 1 §2 de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié dispose en effet que « *les locaux et dégagements non accessibles au public doivent faire l'objet d'un examen spécial de la commission de sécurité. Selon leur importance, leur destination et leur disposition par rapport aux parties de l'établissement accessibles au public, la commission détermine les dangers qu'ils présentent pour le public et propose éventuellement les mesures de sécurité jugées nécessaires* ». En particulier, elles doivent veiller à ce que l'évacuation des personnes puisse se faire en toute sécurité, quels que soient l'emplacement et l'affectation du local sinistré.

---

<sup>1182</sup> Article R 232-12-17 du code du travail : « *Les chefs d'établissement doivent prendre les mesures nécessaires pour que tout commencement d'incendie puisse être rapidement et efficacement combattu dans l'intérêt du sauvetage du personnel. [...]* »

<sup>1183</sup> Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration n° 014-047/13-083 bis/01 et l'Inspection Générale des Affaires Sociales n° 2013-172R de juin 2014 sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

Comme les dispositions réglementaires de l'arrêté du 25 juin 1980 modifié <sup>(1184)</sup>, celles relevant du code du travail imposent aussi « l'évacuation rapide de la totalité des occupants ou leur évacuation différée, lorsque celle-ci est rendue nécessaire, dans des conditions de sécurité maximale. » <sup>(1185)</sup>

Pour protéger les lieux de travail et le personnel, intervient également le Comité d'hygiène et de sécurité du travail (CHST). Il assure les formations pour les employés et cherche à les impliquer davantage dans la sécurité en leur apprenant par exemple les moyens de lutte contre les incendies. Il est certain que, bien appliqué, cela constituerait un des socles essentiels de prévention pour empêcher tout départ de feu.

De même si des détecteurs de fumées étaient positionnés dans tous les endroits stratégiques et si une équipe de première intervention constituée d'employés formés à la lutte contre les incendies était mise en place dans tous ces établissements, beaucoup de drames pourraient être évités.

Néanmoins, pour faire respecter les règles de sécurité, des difficultés apparaissent à cause d'une nouvelle conception du travail. Ce sont les pays scandinaves et l'Allemagne qui ont innové dans ce domaine avec le co-working, communément appelé co-travail. Il consiste à travailler dans les cafés. Cette nouvelle habitude se développe de plus en plus à Paris depuis les années 1990 et touche surtout les jeunes gens qui viennent là pour étudier ou rédiger leurs devoirs. Cette manière de faire a, selon eux, un double avantage, elle concilie à la fois un espace de travail que l'on partage avec d'autres et crée un réseau de travailleurs.

Toutefois, en France, cela pose le problème de la réglementation applicable. En l'état actuel du droit, les cafés sont considérés comme étant des ERP de type N et donc soumis au code de la construction et de l'habitation mais ils pourraient aussi être à présent considérés par un juge administratif comme des lieux de travail donc soumis au seul code du travail.

---

<sup>1184</sup> Article R.123-7 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>1185</sup> Article L.4216-2 du code du travail.



Cette question se pose également avec le développement du télétravail et du travail en free-lance. Ce problème n'est toutefois pas encore trop important car selon des statistiques, en France, environ 100 000 personnes seulement ont adopté ce système de travail à distance.

### **Sous-section B) La sauvegarde des bâtiments d'habitation**

Selon les statistiques de 2005 du ministère de l'Intérieur, « *la DDSC recense, par le biais des statistiques des SDIS, 90 571 incendies d'habitation par an pour un total de 376 600 incendies de toute nature. Les feux d'habitation représentent donc 24% des feux et surtout 84% des feux bâtimentaires. La DDSC comptabilise 295 décès suite à un feu d'habitation pour un total de 6 264 victimes. A titre de comparaison, la DDSC ne recense que 13 décès suite à un incendie dans les ERP et 16 dans le cas des locaux industriels et entrepôts.* » Cependant, actuellement il n'existe pas un bureau national pour analyser les éléments statistiques et proposer des améliorations à apporter aux dispositions réglementaires.

Il semble que les efforts des pouvoirs publics pour renforcer les réglementations visant à protéger les ERP soient bénéfiques. Les incendies dans les lieux d'habitations sont plus nombreux et plus meurtriers, comme le fait remarquer le député Thierry Mariani <sup>(1186)</sup> « *chaque année, on estime que les incendies d'habitation sont responsables de 800 décès et de 4 500 hospitalisations. L'incendie d'habitation est par ailleurs la seconde cause de décès par accident domestique chez les jeunes enfants.* »

Ce bilan est plutôt alarmant. Cependant, il n'est pas pris en compte par l'Etat qui se préoccupe en priorité du contrôle de la sécurité du public présent dans les ERP. En effet, les textes réglementaires relatifs à la protection des maisons individuelles et des immeubles collectifs d'habitation n'a subi qu'une seule modification depuis la publication de l'arrêté du 31 janvier 1986 <sup>(1187)</sup>.

---

<sup>1186</sup> Arrêté du 10 septembre 1970 relatif à la protection des bâtiments d'habitation contre l'incendie, Journal officiel du 29 septembre 1970, p. 9054.

<sup>1187</sup> Arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation, Journal officiel du 5 mars 1986, p. 3418.

C'est le décret du 22 octobre 1995 <sup>(1188)</sup> qui complète cette réglementation. Comme l'a précisé le rapport du Sénat du 13 décembre 2006 <sup>(1189)</sup> « *il a principalement pour objet de limiter les conséquences des incendies en garantissant la résistance au feu des structures des immeubles et des matériaux de construction, en faisant obstacle à la propagation des sinistres et en s'attachant à faciliter l'évacuation des occupants et l'accessibilité des bâtiments aux moyens de secours.* »

Les dispositions réglementaires de la sécurité dans les bâtiments d'habitation restent surtout régies par l'arrêté interministériel du 31 janvier 1986 modifié dont les principes généraux sont précisés dans l'arrêté du 18 août 1986 « *la construction doit permettre aux occupants, en cas d'incendie, soit de quitter l'immeuble sans secours extérieur, soit de recevoir un tel secours.* »

Cette réglementation a pour finalité d'assurer la protection des occupants contre les risques d'incendie en leur permettant soit d'évacuer l'habitation soit d'attendre l'arrivée des secours en restant chez eux, comme en dispose l'article R.111-13 du code de la construction et de l'habitation <sup>(1190)</sup>.

En France, le nombre exact de bâtiments qui entrent dans cette catégorie selon l'article R.111-1 du code de la construction et de l'habitation <sup>(1191)</sup>, est inconnu. De plus, il arrive qu'un bâtiment à usage d'habitation « change d'usage » et devienne un ERP.

---

<sup>1188</sup> Décret n° 55-1394 du 22 octobre 1955 règles générales de construction des bâtiments d'habitation (application de l'article 95 du code de l'urbanisme), Journal officiel du 25 octobre 1955, p. 10555.

<sup>1189</sup> Proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, séance du Sénat du 13 novembre 2006.

<sup>1190</sup> Article R111-13 du code de la construction et de l'habitation : « *la disposition des locaux, les structures, les matériaux et l'équipement des bâtiments d'habitation doivent permettre la protection des habitants contre l'incendie. Les logements doivent être isolés des locaux qui, par leur nature ou leur destination, peuvent constituer un danger d'incendie ou d'asphyxie. La construction doit permettre aux occupants, en cas d'incendie, soit de quitter l'immeuble sans secours extérieur, soit de recevoir un tel secours.* »

<sup>1191</sup> Article R111-1 du code de la construction et de l'habitation : « *constituent des bâtiments d'habitation les bâtiments ou parties de bâtiments abritant un ou plusieurs logements, y compris les foyers tels que les foyers de jeunes travailleurs et les foyers pour personnes âgées, à l'exclusion des locaux destinés à la vie professionnelle, lorsque celle-ci ne s'exerce pas, au moins partiellement, dans le même ensemble de pièces que la vie familiale, et des locaux auxquels s'appliquent les articles R.123.1 à R.123.55, R.152.4 et R.152.5, relatifs à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Sont considérés comme foyers pour personnes âgées autonomes les établissements dont le niveau de dépendance moyen des résidents est inférieur à un seuil fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'intérieur et des personnes âgées, et qui accueillent une proportion de résidents dépendants dans la limite d'un taux fixé par l'arrêté précité. Un logement ou habitation comprend, d'une part, des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil, éventuellement des chambres isolées et, d'autre part, des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau, cabinets d'aisance, buanderies, débarras, séchoirs, ainsi que, le cas échéant, des dégagements et des dépendances.* »

C'est le cas le plus souvent pour les petits meublés et les professions libérales. Le propriétaire doit alors demander une autorisation ou un permis de construire auprès du maire comme le prévoit l'article R.123-9 du code de l'urbanisme. Néanmoins, cette demande déposée par l'exploitant auprès des services du maire n'est que déclarative.

Se pose aussi le problème des parcs de stationnement dans des immeubles destinés à l'habitation mais comprenant également des ERP. En effet, dans ces lieux, certains parkings peuvent être attribués aux commerçants, d'autres aux employés des bureaux et d'autres réservés aux occupants des appartements. Ils sont donc considérés comme mixtes. Dans ce cas, plusieurs réglementations sont à prendre en compte conjointement : celles des ERP, du code du travail et celles liées aux lieux d'habitation.

Il est à noter que les parties de ce parc de stationnement appliquant le code de la construction et de l'habitation ont une législation plus contraignante que celles respectant le code du travail.

Les bâtiments à usage d'habitation, collectifs ou individuels, ne sont pas soumis à des contrôles réalisés par une commission de sécurité, les permis de construire sont déclaratifs et jugés sur dossiers.

Lorsque des lieux accessibles au public sont intégrés dans un bâtiment d'habitation (il s'agit souvent de petits commerces situés en rez-de-chaussée). Le permis de construire n'est pas soumis à une étude et à un avis émis par la commission de sécurité compétente.

Une modification a été apportée depuis le décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 <sup>(1192)</sup> qui instaure, également, le PPRIF (plan de prévention contre les risques d'incendie de forêt). Les services prévention et prévision pour les habitations interviennent à présent. Ils vérifient les besoins en eau pour ce qui concerne la défense extérieure contre l'incendie, les possibilités de retournement des engins de secours et enfin l'accès à l'habitation.

---

<sup>1192</sup> Décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 relatif aux plans de prévention des risques, Journal officiel n° 27, 11 octobre 1995, p. 14804.

L'Inspection Générale de l'Administration, quant à elle, dénonce l'absence de pilotage de la politique de prévention lorsqu'il s'agit des bâtiments d'habitation et le manque d'indicateurs fiables permettant de définir la dangerosité de l'habitat existant.

Un autre danger existe du fait que les services du maire ne contrôlent pas de façon formelle les demandes de permis de construire relevant de la réhabilitation des immeubles ou bâtiments d'habitation existants.

Pourtant, ils le devraient, en application de l'article L.129-1 du code de la construction et de l'habitation, « *en carence du ou des propriétaires, des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation, le maire peut, par arrêté, prescrire leur remise en état de fonctionnement ou leur remplacement, en fixant le délai imparti pour l'exécution de ces mesures.* »

L'application de l'arrêté du 31 janvier 1986 ne peut, en outre, pas porter sur une habitation construite avant cette date, à cause de la non-rétroactivité des textes. Par conséquent, des problèmes peuvent intervenir dans ces habitations à cause de l'arrêté du 10 septembre 1970 <sup>(1193)</sup> incompatible avec la réalité des dangers liés aux risques actuels d'incendie dans l'habitat collectif et individuel.

Dans ce cas, il y a absence de règles de sécurité et de formation pour protéger les occupants. Toutefois, s'il existe de sérieux dangers pour les habitants, le maire peut alors obliger les propriétaires à remettre en état les installations de sécurité dans les parties communes hors service du fait de leur négligence. Cela a été réaffirmé dans le jugement rendu par le tribunal administratif de Grenoble le 13 mars 2007 <sup>(1194)</sup>.

---

<sup>1193</sup> Arrêté du 10 septembre 1970 relatif à la protection des bâtiments d'habitation contre l'incendie, Journal officiel du 29 septembre 1970, p. 9054.

<sup>1194</sup> Tribunal administratif de Grenoble 5<sup>ème</sup> chambre le 13 mars 2007, n° 0403829 : « *les pouvoirs généraux du Maire que lui confère l'article L.2212.2 du code général des collectivités territoriales pour prévenir les accidents et les fléaux tels que les incendies ne doivent pas porter sur les règles de construction elles-mêmes.* »

Pour prévenir les incendies, depuis quelques années, l'obligation est faite aux occupants d'un logement d'installer à leurs frais un détecteur autonome d'avertisseur de fumées normalisé (DAAF) et d'en contrôler le bon fonctionnement. Cependant, jusqu'à présent aucune sanction n'est prévue par les pouvoirs publics ou même par les compagnies d'assurances si le détecteur n'a pas été posé. Il faudrait remédier à cette lacune et impliquer les compagnies d'assurances dans le contrôle de leur mise en place et de leur fonctionnement.

Il semble, d'autre part, indispensable de développer la culture du risque en montrant aux habitants les dangers qu'entraîne cette négligence. Pour cela, il faudrait que les pouvoirs publics s'impliquent davantage au niveau national et que les compagnies d'assurances interviennent dans cette lutte en pénalisant ( peut-être par une augmentation de la prime ou un moindre remboursement en cas d'incendie) ceux qui n'ont pas installé de détecteur. Il conviendrait également d'instaurer une obligation de diagnostic, établi de façon périodique, pour juger le niveau de sécurité de l'immeuble ou de l'habitation individuelle. Le député Mariani a déposé en 2007 une proposition de loi pour obliger les propriétaires à faire effectuer un diagnostic incendie.

Dans ce cadre, il devrait être mis en place, pour l'ensemble du parc d'habitations, un référentiel des textes indiquant les obligations imposées au niveau national. Remis à jour régulièrement, il suivrait ainsi l'évolution de la société et correspondrait aux attentes des citoyens. Toutefois, comme l'a préconisé le rapport de l'IGA-IGAS de 2014, il faut différencier les bâtiments entre eux selon leur classement et leur date de construction. Ces données plus fines permettraient un meilleur suivi par le ministère chargé du logement.

Pour plus d'efficacité, l'Inspection Générale de l'Administration chargée de missions auprès du ministère de l'Intérieur préconise de doter les services de l'administration d'outils modernes et fiables. En effet, « *Le pilotage de la politique de prévention s'appuie sur des outils d'évaluation insuffisants. Peu d'indicateurs sont disponibles au niveau national et aucune comparaison internationale n'est réalisée.* »<sup>(1195)</sup>.

---

<sup>1195</sup> Rapport n° 014-047/13-083bis/01 de l'Inspection Générale de l'Administration relatif à la commission départementale de sécurité et d'accessibilité, Synthèse, p 7.

### Sous-section C) La sécurité des installations classées pour la protection de l'environnement

Les ERP doivent respecter diverses réglementations, certains même sont tenus d'appliquer des législations plus spécifiques comme les ICPE ou installations classées pour la protection de l'environnement. C'est le cas, par exemple, des entreprises de parfumerie de Grasse dans les Alpes-Maritimes. Leurs exploitants sont tenus d'obéir aux normes fixées dans le livre V titre premier du code de l'environnement <sup>(1196)</sup>. L'objectif est de minimiser les risques que peuvent engendrer ces établissements soumis, par conséquent, à une nomenclature précise.

En 2015, selon les statistiques du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, il existait en France environ 500 000 entreprises industrielles ou agricoles répertoriées comme étant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) selon la définition donnée dans l'article L 511-1 du code de l'environnement <sup>(1197)</sup>. Dès la demande du permis de construire, les exploitants doivent déposer un dossier spécifique. Il leur faut obtenir deux autorisations celle de pouvoir construire et celle d'exploiter une installation classée.

Pour pallier les dangers potentiels, les plans à fournir pour étude doivent être précis. Cependant, les retours d'expérience mettent en évidence que la qualité de ceux présentés est souvent trop imprécise concernant la finesse de la reproduction, le respect de l'échelle, etc. Ces plans d'Etablissement Répertorié (ETARE) sont pourtant, dans le cadre de prévision opérationnelle, un véritable outil qui aide à la prise de décision. Il faut donc qu'ils soient toujours fiables et faire l'objet d'une mise à jour régulière. Il est impératif que l'industriel transmette toutes les informations utiles à l'actualisation de ce document.

---

<sup>1196</sup> Livre V : prévention des pollutions, des risques et des nuisances, Titre 1<sup>er</sup> : installations classées pour la protection de l'environnement

<sup>1197</sup> Article L 511-1 du code de l'environnement : « Sont soumis aux dispositions du présent titre les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, soit pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. »

Les règles sont très rigides et complexes. Toutefois, d'après les retours d'expérience, la méconnaissance des références réglementaires, faute de veille juridique, est évidente. Pour la plupart d'entre eux, les exploitants de tels sites s'appuient sur des textes obsolètes.

Dans les ICPE, par exemple, la vente et l'accueil du public ne peuvent pas se faire dans le même lieu que celui réservé au stockage. Ils ne sont autorisés que dans une partie du bâtiment isolée des entrepôts de stockage et sont alors assimilés à des ERP de type M (magasins). Beaucoup d'exploitant d'une ICPE classée dans la norme 1500 <sup>(1198)</sup> ignorent ou négligent cette interdiction. Ils sont dans l'illégalité et passibles d'une amende.

Lorsque l'accueil du public se fait dans un entrepôt dont la finalité n'est pas le stockage, le responsable de cette ICPE est tenu d'appliquer la législation des ERP. S'il y a un vide juridique concernant la protection des personnes dans la législation des installations classées pour la protection de l'environnement, l'exploitant doit se référer à la législation des ERP.

Les ICPE sont placées sous la surveillance des services des préfetures, mais certaines ont deux statuts. Par exemple, des établissements de type U (établissements de soins) peuvent être à la fois classés ERP, et donc contrôlés par la mairie, et ICPE sous surveillance préfectorale. Ils sont ICPE dans le cas où des installations situées dans l'enceinte de ces bâtiments sont des dépôts de gaz médicaux (oxygène, dioxyde de carbone ...), les cuves de fuel.

Dans le cadre de la lutte contre les incendies dans les installations classées pour la protection de l'environnement, les pouvoirs publics exigent qu'un périmètre de sécurité soit établi autour du site en fonction du classement et de l'étude d'impact des dangers effectués par l'inspecteur des installations classées.

Pour que la sécurité soit maximale dans ces établissements spécifiques, les ICPE comme les ERP ou les IGH ont leur propre police spéciale qui recherche avant tout à assurer une sécurité civile et la protection des personnes présentes.

---

<sup>1198</sup> Norme 1500 : Stockage de matières, produits ou substances combustibles dans des entrepôts couverts, modifiée par le décret n° 2006-678 du 8 juin 2006 modifiant la nomenclature des installations classées et fixant les catégories d'installations classées soumises à des contrôles périodiques en application de l'article L. 512-11 du code de l'environnement, Journal officiel n° 133, 10 juin 2006 et par le décret n° 2010-367 du 12 avril 2010 modifiant la nomenclature des installations classées et ouvrant certaines rubriques au régime de l'enregistrement, Journal officiel n° 0087, 14 avril 2010, p. 6977, texte n° 7.

Cependant, il faut noter que ces établissements posent souvent des problèmes, comme le précise l'article L512-1 du code de l'environnement <sup>(1199)</sup>. Les exploitants d'ICPE présentant « *de graves dangers ou inconvénients* » doivent obtenir un arrêté préfectoral qui les autorise à exercer, mais aussi celui à simple déclaration <sup>(1200)</sup>. Dans ce cas, le préfet édicte des prescriptions générales d'exploitation.

Ces procédures alourdissent la tâche des exploitants, c'est pourquoi, depuis 2014, a été tentée une expérimentation : la mise en place d'une autorisation unique destinées à alléger les contraintes des dossiers. Pour leur part, conscients de ce problème, l'Etat et les collectivités territoriales s'efforcent de respecter les délais de délivrance des autorisations pour ne pas retarder l'exploitation.

Malgré ces efforts, beaucoup d'autres obligations doivent encore être respectées. Ainsi, actuellement, la loi Bachelot du 30 juillet 2013 <sup>(1201)</sup> impose aux exploitants d'ICPE de dresser des plans de prévention des risques technologiques (PPRT), afin que les règles d'urbanisme autour de leur installation soit gérées en conséquence.

Toutes les mesures à appliquer restent très confuses pour la plupart des intervenants. Pour sensibiliser les élus locaux et les citoyens à ces problèmes, l'Etat devrait les expliquer et fournir des informations claires et précises en éditant et diffusant des dépliants. Dans ce cas aussi, les nouveaux moyens de communication seraient très utiles. Leur mise ligne sur le site internet du ministère de l'Intérieur compléterait les connaissances.

---

<sup>1199</sup> Article L.512-1 du code de l'environnement : « Sont soumises à autorisation préfectorale les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L.511-1. L'autorisation ne peut être accordée que si ces dangers ou inconvénients peuvent être prévenus par des mesures que spécifie l'arrêté préfectoral ».

<sup>1200</sup> Article L512-8 du code l'environnement : « *Sont soumises à déclaration les installations qui, ne présentant pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L511-, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par le préfet en vue d'assurer dans le département la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1. La déclaration inclut les installations, ouvrages, travaux et activités relevant du II de l'article L214-3 projetés par le pétitionnaire que leur connexité rend nécessaires à l'installation classée ou dont la proximité est de nature à en modifier notablement les dangers ou inconvénients. La déclaration vaut application des dispositions des articles L. 214-3 à L214-6.* »

En opposition avec l'article L 512-7 du code de l'environnement : « Sont soumises à autorisation simplifiée, sous la dénomination d'enregistrement, les installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L511-1, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées.

<sup>1201</sup> Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, Journal officiel n° 175, 3 juillet 2003, p. 13021, texte n° 4.



Des efforts sont cependant faits par les pouvoirs publics. Ainsi, sous l'égide du gouvernement et émanant du ministère de l'environnement, des sites internet sont créés <sup>(1202)</sup>. Suite au décret du 9 décembre 2015 <sup>(1203)</sup> et à l'arrêté ministériel du 15 décembre 2015 <sup>(1204)</sup>, a été mis en place le 1<sup>er</sup> janvier 2016 un nouveau télé-service permettant aux exploitants de procéder à la dématérialisation de leur procédure de déclaration des ICPE.

### **Sous-section D) La protection des Immeubles de Grande Hauteur**

Actuellement, en France, de grandes tours sont construites ou en cours de construction surtout dans la région parisienne. Elles sont une réponse à la concentration de la population dans un espace réduit. Une réglementation stricte est indispensable pour canaliser ce nouvel urbanisme et maintenir la sécurité.

Ces nouvelles formes de bâtiments sont ainsi définies par l'article R.122-2 du code de la construction et de l'habitation : « *Constitue un Immeuble de Grande Hauteur, tout corps de bâtiment dont le plancher bas du dernier niveau est situé, par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable pour les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie :*

*A plus de 50 mètres : pour les immeubles à usage d'habitation, tels qu'ils sont définis par l'article R111-1 du code de la construction et de l'habitation* <sup>(1205)</sup>,

*A plus de 28 mètres : pour tous les autres immeubles, dont les établissements recevant du public. »*

---

<sup>1202</sup> Site : <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr/Contribution-des-Directions>

Site : <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr>

<sup>1203</sup> Décret n° 2015-1614 du 9 décembre 2015 modifiant et simplifiant le régime des installations classées pour la protection de l'environnement et relatif à la prévention des risques, Journal officiel n° 0287, 11 décembre 2015, p. 22818, texte n° 5.

<sup>1204</sup> Arrêté du 15 décembre 2015 relatif à la dématérialisation de la déclaration des installations classées pour la protection de l'environnement, Journal officiel n° 0298 du 24 décembre 2015, p. 23889, texte n° 16.

<sup>1205</sup> Article R.111-1 du code de la construction et de l'habitation : « *Les dispositions du présent chapitre sont applicables dans toutes les communes à la construction des bâtiments d'habitation nouveaux ainsi qu'aux surélévations de bâtiments d'habitation anciens et aux additions à de tels bâtiments.* »

Toutefois, dans les Immeubles de Grande Hauteur ainsi définis, la sécurité des occupants pose des problèmes. En effet, les personnes âgées, infirmes ou impotentes ne peuvent pas descendre par les escaliers d'un vingtième ou d'un cinquantième étage en cas d'incendie. De plus, la concentration dans les escaliers de plusieurs centaines de personnes risque de provoquer la panique et de dangereusement retarder l'intervention des sapeurs-pompiers.

Pour les résoudre, il est apparu que la seule solution possible pour les Immeubles de Grande Hauteur était de vaincre le feu avant qu'il n'ait pris une trop grande expansion. Pour que les sapeurs-pompiers puissent agir rapidement sans avoir à gérer les risques de panique, il suffit de limiter l'évacuation aux seuls occupants des locaux sinistrés ou immédiatement menacés par des escaliers protégés. Cependant, cela exige des mesures fondamentales.

L'arrêté du 30 décembre 2011 <sup>(1206)</sup> a permis, quant à lui, de mettre davantage en adéquation le souci de maintenir une sécurité incendie maximale avec les évolutions techniques scientifiques et technologies liées à une volonté de construire toujours plus haut. Il précise une réglementation spécifique qui s'applique désormais aux IGH, notamment pour résoudre les difficultés liées à la mise en place de moyens rendant possible l'accès des secours. Toutefois, la hauteur des IGH continue souvent à poser des problèmes pour assurer la protection des personnes et des biens.

Dans cet arrêté, le législateur a ajouté une autre rubrique concernant les immeubles de très grande hauteur (ITGH) ainsi que les tours de contrôle des aéroports. Cette rubrique impose des règles supplémentaires spécifiques pour prévenir tout incendie mais aussi pour lutter contre les actes de malveillance et, actuellement, pour prévenir un attentat.

Pour renforcer la sécurité, le gouvernement prévoyait des mesures complémentaires pour la fin de l'année 2016. Il souhaitait « *favoriser les intercommunications dans les immeubles de grande hauteur* » et précisait que, pour atteindre cet objectif, « *une note*

---

<sup>1206</sup> Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique, Journal officiel n° 0015 du 18 janvier 2012, p. 946, texte n° 19.

*technique sera publiée afin de permettre ces aménagements dans les IGH sans diminuer le niveau de sécurité incendie. Cela facilitera le développement de nouvelles activités dans ce bâtiment ».*<sup>(1207)</sup>

Toutefois, ceci est resté un vœu pieu, cette intercommunication n'existe toujours pas. La lutte contre les risques d'incendie ne se fait que par le compartimentage de la construction. Ce système permet aux occupants de la partie sinistrée d'évacuer vers un autre compartimentage contigu qui n'est concerné ni par l'incendie et ni par ses effets toxiques.

Les pouvoirs publics s'efforcent de moderniser les normes concernant les immeubles de grande hauteur. Elles n'avaient jamais changé depuis l'arrêté de 1977, lui-même modernisant des textes des années 1960. Toutes ces modifications ont pour objectif principal de secourir et d'évacuer les personnes, tout en protégeant les alentours. Notons que la réglementation jusque-là en vigueur a été modifiée à la suite de l'attentat du 11 septembre 2011 contre le World Trade Center à New-York.

La réglementation applicable aux immeubles de grande hauteur n'est cependant pas totalement novatrice. Elle reprend en partie celle des ERP. Le seul changement apporté concerne les demandes d'autorisation d'exploiter les immeubles de grande hauteur. Elles doivent être adressées aux services de la Direction Départementale du Territoire / et de la Mer qui se trouvent en préfecture. En effet, c'est le préfet de département qui est l'autorité de police des immeubles de grande hauteur.

Tous ces bâtiments qui sont composés totalement ou en partie d'ERP sont classés selon les activités exercées. Leurs différences portent sur la composition, l'organisation et le fonctionnement des services de sécurité. Ainsi, tous les immeubles de grande hauteur doivent posséder un poste central de sécurité incendie (PSC) et leurs agents avoir la formation SSIAP. L'arrêté du 30 décembre 2011 autorise que la surveillance soit confiée à une société privée.

---

<sup>1207</sup> Article 49 « Nouvelles mesures de simplification pour les entreprises ».  
Site : [batiweb](http://batiweb.com)

Comme les autres bâtiments, les immeubles de grande hauteur rencontrent de nombreuses autres difficultés. Il faut respecter, en plus des réglementations déjà existantes, les nouvelles normes nationales mais aussi européennes comme les euro-classes et euro-codes, ... Les immeubles de très grande hauteur (ITGH) ont encore davantage de contraintes.

En outre, les matériaux évoluent et de nouveaux types de construction, tels les immeubles en bois, se développent. Il va être difficile d'appliquer l'arrêté en vigueur et d'autoriser la construction d'immeubles en bois de grande hauteur. La France semble d'ailleurs réticente à ce genre de construction pour des raisons de sécurité. Elle a montré sa réserve pour la première fois lors de la réalisation d'un immeuble de six étages à Aubervilliers, le plus élevé jamais réalisé jusque-là dans le pays. Cependant, en Norvège, les constructions en bois atteignent fréquemment une hauteur de 14 étages et cela ne présente pas de difficultés.

La France accepte peu à peu ce changement et, à la suite de la simplification des normes concernant des immeubles d'habitation, les façades en bois sont autorisées. Cependant, une objection est toujours soulevée : peut-on être certain de la résistance au feu de la structure même de l'immeuble de grande hauteur et des matériaux innovants, même s'ils sont faits pour résister à de hautes températures ? Ceci n'est peut-être qu'un prétexte et, selon le professeur José Torero <sup>(1208)</sup> « *il n'existe pas de bon ou de mauvais matériau au regard de la sécurité incendie, mais il y a bien une bonne ou une mauvaise approche de conception* ».

Pourtant, des exemples de constructions en bois peuvent servir de référence. Le droit libéral anglo-saxon permet ce type de bâtiment, très répandu en milieu rural. Dans tous les Etats membres, existent des immeubles de grande hauteur construits en bois, la conception et le calcul des structures les plus modernes en bois étant effectués par les architectes qui se réfèrent aux dispositions énoncées dans la première édition de l'Euro code 5. En France, ce texte européen a été publié au Journal Officiel en 1995 <sup>(1209)</sup> mais ce mode de construction reste marginal et contesté.

---

<sup>1208</sup> TORERO, José, Membre de Comité scientifique d'investigation du World Trade Center et est professeur à l'université de Queensland en Australie.  
Intervention lors de la soirée du Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (CERIB) du 6 octobre 2016 sur les IGH et sécurité incendie : le monde de la construction est-il à la hauteur des défis à relever ?  
Site : <http://www.cerib.com/2016/10/13/igh-securite-incendie/>

<sup>1209</sup> Norme européenne EN 1995-1-1 : L'Euro code 5 donne les règles communes de calcul des bâtiments et ouvrages de génie civil en bois, ainsi que les règles de calcul spécifiques aux bâtiments.

Ainsi, le Conseil d'Etat <sup>(1210)</sup> a rejeté la requête du Syndicat Français de l'Industrie Cimentière qui sollicitait l'utilisation du bois pour les « *parements extérieurs des façades des étages de certains bâtiments* » comme en dispose l'article R.111-13 du CCH <sup>(1211)</sup> lorsque « *la protection la protection des habitants contre l'incendie est assurée* ». En effet, selon les juges, « *les ministres auteurs de l'arrêté attaqué, en abrogeant l'interdiction de recourir au bois comme matériau de parement de façade des bâtiments concernés par la mesure contestée, n'ont pas fait une appréciation manifestement erronée des exigences de la protection des habitations contre l'incendie résultant des dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation.* »

Construire un IGH a toujours posé des problèmes. Lors de la construction des premiers « gratte-ciel », la ville de Paris s'était déjà heurtée à une difficulté en souhaitant y aménager différents établissements recevant du public, (cinémas, restaurants, bureaux ...) à certains étages alors que la législation ne traitait pas de cette possibilité. Pour pallier cette lacune, le ministère de l'Intérieur a dû publier au Journal officiel l'arrêté le 18 octobre 1968 <sup>(1212)</sup>.

Depuis, le gouvernement s'efforce de résoudre régulièrement les difficultés rencontrées par les constructeurs. Il légifère pour que le règlement de sécurité s'applique aux « Immeubles de Grande Hauteur » en fonction de la destination des locaux. Dans ce but, il a renforcé la sécurité intérieure et celle des occupants par la mise en place de moyens particulièrement appropriés à ce type de construction, avec la recherche de trois objectifs : éviter l'éclosion d'un incendie, limiter sa propagation aux compartiments voisins et gérer une évacuation sûre et rapide des occupants du niveau sinistré.

---

<sup>1210</sup> Protection contre les incendies : contrôle du juge sur l'arrêté ministériel, Conseil d'Etat du 17 mars 2017, AJDA 2017, p. 852.

<sup>1211</sup> L'article R. 111-13 du code de la construction et de l'habitation : « *la disposition des locaux, les structures, les matériaux et l'équipement des bâtiments d'habitation doivent permettre la protection des habitants contre l'incendie. Un arrêté conjoint du ministre chargé de la construction et de l'habitation et du ministre de l'intérieur fixe les modalités d'application du présent article* ».

<sup>1212</sup> Arrêté du 15 juillet 1968 relatif aux conditions d'agrément pour les contrôles réglementaires prévus dans les immeubles de grandes hauteur.

De plus, des mesures de simplification des textes ont été prises en juin 2016. Il a été publié une réglementation spécifique aux IGH à usage de bureaux, d'une hauteur supérieure à 28 mètres et inférieure à 50 mètres, pour une classe d'immeubles W1, ou supérieur à 50 mètres pour une classe W2. L'arrêté du 24 octobre 2016, portant modification du règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et pour leur protection contre les risques d'incendie et de panique, répond aux besoins de cette activité.

Depuis son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017, ce texte permet en outre de réduire les dépenses de fonctionnement en supprimant des postes d'agents de sécurité incendie et d'assistance à personnes. Désormais, le droit opposable autorise en effet les agents à assurer simultanément la surveillance de plusieurs immeubles de bureaux depuis un poste de sécurité mutualisé.

Avec cet exemple apparaît donc une nouvelle logique visant à supprimer les obstacles à la sécurité globale des personnes et des biens, à limiter les dépenses dans ce domaine, tout en simplifiant les textes par le regroupement partiel des quatre législations en vigueur.

Pour cela, le législateur doit isoler puis dissocier dans un texte réglementaire annexe les dispositions qui leur sont actuellement communes et les placer sous le contrôle préalable d'une seule autorité de police.

En effet, les quatre régimes juridiques différents présentent une lacune : l'absence d'un tronc commun pour ce qui concerne la sécurité des personnes, la protection des biens et les moyens à mettre en place pour faciliter l'intervention des secours extérieurs.

Nous constatons que les moyens de secours prévus par le législateur sont différents selon les établissements. C'est donc une politique de prévention inégalitaire qui s'applique actuellement en France et un obstacle pour assurer partout la même sécurité des personnes et des biens. En effet, les instructeurs des dossiers sont différents en fonction du statut juridique des locaux exploités. Les commissions de sécurité se prononcent pour les ERP et les IGH, l'inspection du travail pour les locaux recevant des travailleurs et l'inspection des installations classées pour les ICPE.

C'est pourquoi, dans la cadre d'un travail à long terme visant à supprimer les obstacles à la sécurité globale des personnes et des biens, il conviendrait de revoir l'ensemble des quatre législations en vigueur pour aboutir à une seule réglementation.

Compte tenu de la spécialisation des sapeurs-pompiers dans ce domaine, il semble évident que les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) seraient les plus compétents pour contrôler tous les types de constructions. Une unique réglementation classée dans une rubrique intitulée « moyens de secours » mettrait tous les administrés sur un pied d'égalité.

## **Section 2 : Une législation cloisonnée au seul risque d'incendie**

Donner la définition de « risque », terme couramment utilisé dans la vie quotidienne, se révèle complexe du fait qu'il a évolué au cours du temps. Selon l'Académie Française <sup>(1213)</sup>, le risque est un danger éventuel plus ou moins prévisible mais ce mot a pris des significations plus précises. Il est appréhendé différemment selon les domaines et les spécialistes qui y font référence. Ainsi, le mot « risque » revêt une signification différente pour un responsable de sécurité, pour celui en charge de l'environnement, pour un assureur, pour un référent de la sûreté ou pour un cadre de direction.

Dans le domaine juridique, il correspond à l'éventualité d'un événement qui ne dépend pas exclusivement de la volonté des parties et peut causer la perte d'un objet ou tout autre dommage.

Du point de vue économique, il est une possibilité de perte monétaire due à une incertitude que l'on ne peut quantifier.

Pour le la météorologue et la géographe, il est la combinaison de divers aléas, c'est un phénomène potentiellement destructeur d'origine diverse, naturelle ou anthropique.

---

<sup>1213</sup> Dictionnaire de l'Académie Française.  
Site : <http://www.academie-francaise.fr/dictionnaire/index.html>

En définitive, les risques dépendent d'un événement imprévisible variable selon celui qui en parle.

Ils sont néanmoins classés selon trois critères :

- la probabilité d'occurrence ;
- la gravité des effets ;
- la cinétique du phénomène.

A ce titre, il traduit un phénomène destructeur observé, caractérisé par une probabilité d'occurrence, une extension spatiale et une intensité. Les enjeux correspondent à la somme des éléments exposés qui présentent chacun une vulnérabilité propre. Le risque touche les personnes, les bâtiments, les entreprises, le patrimoine culturel et l'environnement.

La prévention cherche à en réduire la probabilité en recensant l'ensemble des actions visant à empêcher la réalisation d'un phénomène dangereux. La protection, quant à elle, regroupe l'ensemble des actions visant à limiter les conséquences d'un phénomène après qu'il s'est produit, pour en atténuer la gravité.

Une étude des risques consiste donc à identifier l'ensemble des sources de danger présentes, à déterminer les causes et conséquences de leur déclenchement afin d'organiser des actions de prévention et de protection.

Les attentats en 2015 et 2016 ont fait prendre une conscience aiguë de certains risques. C'est ce qui explique que les sociétés de sécurité et de prévention privée sont de plus en plus sollicitées, surtout par certains exploitants d'ERP spécifiques comme les salles de concerts ou les grands centres commerciaux. Le nombre de contrats qu'elles ont passés a été multiplié par quatre et c'est le secteur de la surveillance des personnes qui progresse le plus, mais le renforcement de la surveillance touche cependant tous les secteurs économiques français



« ce fléau (le terrorisme) est un risque pour les normes démocratiques puisque les Etats sont mis au défi de prendre en compte une nouvelle menace sans sacrifier ses principes juridiques. »<sup>(1214)</sup>

Comme le souligne Olivier Hassid, directeur du Club des directeurs de sécurité des entreprises en 2016 « 2016 risque d'être un remake de 2015. La menace est partout et diffuse. Il convient de revoir nos modes de prévention et de protection. »

Pour cette raison, l'Union Européenne devrait développer la coopération entre les Etats dans le but d'instaurer une même sécurité civile dans tous les secteurs et en particulier dans les ERP. Elle avait d'ailleurs commencé à en jeter les bases avec la circulaire du 29 décembre 2003. Toutefois, ce n'était qu'une ébauche car elle ne reposait que sur le volontariat des Etats membres et ne concernait que le domaine de l'assistance. Par la suite, le traité de Lisbonne de 2007 a permis d'encadrer cette coopération et cette assistance entre les Etats membres.

En France, le pouvoir central et les collectivités territoriales s'efforcent de pallier les risques et, pour cela, cherchent les moyens les plus adaptés pour garantir la sécurité des personnes dans les établissements recevant du public. Outre les normes mises en place dans tous les domaines y compris celui de la sécurité, l'Etat impose de plus en plus fréquemment de faire appel au secteur de la sécurité privée. Si cela permet à l'Etat de réduire ses moyens et ses dépenses, ces mesures, en revanche, entraînent pour des exploitants des coûts supplémentaires liés à la sécurité de leur ERP. Leurs dépenses ont ainsi augmenté, selon l'activité, de 15 à 30%. Malgré tout, pour faire face aux diverses menaces et surtout celles des attentats, les exploitants d'ERP ont fortement recruté et formé du personnel de sécurité.

Les collectivités territoriales s'efforcent, elles aussi, de prévenir les divers dangers. Ainsi, le plan communal de sauvegarde (PCS), initialement destiné à répondre au niveau local aux risques naturels et technologiques, prévoit l'organisation nécessaire pour assurer l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population au regard des risques. Il

---

<sup>1214</sup> PADIS, Marc-Olivier, « sécurité et terrorisme : un défi pour la démocratie », collection *Esprit* 8/2006, août / septembre 2006, p. 67 à 69.

pourrait être étendu aux menaces terroristes Les collectivités ne sont pas les seules à agir, désormais, les gouvernants veulent intégrer ce dispositif d'anticipation des événements dans un ensemble traitant de la sécurité globale des citoyens.

Actuellement, la législation opposable aux établissements recevant du public traite seulement la sécurité liée aux risques et cela constitue un obstacle à l'évolution du droit qui cherche à garantir la sécurité des personnes et des biens dans son ensemble. Sur certains points qu'il convient d'analyser, les décideurs publics ont trop cloisonné la législation. L'étude des défauts qui bloquent la possibilité de répondre aux nouveaux enjeux de la sécurité montre que les moyens préventifs habituels sont limités aux incendies, alors que les nouveaux besoins juridiques concernent exclusivement la prise en compte des menaces. Le législateur doit donc y remédier, et une solution serait, entre autres, de réviser le statut des agents de sécurité et de regrouper des moyens de sécurité-sûreté.

#### **Sous-section A) Les moyens préventifs limités aux incendies**

Actuellement, des moyens préventifs pour faire face aux seuls cas d'incendie peuvent être installés soit de manière active soit de manière passive comme le prévoit le code de la construction et de l'habitation dans sa partie consacrée aux moyens de secours (articles MS). Ceux-ci sont précisés à l'article R 123-11 du code de la construction et de l'habitation <sup>(1215)</sup>.

Mettre en place une protection passive dans les ERP permet de protéger l'ensemble du bâtiment de façon préventive et c'est une solution globale ou partielle pour éviter les incendies. Il s'agit de toutes les mesures pouvant être mises en place en fonction des dangers potentiels que peut courir le public reçu. Ce type de protection supprime la présence d'un responsable quand l'établissement est fermé mais représente une dépense importante pour les exploitants, qui doivent de plus les faire vérifier annuellement par des techniciens compétents ou des organismes agréés.

---

<sup>1215</sup> Article R 123-11 du code de la construction et de l'habitation : « L'établissement doit être doté de dispositifs d'alarme et d'avertissement, d'un service de surveillance et de moyens de secours contre l'incendie appropriés aux risques. Les établissements situés, même partiellement, en infrastructure, quel que soit leur type, doivent permettre aux services publics qui concourent aux missions de sécurité civile d'assurer la continuité de leurs communications radioélectriques avec les moyens propres à ces services, en tout point de l'établissement. Les établissements ouverts au public à la date de publication du décret n° 2006-165 du 10 février 2006 doivent se conformer à cette obligation dans un délai de trois ans à compter de cette date. »

Cette protection passive est complétée par des moyens actifs, ce sont des dispositifs qui se déclenchent quand il y a un départ d'incendie, tels que le désenfumage, le déverrouillage des portes, les sprinkler, ... Néanmoins, ils doivent être complétés par des moyens humains, des agents contrôlant soit au moyen de rondes effectuées dans l'établissement, soit par des caméras. La mise en place d'un système de sécurité incendie peut également compléter les moyens actifs.

A l'extérieur, d'autres installations permettent de lutter contre les incendies. C'est une sécurité par objectifs, c'est-à-dire que le maire doit faire mettre en place des moyens pour empêcher la propagation du feu. Selon l'article R 2225-2 <sup>(1216)</sup> du code général des collectivités territoriales résultant du décret du 27 février 2015 <sup>(1217)</sup>, il est responsable de la défense extérieure contre l'incendie (DECI) ainsi que de la lutte contre les feux dans les ERP. L'élu est ainsi tenu de veiller au bon fonctionnement des points d'eau (bouches et poteaux d'incendie) situés sur sa commune, ceux-ci doivent être conformes à la norme MFS 61-221 <sup>(1218)</sup>. Le maire est également chargé de leur bonne gestion et de leur entretien. Il est aussi responsable de tous les contrôles techniques et fonctionnels de l'état des ressources en eau de sa commune. En cas de drame, l'élu peut être attaqué en justice et sa responsabilité pénale engagée.

La réglementation est très stricte pour tout ce qui concerne l'installation des points d'eau et le maire doit s'y conformer très exactement. L'article MS 7 du code de la construction et de l'habitation précise en effet : « *Les emplacements des points d'eau doivent être : facilement accessibles en permanence, signalés conformément à la norme française, situés à 5 mètres au plus du bord de la chaussée ou de l'aire de stationnement des engins d'incendie.* »

---

<sup>1216</sup> Article L 2225-2 du code général des collectivités territoriales « *Les communes sont chargées du service public de défense extérieure contre l'incendie et sont compétentes à ce titre pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours. Elles peuvent également intervenir en amont de ces points d'eau pour garantir leur approvisionnement.* »

<sup>1217</sup> Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie, Journal officiel n° 0051, 1<sup>er</sup> mars 2015, p. 4011, texte n° 15.

<sup>1218</sup> Norme NFS 61-224 de mars 1956 : plaques de signalisation pour prises et points d'eau.

En outre, s'appuyant sur la loi et plus particulièrement l'article L 2213-32 <sup>(1219)</sup> du code général des collectivités territoriales, les élus devaient jusqu'à présent instaurer au niveau local une police administrative spéciale de la DECI, placée sous l'autorité du premier magistrat de la commune. Celui-ci pouvait se faire assister dans cette tâche par des personnes publiques ou privées compétentes. Désormais, la DECI communale est définie non plus par le pouvoir central mais par le préfet de chaque département qui met en place une DECI en fonction des besoins en eau. Ensuite, ces besoins sont répartis entre chaque commune, le bon fonctionnement de ces installations est important.

Les communes ont l'obligation de respecter les articles L 2225-1 à L 2225-3 du code général des collectivités territoriales <sup>(1220)</sup>, mais ces dépenses sont souvent trop lourdes pour les petites communes, surtout pour celles situées en milieu rural. En effet, les habitations éloignées les unes des autres nécessitent l'installation de très nombreux poteaux (ou bouches) d'incendie mais le maire n'a pas le droit de demander une participation aux frais de mise en place par le biais de la redevance en eau. En outre, une dépense supplémentaire vient du fait que la distribution en eau pour la protection des établissements se fait gratuitement comme le précise l'arrêté du 15 décembre 2015 « *le non-paiement de l'eau par les services publics qui assurent la défense contre les incendies est un usage ancien encadré par l'article L. 2224-12-1 du CGCT.* »

Il arrive que certains maires ne soient pas au courant de leurs obligations en matière de défense incendie. C'est pourquoi, la nouvelle réglementation impose que les sapeurs-pompiers soient désormais désignés comme conseillers techniques départementaux des élus.

---

<sup>1219</sup> Article L 2213-32 du code général des collectivités territoriales: « Le maire assure la défense extérieure contre l'incendie. »

<sup>1220</sup> Article L2225-1 du code général des collectivités territoriales: « La défense extérieure contre l'incendie a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. Elle est placée sous l'autorité du maire conformément à l'article L. 2213-32. »

Article L2225-2 du code général des collectivités territoriales: « Les communes sont chargées du service public de défense extérieure contre l'incendie et sont compétentes à ce titre pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours. Elles peuvent également intervenir en amont de ces points d'eau pour garantir leur approvisionnement. »

Article L2225-3 du code général des collectivités territoriales : « Lorsque l'approvisionnement des points d'eau visés aux articles L. 2225-1 et L. 2225-2 fait appel à un réseau de transport ou de distribution d'eau, les investissements afférents demandés à la personne publique ou privée responsable de ce réseau sont pris en charge par le service public de défense extérieure contre l'incendie. »

Il est vrai que le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie impose de très nombreuses obligations aux communes. Cependant, c'est à partir du référentiel de la DECI que sont mises en place les « grilles de couverture » des risques incendie tout en prenant en compte le SDACR <sup>(1221)</sup>. Il aide les élus de trouver des solutions et des moyens techniques et humains pour assurer une défense efficace contre le feu, l'objectif étant qu'il y ait une défense de proximité aussi bien pour les lieux d'habitation que pour les ERP. Certains établissements réclament une défense extérieure contre l'incendie spécifique, par exemple les monuments historiques qui sont aussi des établissements recevant du public.

En plus des moyens mis en place par la collectivité, l'exploitant d'un ERP peut faire installer un poteau d'incendie pour couvrir ses besoins en eau en cas d'incendie mais cela reste entièrement à sa charge. Une telle installation est onéreuse tout comme le contrôle périodique qu'il faut assurer. L'exploitant a l'obligation d'informer la mairie de cet aménagement. En effet, les poteaux privés sont recensés pour pouvoir, le cas échéant, être utilisés par les sapeurs-pompiers en complément des autres.

Par sécurité, les sapeurs-pompiers effectuent des tournées pour contrôler périodiquement le réseau d'eau et veiller à ce que les secours extérieurs puissent s'y raccorder. Ces vérifications leur donnent en outre une connaissance opérationnelle des points d'eau des communes et de leur débit.

Toutefois, la division du travail et la parcellisation des données soulèvent des problèmes. C'est pourquoi, le règlement départemental prévoit des modalités d'échanges entre les divers acteurs concernés (les élus des communes, les gestionnaires des réseaux d'eau et enfin les SDIS) et, dans ce but, a été mis sur internet un logiciel accessible à tous ces intervenants. Les SDIS sont chargés de la mise à jour de cette base de données mais pour

---

<sup>1221</sup>

SDACR : Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR)

Article L.1424-7 du code général des collectivités territoriales : « Un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci. Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le service départemental d'incendie et de secours. Après avis du conseil départemental, le représentant de l'Etat dans le département arrête le schéma départemental sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours. La révision du schéma intervient tous les cinq ans. Elle est précédée d'une évaluation des objectifs du précédent schéma. »

pouvoir l'effectuer, il faudrait que les services communaux fassent parvenir les informations, ce qui n'est pas toujours le cas. Le manque de communication entre ces acteurs de la prévention engendre des lenteurs à l'origine, parfois, de désastres.

### **Sous-section B) Les besoins juridiques liées aux menaces**

Une nouvelle approche de la sécurité est en train de se développer, ce terme recouvre à présent aussi bien la sécurité que la sûreté dans les établissements. En effet, le public accueilli dans les ERP est exposé à de nouveaux dangers. Les acteurs de la sécurité cherchent donc à les maîtriser et à pallier les menaces d'attentats par le biais de nouvelles mesures technologiques scientifiques et techniques. Ces deux notions, sécurité et sûreté, sont étroitement liées comme le note le professeur Xavier Latour, les entreprises de sécurité ont « *de longue date, une approche commune sécurité – sûreté* »<sup>(1222)</sup>

De même, pour monsieur Jean-Pierre Petiteau<sup>(1223)</sup> l'approche des « thématiques de développement durable » de la sécurité « *évolue [...] au rythme des pratiques constructives, avec l'objectif d'adapter la réglementation aux innovations pour les sécuriser.* »

Les responsables de la sécurité s'y efforcent d'autant plus que les citoyens l'exigent davantage depuis les attentats du vendredi 13 novembre 2015 qui ont frappé plusieurs ERP de type L (salle de spectacles et de concerts) notamment « Le Bataclan » à Paris, et de type N (deux restaurants parisiens), et celui du 14 juillet 2016 à Nice sur la Promenade des Anglais, pendant le feu d'artifice. Tous ces attentats ont entraîné des mesures de prévention supplémentaires. Cependant, nos sociétés modernes connaissent d'autres menaces, notamment des vols ou des actes de malveillance.

L'Etat français n'est pas le seul à s'en préoccuper. L'Union Européenne s'efforce également d'accroître la sécurité. Ainsi, son texte n° 880 du 31 décembre 2016<sup>(1224)</sup> constate tout d'abord la « *dégradation de l'environnement de sécurité de l'Union européenne, en*

---

<sup>1222</sup> LATOUR, Xavier, « Deux faces d'une même médaille », *Magazine « Préventique »* n° 138, novembre – décembre 2014, p. 26.

<sup>1223</sup> PETITEAU, Jean-Pierre, chef de bureau de la réglementation incendie et des risques de la vie courante au ministère de l'Intérieur.

<sup>1224</sup> Résolution européenne sur la proposition franco-allemande d'un « pacte de sécurité européen » du 31 décembre 2016, texte adopté n° 880.

*particulier dans son voisinage, et sur les défis qu'elle devra affronter au cours des prochaines années, notamment ceux en lien avec les menaces globales que sont le changement climatique, la cybercriminalité et le terrorisme islamiste* ». Ensuite, il estime que le « *Pacte de sécurité européen présenté par la France et l'Allemagne le 23 août 2016 constitue une réponse à la hauteur des enjeux de sécurité actuels et futurs de l'Union européenne.* »

Les menaces terroristes ont conduit l'Etat à renforcer la sécurité et dans ce but, il a imposé de nouvelles règles de police administrative et des missions supplémentaires en promulguant les lois n° 2015-912 du 24 juillet 2015 <sup>(1225)</sup> et n° 2015-993 du 17 août 2015 <sup>(1226)</sup>. Dans le cadre de la décentralisation, il a délégué bon nombre de ses pouvoirs aux collectivités territoriales. C'est pourquoi, après les attentats de Nice en juillet 2016, l'Association des maires de France (AMF) et des Présidents d'intercommunalité ont exprimé « *leur crainte d'un transfert de responsabilité de l'Etat vers les maires dans le domaine de la sécurité.* » Ils ont rappelé que l'Etat doit assurer « *sa mission régaliennne de sécurité et mobiliser les effectifs nécessaires à la protection des populations.* »

L'Etat a pris des mesures. D'une part, il a justifié l'état d'urgence décrété en Conseil des Ministres le 14 novembre 2015 <sup>(1227)</sup> et la mise en place du dispositif Vigipirate <sup>(1228)</sup>. « *Toute attaque terroriste tend à justifier l'adoption de dispositions ad hoc spécialement destinées à contrer la menace venant de se réaliser.[...] Cette concomitance vérifiée des événements va le plus souvent de pair avec l'accélération des procédures permettant l'adoption de ces dispositions, tout cela au nom du « droit à la sécurité » dont disposerait le citoyen.* » <sup>(1229)</sup>

---

<sup>1225</sup> Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, Journal officiel n° 0171, 26 juillet 2015, p. 12735, texte n° 2.

<sup>1226</sup> Loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, Journal officiel n° 0189 du 18 août 2015, p. 14331, texte n° 2.

<sup>1227</sup> Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 2015, Journal officiel n° 0264 du 14 novembre 2015, p. 21297, texte n° 44.

Article 1 de la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, Journal officiel n° 0295 du 20 décembre 2016, texte n° 1 « *Est prorogé, à compter du 22 décembre 2016, jusqu'au 15 juillet 2017 l'état d'urgence.* »

<sup>1228</sup> Origine du plan Vigipirate date d'une circulaire interministérielle de 1978 lors des premiers attentats perpétrés en France et réactualisé en 2015 avec 3 niveaux : vigilance, sécurité renforcée et urgence attentat.

<sup>1229</sup> PAUVERT, Bertrand, « L'encadrement juridique de la lutte contre le terrorisme », revue Riséo, p. 4.

D'autre part le gouvernement a imposé aux chefs d'établissements classés ERP de mettre en place des mesures de protection en rapport avec les dangers auxquels ils peuvent être exposés. Par exemple, les articles L.2213-2 <sup>(1230)</sup> et L.2213-3 <sup>(1231)</sup> du code général des collectivités territoriales ont autorisé un maire à interdire le stationnement à proximité d'un ERP ou à en limiter les accès afin de mieux protéger des sites sensibles comme les écoles. En outre, les responsables d'ERP ont été vivement encouragés à intégrer dans leur plan de sauvegarde, des mesures de contrôle, de sensibilisation du personnel, de surveillance et de renforcement de la sécurité. Pour les aider, l'Etat a mis en place sur internet des « plans sectoriels de bonne conduite. »

De plus, selon l'article R 613-5 du code de la sécurité intérieure <sup>(1232)</sup>, suite au plan Vigipirate, et après demande auprès des services du préfet, le maire peut avoir recours à des agents privés de sécurité pour la surveillance d'ERP publics.

Dans les gares classées en type GA, les contrôles de la sécurité ont également été renforcés en recourant à plus de 2 600 agents des différents services de police, de gendarmerie et des douanes ainsi qu'aux agents de surveillance des compagnies de transport. Par exemple, la RATP a augmenté le nombre de ses agents sur toutes les lignes.

---

1230 Article L2213-2 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation et de la protection de l'environnement : 1° Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules ; 2° Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains ; 3° Réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules utilisés par les personnes titulaires de la carte "mobilité inclusion" portant la mention "stationnement pour personnes handicapées" mentionnée à l'article L 41-3 du code de l'action sociale et des familles et aux véhicules bénéficiant du label auto partage. »*

1231 Article L2213-3 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut, par arrêté motivé : 1° Instituer, à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service et, dans le cadre de leurs missions, pour les véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération ; 2° Réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis ainsi que des véhicules de transport de fonds, de bijoux ou de métaux précieux, dans le cadre de leurs missions, et l'arrêt des véhicules effectuant un chargement ou un déchargement de marchandises. »*

1232 Article R 613-5 du code de la sécurité intérieure : « *La surveillance des biens par un ou plusieurs gardiens postés ou circulant sur la voie publique est soumise à autorisation préalable du préfet de département ou, à Paris, du préfet de police, et, dans le département des Bouches-du-Rhône, du préfet de police des Bouches-du-Rhône. La demande en est faite, sur requête écrite de son client, par l'entreprise chargée de cette surveillance. Cette autorisation doit indiquer si le ou les employés affectés à la garde des biens peuvent ou non être armés. Elle peut, le cas échéant, prévoir que cette surveillance doit être exercée par des employés armés. »*



Assurer la sécurité dans les ERP est actuellement appréhendé différemment. Dans la plupart d'entre eux, la sécurité est confiée à des entreprises privées et depuis les années 1990, les responsables utilisent les nouvelles technologies pour prévenir au mieux les risques potentiels, telle l'écllosion d'un incendie. Suite aux attentats, des mesures de sécurité complémentaires ont été prises dans les bâtiments publics et privés. Ainsi pour les établissements scolaires, sont effectués le contrôle visuel aléatoire des sacs des élèves, la surveillance accrue aux abords des bâtiments et les rassemblements sont interdits dans leur périphérie.

Toutefois, monsieur Franck Charton, délégué générale de Perifem <sup>(1233)</sup> met en garde contre toute exagération. Pour lui, la sécurité dans les ERP, notamment dans les établissements de type M (magasins et centres commerciaux), doit être « *dimensionnée quelle que soit la période de l'année* » selon le nombre de personnes reçues et les risques encourus.

Dans le contexte actuel, l'objectif pour les responsables d'ERP est de garantir une sécurité maximale, tout en poursuivant leur propre activité.

Puisque les sociétés de sécurité privée occupent une place de plus en plus importante, il semblerait logique que leurs agents puissent assurer indifféremment les deux missions : la sécurité incendie et la protection des personnes et des biens. Pourtant, le législateur a différencié et réglementé les deux missions de sécurité par l'arrêté du 2 mai 2005 modifié <sup>(1234)</sup> et la circulaire de 2015 <sup>(1235)</sup>. Remplissant des missions distinctes, ces agents doivent suivre des formations permanentes adaptées à leur statut. Ils ne peuvent s'en dispenser comme en dispose l'arrêté de 2015 <sup>(1236)</sup> relatifs aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur.

---

<sup>1233</sup> Perifem : Association technique pour les acteurs de la grande distribution ainsi que du commerce spécialisé et des centres commerciaux.

<sup>1234</sup> Arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, Journal officiel n° 121, 26 mai 2005, p. 9074, texte n° 10.

<sup>1235</sup> Circulaire relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité incendie par des agents doublement qualifiés du 12 août 2015.

<sup>1236</sup> Arrêté du 18 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur. Journal officiel n° 0300 du 27 décembre 2015, p. 24177, texte n° 90.

Nous remarquons ici que la sécurité privée reste sous le contrôle de l'Etat qui garantit ce droit inaliénable <sup>(1237)</sup> et fondamental de tous les citoyens. La sécurité privée demeure une activité réglementée soumise à des règles précises imposées par l'Etat.

La sécurité privée est donc appelée à occuper une place toujours plus importante, comme l'a reconnu monsieur Nicolas Sarkozy en 2008 <sup>(1238)</sup> Dans un contexte de révision des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de la fonction publique, il a déclaré dans le livre blanc sur la sécurité : « *La demande et l'offre de sécurité se font plus pressantes et exigeantes, en raison de l'espace laissé par la réduction nécessaire des dépenses des États* ».

Comme la France, beaucoup d'autres pays européens associent sécurité privée et sécurité publique, par exemple, en Espagne la sécurité privée et la sécurité publique se complètent dans un cadre fixé par des textes. En Angleterre, il est également fait appel à la sécurité privée pour faire baisser les coûts de fonctionnement mais cela a engendré parfois des scandales, car des détournements de fonds avaient eu lieu lors de la passation des marchés de prestation de services.

Toutefois, en France, l'Etat reste l'élément central, il assume ainsi une mission de police administrative qui consiste à contrôler les agréments délivrés et à surveiller le comportement des agents privés. « *La volonté de l'Etat est d'encadrer la consultation des fichiers de police judiciaire à des fins administratives ainsi que le développement des techniques de traçabilité dans les systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationales.* »

---

<sup>1237</sup> Droit inaliénable : « Du latin *inalienabilis*, le terme *inaliénable* désigne ce qui ne peut pas être aliéné (c'est-à-dire, dont la propriété ne peut être transférée ou transmise à quelqu'un). Selon la législation, l'*inaliénable* ne peut donc être ni vendu ni cédé. Les droits inaliénables sont les droits fondamentaux ne pouvant pas être légitimement refusés à une personne. Aucun gouvernement ni aucune autorité n'a la compétence de refuser les droits de cette nature, étant donné qu'ils font partie de l'essence de la personne. Les droits humains sont des droits inaliénables. En revanche, de tels droits sont irrévocables. Personne ne peut se défaire/se séparer des droits inaliénables ni les perdre, même si c'est sa volonté [...] Les droits inaliénables sont inhérents à l'individu du seul fait de sa condition humaine. [...] Il y a lieu de mentionner que les droits humains sont non négociables, irrévocables et intransférables. En plus d'être protégés par de nombreuses législations internationales, les droits humains sont considérés comme une base éthique et morale pour préserver la dignité des personnes. »

<sup>1238</sup> Livre blanc sur la participation de la sécurité privée à la sécurité générale en Europe de septembre 2008 sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

Le gouvernement mais aussi tous les élus conservent leur rôle essentiel dans la sécurité et la sûreté des lieux publics, il leur faut donc anticiper les dangers qui menacent les citoyens. De même, les professionnels de la sécurité, eux aussi, ont dû s'adapter pour répondre aux besoins.

Avant d'atteindre l'objectif fixé, le gouvernement avait insisté, en 2013, dans le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale <sup>(1239)</sup>, sur la nécessité « *d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter.* »

Il cherche donc avant tout à améliorer et renforcer la sécurité – sûreté en s'appuyant sur les collectivités territoriales. Cependant, celles-ci ne peuvent tout assumer, et le rôle que peuvent jouer les entreprises privées de surveillance semble oublié. La sécurité – sûreté serait plus efficace si un dialogue s'établissait entre les acteurs privés ou publics et les collectivités territoriales, les réformes de la réglementation seraient ainsi mieux ciblées.

Depuis peu, pour faire face aux menaces terroristes, l'Etat cherche à renforcer la sécurité dans les ERP en sensibilisant particulièrement le personnel des établissements spécifiques (lieux de culte, ....) mais aussi celui de certains services des collectivités territoriales (par exemple le personnel scolaire). Pour réussir, l'Etat et les acteurs de la sécurité devraient mettre en place une stratégie basée sur du long terme. Il faudrait aussi que la prévention prenne en compte tous les risques et ait une vision transversale des divers secteurs de la sécurité.

De même que la France qui veut protéger les citoyens, les gouvernements des autres pays, et même certains responsables de grandes agglomérations, poursuivent le même objectif et accroissent les moyens de protection. Ainsi la ville de Londres a vu se multiplier le nombre de caméras de vidéo-surveillance contrôlées par des entreprises privées.

---

<sup>1239</sup> Livre blanc relatif à la défense et sécurité national de 2013.  
Site : [www.livrebanctdefenseetsecurite.gouv.fr](http://www.livrebanctdefenseetsecurite.gouv.fr)

Toutefois, dans ce domaine, c'est la Suède qui se montre tout particulièrement performante. Pour plus d'efficacité, il a été créé un système d'information du public et d'aide à la décision des intervenants. Une agence optimise la formation de la population en faisant appel aux sapeurs-pompiers locaux pour dispenser un enseignement destiné à créer les bons réflexes. Elle travaille avec des équipes spécialisées et a mis en place une logistique optimale. Ainsi, les intervenants utilisent des plateaux techniques itinérants pour présenter à travers le pays les risques encourus lors d'un incendie et les moyens d'extinction à employer. Cette organisation particulière a prouvé son efficacité, sans pour autant supprimer les catastrophes dues aux erreurs, à la négligence ou l'inconscience humaines.

### **Sous-section C) L'encadrement du statut des agents de sécurité**

La France a une conception régalienne des activités liées à la sécurité. Toutefois, l'évolution des mentalités et les besoins exprimés par la population ont nécessité l'engagement de nouveaux moyens pour assurer la tranquillité publique en ayant recours à la sécurité privée. Les pouvoirs publics y font appel bien que soit conservée la conception régalienne de l'activité de police due à la centralisation des missions de l'Etat.

En raison de la multiplication des exigences de protection des personnes dans tous les domaines, y compris celui de la sécurité – sûreté dans les ERP, et de l'absence d'une véritable culture civique nationale, le sentiment de vulnérabilité des citoyens n'a cessé de grandir. C'est ce qui explique qu'en France la sécurité privée soit de plus en plus présente au sein des ERP même si elle reste une activité réglementée.

Elle reste toujours placée sous le contrôle de l'Etat qui garantit ce droit à la sécurité inaliénable à tous les citoyens par le biais de textes nationaux et européens.

Madame Martine Fourcaudot définit la sécurité privée comme étant « *l'ensemble des activités et des mesures, visant à la protection des personnes, des biens et de l'information, fournies dans le cadre d'un marché compétitif, orienté vers le profit, et où les pourvoyeurs n'assument pas au regard de la loi, des responsabilités de fonctionnaires au service de gouvernement.* »<sup>(1240)</sup>

Parlant des Etats Unis, monsieur Nicolas Le Saux souligne l'importance des agents privés « *les agents de sécurité travaillent pour un opérateur économique privé, mais avec des pouvoirs de police souvent identiques à ceux des policiers* »<sup>(1241)</sup>. Il y a dans ce pays « *trois fois plus d'agents privés que de policiers* » car la « *sécurité a toujours été une affaire privée, concernant les citoyens tout autant sinon davantage que l'Etat.* »

En Espagne, la sécurité privée et la sécurité nationale se complètent et sont régies par des textes spécifiques. En Angleterre, les ministères font également appel à la sécurité privée pour faire baisser les coûts de fonctionnement même si la passation des marchés de prestation de services a parfois entraîné des malversations.

Depuis peu, le droit français portant sur la sécurité dans les ERP permet des interactions entre le droit public et le droit privé. Dans ce cadre, le législateur reconnaît dans le concept de sécurité publique la possibilité de recourir à la sécurité privée<sup>(1242)</sup>. Dans cette logique, selon les prévisions, dans les années 2020, le nombre d'agents de sécurité d'entreprises privées sera supérieur à celui des forces de police et de gendarmerie réunies.

---

<sup>1240</sup> Définition la sécurité privée de FOURCAUDOT en 1988 : « *l'ensemble des activités et des mesures, visant à la protection des personnes, des biens et de l'information, fournies dans le cadre d'un marché compétitif, orienté vers le profit, et où les pourvoyeurs n'assument pas au regard de la loi, des responsabilités de fonctionnaires au service du gouvernement* » dans l'article « *sûreté et sécurité de métiers ou une même profession* », question de réflexion : « cas d'étude, Licence professionnelle sécurité des biens e des personnes », DAVOINE Eric, Paris V Descartes, 2012.

<sup>1241</sup> LE SAUX, Nicolas, « La sécurité privée dans le monde, les différents visages de la sécurité privée aux Etats-Unis », *Sécurité et stratégie*, Juin – septembre 2013.

<sup>1242</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Journal officiel n° 0020, 24 janvier 1995, p. 1249 : « *la sécurité privée concourt à la sécurité générale de la Nation* ».

Les statistiques du ministère de l'Intérieur réalisées selon le code NAF 80.10 Z <sup>(1243)</sup> de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) <sup>(1244)</sup> portant sur le nombre d'agents privés pour l'année 2011, ont estimé à 143 100 le nombre de salariés. Ce chiffre va en augmentant car de nombreuses entreprises prestataires et des sociétés de formations se créent dans ce secteur d'activités.

Dans son rapport, le Député François Massot mentionne que « *l'activité de gardiennage s'est développée ces dernières années avec rapidité, à mesure que progressait un sentiment, réel ou faux, d'insécurité.* » <sup>(1245)</sup> Ce développement se justifie par le contexte d'inquiétude grandissant à la suite de la recrudescence de la violence et la peur de nouveaux attentats terroristes et également par le désengagement de l'Etat. Aujourd'hui, pour assurer la sécurité, les services publics (police ou gendarmerie) et les sociétés privées (gardiennage et surveillance) se trouvent associés. Le Professeur Xavier Latour a fait remarquer pour que « *la montée en puissance de la sécurité privée aux côtés de la sécurité publique est une innovation juridique et sociétale de première importance.* » <sup>(1246)</sup>

La sécurité privée dispose toutefois de moins de pouvoirs et d'autorité que la sécurité publique. Ce n'est pas le cas dans les pays anglo-saxons et scandinaves, du fait que dans ce domaine, le secteur privé a souvent précédé le secteur public avant de composer avec lui. Ce processus s'est réalisé sous la tutelle des Etats, dans un cadre relativement ouvert, comme le met en évidence monsieur Alain Bauer. <sup>(1247)</sup>

---

<sup>1243</sup> Sous-classe 80.10Z : « Activités de sécurité privée : Cette sous-classe comprend la prestation d'un ou de plusieurs des services suivants : services de garde et de patrouille, services de transports de fonds (collecte et livraison d'argent), de reçus ou d'autres objets de valeur en utilisant du personnel équipé pour protéger de tels biens pendant le transport. »

<sup>1244</sup> « 143.100 salariés selon le code NAF 80.10 Z (INSEE) en 2011. Ce chiffre n'inclut pas les agents de recherches privées (env. 1.000 agents), la télésurveillance (en partie), les services internes de sécurité. Il correspond aux effectifs salariés, dont 88 % sont des agents d'exploitation et peuvent être ainsi considérés comme des agents privés de sécurité au sens de la loi de 1983. 253.000 salariés en 2011 dans un ensemble plus vaste de la sécurité privée, si on intègre la sécurité incendie, les agents de maîtrise et l'encadrement, les fournisseurs d'équipements (serrurerie, installateurs d'alarmes), le transport de fonds, etc. Ce chiffre provient de "l'Atlas 2012, Panorama économique du marché de la sécurité", publié par En Toute Sécurité. »

<sup>1245</sup> Compte-rendu de la seconde séance du 13 avril 1983, discussion des conclusions d'un rapport, p. 262.

<sup>1246</sup> LATOUR, Xavier, « Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction », *Cahiers de la sécurité* n° 19, mars 2016, p. 7.

<sup>1247</sup> Bauer, Alain, « *la sécurité privée dans le monde* », Sécurité et stratégie, 2013, p. 1.

En France, de plus en plus de chefs d'établissements classés ERP choisissent d'externaliser leur service de sécurité en faisant appel à des sociétés privées. A la suite des attentats, le recours à ces entreprises a été multiplié, c'est pourquoi, leur chiffre d'affaires a rapidement augmenté et est estimé aujourd'hui à environ 5 millions d'euros.

En l'état actuel du droit, la sécurité privée est régie par le livre VI du code de la sécurité intérieure (CSI) et « *l'ensemble des dispositions relatives aux activités privées de sécurité est le résultat de la codification de la loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 plusieurs fois modifiées.* »<sup>(1248)</sup> Ce code est en vigueur depuis 1983 mais il est modifié régulièrement selon les besoins dus aux changements des comportements et aux délits relevés dans la société moderne.

Cependant, dans le contexte actuel des menaces qui pèsent sur la France, les missions de la sécurité privée restent encore juridiquement mal encadrées et techniquement trop cloisonnées. Légalement, elles ont pour « *objet la surveillance humaine ou la surveillance par des systèmes électroniques de sécurité ou le gardiennage de biens meubles ou immeubles ainsi que la sécurité des personnes se trouvant dans ces immeubles*», selon l'article L.611-1 du code de la sécurité intérieure.

Les nouvelles attentes de la population ont permis d'instaurer un débat de fond entre les représentants de la sécurité publique et ceux de la sécurité privée pour trouver des points d'entente.

Cela est nécessaire et selon le Professeur Xavier Latour « *l'État et les acteurs de la sécurité privée ont bien compris tout l'intérêt de travailler ensemble. L'adhésion des citoyens à la construction d'un modèle de sécurité fondé sur la pluralité des forces implique, en effet, que la sécurité privée bénéficie de la confiance de la puissance publique et pas seulement de leurs clients.* »<sup>(1249)</sup>

---

<sup>1248</sup> Code de la sécurité intérieure commenté sous la direction de GOHIN Olivier et LATOUR Xavier, LexisNexis, édition 2016.

<sup>1249</sup> LATOUR, Xavier, « Sécurité publique et sécurité privée : de l'ignorance à la coproduction », *Cahier de la sécurité* n° 19, mars 2012, p. 7 à 12.

En raison du grand nombre d'entreprises de sécurité privée dont les attentes peuvent diverger, ces discussions sont plus difficiles. Cependant, il est important que des accords soient trouvés pour que les sociétés prestataires, fortement sollicitées par les exploitants d'ERP ou les organisateurs de manifestations, agissent en amont et en complément des forces de police nationale et municipale.

Faire appel à la sécurité privée s'impose. Monsieur Hugues Moutouh, ancien Préfet et conseiller spécial du ministère de l'Intérieur, souhaite voir leurs missions évoluer. A ce sujet, il a écrit qu'« *il faut développer la sécurité privée pour recentrer les missions de la police* »<sup>(1250)</sup>. Selon lui, « *la sécurité dans notre pays doit reposer sur trois piliers : les forces de l'ordre nationales, les polices municipales et la sécurité privée.* »

Le Professeur Xavier Latour pense également que « *la privatisation de la sécurité peut être contestée, elle n'en demeure pas moins une réalité difficile à ignorer.* »<sup>(1251)</sup>

Les sociétés de sécurité privée sont donc en pleine expansion mais certains secteurs ont un potentiel d'évolution plus important. En effet, de plus en plus d'agents privés sont engagés par les responsables d'ERP pour assurer la protection. Elles sont en outre sollicitées fréquemment pour l'installation d'équipements destinés à prévenir les risques, comme la télésurveillance professionnelle ou la vidéosurveillance, non seulement dans les ERP, mais aussi dans des habitations particulières.

Depuis les attentats, la sécurité privée intervient à présent pour protéger les personnes et des biens dans d'autres établissements jusqu'ici préservés comme les hôpitaux ou encore les salles de concerts et les restaurants. Selon des statistiques, ces nouvelles demandes représentent entre 25 à 30% du marché de la sécurité privée, par exemple, celles concernant les contrôles de la sécurité à l'entrée des établissements ont augmenté d'environ 29%.

---

<sup>1250</sup> MOUTOUH, Hugues, article du magazine Le Figaro du 20 octobre 2016.

<sup>1251</sup> Xavier LATOUR, « Sécurité publique et sécurité privée : de l'ignorance à la coproduction », *Cahier de la sécurité*, n° 19, mars 2012, p. 7 à 12.



Messieurs Alain Bauer et Christophe Soullez relèvent un risque important que cette profession peut engendrer « *le transfert d'une partie des missions de sécurité publique à des agents n'appartenant pas aux forces de l'ordre étatiques, le développement du secteur privé de la sécurité ou de la surveillance des zones à risque au regard des éventuelles actions terroristes (aéroports, ports, etc.) ont conduit les autorités à vouloir renforcer les contrôles concernant le profil des personnes susceptibles d'occuper des postes sensibles.* »<sup>(1252)</sup>. L'Etat s'efforce de le pallier

A été ainsi mis en place en 2012 un fichier S où sont inscrites les personnes suspectées de pouvoir commettre des actes terroristes. Il est obligatoire de vérifier qu'aucun agent de la sécurité privée n'y figure. Etaient, à l'origine, recensées environ 5 000 personnes sur le fichier S de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure (DGSI)<sup>(1253)</sup> Le Premier Ministre en 2015, Manuel Valls, a déclaré que ce fichier global comptabilisait environ 20 000 personnes. C'est pourquoi, depuis 2010 les sociétés de formation des agents de sécurité privée sont juridiquement encadrées par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (Loppsi 2)<sup>(1254)</sup>.

En 2016, à la suite d'attentats terroristes, la privatisation des missions de sécurité s'est développée. Aujourd'hui, les effectifs des agents de sécurité privée pourraient même être devenus supérieurs à ceux des moyens publics de la police et de la gendarmerie, estimés à environ 220 000.

Pour plus d'efficacité et de sécurité, le contrôle des sociétés de sécurité privée s'est renforcé au niveau des centres de formation des agents de sécurité. Ces organismes ont été placés dans la sphère de surveillance attribuée à une agence de régulation qui travaille en étroite collaboration avec le ministère de la Justice et les services de la police et de la

---

<sup>1252</sup> BAUER, Alain, SOULLEZ, Christophe, fichiers de police et de gendarmerie utilisés à des fins administratives : un meilleur contrôle pour une plus grande efficacité, *AJ pénal*, 2007, p. 70.

<sup>1253</sup> Direction générale de la Sécurité intérieure a été créée par le décret n° 2014-455 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure, Journal officiel n° 0102 du 2 mai 2014, texte n° 23.

Article 1 : « *La direction générale de la sécurité intérieure est un service actif de la police nationale. Elle est chargée, sur l'ensemble du territoire de la République, de rechercher, de centraliser et d'exploiter le renseignement intéressant la sécurité nationale ou les intérêts fondamentaux de la Nation* »

<sup>1254</sup> Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, Journal officiel n° 0062 du 15 mars 2011, p. 4582, texte n° 2.

gendarmerie nationale. Cette institution indépendante dénommée Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS) <sup>(1255)</sup> a sous son autorité une Commission Nationale d'Agrément et de Contrôle (CNAC) <sup>(1256)</sup> et des Commissions Locales d'Agrément et de Contrôle (CLAC).

Grâce aux contrôles <sup>(1257)</sup> visant la moralité des acteurs de la sécurité privée, à la qualité des formations spécialisées dans cette activité devenue extrêmement sensible, à l'encadrement et au suivi, à plusieurs niveaux administratifs de l'Etat, de la qualification des effectifs opérationnels, la professionnalisation des métiers de la sécurité privée s'est affirmée.

L'application d'une charte et d'un code de déontologie pour les personnes publiques et privées, physiques ou morales, exerçant ou encadrant des activités privées de sécurité <sup>(1258)</sup>, a permis que cette mission relevant du droit régalien puisse être confiée au secteur privé.

Depuis avril 2017, à la demande du Ministre de l'Intérieur, un service national des enquêtes administratives de sécurité <sup>(1259)</sup>, rattaché au Directeur Général de la Police Nationale, a pour mission de contribuer à la prévention du terrorisme et des atteintes à la sécurité, à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat. Pour cela, ce service diligente des enquêtes administratives pour le compte du Ministre de l'Intérieur. Celles-ci permettent de s'assurer

---

<sup>1255</sup> « Le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) est un établissement public administratif placé sous tutelle du ministère de l'Intérieur. Il est chargé de l'agrément, du contrôle et du conseil des professions de sécurité privées. »

Site : <http://www.cnaps-securite.fr/>

<sup>1256</sup> La procédure devant la Commission Nationale d'Agrément et de Contrôle (CNAC).

Site : <https://www.latscha-avocats.com/procedure-cnac/>

<sup>1257</sup> « Les agents du CNAPS peuvent opérer des contrôles de manière inopinée au siège d'une société de sécurité privée ou procéder à un contrôle sur pièces après avoir dûment convoquée la société à un rendez-vous dans les locaux du CNAPS. A l'issue d'un tel contrôle, il peut arriver que la commission interrégionale ou locale compétente du CNAPS (Conseil National des Activités de Sécurité Privées) engage une procédure disciplinaire à l'issue de laquelle il peut être décidé le retrait ou la suspension des autorisations, agréments ou cartes professionnelles délivrés pour l'exercice d'une activité de sécurité privée. Ce retrait ou cette suspension peut être motivée en raison d'une violation de la réglementation CNAPS, en cas d'urgence ou de troubles à l'ordre public. Cette décision disciplinaire peut être assortie d'une interdiction d'exercer une activité de sécurité privée pendant plusieurs années. »

Site : <https://www.latscha-avocats.com/procedure-cnac/>

<sup>1258</sup> Décret n° 2012-870 du 10 juillet 2012 relatif au code de déontologie des personnes physiques ou morales exerçant des activités privées de sécurité. NOR: INTD1205775D. Certains articles sont abrogés par le décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples), Journal officiel n° 0251, 29 octobre 2014, p. 17908, texte n° 37.

<sup>1259</sup> Décret n° 2017-668 du 27 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes administratives de sécurité », Journal officiel n° 0101, 29 avril 2017, texte n°41. « Ce service à compétence nationale, relevant du ministre de l'intérieur et rattaché au directeur général de la police nationale, qui a pour mission de contribuer à la prévention du terrorisme, des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics et à la sûreté de l'Etat en diligentant des enquêtes administratives pour le compte du ministre de l'intérieur. »

que le comportement des personnes en charge de la sécurité privée n'est pas, physiquement ou moralement, incompatible avec l'exercice de missions sensibles.

Cependant, apparaît un problème presque insoluble. En n'ayant pas accès au casier judiciaire bulletin n° 2 (B2) <sup>(1260)</sup> des candidats souhaitant s'inscrire aux formations des métiers de la sécurité, les responsables des centres de formation n'ont pas la possibilité de vérifier leur probité. En effet, au stade initial d'une demande d'inscription, les personnes ne peuvent fournir que le bulletin n° 3 de leur casier judiciaire (B3), délivré sur demande au ministère de la Justice <sup>(1261)</sup> (**document annexe 22**). Cependant, « *le contenu est plus restreint, sans notamment :*

- *les condamnations pour crimes et délits supérieures à 2 ans d'emprisonnement sans sursis,*
- *les condamnations pour crimes et délits inférieures à 2 ans d'emprisonnement sans sursis lorsque le tribunal en a ordonné la mention,*
- *certaines déchéances ou incapacités en cours d'exécution,*
- *la mesure de suivi socio-judiciaire et la peine d'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou bénévole impliquant un contact habituel avec des mineurs »* <sup>(1262)</sup>.

---

<sup>1260</sup> « Le bulletin n° 2 comporte la plupart des condamnations et décisions de justice sauf :

- toutes les décisions à l'encontre des mineurs,
- les condamnations prononcées pour contraventions,
- les condamnations assorties d'une dispense de peine ou d'un ajournement du prononcé de la peine,
- les décisions prononçant la déchéance de l'autorité parentale,
- les condamnations avec sursis, lorsque le délai d'épreuve a pris fin sans exécution de la totalité de la peine. Sauf si un suivi socio-judiciaire ou une interdiction d'exercer une activité avec des mineurs a été prononcé pour une durée plus longue que celle de la peine,
- les arrêtés d'expulsion abrogés,
- les compositions pénales,
- les condamnations pour une infraction relative aux prix ou à la concurrence entre commerçants sauf décision contraire du tribunal,
- les condamnations désignées une décision spécifique du tribunal lors du jugement.

Certains éléments du casier sont effacés après un certain délai. Les condamnations pénales prononcées depuis plus de 40 ans et qui n'ont pas été suivies d'une nouvelle condamnation à une peine criminelle ou correctionnelle sont retirées du casier judiciaire. Toutes les condamnations ou décisions sont retirées du casier judiciaire au décès de l'intéressé.

Ce bulletin ne peut être délivré qu'à certaines administrations des motifs précis (par exemple, pour accéder à un emploi en contact avec des mineurs). Certains employeurs privés y ont également accès pour les mêmes motifs. »

Site : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14710#N1018D>

<sup>1261</sup> Demande d'extrait de casier judiciaire (Bulletin n° 3) Cerfa n° 1007\*09. Ministère de la Justice.

Site : [https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa\\_10071.do](https://www.formulaires.modernisation.gouv.fr/gf/cerfa_10071.do)

<sup>1262</sup> Site : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14710#N1018D>

Le fichier S regroupe des informations concernant les personnes mises en cause ou victimes d'infractions pénales. Il comporte des données issues des comptes rendus d'enquête établis par les forces de police et de gendarmerie, pour des crimes tels que des homicides involontaires, des délits comme des dégradations de biens publics ou privés ou certaines contraventions de 5<sup>ème</sup> classe relevant d'une conduite sous l'emprise de l'alcool ou des stupéfiants.

Des vérifications complémentaires sont réalisées seulement après par le CNAPS, établissement public administratif dépendant du ministère de l'Intérieur. Elles portent sur le Traitement d'Antécédents Judiciaires (TAJ) mais s'effectuent au moment où une personne fait la demande auprès de l'une des commissions interrégionales en vue d'obtenir une carte professionnelle pour exercer un emploi dans le domaine de la sécurité privée.

Le service national des enquêtes administratives de sécurité placé sous l'autorité du CNAPS a pour mission d'effectuer des recherches « *destinées à vérifier, au regard de l'objectif de prévention du terrorisme et des atteintes à la sécurité et à l'ordre public et à la sûreté de l'État que le comportement de personnes physiques ou morales n'est pas incompatible avec l'autorisation d'accès à des sites sensibles ou l'exercice de missions ou fonctions sensibles dont elles sont titulaires ou auxquelles elles prétendent* »<sup>(1263)</sup>, avant la délivrance de la carte professionnelle à un agent de sécurité. Cette commission doit s'assurer que la personne n'est pas inscrite sur le fichier S.

Cependant, bien que le CNAPS établisse un fichier de ces personnes, intégré en sous-fichier dans le Fichier central des personnes recherchées (FPR), l'application de ces mesures de contrôle avec des enquêtes administratives survient trop tardivement. Aujourd'hui des agents de sécurité privée, des personnels intervenant sur les zones aéroportuaires

---

<sup>1263</sup> Décret n° 2017-668 du 27 avril 2017 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service national des enquêtes administratives de sécurité », Journal officiel n° 0101, 29 avril 2017, texte n° 41. Dans le cadre de ses missions ce service :

- « - *consulte de manière directe ou indirecte des traitements de données à caractère personnel relatifs à la prévention du terrorisme ou des atteintes à la sécurité et à l'ordre publics et évalue, exploite et analyse les informations ainsi recueillies afin d'émettre un avis, le cas échéant par délégation du ministre de l'intérieur, sur la compatibilité entre le comportement de la personne et l'exercice des missions ou fonctions envisagées ou l'accès aux sites concernés au regard du risque d'atteinte à la sécurité et à l'ordre publics que celle-ci représente ;*
- *élabore une doctrine en matière d'enquêtes administratives pour homogénéiser les pratiques dans les domaines qui lui sont confiés ;*
- *assure le traitement des recours administratifs diligentés à l'encontre de ses avis. »*

ou les sites des centrales nucléaires inscrits sur le fichier S ne sont pas connus car la liste n'est pas tenue à jour, malgré les risques importants que cela implique.

Devant la gravité du problème posé, par arrêté du Ministre de l'Intérieur <sup>(1264)</sup>, les gouvernants ont voulu verrouiller le processus de contrôle existant en imposant aux membres du collège du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS), à ceux de la commission nationale et des commissions locales d'agrément et de contrôle, ainsi qu'à leurs suppléants <sup>(1265)</sup>, une charte de déontologie prévue à l'article R. 632-16-1 du code de la sécurité intérieure.

Celle-ci définit les principes généraux et les règles qui encadrent les actions de tous les acteurs publics impliqués concernant la loyauté, la probité, l'impartialité, les conflits d'intérêt, la confidentialité, la protection fonctionnelle, l'utilisation des fichiers et la consultation des données à caractère personnel <sup>(1266)</sup>. Elle fixe aussi des obligations d'impartialité d'information et formation, de prévention et de gestion des conflits d'intérêt <sup>(1267)</sup>, propres à certains membres. Conformément aux dispositions de l'article R. 632-4 du même code, cette charte a été délibérée par le collège du CNAPS en séance du 28 février 2017.

En complément, l'article 18 de l'arrêté du 20 avril 2017 qui définit la charte de déontologie, dispose que « *tout fait constitutif d'un manquement aux devoirs définis par la présente charte expose son auteur à des mesures administratives et des sanctions pénales prévues par les lois et les règlements. Les agents du CNAPS s'exposent également à une sanction disciplinaire* ».

Grâce au travail effectué par cet organe de régulation de la profession, il est aujourd'hui, semble-t-il, impossible d'être agent de sécurité si l'on a un casier judiciaire. En effet, l'accès à une formation en vue d'acquérir l'aptitude professionnelle est soumis à la délivrance d'une

---

<sup>1264</sup> Arrêté du 20 avril 2017 établissant une charte définissant les principes déontologiques auxquels sont tenus de se conformer les membres du collège, les membres de la commission nationale et des commissions locales d'agrément et de contrôle et les agents du Conseil national des activités privées de sécurité, Journal officiel n° 0099, 27 avril 2017, texte n° 53.

<sup>1265</sup> Arrêté du 20 avril 2017 Chapitre III, Dispositions propres aux membres de la commission nationale et des commissions locales d'agrément et de contrôle, Article 14 Champ d'application.

<sup>1266</sup> Articles 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'arrêté du 20 avril 2017.

<sup>1267</sup> Articles 15, 16 et 17 de l'arrêté du 20 avril 2017.

autorisation préalable délivrée par le CNAPS, conformément à l'article L.612-22 du code de la sécurité intérieure <sup>(1268)</sup>. Cependant, le non-respect de cette obligation n'est sanctionné par aucun texte.

Le CNAPS n'a aucun pouvoir dans le cas où cette autorisation préalable n'est pas demandée. Elle ne peut pas ni sanctionner, ni avertir, ni blâmer ni même retirer l'agrément de formation à un centre de formation ne respectant pas cet article. A l'inverse, la délivrance d'une autorisation préalable ne préjuge pas de l'obtention au final d'une carte professionnelle comme l'a confirmé la Cour Administrative d'Appel de Lyon le 10 octobre 2013 <sup>(1269)</sup>. Elle a jugé qu'une personne ne peut pas se prévaloir d'une autorisation préalable accordée pour suivre une formation en sécurité privée en vue d'obtenir une carte professionnelle définitive.

Par ailleurs, le CNAPS n'intervient que lorsqu'une carte professionnelle est demandée. Or, certaines activités comme celle d'agent du service de sécurité-incendie et d'assistance aux personnes de niveau 1 (SSIAP 1) ne réclament pas une carte professionnelle. De ce fait, le CNAPS n'a pas la possibilité d'effectuer un contrôle préalable. Pour autoriser un candidat à suivre cet enseignement, c'est le centre formation qui lui demande la présentation d'un extrait de casier judiciaire B2.

En outre, il nous faut constater que l'enseignement des règles de sécurité-sûreté n'est pas dispensé de manière identique dans les formations des agents de sécurité-incendie. Ceci se remarque quel que soit le centre de formation: lycées professionnels, organismes de formations professionnelles tels que l'Association pour la Formation Professionnelle des

---

<sup>1268</sup> Article L.612-22 du code de la sécurité intérieure : « L'accès à une formation en vue d'acquérir l'aptitude professionnelle est soumis à la délivrance d'une autorisation préalable, fondée sur le respect des conditions fixées aux 1°, 2° et 3° de l'article L.612-20 » qui disposent que :

« Nul ne peut être employé ou affecté pour participer à une activité mentionnée à l'article L. 611-1 :

- 1° S'il a fait l'objet d'une condamnation à une peine correctionnelle ou à une peine criminelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'exercice des fonctions ;
- 2° S'il résulte de l'enquête administrative, ayant le cas échéant donné lieu à consultation, par des agents du Conseil national des activités privées de sécurité spécialement habilités par le représentant de l'Etat territorialement compétent et individuellement désignés, des traitements de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales relevant des dispositions de l'article 26 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, à l'exception des fichiers d'identification, que son comportement ou ses agissements sont contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs ou sont de nature à porter atteinte à la sécurité des personnes ou des biens, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'Etat et sont incompatibles avec l'exercice des fonctions susmentionnées ;
- 3° S'il a fait l'objet d'un arrêté d'expulsion non abrogé ou d'une interdiction du territoire français non entièrement exécutée ».

<sup>1269</sup> Cour Administrative d'Appel de Lyon, 6<sup>ème</sup> chambre - formation à 3, 10 octobre 2013, M. B... F..., 13LY00355, Inédit au recueil Lebon.

Adultes (AFPA) ou les « GRoupements d'ÉTABlissements ». (GRETA). Les GRETA sont également autorisés à délivrer un Certificat d'Aptitude Professionnelle d'Agent de Sécurité (CAP A.S), un Brevet Professionnel d'Agent Technique de Prévention et de Sécurité (BP ATPS), ou des Bacs Professionnels Prévention-Sécurité qui ne sont pas soumis à cette obligation d'autorisation préalable du CNAPS. Ces formations traitant peu de la sûreté sont néanmoins accessibles à des personnes sans qu'aucun contrôle préalable de leur moralité n'ait été effectué

La question de l'intégrité des agents de sécurité privée est encore plus complexe lorsqu'une personne compte exercer cette profession dans l'Union Européenne du fait qu'il existe obligatoirement une équivalence de diplômes entre les pays membres. A aucun moment, un organisme d'un pays de l'Union Européenne ne pourra consulter le fichier de Traitement d'Antécédents Judiciaires, ni le casier judiciaire B2 avant d'autoriser un Français à occuper un emploi dans la sécurité privée.

Toutefois, même si un extrait du casier judiciaire était demandé, seul le bulletin 3 (B3) <sup>(1270)</sup> pourrait être présenté car il est le seul que l'administration délivre à la personne concernée. Or, les informations qui y figurent sont très incomplètes par rapport à celles contenues dans le Bulletin 2 (B2).

Il semble aberrant qu'un ressortissant français à qui a été refusée la carte professionnelle pour exercer en sécurité privée en France à cause de son casier judiciaire B2 et/ou de son fichage au TAJ, puisse travailler légalement dans un autre pays de l'Union Européenne. En effet, son casier judiciaire B3 peut être vierge et son diplôme obtenu en France lui donne une équivalence reconnue dans les 26 autres pays membres.

Etant donné que cette possibilité est valable également pour un étranger souhaitant travailler en France, une intervention du Parlement s'impose. Il faudrait créer un fichier unique des agents de sécurité habilités à travailler sur l'ensemble du territoire de l'Union

---

<sup>1270</sup> Le casier judiciaire contient les condamnations pénales d'une même personne. Il existe 3 types de bulletins dont le contenu varie selon la gravité des sanctions. Seul le bulletin n°3 peut être retiré par la personne concernée. Certaines condamnations peuvent être effacées.

Site : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14710#N1018D>

européenne. Celui-ci contiendrait des informations fiables données par les seuls organes équivalents au CNAPS dans chaque pays, après des enquêtes administratives sérieuses sur leur probité.

L'inspection et la fouille des bagages sont aussi des points délicats et beaucoup d'agents de sécurité privée agissent le plus souvent dans l'illégalité d'après les dispositions de l'article L.613-2 du code de la sécurité intérieure « *les agents de sécurité surveillance humaine spécialement habilités à cet effet et agréés par le préfet ou, à Paris, par le préfet de police [...], peuvent en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être faite par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. Ces circonstances particulières sont constatées par un arrêté du [préfet] ou, à Paris, du préfet de police, qui en fixe la durée et détermine les lieux ou catégories de lieux dans lesquels les contrôles peuvent être effectués. Cet arrêté est communiqué au procureur de la République.* »

Seules trois situations obéissant chacune, à des règles spécifiques donnent la possibilité à un agent de sécurité d'inspecter et de fouiller un bagage ou de faire une palpation de sécurité :

- 1° N'importe où, « *les agents de sécurité « surveillance humaine » peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur fouille.* »<sup>(1271)</sup> Cet article donne le droit à tous les agents de sécurité ayant une carte professionnelle « surveillance humaine » d'inspecter visuellement des bagages, et même de les fouiller, si la personne est d'accord, en n'importe quel lieu.
- 2° Pour accéder à une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs, « *les agents de sécurité « surveillance humaine » agréés par [le CNAPS], [...] peuvent procéder, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire et avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation doit être effectuée par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. Elles peuvent procéder à l'inspection visuelle des bagages et, avec le consentement de leur propriétaire, à leur*

---

<sup>1271</sup> Article L.613-2 du code de la sécurité intérieure : Inspection et fouille des sacs sur n'importe quel site.



*fouille.* »<sup>(1272)</sup> Cet article accorde les mêmes possibilités aux agents de sécurité, plus celle de palper les personnes mais uniquement pour l'accès à une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 personnes. Cependant l'agent de sécurité doit être agréé par le CNAPS.

- 3° N'importe où, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique après que le préfet a pris un arrêté, « *les agents de sécurité « surveillance humaine », spécialement habilités à cet effet et agréés par le préfet ou, à Paris, par le préfet de police [...] peuvent, en cas de circonstances particulières liées à l'existence de menaces graves pour la sécurité publique, procéder, avec le consentement exprès des personnes, à des palpations de sécurité. Dans ce cas, la palpation de sécurité doit être faite par une personne de même sexe que la personne qui en fait l'objet. Ces circonstances particulières sont constatées par un arrêté du [préfet] ou, à Paris, du préfet de police, qui en fixe la durée et détermine les lieux ou catégories de lieux dans lesquels les contrôles peuvent être effectués. Cet arrêté est communiqué au procureur de la République.* »<sup>(1273)</sup> Cet article donne la possibilité aux agents de sécurité de palper les personnes, quel que soit le site.

Il faut noter ici une incohérence, l'article R.613-6 du code de la sécurité intérieure dispose que « *pour procéder aux palpations de sécurité ainsi qu'à l'inspection visuelle des bagages à main et à leur fouille [pour l'accès à une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs], ces employés doivent avoir été habilités par leur employeur et agréés par la commission locale d'agrément et de contrôle.* » Pour inspecter visuellement ou fouiller un bagage, cet article impose à l'agent d'avoir obtenu l'agrément du CNAPS, alors que l'article L.613-3, ne l'impose pas. Or, l'article R.613-6 est issu d'un décret, tandis que l'article L.613-3 l'est d'une loi qui, dans la hiérarchie des normes, est supérieure au

---

<sup>1272</sup> Article L.613-3 du code de la sécurité intérieure : Inspection et fouille des sacs pour l'accès à une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs

<sup>1273</sup> Article L.613-2 du code de la sécurité intérieure : Inspection et fouille des sacs pour l'accès à une manifestation sportive, récréative ou culturelle rassemblant plus de 300 spectateurs

décret. L'article R.613-6 du code de la sécurité intérieure n'amointrit pas les garanties entourant les fouilles, bien au contraire, il les augmente. En conséquence, s'il est interdit de réduire les garanties données par la loi pour l'exercice des libertés publiques <sup>(1274)</sup>, rien n'empêche le législateur d'aller au-delà de ces garanties légales par voie réglementaire. Le principe de proportionnalité explique que l'agrément du CNAPS, nécessaire pour la palpation des personnes, ne le soit pas pour l'inspection et la fouille des bagages, l'atteinte à l'intimité de la vie privée étant plus importante dans le premier cas. Quoi qu'il en soit, ce décret est plus sévère que la loi, ce qui n'est pas légal.

Tous les agents de sécurité assurant une inspection visuelle ou une fouille des bagages, avant de permettre l'accès à des manifestations sportives, récréative ou culturelle, sont donc dans l'illégalité, s'ils n'ont pas l'agrément du CNAPS pour le faire.

#### **Sous-section D) Le regroupement des moyens de sécurité et de sûreté privées**

Les gouvernements successifs ont voulu mettre en place une législation qui réponde à leur obligation de garantir la sécurité et la sûreté à tous les citoyens. Pour son application, ils font appel à des entreprises de sécurité privée qu'ils considèrent comme des partenaires à part entière, surtout depuis les attentats. De ce fait, la participation de plus en plus importante du secteur privé impacte le domaine de la sécurité car ces entreprises se voient à présent confiées des tâches spécifiques réservées jusqu'ici au service public.

Par ailleurs, les divers traités européens <sup>(1275)</sup> ont réaffirmé les droits de liberté, de justice mais aussi de sécurité pour tous les citoyens. Les règles sécuritaires ont ainsi été renforcées dans tous les Etats membres et par là même, elles sont devenues de plus en plus complexes. Les citoyens doivent appliquer non seulement les droits de leur propre pays mais aussi ceux édictés par l'Union Européenne.

---

<sup>1274</sup> Article 34 de la Constitution de 1958.

<sup>1275</sup> Citoyenneté européenne suite aux traités de Maastricht de 1992, d'Amsterdam en 1997, de Nice en 2001 mais aussi celui de Lisbonne en 2007.

Poussés par le changement des mentalités et un contexte social tourmenté, les gouvernements ont intégré des mesures de prévention contre la délinquance dans la réglementation des collectivités territoriales à la suite à la décentralisation de 1982. Ce nouveau concept de protection des personnes et des biens s'impose aux constructeurs et aux aménageurs par le biais des études de sécurité et de sûreté publiques (ESSP).

Comme le met en avant monsieur Alain Bauer « *les formes urbaines et architecturales ne sont pas des facteurs criminogènes en soi, mais leur organisation et leur agencement peuvent faciliter la commission d'actes de malveillance en créant les conditions favorables au passage à l'acte. A contrario, l'aménagement de l'espace peut susciter les conditions favorables à la tranquillité et au « mieux vivre ensemble.* »<sup>(1276)</sup>. A ce titre, la sécurité devient l'affaire de tous les acteurs de la prévention et ne peut pas reposer uniquement sur les seules forces de l'ordre.

Dans ce but, les pouvoirs publics cherchent à identifier les risques d'insécurité et de malveillance<sup>(1277)</sup> et à développer la prévention de la sécurité dans les ERP. Pour cette raison, ils demandent une étude de sécurité – sûreté publique ou ESSP avant la délivrance de certains permis de construire. Ce document « *permet de préserver l'intégrité physique de l'ouvrage dans le long terme* »<sup>(1278)</sup>. Quoiqu'elle soit sans conteste une contrainte supplémentaire pour le concepteur du projet, cette étude pointe les forces et les faiblesses des ERP, notamment en matière de sécurité. Elle s'inscrit dans « *un courant de prévention situationnelle qui est né aux Etats-Unis dans le courant des années 1970* » comme le rappelle monsieur Guillaume Farde.

Ainsi, en application de l'article 14 de la loi du 5 mars 2007<sup>(1279)</sup> et de son décret d'application du 3 août 2007<sup>(1280)</sup>, les concepteurs de projets et les acteurs publics ou privés

---

<sup>1276</sup> BAUER, Alain, FREYNET, François, *Les études de sûreté et de sécurité publique*, Que sais-je ?, 2009, p. 128.

<sup>1277</sup> Etudes de sûreté et de sécurité publique des opérations d'aménagement et de construction (application de l'article L.111-3-1 du code de l'urbanisme) : « La malveillance englobe, selon le contexte, les incivilités, le vandalisme, la délinquance ou la criminalité mais aussi le risque terroriste », *revue Le Moniteur n° 5422* d'octobre 2007.

<sup>1278</sup> FARDE, Guillaume, « les études de sûreté de de sécurité publique, mode d'emploi », Berger Levraillt, 2016, p. 184.

<sup>1279</sup> Loi n° 2017-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, Journal officiel n° 0056, 7 mars 2007, p. 4297, texte n° 1.

<sup>1280</sup> Décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme relatif aux études de sécurité publique, Journal officiel n° 180 du 5 août 2007, p. 13143, texte n° 4.

sont tenus de présenter une ESSP pour les projets importants de construction ou d'aménagement d'un ERP et depuis 2011 pour les projets ANRU <sup>(1281)</sup>. Ces textes ont été complétés par la circulaire du 6 septembre 2010 <sup>(1282)</sup> et le décret du 24 mars 2011 <sup>(1283)</sup>.

Selon monsieur Guillaume Farde, les ESSP, inspirées de la prévention situationnelle anglo-saxonne, appartiennent à la fois à l'urbanisme et à la sécurité <sup>(1284)</sup>. Ce dispositif avait été inscrit dans la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (LOPS) de 1995 <sup>(1285)</sup>. Son application avait été repoussée pour des questions de divergence de points de vue entre le ministère de l'Intérieur et celui de l'Équipement. Son cadre légal actuel s'éloigne d'une vision très sécuritaire. En effet, en fonction des surfaces créées <sup>(1286)</sup>, son application se limite aux agglomérations de plus de 100 000 habitants et à tous les établissements recevant du public de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> catégorie ainsi qu'à toute construction dans les zones dites sensibles.

Sans tenir compte de ce seuil démographique, qu'il s'agisse d'une construction nouvelle ou de travaux de réhabilitation, sont également concernés les établissements scolaires de la 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> catégorie et les gares ferroviaires, routières et maritimes classées ERP de la 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> catégorie.

---

<sup>1281</sup> ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine créée par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003. Notamment, sont concernées les opérations de démolition de plus de 500 logements réalisées par l'ANRU dans le but de rénovation ces ensemble mais sur détermination par arrêté du préfet.

<sup>1282</sup> Circulaire interministérielle DHUP/DLPA/SGCIV du 6 septembre 2010 relative à la réalisation des études de sécurité publique lors des opérations de rénovation urbaine, NOR : MTSV101947003C.

<sup>1283</sup> Décret n° 2011-324 du 24 mars 2011 relatif aux études de sécurité publique, Journal officiel n° 0072 du 26 mars 2011, p. 5388, texte n° 3.

<sup>1284</sup> FARDE, Guillaume, « Il ne faut pas considérer les études de sécurité comme un simple outil réglementaire », *Gazette des communes*, 16 octobre 2016.

<sup>1285</sup> Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité, Journal officiel n° 0020, 24 janvier 1995, p. 1249.

Article 11 : « *Les études préalables à la réalisation des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction, entrepris par une collectivité publique ou nécessitant une autorisation administrative et qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions, doivent comporter une étude de sécurité publique permettant d'en apprécier les conséquences. Sans préjudice de circonstances particulières, l'importance du projet est appréciée notamment par référence à la surface des catégories de locaux dont la construction est envisagée, à la densité des constructions avoisinantes, aux caractéristiques de la délinquance et aux besoins en équipements publics qu'ils génèrent.* »

<sup>1286</sup> Article 14 de la loi du 5 mars 2007 sur la prévention de la délinquance, Journal officiel n° 0056, 7 mars 2007, p. 4297, texte n° 1 : « *les agglomérations comptent plus de 100 000 habitants, pour tous les projets d'une surface hors œuvre nette (SHON) supérieure à 70 000 m<sup>2</sup> mais aussi pour tous les ERP, dont la création ou les aménagements ont pour effet d'augmenter de plus de 10% l'emprise au sol ou de modifier les accès sur la voie publique.* »

Ces études permettent à tous les acteurs de la sécurité d'évaluer les faiblesses d'un établissement et d'en cerner les risques potentiels afin de mettre en place de mesures adaptées. Par exemple, devraient être installés une vidéo surveillance ou des équipements anti-effraction aux entrées ou devant les fenêtres d'un établissement pour empêcher les actes de malveillance.

Ces nouvelles obligations entraînent un surcroît de travail pour les services publics chargés de contrôler leur mise en place, bien qu'elles visent avant tout à rendre plus sûrs les bâtiments et les aménagements urbains. Elles ont néanmoins un avantage, celui de « fédérer » autour d'un projet tous les acteurs locaux de la sécurité – sûreté et de contribuer à apporter plus de sécurité et tranquillité publiques. Face à leur complexité, les propriétaires privés et les collectivités territoriales ont tendance à recourir à des prestataires privés plus à même de connaître la réglementation dans les divers domaines, aussi bien techniques que juridiques. Ils effectuent pour eux ces études qui restent placées sous l'autorité du préfet.

Comme en dispose l'article R.114-2 du code de l'urbanisme « *l'étude de sécurité publique comprend : 1° Un diagnostic précisant le contexte social et urbain et l'interaction entre le projet et son environnement immédiat ; 2° L'analyse du projet au regard des risques de sécurité publique pesant sur l'opération ; 3° Les mesures proposées, en ce qui concerne, notamment, l'aménagement des voies et espaces publics et, lorsque le projet porte sur une construction, l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions et l'assainissement de cette construction et l'aménagement de ses abords, pour : a) Prévenir et réduire les risques de sécurité publique mis en évidence dans le diagnostic ; b) Faciliter les missions des services de police, de gendarmerie et de secours. »*

Pour que chacun ait une bonne compréhension de la réglementation, divers intervenants ont été regroupés autour d'un référent-sûreté-sécurité en place dans chaque département. En effet, la sûreté qui s'appuie sur la prévention contre les actes volontaires (par exemple la malveillance) est de plus en plus étroitement liée à la sécurité qui repose sur la prévention d'actes par nature imprévisibles. Grâce à ce référent, il est possible d'établir un diagnostic précis du milieu social où va être implanté l'établissement et de connaître toutes les règles du code de l'urbanisme à appliquer.

Ce référent permet le dialogue entre les élus des collectivités territoriales, les maîtres d'ouvrage et les experts de la sécurité afin « *de prévenir les risque de sécurité publique et de faciliter l'action des forces de police et services de secours* » comme le pense monsieur Guillaume Farde <sup>(1287)</sup>.

A l'heure actuelle, les nouvelles techniques d'information et de communication (NTIC) sont omniprésentes dans le domaine de la sécurité et de la protection incendie, par exemple sont devenus obligatoires les capteurs de détection des fumées, les centrales de détection incendie. Néanmoins, malgré leur utilité, ces nouvelles obligations font l'objet de textes de plus en plus complexes et spécifiques, tant au niveau national qu'à celui l'Union Européenne.

En France, ces réglementations sont très directives mais cependant assez peu contraignantes et de nombreuses failles apparaissent. Ainsi, il est impossible de dresser un bilan de la mise en place des ESSP car il n'y a pas d'évaluation pour ce dispositif qui concerne aussi bien des projets d'envergure que des rénovations de bâtiments déjà exploités.

De plus, il n'existe pas, au plan national, de modèle de référence pour le montage des dossiers aussi bien du point de vue de la technique architecturale que de la gestion du public. Toutefois, les dossiers doivent obéir à des critères précis. Pour cette raison, avant leur dépôt, des réunions préalables regroupant les divers intervenants sont organisées en préfecture pour décider les points obligatoires à respecter. Ensuite, une commission de sûreté publique vérifie leur cohérence avant leur mise en place. Cela permet d'apporter des réponses concrètes et de trouver de nouvelles techniques pour améliorer la sûreté dans les ERP à construire.

Ainsi, à terme, il sera possible d'anticiper les problèmes liés à la sécurité – sécurité dans les ERP à la condition évidemment que tous les intervenants se concertent et définissent ce qu'il est essentiel de mettre en place dans un établissement recevant du public. Il est certain que la confrontation des différents points de vue va permettre de trouver plus de moyens de sûreté et donc d'élever le niveau de sécurité. Cette manière de procéder aide aussi pour la prise de décision. Par exemple, en étudiant les solutions proposées par chacun, les intervenants ont finalement trouvé comment sécuriser un établissement dans la vieille ville de Nice, inaccessible aux engins de secours traditionnels.

---

<sup>1287</sup> FARDE, Guillaume, « les études de sûreté de de sécurité publique, mode d'emploi », *Berger Levraitt*, 2016, p. 12.

Pour trouver des solutions afin d'empêcher les départs de feu, les services publics et privés devraient eux aussi se concerter et rechercher ensemble les causes et les circonstances d'incendie (RCCI). Mettre en commun et confronter les différents avis apporterait ici aussi une meilleure connaissance des risques encourus par le public et résoudraient des problèmes, comme ceux que peut poser la mise en place de nouveaux matériaux.

La sécurité et la sûreté sont des « *droits naturels et imprescriptibles de l'Homme* » énoncés dans l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ces deux notions sont donc étroitement liées comme le note le Professeur Xavier Latour, les entreprises de sécurité ont « *de longue date, une approche commune sécurité – sûreté* »<sup>(1288)</sup>.

C'est pourquoi selon monsieur Xavier Latour, il « *n'est forcément pas besoin de séparer les deux domaines, car ils sont animés par une seule logique, consistant à écarter tout ce qui est susceptible de porter atteinte au bon fonctionnement et à la pérennité de l'ensemble.* » En effet, la sécurité contre les risques d'incendie veille à ce que le fonctionnement de l'établissement ne mette pas en péril le public reçu, elle est complétée par la sûreté qui essaie d'empêcher les actes de malveillance.

Pour plus d'efficacité, le rapprochement entre sécurité et sûreté devrait se faire par la mutualisation des moyens humains et matériels ainsi que par une coopération préventive menée par les services de police et de gendarmerie en liaison avec ceux de secours, les sociétés de sécurité privées et les associations de quartiers. En effet, dans ce domaine, tous les moyens sont complémentaires.

Pour réussir, services publics et privés doivent coopérer. Comme l'a souligné le Professeur Xavier Latour, la sécurité publique et la sécurité privée « *ne peuvent pas travailler l'un sans l'autre sur un certain nombre de missions.* »<sup>(1289)</sup> Cependant, cette coopération doit être très encadrée, en particulier l'Etat doit contrôler strictement les entreprises privées.

---

<sup>1288</sup> LATOUR, Xavier, « Deux faces d'une même médaille », *Magazine Préventique* n° 138, novembre – décembre 2014, p. 26

<sup>1289</sup> LATOUR, Xavier, « La sécurité privée est appelée en renfort de la sécurité publique », *revue les échos.fr*, 2015.

Toutefois, il favorise ce regroupement en mettant en place une sécurité sociétale mais cela comporte une menace, on « *ne peut éviter le risque de légitimer une politique de sécurité privée (non-étatique).* »<sup>(1290)</sup>

Les actes de délinquance se multiplient, c'est pourquoi la sécurité est devenue une des préoccupations majeures des citoyens. Pour atteindre cet objectif de sécurité – sûreté, il faut non seulement assurer la surveillance à l'intérieur des bâtiments mais aussi à l'extérieur, sur le domaine public. Pour cela, le plus souvent, des agents de la police municipale ou de sécurité de la voie publique font des rondes et une vidéosurveillance est mise en place. Le nombre des installations de vidéo surveillance des abords et de l'intérieur des ERP a augmenté de 3,5% en 2015, c'est une première étape importante pour dissuader des auteurs d'actes malveillants et remarquer l'éclosion d'un incendie.

La rationalisation des moyens est une autre manière efficace pour résoudre les problèmes posés. En effet, les menaces qui pèsent sur les établissements ont fait que les cybers sécurité, entre autre, ont progressé de plus de 8%.

### **Conclusion de la Partie deuxième**

S'il est un domaine pour lequel « *le risque zéro n'existe pas* »<sup>(1291)</sup>, c'est bien celui relatif à la prévention contre les risques d'incendie et de panique. C'est pourquoi, pour pallier toute menace, rechercher la sécurité qui est exigée par les citoyens est primordial pour les pouvoirs publics.

Pour atteindre ce but, le droit devrait tendre à plus de libéralisme. Cependant, le Président de l'Institut des Libertés, Charles Gave, fait remarquer « *l'application des principes juridiques du libéralisme amènent à la croissance économique, mais c'est une conséquence heureuse et non recherchée. Ces principes juridiques définissent d'un côté les relations des*

---

<sup>1290</sup> HUYSMANS, Jef, « Dire et écrire la sécurité : le dilemme normatif des études de sécurité », revue *Culture & Conflits*, 1998, p. 2.

<sup>1291</sup> HECKER, Marc, Chercheur au Centre des études de sécurité de l'Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Directeur des publications de l'IFRI et rédacteur en chef de « Politique étrangère ».



*individus entre eux et de l'autre la relation entre ceux-ci et l'entité à qui ils ont librement délégué le monopole de la violence légale, je veux dire l'État ». Selon lui, « le libéralisme n'a donc rien à voir avec l'économie, tout à voir avec le droit. <sup>(1292)</sup> ».*

La France est un Etat de droit pérenne. Cependant, depuis la création de l'Union Européenne et ses impératifs, son droit a dû s'adapter. Les modifications, apportées dans la législation qui encadre la sécurité dans les ERP et analysées dans la partie première, mettent en évidence des incompréhensions à cause d'un manque de clarté des textes, des non-sens, des incohérences ou des vides juridiques.

Face aux nouveaux enjeux relevant de la sécurité des personnes et des biens et en l'absence d'une véritable volonté de la part des pouvoirs publics de prendre des mesures pour moderniser le modèle prescriptif de ce droit, les acteurs de la sécurité se sentent isolés et désorientés. En effet, de plus en plus de dispositions réglementaires affaiblissent la législation en vigueur et la stabilité juridique de ce droit complexe. En outre, le développement de la culture citoyenne de sécurité civile pour « devenir acteur de sa sécurité » a été instauré trop tardivement pour apporter des résultats concrets lors d'événements tragiques. D'ailleurs, c'est encore la panique générale qui prend le pas sur l'engagement participatif lors de drames.

A ce titre, les pouvoirs publics doivent intervenir pour que les chaînes de télévision du service public diffusent des programmes éducatifs ayant pour thèmes l'organisation générale de la sécurité, la place des citoyens dans les chaînes des secours et d'assistance aux personnes, les gestes élémentaires de premiers secours, la gestion d'une évacuation des personnes pour éviter les situations de panique, etc.

De ce fait, il faut que l'engagement civique volontaire devienne une cause nationale et que ceux qui s'y impliquent soient valorisés. Par exemple en cas de drame, toutes les personnes formées ou ayant une compétence professionnelle pour participer en cas d'urgence à une action collective et citoyenne improvisée devraient être reconnaissables par le port d'un brassard particulier de couleur bleu blanc et rouge, avec une lettre fluorescente (M pour les

---

<sup>1292</sup> GAVE, Charles est un économiste et un financier. Dans son ouvrage « *L'Etat est mort, vive l'état* », Editions François Bourin, 2009, il prévoyait la chute de la Grèce et de l'Espagne.  
Site : <http://www.atlantico.fr/decryptage/pourquoi-est-difficile-etre-liberal-en-france-charles-gave-730902.html>

médecins, S pour les secouristes, APS pour les agents de sécurité, SP pour les sapeurs-pompier, P pour les policiers, I pour les infirmiers, etc). Ces brassards seraient délivrés à titre nominatif avec une carte par les préfets à la suite d'une demande individuelle justifiée.

Il est important pour les autorités ayant un pouvoir de police administrative de mettre en place ce système. Il leur permettrait de connaître en temps réel l'état des effectifs citoyens disponibles par localité ou par département. Suivre le développement de cette force participative sur le territoire national donnerait ainsi la possibilité d'évaluer et d'adapter les moyens d'action pour renforcer cet esprit civique. Lors de la tenue d'une manifestation, avoir en sa possession ce signe distinctif pourrait donner un sentiment de fierté, surtout si sa valeur était rappelée sur les affiches publicitaires et sur la billetterie.

Les principaux freins à cette mutation du droit vers un modèle plus libéral sont directement imputables au législateur. Ils relèvent d'une incapacité à simplifier la réglementation, à faire procéder à la correction de ses défauts, à réactualiser les principes généraux de la sécurité, et surtout à permettre au secteur privé d'intervenir pour conseiller, contrôler son application et s'assurer de sa couverture de sa police d'assurance.

L'Etat poursuit une politique de réduction des déficits, ce qui fait que l'ensemble de la chaîne de la sécurité des ERP est à la limite de la rupture. Cela se traduit par une incapacité de légiférer autrement qu'en s'attachant à poursuivre la consolidation des textes existants.

Il existe une discordance entre la politique de prévention du risque d'incendie dans les ERP qui doit être menée et les récentes décisions prises par les gouvernants pour sortir le pays d'une grave crise financière. Dans leur majorité, les acteurs publics et privés impliqués dans la sécurité pensent que le législateur suit une logique de rationalisation des moyens humains, financiers, administratifs et juridiques qui le mène à faire des mauvais choix dans certains domaines.

D'ailleurs, le choc de simplification des démarches administratives est un véritable échec aux yeux des citoyens. De même, la politique de diminution du nombre de fonctionnaires est incompatible dans le domaine de la sécurité avec l'obligation de résultats relevant de la fonction régalienne. En outre, administrativement, les décideurs publics ont

abrogé, sans autres dispositions compensatoires, une commission consultative technique reconnue unanimement par les professionnels de la prévention pour son niveau d'expertise et de retour d'informations immédiat. Depuis peu, en ayant recours au droit souple pour informer les administrés sur des nouveautés techniques dans le monde de la sécurité, les pouvoirs publics n'interviennent plus que par des recommandations non opposables aux tiers. L'emploi de ce nouveau procédé est un signe de faiblesse de leur part. Administrativement toutefois, il est recevable même s'il responsabilise les membres des commissions consultatives de sécurité qui contrôlent, pour l'autorité de police compétente, l'application des textes. Cependant, après un incendie lorsqu'une affaire est portée au pénal, le tribunal fonde son jugement sur les seules dispositions réglementaires mentionnées dans la législation en vigueur.

Dans ce contexte complexifié et dégradé du droit, la fonction régaliennne de sécurité est devenue très contraignante pour les administrés et les agents du service public. Avec une conjoncture économique <sup>(1293)</sup> qui reste au point mort, il n'est pas logique que les gouvernants ne donnent toujours pas plus de facilité aux personnes qui souhaitent entreprendre dans le domaine des ERP. Il est évident que cette législation, unanimement jugée trop complexe et directive dans les domaines administratifs et techniques, ne favorise pas une évolution de ce secteur d'activités.

En parallèle, le contrôle de l'application de ce droit qualifié de prescriptif exercé par l'administration à tous les stades d'un projet est aussi trop contraignant pour les services publics. Il est urgent que le ministère de l'Intérieur modifie radicalement le cadre administratif imposé par la législation. Il doit s'appuyer désormais sur les compétences des organismes agréés qu'il accrédite lui-même d'ailleurs. Pour amorcer l'idée que ce droit puisse passer dans le cadre du secteur privé, les décideurs publics doivent maintenant faire intervenir les assureurs dans tous les projets.

---

<sup>1293</sup> « Le terme de conjoncture fait référence aux évolutions économiques de court terme d'un ensemble économique, en général un pays. Elle s'apprécie à l'aide d'indicateurs économiques tels que le taux de croissance du PIB, le taux d'inflation, l'évolution du taux de chômage, la balance commerciale, etc. »  
Site : [https://www.google.fr/?gws\\_rd=ssl#q=conjoncture+%C3%A9conomique&spf=1496216824692](https://www.google.fr/?gws_rd=ssl#q=conjoncture+%C3%A9conomique&spf=1496216824692)

En effet, bien que juge et partie, cet acteur majeur de la couverture des risques dispose des compétences et des moyens humains, matériels, financiers et juridiques pour juger les dispositions techniques à prévoir pour éviter l'éclosion d'un incendie ou en limiter ses effets. L'assureur est d'autant plus concerné qu'il a tout intérêt à s'assurer du maintien du bon niveau de sécurité de l'établissement de son adhérent, cela évite un sinistre et par conséquent des remboursements.

Devant appliquer une législation dont les derniers textes fondateurs ont presque quarante ans, les acteurs de la prévention contre les risques d'incendie et de panique attendent une évolution radicale du droit opposable aux ERP. Ce besoin est confirmé par les nouveaux enjeux de sécurité imposés aux gouvernants après les actes terroristes qui visent principalement les établissements accueillant du public.

En France comme ailleurs en Europe <sup>(1294)</sup>, cette menace s'inscrit dans la durée. « *Les attaques les plus probables, selon Europol, sont comme celles perpétrées récemment à Nice, à Paris ou encore à Bruxelles, des tueries de masse et des attentats suicides menées par des loups solitaires* » et selon monsieur Gilles de Kerchove, coordinateur de la lutte contre le terrorisme pour l'Union Européenne « *ce serait une grosse erreur de penser que la menace vient de l'extérieur. Beaucoup de gens sont prêts à se radicaliser en Europe* » <sup>(1295)</sup>.

Cependant, c'est pour le respect de la souveraineté des peuples que, dans ce contexte alarmant, l'Union Européenne n'intervient pas. C'est pourquoi, chaque Etat membre déjà frappé par ce type d'attaques prend en urgence des dispositions unilatérales de sûreté intérieure. Celles-ci se caractérisent principalement par des mesures visant à contrôler l'accès aux établissements sensibles, à demander aux citoyens d'être vigilants et à renforcer la surveillance policière des personnes suspectes.

---

<sup>1294</sup> « *L'Agence de police européenne Europol vient de rendre un rapport peu réjouissant sur l'évolution des tactiques de Daesh. De nouvelles attaques sont à craindre, dans l'Union européenne. Les pays membres de la coalition dirigée par les Etats-Unis qui combat l'organisation extrémiste en Syrie et en Irak sont les cibles les plus probables.* »

<sup>1295</sup> Site : <http://fr.euronews.com/2016/12/02/menace-terroriste-toujours-tres-forte-en-europe>  
Article Euronews du 2 décembre 2016 « Menace terroriste toujours très forte en Europe ».  
Site : <http://fr.euronews.com/2016/12/02/menace-terroriste-toujours-tres-forte-en-europe>

Pour les pouvoirs publics, « *le terrorisme constitue un défi permanent pour l'Etat de droit* <sup>(1296)</sup>, *qui doit le combattre sans remettre en cause le socle de principes libéraux sur lesquels il repose* » <sup>(1297)</sup>. C'est dans ce cadre et face à cet enjeu que doit s'inscrire la mutation du droit relatif à la sécurité globale des personnes et des biens.

Dans un article intitulé « les trois armes du terrorisme », monsieur Mark Hecker <sup>(1298)</sup> explique que « *le terrorisme n'est pas une idéologie, mais une palette de modes opératoires utilisés par des groupes aux motivations variées. « L'arme du pauvre », disent certains. Comme si les groupes bénéficiant autrefois de sponsors étatiques et plus récemment du soutien d'Oussama Ben Laden manquaient de moyens financiers. » En tout état de cause, du « terrorisme de nuisance », représenté notamment par les détournements d'avion, dont les conséquences géopolitiques et le nombre de victimes restaient limités, au wikiterrorisme, en passant par les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, le visage du terrorisme s'est donc considérablement modifié au cours des trente dernières années.* <sup>(1299)</sup> »

Aujourd'hui, la menace terroriste continue à évoluer en s'appuyant sur la révolution des techniques numériques de communication. Ces premières attaques contre rançon constituent le point zéro du développement prévisible de la piraterie informatique généralisée. Pour s'en défendre, au-delà des moyens et des compétences requises, il appartient à l'Etat de mettre en place un nouvel arsenal juridique particulièrement adapté à ce problème qui n'a pas de frontières.

---

<sup>1296</sup> État de droit. Brève définition : « *Fondamentalement, un État de droit signifie que les pouvoirs publics doivent exercer leurs fonctions selon les balises définies par un ensemble de normes juridiques. Ainsi est fondée la légalité administrative ou rule of law ou primauté du droit, des termes essentiellement équivalents. L'État de droit peut aussi être résumé par la formule: «Nul n'est au-dessus de la loi». Plus généralement, cet ordre regroupe un ensemble de règles juridiques qui prémunissent les citoyens contre les formes arbitraires du pouvoir (exécutif). Pour qu'un État de droit existe, il faut que les obligations qui émanent de l'État soient officielles, impersonnelles, impératives et sanctionnables. En d'autres termes, les lois doivent :*

- 1) être connues (publiques),
- 2) personne ne peut y échapper,
- 3) elles doivent s'appliquer réellement et
- 4) la transgression de la loi doit entraîner des sanctions. »

Site : <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMDictionnaire?iddictionnaire=1493>

<sup>1297</sup> Centre THUYIDIDE. Analyse et recherche en relations internationales Article 2008 « L'Etat de droit face au terrorisme »

Site : <http://www.afri-ct.org/article/l-etat-de-droit-face-au-terrorisme/>

<sup>1298</sup> LAPORTE, Jean, administrateur en chef du Bureau de la Sécurité des Transports (BST), lors de sa comparution devant le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 2016.

<sup>1299</sup> Contribution de Marc HECKER sur les « *Perceptions réalités et émergences du terrorisme depuis 2001* » publiée dans le n° 360, Etat et sécurité, de la revue Cahiers français, La Documentation française janvier février 2011.

Dans l'article « La cybercriminalité, une menace de quelle ampleur ? » Myriam Quemener<sup>(1300)</sup> affirme que « *le caractère multidirectionnel et ubiquiste de la cybercriminalité repose sur la structure maillée des réseaux numériques. Une page web ou un blog peuvent être simultanément consultés depuis n'importe quel terminal informatique relié au réseau dans le monde. La cybercriminalité est d'ailleurs érigée en véritable industrie dans certaines zones de la planète.* »<sup>(1301)</sup> »

Concernant la sécurité des citoyens français, les acteurs de la défense, ceux de la sécurité publique et privée associés désormais à ceux de la justice sont face à un sujet indiscutable au niveau national, européen et international. Dans le cadre de l'application de l'état d'urgence<sup>(1302)</sup>, il appartient aux gouvernants de renforcer l'Etat de droit avec des moyens juridiques prenant en compte les actions menées pour lutter contre les nouvelles menaces du monde contemporain et les stratégies à mettre en œuvre pour y répondre.

Le droit est défini comme « *l'ensemble des règles imposées aux membres d'une société pour que leurs rapports sociaux échappent à l'arbitraire et à la violence des individus et soient conformes à l'éthique dominante* »<sup>(1303)</sup>. Le droit administratif et sa branche relative à la sécurité résulte de la jurisprudence administrative, même s'il existe une édition de codes reprenant ces décisions.

Ce droit écrit défend l'intérêt des particuliers sur la base d'une législation fondée sur des principes généraux créés par le juge administratif siégeant au Conseil d'Etat, à partir de textes ou d'une tendance sociale dominante. « *La « force » obligatoire du droit suppose :*

---

<sup>1300</sup> QUEMENER, Myriam, avocat général à la cour d'appel de Versailles. Membre du groupe de travail interministériel sur la stratégie globale de lutte contre la cybercriminalité, février 2014.

<sup>1301</sup> Contribution de Myriam QUEMENER sur les « Perceptions réalités et émergences du terrorisme depuis 2001 » Myriam QUEMENER est magistrat depuis 1986. Elle a été sous-directrice de la Justice pénale générale à la Direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice. Après deux années passées comme procureur adjoint près le Tribunal de grande instance de Créteil, elle a été nommée en décembre 2013 avocat général près la Cour d'appel de Versailles.

<sup>1302</sup> Site : <https://cybercercle.com/bios/myriam-quemener/>  
« *L'état d'urgence est, en France, une situation spéciale, une forme d'état d'exception permettant aux autorités administratives (ministre de l'Intérieur, préfet) de prendre des mesures restreignant les libertés comme l'interdiction de la circulation ou la remise des armes à feu de certaines catégories. Les mesures les plus sévères sont les assignations à résidence, la fermeture de certains lieux, l'interdiction de manifester et les perquisitions administratives de jour et de nuit. Ainsi, il dessaisit la justice de certaines de ses prérogatives.* »

<sup>1303</sup> Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tat\\_d%27urgence\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tat_d%27urgence_en_France)  
Dictionnaire de l'économie et des sciences sociales, Nathan, Paris 1993

- *Que la source du droit soit reconnue et acceptée comme légitime ;*
- *Que l'énoncé de la loi soit connu de tous, ce qui implique qu'il fasse l'objet d'une large publication ou d'une accessibilité certaine. Cette exigence est reflétée par l'adage « Nul n'est censé ignorer la loi » ;*
- *Que l'application de la loi puisse être garantie par l'existence de moyens de contrainte prévus par elle et organisés soit par toute procédure d'arbitrage convenue entre les parties, soit par l'État ou par une instance spécialisée. »<sup>(1304)</sup>*

Par exemple, historiquement, les établissements aéroportuaires ont développé des approches sectorielles s'intéressant principalement la prévention des risques identifiés et réglementés. Cette méthode a conduit à leur gestion éclatée, ce qui contribué à améliorer considérablement la sécurité dans certains domaines, comme la sécurité incendie ou la sûreté aérienne. Malheureusement, à l'évidence, aujourd'hui cette façon de procéder est devenue obsolète.

Les menaces liées à la malveillance ont rendu caduques les mesures classiques de protection des personnes et des biens. C'est avec une nouvelle approche systémique de la sécurité fondée sur l'ensemble des facteurs de vulnérabilité propres à chaque établissement que les dispositions techniques et organisationnelles de sécurité doivent être apportées en réponse.

En France, *« la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. »<sup>(1305)</sup>*

Aujourd'hui pour faire face aux attentats, s'impose la prise en compte de la globalité et de la complexité des activités exercées ainsi que de l'environnement du territoire. Améliorer la sécurité des établissements recevant du public dits « sensibles » exige à présent d'effectuer une analyse exhaustive des dangers au cas par cas. L'élargissement des études de sécurité et

<sup>1304</sup> Site : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Droit>

<sup>1305</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190, 17 août 2004, p. 14626, texte n° 3.

de sûreté publique (ESSP) à tous ces ERP sensibles est devenu nécessaire désormais. Ce travail d'analyse et d'anticipation doit prendre en compte les points de vulnérabilité des établissements face aux aléas les plus probables des risques et des menaces auxquels ils peuvent être exposés.

Cette démarche tend plus à analyser des situations qu'à gérer l'application des règles. Elle suppose de dépasser le traitement cloisonné des risques traditionnels et identifiés, principalement liés au dysfonctionnement des installations techniques. Cette amorce de solution passe désormais par une identification exhaustive des risques et des menaces jusqu'ici ignorés ou non perçus pour redéfinir ensuite les éléments de sécurité-sûreté adéquats. Anticiper le réel pour mieux gérer les événements non souhaités, tel doit être l'objectif.

Ce nouveau plan de sécurité globale des ERP existants, à construire ou temporaires doit être piloté au niveau de l'administration selon une analyse transversale au plus près des localités et des élus concernés. Pour croiser les différents savoirs et savoir-faire indispensables à la compréhension, à l'anticipation et au traitement des risques encourus, l'Etat doit déconcentrer cette mission en la plaçant sous le contrôle et l'autorité des préfets. Pour le financement de ce dispositif, selon un échéancier de travaux proposé, la mise en place des divers moyens techniques, intégrés dans des plans préventifs de maîtrise des dangers pourrait s'étaler sur quelques années. De même, pour être efficaces, la formation et l'information indispensables des personnels devraient être dispensées, in situ, par des agents des services de réserve de la sécurité et de la sûreté publique.

Aujourd'hui, les problèmes de sécurité des ERP vont bien au-delà de la seule prévention contre les risques d'incendies. La vulnérabilité de certaines manifestations ouvertes à un public nombreux relève d'un fonctionnement temporaire établi sur la base d'une complexité technique associée à une gigantesque organisation logistique. Dans ce contexte, garantir la sécurité des personnes, sans préjudice pour la qualité des activités exercées, est un objectif permanent pour les exploitants désignés responsables par le législateur <sup>(1306)</sup>.

---

<sup>1306</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation : « [...] ils font respectivement procéder pendant la construction et périodiquement en cours d'exploitation aux vérifications nécessaires par les organismes ou personnes agréés dans les conditions fixées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement. »



Cette mission se complique lorsque des manifestations événementielles ou sportives sont organisées sur le domaine public ou dans des stades. Dans ces deux cas, les organisateurs doivent gérer l'entrée et la sortie, dans un espace-temps restreint, d'un grand nombre de personnes <sup>(1307)</sup>. Dans les gares <sup>(1308)</sup> ou les aéroports <sup>(1309)</sup>, ce sont les flux importants de voyageurs qui transitent avec leurs bagages qui aggravent les risques. Dans les centres commerciaux <sup>(1310)</sup> le contrôle des sacs de tous les clients est une gageure. Il en est de même pour le contrôle des visiteurs des grands sites touristiques <sup>(1311)</sup>. Dans les établissements de spectacles <sup>(1312)</sup>, ce sont les nombreux spectateurs qui constituent les cibles privilégiées des personnes malveillantes. Les personnes âgées et les enfants présents dans des ERP sont une autre catégorie de public vulnérable <sup>(1313)</sup>. Quels que soient les efforts, en tout lieu en Europe et à tout moment, les citoyens sont sous la menace d'un acte terroriste isolé <sup>(1314)</sup>.

---

<sup>1307</sup> L'attentat du 14 juillet 2016 à Nice est une attaque terroriste islamiste au camion-bélier, qui s'est déroulée sur la promenade des Anglais. Un Tunisien domicilié à Nice, conduit un poids lourd sur la promenade sur près de deux kilomètres, prenant pour cible une foule de civils, à l'issue du feu d'artifice donné pour la fête nationale. L'attaque cause la mort de 86 personnes et fait 458 blessés.

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentat\\_du\\_14\\_juillet\\_2016\\_%C3%A0\\_Nice](https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentat_du_14_juillet_2016_%C3%A0_Nice)

<sup>1308</sup> Les attentats du 22 mars 2016 à Bruxelles désignent une série de trois attentats-suicide à la bombe : deux à l'aéroport de Bruxelles à Zaventem et le troisième à Bruxelles, dans une rame du métro roulant dans un tunnel proche de la station Maelbeek, dans le quartier européen. Le bilan définitif fait état de 32 morts et 340 blessés

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentats\\_du\\_22\\_mars\\_2016\\_%C3%A0\\_Bruxelles](https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentats_du_22_mars_2016_%C3%A0_Bruxelles)

<sup>1309</sup> L'attentat du train Thalys le 21 août 2015 est une tentative terroriste avortée par armes à feu qui s'est déroulée à bord du train Thalys no 9364 reliant Amsterdam à Paris sur la ligne LGV Nord, alors que celui-ci se trouvait aux alentours de la commune d'Oignies, dans le Pas-de-Calais.

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentat\\_du\\_train\\_Thalys\\_le\\_21\\_ao%C3%BBt\\_2015](https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentat_du_train_Thalys_le_21_ao%C3%BBt_2015)

<sup>1310</sup> Le centre commercial Vélizy 2, dans les Yvelines, a été en partie évacué, mercredi, en raison d'une alerte à la bombe. Un quinquagénaire a été mis en garde à vue.

Site : [http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/yvelines-le-centre-commercial-velizy-2- evacue-en-raison-d-une-alerte-a-la-bombe-un-homme-interpelle\\_2069285.html](http://www.francetvinfo.fr/faits-divers/yvelines-le-centre-commercial-velizy-2- evacue-en-raison-d-une-alerte-a-la-bombe-un-homme-interpelle_2069285.html)

<sup>1311</sup> Un attentat sur un site touristique parisien déjoué. Quatre personnes ont été arrêtées à Montpellier. Dans un de leurs domiciles, des explosifs et du matériel qui permet d'en fabriquer ont été retrouvés. Ils projetaient un attentat sur un site touristique à Paris. Site : <http://www.lecho.be/dossier/attaquesparis/Un-attentat-sur-un-site-touristique-parisien-dejoue/9861504?ckc=1&ts=1495631731>

<sup>1312</sup> Les attentats du 13 novembre 2015 en France, revendiqués par l'organisation terroriste État islamique (Daech), sont une série de fusillades et d'attaques-suicides perpétrées dans la soirée à Paris et dans sa périphérie par trois commandos distincts. L'attaque la plus longue et la plus meurtrière a lieu dans la salle de spectacle du Bataclan (également dans le 11e arrondissement), où 1 500 personnes assistent au concert du groupe américain de rock Eagles of Death Metal et où trois autres djihadistes ouvrent le feu sur le public...

Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentats\\_du\\_13\\_novembre\\_2015\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Attentats_du_13_novembre_2015_en_France)

<sup>1313</sup> Attentat de Manchester : la jeunesse britannique touchée de plein fouet. Dans la salle de concert de la Manchester Arena se trouvaient, lundi soir 22 mai 2017, beaucoup d'enfants et d'adolescentes. Une victime avait 8 ans.

Site : [http://www.lemonde.fr/attentat-de-manchester/article/2017/05/23/a-manchester-la-jeunesse-britannique-touchee-de-plein-fouet\\_5132653\\_5132575.html#YDAHGY0uLx7uwfKq.99](http://www.lemonde.fr/attentat-de-manchester/article/2017/05/23/a-manchester-la-jeunesse-britannique-touchee-de-plein-fouet_5132653_5132575.html#YDAHGY0uLx7uwfKq.99)

<sup>1314</sup> Un automobiliste a foncé samedi dans une zone piétonne avec son véhicule, tuant une personne et en blessant deux autres, dans la ville de Heidelberg, au sud-ouest de l'Allemagne.

Site : [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/allemande-une-voiture-fonce-dans-la-foule-et-fait-trois-blesses\\_1882980.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/allemande-une-voiture-fonce-dans-la-foule-et-fait-trois-blesses_1882980.html)

Dans ce contexte qui effraie la population, la sécurité est actuellement un enjeu majeur, pour la France comme pour les autres Etats et une préoccupation partagée par tous les gouvernants. Cependant, en rupture avec le principe d'égalité des citoyens, la notion de sécurité varie en fonction du lieu . En effet, le législateur a établi un règlement de sécurité contre les risques d'incendie spécifique pour chaque type de bâtiment : un pour les établissements recevant du public, un autre pour les immeubles de grande hauteur, un troisième pour les installations classées pour la protection de l'environnement, un autre encore pour les lieux de travail ou pour les bâtiments d'habitation.

Bien qu'ils fassent tous l'objet de procédures administratives d'autorisation des maires ou des préfets, préalablement à leur construction ou à la réalisation de travaux, pour chacun, les études s'appuient sur des prescriptions réglementaires différentes. A la base, la politique de prévention des risques d'incendie est donc inégalitaire et cela s'oppose à la sécurité globale des personnes et des biens. Cette multiplicité des règles explique en partie la croissance exponentielle des contentieux. Dans ce domaine, le législateur peut rationaliser la production réglementaire existante en déplaçant dans une autre partie ce qui concerne les moyens de secours et les dispositions facilitant l'intervention des secours extérieurs. En outre, pour respecter le principe d'égalité des citoyens, la création d'un tronc commun portant sur ces rubriques applicables au bâti, quel que soit son classement, est simple à initier.

Cependant, celle-ci doit être fondée sur des concepts, des méthodes et des outils d'évaluation et de gestion des risques appuyés par des moyens techniques, scientifiques, réglementaires, juridiques communs ainsi que sur les échanges entre les différents acteurs de la sécurité-sûreté. Le développement de ces échanges basés sur des principes de transparence, d'information, de formation et de responsabilisation de chaque acteur constitue un cadre favorable à l'émergence d'une culture de vigilance et de sécurité indispensable pour prévenir et anticiper les risques.

La gestion systémique des risques permet, comme en témoignent les progrès considérables en matière de sécurité réalisés dans l'industrie aéronautique ou nucléaire, de mieux gérer les incertitudes, d'améliorer la performance des organisations, de responsabiliser chaque acteur. Cependant, au stade d'une analyse préalable puis de son application, elle remet en question les organisations existantes, les pratiques habituelles, les comportements individuels et collectifs inefficaces ainsi que les modes de décision sans résultat.

Si la démarche de gestion des risques est identique quel que soit le danger identifié, les recommandations s'attachent surtout au management des risques techniques et environnementaux, dès lors qu'ils mettent en jeu la sécurité des personnes et la protection des biens pour la continuité des activités.

Concernant le statut des agents de la sécurité privée, le législateur doit mettre en place un fichier national des professionnels habilités à travailler sur le territoire de l'Union Européenne. Cette démarche est assujettie à une enquête administrative préalable concernant le contrôle de la moralité de tous les agents. De ce fait, compte tenu du contexte d'insécurité, la détention de la carte professionnelle doit être rendue obligatoire pour tous les métiers liés à la sécurité. Dans ce cadre et en opposition à ce que le droit permet en l'état actuel, la seule qualification d'agent du service de sécurité incendie et d'assistance à personne (SSIAP) ne doit plus donner accès à un emploi d'agent de sécurité incendie dans un ERP. Pour les personnes déjà en poste, les employeurs doivent solliciter auprès du préfet de département l'enquête de probité en vue de la délivrance d'une carte professionnelle SSIAP qui n'existe pas aujourd'hui.

Cette mesure doit être étendue à l'ensemble des pays membres de l'Union Européenne afin que dans ce domaine, le principe d'équivalence des diplômes puisse continuer à s'appliquer. De ce fait, une instance européenne doit être activée pour centraliser les informations fiables délivrées par des organismes équivalents au CNAPS dans chaque pays.

Concernant l'inspection et la fouille des bagages, beaucoup d'agents de sécurité privée sont dans l'illégalité. Pour le respect de la hiérarchie des normes, certaines dispositions de l'article L.613-3 du code de la sécurité intérieure doivent être modifiées. En effet, au même

titre que s'ils effectuaient des palpations de sécurité des personnes, cet article doit mentionner que tous les agents de sécurité assurant une inspection visuelle des bagages ou leur fouille doivent avoir obtenu l'agrément du CNAPS pour le faire.

Les besoins et les attentes des organisateurs de manifestations ouvertes au public et de quelques exploitants d'ERP dits sensibles portent sur tous les aspects de la gestion des risques : concepts, stratégie de mise en place d'une politique de gestion des risques, organisation, méthodes et outils, système d'information et formation. Le regroupement à tous les niveaux des moyens de sécurité et de sûreté privées, renforcés au moment voulu par des acteurs publics volontaires issus de la société civile, doit rester le principe de sécurité à privilégier.

C'est dans ce cadre très particulier relevant d'une mission régaliennne que l'Etat doit mettre en place des services de sécurité et de sûreté publiques pour contrôler l'habilitation des agents en poste, leur emploi selon leurs qualifications et l'effectivité des autres mesures de sécurité proposées en amont.

Certes, dans un contexte difficile, légiférer au XXI<sup>ème</sup> siècle, pour que les valeurs de la République s'appliquent coûte que coûte et que les droits des citoyens (notamment celui à la sécurité) soient préservés est une démarche difficile à mettre en œuvre. Celle-ci ne peut être menée à bien que dans une grande démocratie, comme celle qu'incarne la France. Cependant, d'un point de vue juridique, en l'état actuel, la législation en vigueur est tout autant défailante que la situation sur le terrain. En effet, dans de nombreux établissements recevant du public qui disposent sur place d'un service de sécurité répondant aux dispositions réglementaires, même la moralité des agents qui le compose se trouve parfois remise en cause.

## CONCLUSION GENERALE

C'est en 1970, dans la deuxième édition de l'ouvrage intitulé « Motivation and Personality » qu'Abraham Maslow <sup>(1315)</sup> a exposé sa théorie de la motivation. Dans la pyramide de la hiérarchie des besoins fondamentaux exprimés par l'Homme, la sécurité est en 5<sup>ème</sup> position <sup>(1316)</sup>. Ses exigences dans ce domaine mettent toujours en jeu une interaction entre l'individu, son environnement et le contexte social.

En France, la sécurité est un droit civil fondamental. Elle est due aux citoyens mais également à toute personne morale ou physique résidant sur le territoire national. Dans ce cadre, la sécurité civile relève d'une compétence régaliennne qui incombe au ministère de l'Intérieur. Cependant, les règles du droit français n'échappent pas à un dogme commun ; celui d'être juridiquement imparfait, techniquement complexe et administrativement contraignant pour les citoyens.

La législation qui encadre la sécurité dans les établissements recevant du public rentre dans ce cadre. Elle s'est construite sur la base de la connaissance des feux par les professionnels en charge de la lutte contre les incendies. Au sein de la Direction Générale de la Sécurité, ce sont principalement des officiers supérieurs des sapeurs-pompiers qui ont élaboré et rédigé les projets de textes soumis à l'approbation des décideurs publics.

Aujourd'hui, en fonction du nombre de personnes reçues, les ERP sont classés dans une des cinq catégories. A l'exception des petits établissements (PE), selon la nature de l'activité exercée, quatorze arrêtés portant sur des dispositions particulières et huit dispositions spéciales s'appliquent en complément, en aggravation ou en atténuation de dispositions générales de droit commun.

---

<sup>1315</sup> Abraham Harold MASLOW (1908-1970). Psychologue américain. C'est en 1970, dans la deuxième édition de son ouvrage Motivation and Personality, qu'apparaît l'exposé le plus complet de sa théorie de la motivation : la hiérarchie des besoins. Recherchant ce qui se cache derrière ces motivations, il met à jour cinq (groupes de) besoins fondamentaux : les besoins physiologiques, les besoins de sécurité, les besoins d'appartenance et d'amour, les besoins d'estime et le besoin d'accomplissement de soi. Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Pyramide\\_des\\_besoins](https://fr.wikipedia.org/wiki/Pyramide_des_besoins).

<sup>1316</sup> Selon Abraham MASLOW, les besoins de sécurité se composent « *de la protection d'un danger physique, la protection des menaces psychologique, la délivrance de la douleur, la stabilité, la dépendance, la prédictibilité et l'ordre.* »

Contraignante au regard du formalisme qui la dicte, cette législation s'est complexifiée avec le temps au cours duquel les textes ont été consolidés pour la prise en compte des innovations techniques, de la modernisation de la société, des évolutions industrielles et des risques émergents. Au final, le droit applicable aux ERP est devenu « indigeste » pour les personnes qui y sont confrontées. Cependant, depuis plus d'un demi-siècle, les textes en vigueur prouvent encore leur efficacité et leur adaptabilité.

En France, les principes de la prévention ERP sont globalement les mêmes que ceux s'appliquant à l'ensemble du bâti. Dans ce cadre, « *la politique de prévention qui n'a pas été accompagnée d'actions de sensibilisation du public tendant à diminuer les risques* »<sup>(1317)</sup>, a favorisé le rôle passif des Français face aux dangers. Cependant, depuis les attentats de 2016, c'est une loi existante<sup>(1318)</sup> qui rappelle aux citoyens qu'ils sont acteurs de leur propre sécurité.

Les spécialistes en sécurité dans les ERP, qu'il s'agisse des sapeurs-pompiers préventionnistes, des membres des commissions de sécurité, des agents administratifs de l'Etat et des collectivités locales, des inspecteurs employés dans les bureaux d'études, des architectes, des coordonnateurs techniques et des « hommes de l'art » en la matière, tous ont vocation à maîtriser la législation et ses subtilités. Cependant, le bon niveau d'expertise technique et la maîtrise des procédures administratives dans cette spécialité reposent sur l'actualisation des connaissances et des formations pour le maintien des acquis. Ainsi, l'exercice de la prévention reste compliqué en raison du caractère exhaustif, subjectif, évolutif et prescriptif du droit opposable aux tiers.

Pour les autres personnes responsables, au premier rang desquels se trouvent les exploitants, propriétaires et constructeurs<sup>(1319)</sup>, la sécurité visant à assurer la sauvegarde du public et la protection des biens demeure un univers difficile à appréhender. Sans le concours des « spécialistes » du secteur privé, ils rencontrent des difficultés pour comprendre et respecter la règle. Cependant, même si l'intervention de l'homme de l'art placé sous contrat

---

<sup>1317</sup> Rapport n° 014-047/13-083 bis/01 N° 2013-172R de juin 2014 établi conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, Synthèse, p.1.

<sup>1318</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. NOR: INTX0300211L.

<sup>1319</sup> Article R.123-3 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus, tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation, de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes...* »

pour une maintenance technique assure une protection juridique au souscripteur, en cas de problème, le législateur tient l'exploitant pour responsable de la sécurité dans un ERP <sup>(1320)</sup>.

Sur le fond, la prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public s'inscrit au cœur des textes réglementaires et de la police administrative. Elle a pour objectif la préservation de l'ordre public, en assurant la sécurité des personnes et la protection des biens. Paradoxalement, les dispositions réglementaires visant la sécurité des personnes et la protection des biens ont été perçues par les Français comme une contrainte plutôt qu'une valeur légitime garantie par l'action normative de l'Etat.

Classée mission essentielle à l'organisation sociale pour éviter les drames, la prévention d'un risque porte généralement atteinte aux libertés individuelles de par la nature des mesures qu'elle impose. En l'espèce, pour éviter un incendie, les constructeurs d'un ERP, leurs propriétaires puis les chefs d'établissements sont soumis au respect d'une législation qui impose des procédures à suivre, des obligations à tenir et donc des restrictions à observer. Au final, ces contraintes peuvent dissuader certaines personnes d'agir ou d'entreprendre.

Cette volonté politique de prévenir les risques s'est renforcée depuis peu avec les attentats terroristes perpétrés à l'intérieur ou à proximité des lieux publics. Avec l'instauration et le renouvellement de l'état d'urgence pour assurer la sécurité des personnes, la prévention des incendies peut sembler secondaire compte tenu de la gravité des récents actes malveillants visant une tuerie de masse. Cependant, même dans le domaine particulier des menaces qui pèsent, la prévention reste le moyen le plus efficace pour parer ce type d'événement. Dans ce cadre, en juin 2017, le législateur a introduit, pour la première fois, dans la législation applicable aux magasins de vente et centres commerciaux, une approche globale des réflexions liées à la sécurité des établissements <sup>(1321)</sup>. Compte tenu des enjeux

---

<sup>1320</sup> Article R.123-43 du code de la construction et de l'habitation : « *Les constructeurs, propriétaires et exploitants des établissements recevant du public sont tenus : ... Le contrôle exercé par l'administration ou par les commissions de sécurité ne les dégage pas des responsabilités qui leur incombent personnellement.* »

<sup>1321</sup> Article 31 de l'arrêté du 13 juin 2017 NOR : INTE1710441A, modifiant l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP). « *L'article M 31 est ainsi modifié : « Organisation générale de la sécurité » « Le directeur de l'établissement ou le responsable unique de sécurité (RUS) annexe au registre de sécurité un schéma d'organisation globale de la sécurité de l'établissement ... »* »

économiques et de ceux relatifs à la sécurité du public, les décideurs publics autorisent la mutualisation des moyens humains et matériels relevant de la sécurité incendie avec ceux mis en œuvre pour la sûreté des établissements <sup>(1322)</sup>.

Ainsi, le problème de la sûreté dans les ERP aggrave le sentiment d'insécurité des personnes et celui d'impuissance face à ce type de menaces, bien que les attentats terroristes visent principalement les lieux publics, les ERP, les grands rassemblements et les manifestations culturelles. A ce titre, pour élargir le périmètre juridique de la sécurité relative à la sauvegarde des personnes et la protection des biens dans un pays en état d'urgence, il appartient au Parlement de légiférer pour introduire, dans le droit commun, des mesures dites d'exception. Elles donnent aux services compétents les moyens légaux d'intervenir préventivement dans le but d'assurer l'ordre public. Du fait que l'article 36 la Constitution du 4 octobre 1958 <sup>(1323)</sup> ne vise que l'état de siège, le Conseil constitutionnel a déduit que la Constitution n'a pas « *exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public.* » <sup>(1324)</sup>

Cette décision est importante, en effet, les fouilles exercées par les agents de sécurité pour contrôler l'accès aux ERP peuvent porter atteinte au respect des libertés constitutionnellement garanties, notamment celle d'aller et venir stipulée dans l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen <sup>(1325)</sup>. Cependant, tout ce qui est pénal dans le domaine de la sécurité ne relève pas nécessairement de l'ordre public. En effet, la sauvegarde des citoyens en cas d'incendie peut justifier un amoindrissement des droits et libertés que la Constitution française protège. Dans ce champ particulier de la législation traitant de la sauvegarde des citoyens, le législateur respecte l'équilibre entre l'ordre public et la liberté individuelle.

---

<sup>1322</sup> Article 13 de l'arrêté du 13 juin 2017 NOR : INTE1710441A, modifiant l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP). « *L'article M 29 de l'arrêté du 22 décembre 1982 est remplacé par les dispositions suivantes : « Service de sécurité ». Paragraphe 5. «Par dérogation aux dispositions du paragraphe 1 de l'article M29, le poste de sécurité incendie peut-être mutualisé avec le poste de sûreté de l'établissement.* »

<sup>1323</sup> Article 36 de la Constitution de 4 octobre 1958 : « *L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement* ».

<sup>1324</sup> Loi relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances. Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985. Site : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1985/85-187-dc/decision-n-85-187-dc-du-25-janvier-1985.8162.html>

<sup>1325</sup> Libertés et ordre public. 8<sup>ème</sup> séminaire des cours constitutionnelles tenu à Erevan du 2 au 5 octobre 2003. « Les principaux critères de limitation des droits de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle ».



Pour assurer le contrôle permanent de son respect, la Constitution du 4 octobre 1958 a créé le Conseil Constitutionnel de la République Française <sup>(1326)</sup>. Il appartient à cette juridiction de contrôler la conformité de la loi à la Constitution. Comme l'a écrit Montesquieu « *il n'y a point de mot qui ait reçu plus de différentes significations, et qui ait frappé les esprits de tant de manières, que celui de liberté* » <sup>(1327)</sup>. S'agissant de fixer pour les ERP des mesures de prévention contre les risques d'incendie et contre les menaces d'attentats, les libertés individuelles sont concernées.

La première des libertés pour le public reçu touche au respect de l'autonomie de la personne, notamment sa sûreté ou sa liberté individuelle. La deuxième liberté impactée concerne le droit d'agir, c'est-à-dire celle d'aller ou de venir et surtout d'entreprendre. Ces libertés relèvent, elles aussi, de l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1798 qui reconnaît que : « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.* »

Le Conseil constitutionnel n'a jamais défini ce qu'il entendait par ordre public <sup>(1328)</sup>. Il apparaît qu'« *il s'agit en fait d'une notion que tout le monde comprend sans qu'il soit besoin de lui donner une définition précise !* » <sup>(1329)</sup>. Cependant, à la lecture des décisions de cette instance, l'ordre public recouvre « le bon ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité publique ». D'autre part, la notion d'ordre public <sup>(1330)</sup> peut sembler liée à celle de l'intérêt général. Toutefois, avec une volonté de clarté, le Conseil constitutionnel les distingue. Ce discernement permet de constater dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel que, pour la garantie de la sécurité des personnes et des biens, notamment dans les ERP, l'ordre public

---

<sup>1326</sup> Le Conseil constitutionnel a été institué par la Constitution de la V<sup>e</sup> République, en date du 4 octobre 1958. C'est une juridiction dotée de compétences variées, notamment du contrôle de conformité de la loi à la Constitution. Le Conseil constitutionnel n'est pas une cour suprême au-dessus du Conseil d'État et de la Cour de cassation.

Site : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/presentation-generale/presentation-generale.206.html>

<sup>1327</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de La Brède « *L'esprit des lois* ». Chapitre II du livre XI, édité à Genève en 1748.

<sup>1328</sup> Définition de l'ordre public : « *Il s'agit de l'ensemble des règles obligatoires qui touchent à l'organisation de la Nation, à l'économie, à la morale, à la santé, à la sécurité, à la paix publique, aux droits et aux libertés essentielles de chaque individu.* »

Site : <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/ordre-public.php>

<sup>1329</sup> Propos rapportés par le Professeur François LUCHAIRE. Naissance d'une constitution : 1848, p. 55 – Fayard, 1998.

<sup>1330</sup> L'ordre public est mentionné une fois dans les textes constitutionnels. Article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ».

doit être considéré comme « le rempart » des libertés les plus fondamentales. Cependant, la limitation des libertés peut être légitimée lorsqu'il s'agit de la sauvegarde de cet ordre public et ce pouvoir est donné à la loi <sup>(1331)</sup>.

Au sens le plus strict, l'ordre public de protection est nécessaire à l'exercice des libertés. Celui-ci résulte d'une construction jurisprudentielle tendant à assurer des droits et des principes constitutionnels, notamment le principe de la « sûreté » qui est garantie par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Pour le Conseil constitutionnel « *il n'est pas de liberté possible dans une société où les individus craignent pour la sécurité de leur personne* » <sup>(1332)</sup>. De ce fait, c'est la préservation de l'ordre public qui est un objectif de valeur constitutionnelle <sup>(1333)</sup>. Il confère à l'ordre public un statut juridique.

En l'état actuel de ce droit qui encadre la sécurité des ERP, deux défauts sont imputables aux gouvernants. Le premier tient à la forme de la législation en vigueur qui révèle de nombreux points d'imperfection. Le second tient à son fond qui est prescriptif, trop technique et détaillé du fait de la fonction régaliennne dans ce domaine. De plus, cette législation se croise avec d'autres réglementations françaises codifiées <sup>(1334)</sup>.

Ce facteur de complexité est connu depuis 2014, date à laquelle un rapport d'analyse portant sur la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur <sup>(1335)</sup>, rendu au Ministre de l'Intérieur, le mettait en exergue avec les autres éléments qui rendent la législation imparfaite.

Aujourd'hui, il peut être reproché aux gouvernants successifs l'absence d'une correction des anomalies relevées dans les textes existants, le manque d'ouverture vers un droit plus libéral et depuis peu, une carence réglementaire dans la législation de dispositions visant une sécurité globale attendue par les citoyens. D'une part, l'accumulation des imperfections

---

<sup>1331</sup> Article 34 de la Constitution de 1958 : « *La loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.* »

<sup>1332</sup> « Libertés et ordre public », 8<sup>e</sup> séminaire des Cours constitutionnelles, Erevan, 2 au 5 octobre 2003.

<sup>1333</sup> « Les objectifs de valeur constitutionnelle sont des impératifs liés à la vie en société qui doivent guider l'action normative ». Pierre de MONTALIVET - Cahiers du Conseil constitutionnel n° 20 - Juin 2006.  
Site : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-20/les-objectifs-de-valeur-constitutionnelle.50643.html>

<sup>1334</sup> Le code de l'urbanisme, le code de la construction et de l'habitation, le code du travail, le code du patrimoine.

<sup>1335</sup> Première partie du rapport n° 014-047/13-083 bis/01 N° 2013-172R de juin 2014 établi conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, p.23 à 33.

complexifie la lecture et la compréhension des textes, d'autre part le manque de précautions rédactionnelles portant sur le respect des principes fondamentaux du droit le fragilise. En effet, ces défaillances du droit engagent la responsabilité juridique des pouvoirs publics.

Ces principes du droit français bafoués concernent la simplicité et de la clarté de la loi, la stabilité et la sécurité juridique du droit, la non-rétroactivité des actes administratifs, le principe de l'égalité du droit et l'existence de vides juridiques. Or, à toute question de droit, correspond une règle applicable et en la matière, en cas de litige et d'une assignation de l'Etat en justice, le juge administratif ne donnerait pas tort au plaignant ayant un intérêt à agir ainsi.

Il est urgent pour les décideurs publics d'organiser, au sein de la Direction Générale de la Sécurité Civile et de Gestion des Crises, une commission composée de juristes et d'experts techniques issus de la société civile et du secteur public, chargée de piloter et de mener à bien un travail de relecture et de révision des textes législatifs et réglementaires en vigueur. En effet, outre une remise à niveau juridique du droit en vigueur, l'exigence d'une rigueur dans ce domaine passe par la suppression des textes ambigus, le retrait des dispositions réglementaires obsolètes et inutiles, la correction des contradictions issues de codes différents, la reformulation de certains textes incompréhensibles et enfin la limitation des renvois aux détails des normes françaises ou européennes.

A minima, ce travail est impératif du fait qu'il vise à rétablir le respect du principe de la légalité du droit. Concernant sa réalisation, elle peut se faire sur la base de la conclusion du rapport établi conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales en juin 2014<sup>(1336)</sup>. Ce document, qui recense les défauts de la législation et recommande les moyens d'y remédier<sup>(1337)</sup>, est d'actualité. Ainsi, le toilettage des textes donnerait « *un ensemble règlementaire aisément lisible pour le non spécialiste* »<sup>(1338)</sup>.

---

<sup>1336</sup> Rapport n° 014-047/13-083 bis/01 N° 2013-172R établi en juin 2014 par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

<sup>1337</sup> Première partie du rapport n° 014-047/13-083 bis/01 N° 2013-172R de juin 2014 établi conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, p.23 à 33.

<sup>1338</sup> Rapport de juin 2014 de l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur. Synthèse. p. 1.

Pour la stabilité juridique de ce droit, avant à toute démarche de restructuration plus ou moins ambitieuse, les 54 recommandations du rapport de l'IGA-IGAS doivent être suivies d'effets. D'ailleurs, la recommandation du Ministre de l'Intérieur à la mission d'évaluation de la réglementation des ERP et IGH mentionne que « *la politique de prévention des incendies met en jeu un ensemble de réglementations et qu'elle fait intervenir plusieurs niveaux administratifs de décision dont la combinaison est source de complexité et d'insécurité juridique* »<sup>(1339)</sup>. En complément, le Ministre avait demandé à la mission de formuler « *par ailleurs des propositions visant ... à la mise en cohérence des diverses réglementations applicables aux établissements recevant du public en veillant à surmonter la difficulté du fait de la multiplicité des acteurs* »<sup>(1340)</sup>.

Une fois l'étape corrective des textes terminée, pour le respect d'égalité du droit, cette commission interministérielle doit élaborer ensuite un tronc commun relatif à la sécurité des personnes et à la protection des biens, quel que soit le statut juridique des lieux et des personnes qui s'y trouvent, c'est à dire un ERP, une habitation, un lieu de travail ou un IGH accueillant du public, des travailleurs ...

Pour plus de libéralisme et de respect du principe de clarté du droit, les décideurs publics doivent donner à la jurisprudence l'entière place qui lui revient dans le droit opposable aux ERP. Les juges administratifs se sont déjà prononcés à plusieurs reprises sur des points qui créent parfois des blocages administratifs tels que la notion d'ERP, la qualité que doivent avoir les avis rendus par les commissions de sécurité, l'importance du respect des procédures par les autorités de police des ERP avant de prendre une décision administrative défavorable, etc. Le législateur doit porter ces décisions à la connaissance des personnes concernées et inclure dans la législation en vigueur la possibilité de s'y référer.

Cependant, dans un environnement politique complexe, un contexte économique difficile et une préoccupation sécuritaire généralisée, est-il opportun que le gouvernement<sup>(1341)</sup> s'arrête à une correction de cette législation aux multiples défauts ? A ce stade, est-il possible pour les

---

<sup>1339</sup> Mission d'évaluation sur la protection contre le risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur. Rapport n° 009167-01 septembre 2014, p.5.

Site : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000046.pdf>

<sup>1340</sup> Lettre interministérielle du 6 août 2013. Ministre de l'Intérieur, celui de l'Egalité des Territoires et du Logement, celui du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelles et du Dialogue social.

<sup>1341</sup> Article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, 1<sup>er</sup> alinéa : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. »

décideurs publics de changer le modèle de législation sans remettre en cause l'ensemble ? N'est-il pas préférable que, dans un Etat de droit où la liberté et la sécurité constituent les piliers de la République, les gouvernants engagent une véritable réforme de ce droit devenu complexe et juridiquement imparfait ?

Concernant la remise en cause de l'actuel modèle de droit, le rapport de l'IGA-IGAS argumente que « *la mission a écarté l'hypothèse d'une simplification radicale par le passage à une réglementation exclusivement par objectifs... L'idée d'une réglementation unique se heurte à de nombreuses difficultés. Il serait dans cette hypothèse indispensable de recourir à une codification. Or ces réglementations obéissent à des modes d'élaboration et des objectifs différents.* <sup>(1342)</sup> »

La comparaison avec des modèles de droit qui sont appliqués dans les pays voisins démontre que les objectifs de sécurité sont identiques. Ils donnent la priorité absolue à la sauvegarde des personnes, ensuite à la protection des biens. Cependant, une analyse fait apparaître que deux types d'approche de la prévention existent et cohabitent parfois. Par exemple, en Roumanie, la législation s'appuie sur un modèle descriptif. Comme en France, les textes réglementaires fixent les dispositions à prévoir pour atteindre chaque objectif de sécurité.

Au Royaume-Uni la législation est jurisprudentielle du fait qu'elle repose sur une obligation de résultats. A son exemple, cette approche où les textes favorisent le rapport entre le but à atteindre et la performance se retrouve aux Etats-Unis et dans les pays nordiques. Cependant, concernant des moyens d'extinction d'un incendie, les dispositions sont prescriptives et donc les mesures à respecter sont imposées.

En Allemagne ou en Espagne, pour atteindre les objectifs de sécurité, il existe à la base une législation nationale applicable à tous les établissements. Cependant des dispositions particulières dérogatoires ou aggravantes sont prises ensuite au niveau des régions <sup>(1343)</sup>.

---

<sup>1342</sup> Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Synthèse: « *La mission a écarté l'hypothèse d'une simplification radicale par le passage à une réglementation exclusivement par objectifs.... L'idée d'une réglementation unique se heurte à de nombreuses difficultés. Il serait dans cette hypothèse indispensable de recourir à une codification. Or ces réglementations obéissent à des modes d'élaboration et des objectifs différents.* »

<sup>1343</sup> Revue « Face aux risques » n° 454 de juin/juillet 2009. Article relatif aux modèles de prévention en Europe.

La Belgique est un pays innovant dans ce domaine. Sa législation qui est totalement prescriptive impose aux entrepreneurs de recourir aux avis techniques de l'ingénierie de la sécurité incendie (ISI). En 2011, et donc trop récemment pour être évalué, l'Italie a mis en œuvre un nouveau socle réglementaire unique. Elle a engagé cette réforme sur le droit relatif à la sécurité des ERP en visant un assouplissement et une simplification de sa législation <sup>(1344)</sup>.

En définitive, quel que soit le modèle de droit en vigueur, l'étude des statistiques sur les incendies <sup>(1345)</sup> par pays fait apparaître qu'ils sont au même niveau. Il n'y existe donc pas un modèle de droit qui soit meilleur qu'un autre. A titre d'exemple, le modèle jurisprudentiel anglais de prévention qui est reconnu comme étant une excellence, celui plus libéral allemand et l'exhaustivité de la législation française n'affranchissent aucun de ces pays d'un incendie aux conséquences dramatiques <sup>(1346)</sup>.

Ce qui diffère d'un pays à l'autre, c'est le jugement que les citoyens portent sur la complexité de leur droit opposable et les contraintes administratives que le législateur impose. Sur une partie de ce dernier point, bon nombre de pays anglo-saxons et scandinaves ont déjà développé les démarches numérisées en ligne, complétées par l'engagement d'une démarche proactive de l'administration au bénéfice des usagers et la transmission unique d'informations déjà détenues par leur collectivité locale.

Ainsi en France, changer un modèle de droit français qui donne satisfaction <sup>(1347)</sup> est pour le ministère de l'Intérieur « un défi de simplification » compliqué à mettre en œuvre. En effet, au plus niveau de l'Etat « *le souci d'adapter la réglementation de prévention contre*

---

<sup>1344</sup> Décret Présidentiel du 1<sup>er</sup> août 2011 relatif à la nouvelle approche méthodologique de la prévention prenant en compte les avancées technologiques.

<sup>1345</sup> En Europe, le taux médian de morts par incendie avoisinait 1 pour 100 000 habitants en 2003 et 2004, soit 30000 décès par an (Source : Europacable.) Un rapport récent, le CTIF (Association internationale des services d'incendie et de secours) estime que « le coût économique total des incendies atteint près de 1% du produit intérieur brut dans les pays les plus développés. » Site : <http://www.daaf-detecteur-avertisseur-autonome-de-fumee.com/HTML/statistiques-a-1%27etranger.php>

<sup>1346</sup> « Londres : au moins douze morts dans le gigantesque incendie d'une tour d'habitation. » Article publié sur le Figaro du 14 juin 2017. Site : <http://www.lefigaro.fr/international/2017/06/14/01003-20170614ARTFIG00017-londres-spectaculaire-incendie-dans-une-tour-d-habitation.php>

« Allemagne : 37 blessés dans un incendie d'un centre d'accueil de réfugiés. » Article sur le Sputnik du 11 juin 2017.

Site : <https://fr.sputniknews.com/international/201706111031788239-allemande-37-blesses-incendie-centre-accueil-refugies/>

« Rennes. Incendie dans une école maternelle : 72 élèves évacués. » Article publié sur le Ouest France le 23 mai 2017. Site : [www.ouest-france.fr > Bretagne > Rennes](http://www.ouest-france.fr/Bretagne/Bretagne/Rennes)

<sup>1347</sup> « *Les règlements de sécurité ERP et IGH forment cependant un ensemble cohérent, construit selon une logique rigoureuse.* » .Rapport n° 014-047/13-083 bis/01 N° 2013-172R de juin 2014 établi conjointement par l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, p.6.

*l'incendie aux situations spécifiques, a conduit à multiplier nombre de types d'établissements, ainsi que le nombre de seuils applicables »* <sup>(1348)</sup> et un retour à une réglementation classique serait mal compris et déstabilisant pour les usagers.

Cependant, le législateur peut assouplir la législation opposable aux ERP en légalisant l'intervention des assureurs pour accompagner des personnes responsables d'un ERP. L'assistance que les compagnies d'assurances apporteraient au suivi des dossiers incombant aux chefs d'établissements clarifierait l'application du droit, sans modifier l'ensemble.

En effet, les assureurs peuvent agir sur les possibilités de choix qu'offrent les règles de l'Assemblée Plénière des Sociétés d'Assurances Dommages (APSAD). La contrepartie pour eux tiendrait au rapport entre la nature des dispositions choisies par le propriétaire de l'ERP et le montant de sa prime d'assurance. Aujourd'hui, les assureurs sont aguerris à ce travail. Ils l'exercent déjà avec les grands groupes investisseurs pour les nouveaux projets, étant donnée l'importance des montants financiers qui sont en jeu.

Malgré cette privatisation proposée, les agents des SDIS ne seraient pas écartés de leurs missions de contrôle et de conseillers techniques auprès des autorités de police en charge des ERP. Ils n'interviendraient en visite inopinée au sein de la commission de sécurité compétente que lorsque des manquements à la sécurité seraient portés à la connaissance des élus locaux. La présence de ce nouvel acteur de la sécurité au côté ou en remplacement des agents du service public serait une évolution libérale du droit.

Avec l'émergence d'un droit souple <sup>(1349)</sup> en la matière, la tendance actuelle est de vouloir muter lentement vers un modèle de droit jurisprudentiel. En instaurant un droit de cette nature, les pouvoirs publics s'affranchissent d'un problème administratif qui tient à la mise en œuvre et à l'adaptation des politiques nationales à des réalités locales diverses. La contrepartie en est les contentieux portés devant le juge administratif <sup>(1350)</sup> pour recours en

---

<sup>1348</sup> Article « Environnement réglementaire - Sécurité Incendie » publié dans Préventica le 05 juin 2014.

Site : <http://www.preventica.com/dossier-risque-incendie-la-loi.php>

<sup>1349</sup> L'expression « droit souple » est de plus en plus employée pour couvrir un ensemble d'instruments juridiques très hétérogènes (directives, circulaires, avis, chartes, guides de déontologie, codes de conduite, recommandations d'autorités administratives indépendantes, lettres d'intention, déclarations internationales, résolutions...).

Site : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000280/index.shtml>

<sup>1350</sup> Le contentieux administratif : « *Le contentieux administratif est le droit régissant les procédures devant les juridictions administratives. Le contentieux administratif est, depuis 2000, codifié dans le Code de justice administrative.* » Site : [http://fr.jurispedia.org/index.php/Contentieux\\_administratif\\_\(fr\)](http://fr.jurispedia.org/index.php/Contentieux_administratif_(fr))

déclaration d'inexistence <sup>(1351)</sup> des circulaires et notes d'information, des guides de préconisations et de pratiques émanant du ministère de l'Intérieur. Les Français reconnus jusqu'ici peu procéduriers, sont en voie de le devenir. A ce titre, les décideurs publics ne doivent pas ignorer les quelques décisions de la justice administrative prises dans ce domaine, elles sont de nature à ouvrir la voie à un modèle de prévention jurisprudentiel.

D'ailleurs, le caractère jurisprudentiel du droit administratif est reconnu par les juristes. A ce titre, monsieur Guy Braibant a souligné que « *pour caractériser ce droit spécial qu'est le droit administratif on emploie fréquemment l'expression de « puissance publique » : le droit administratif serait le droit applicable à la puissance publique ou comportant des « prérogatives de puissance publique » [...] Le droit administratif ne se caractérise pas seulement par rapport au droit civil par des majorations de pouvoir au profit de l'administration, il n'y a pas seulement des différences en plus, il y a aussi des différences en moins, des minorations de pouvoir, des obligations propres à l'administration et que ne supportent pas les particuliers.* » <sup>(1352)</sup>.

Engager une réforme n'est pas sans risques. Comme avec celle du droit du travail, c'est ensuite que les obstacles se dressent les uns après les autres. Pour Alain Duhamel, cette réforme « *c'est le symbole même d'une réforme à la française : une très bonne idée de départ, qui s'enlise inexorablement sous les pressions contradictoires des conservatismes et qui finit par, en réalité, être un échec pour tout le monde* » <sup>(1353)</sup>. Ce type d'échec serait d'autant plus dommageable que le sujet porte sur la sécurité, au sens large, des citoyens français.

Ainsi, pour éviter de déstabiliser le système existant, pour s'affranchir des délais inhérents à une réforme ou au passage à un modèle par objectifs ou jurisprudentiel, pour garder intactes les bases d'une législation qui a fait ses preuves et enfin pour maintenir le niveau de confiance des acteurs de la sécurité dans ce modèle de droit prescriptif, il est

---

<sup>1351</sup> Le recours en déclaration d'inexistence : « *Certains actes sont entachés d'une telle illégalité qu'ils sont considérés comme nuls et n'ayant jamais existé juridiquement. Dès lors, l'administration peut ne pas en tenir compte et le recours exercé à leur encontre est alors un recours en déclaration d'inexistence, qui s'exerce sans condition de délai, et non un recours en excès de pouvoir.* » Site : [http://fr.jurispedia.org/index.php/Contentieux\\_administratif\\_\(fr\)](http://fr.jurispedia.org/index.php/Contentieux_administratif_(fr))

<sup>1352</sup> Guy BRAIBANT (1927-2008), juriste français. Le Droit administratif français, Dalloz, 3<sup>e</sup> édition 1992, p. 165.

<sup>1353</sup> « RTL Législatives 2017 ». Interview de l'éditorialiste Alain DUHAMEL, publiée le 3 mai 2016. Site : <http://www.rtl.fr/actu/politique/la-loi-travail-symbole-de-la-reforme-a-la-francaise-qui-ne-fait-que-des-perdants-resume-alain-duhamel-7783093119>



préférable pour le législateur français de prendre des mesures de clarification, de simplification, de modernisation, de globalisation et de légalisation de l'actuel droit encadrant la sécurité dans les ERP. Cependant, à toutes les étapes, celui-ci devra être évalué.

La politique de l'Europe dans le domaine de la sécurité est très limitée. L'Union Européenne s'efforce de garantir la consolidation des textes en vigueur, notamment lorsqu'ils ont un rapport avec l'économie et les règles du libre-échange commercial dans l'espace Schengen <sup>(1354)</sup>. Certes, les enjeux sont importants puisque, par exemple, selon la Fédération Européenne du Bâtiment et du Bois (FETBB), ce secteur de la construction peu développé en France représente en Europe 7,5% des emplois, soit 11 millions de travailleurs. Mais aujourd'hui, c'est la sûreté des ERP qui est la préoccupation majeure des gouvernants européens. A ce titre, sur la base des objectifs de sécurité universels répondant aux besoins des citoyens, l'évolution du droit portant sur la protection des personnes face aux attaques terroristes doit être pilotée par l'Union Européenne.

En effet, s'agissant d'un problème de sécurité intérieure qui touche à l'Europe et à ses citoyens, il appartient au Parlement européen de légiférer dans ce domaine sous le contrôle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. En effet, certaines libertés proclamées dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme peuvent faire l'objet de restrictions <sup>(1355)</sup>.

Dans un contexte particulièrement dramatique, l'objectif pour l'Union Européenne est de définir, pour ses Etats membres placés en état d'urgence, les fondements du droit communautaire relatif à la sûreté publique européenne. Des actes doivent légaliser la centralisation, le partage et le regroupement de certaines données informatiques publiques, privées et professionnelles des personnes se trouvant sur le territoire européen. Il doit établir

---

<sup>1354</sup> L'espace Schengen comprend les territoires des 26 États européens. Il englobe actuellement plus de 400 millions d'habitants. Il fait aujourd'hui partie de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice européen. La mise en œuvre des normes de l'espace Schengen implique l'élimination des contrôles frontaliers entre les membres de l'espace Schengen et un renforcement des contrôles frontaliers entre les membres de l'espace Schengen et ceux qui n'en sont pas membres. Site : [https://fr.wikipedia.org/wiki/Espace\\_Schengen](https://fr.wikipedia.org/wiki/Espace_Schengen)

<sup>1355</sup> Article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme : « *constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.* » *C'est le cas, par exemple, de la liberté d'expression proclamée* »

les règles de sécurité-sûreté communes visant à uniformiser les procédures administratives et les moyens techniques pour la protection des personnes et la sécurisation des lieux publics, des grands rassemblements et des manifestations de tous types, face aux menaces.

Pour plusieurs raisons, l'Union Européenne doit se saisir de cette mission d'assurer un même niveau de sécurité et de protection aux citoyens européens. Pour cela, elle doit légiférer pour pouvoir disposer des moyens humains, matériels, technologiques, numériques et de ceux d'expertise juridique, administrative, technique et spécialisée. Ses défis consistent à démontrer la puissance de ses engagements lorsqu'il s'agit de la sécurité des personnes, à rehausser le niveau de confiance en l'Europe, à conforter le droit à la liberté des Européens et à développer un sentiment de fierté face au reste du monde.

## ANNEXES

1/	Tableau du calcul théorique de l'effectif du public en fonction de l'activité _____	536
2/	Classement des ERP avec les seuils d'assujettissement pour la 5 <sup>ème</sup> catégorie _____	537
3/	Tableau de participation des membres aux Commissions de sécurité _____	538
4/	Jurisprudence sur le classement ou pas d'un établissement en ERP _____	539
5/	Bordereau de dépôt des pièces d'une demande d'autorisation de travaux _____	542
6/	Permis de feu _____	543
7/	Tableau des visites périodiques (Article GN 4) _____	545
8/	Tableau des Euro-codes _____	546
9/	Tableau des Euro-classes _____	547
10/	Modèle d'engagement pour exercer la fonction de responsable unique d'un groupement d'établissements _____	548
11/	Lettre inter ministérielle du Premier Ministre en date du 6 août 2013 _____	549
12/	Cerfa n° 13824*02. Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public (ERP) _____	552
13/	Récépissé de dépôt d'une déclaration préalable _____	553
14/	Cerfa n° 20-3230. Avis sécurité incendie _____	554
15/	Cerfa n° 13824*03. Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public (ERP), valant demande d'approbation d'un Agenda d'accessibilité programmée (Ad'ap) _____	555
16/	Cerfa n° 13404*05. Déclaration préalable de constructions, travaux et aménagements non soumis à un permis non soumis à permis comprenant ou non des démolitions _	556
17/	Cerfa n° 51190 # 04. Notice d'information pour les demande de permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir et déclaration préalable _____	557
18/	Cerfa n° 51191#04. Notice d'information pour la déclaration des éléments nécessaires au calcul des impositions _____	558
19/	Modèles de formulations des avis favorables et défavorables motivés _____	559
20/	Courrier de l'AMF au Ministre de l'Intérieur _____	562
21/	Réponse du Ministre de l'Intérieur au Président de l'AMF _____	565
22/	Cerfa n° 1007*09. Demande d'extrait de casier judiciaire _____	569

## Document annexe 1

### Tableau du mode de calcul théorique de l'effectif du public en fonction de l'activité

Annexe 1 (suite)		
Mode de calcul de l'effectif (à titre indicatif et non exhaustif)		
Type	activité	mode de calcul
L	Salle d'auditions, de conférences, de réunions... Salle de spectacles, de projections	Places assises : - soit le nombre de places - soit une personne par 0,50 mètre linéaire de bancs Sinon : 3 personnes par m <sup>2</sup>
L	Cabarets	4 personnes pour 3 m <sup>2</sup> de la surface utilisée par le public
M	Magasins de vente	<b>Le calcul se fait sur le tiers de la surface accessible au public</b> <b>Magasins de meubles ou d'article de jardinage :</b> 1 personne pour 3 m <sup>2</sup> sur le tiers de la surface <b>Autres :</b> RC : 2 personnes par m <sup>2</sup> SS et 1 <sup>er</sup> étage : 1 personne par m <sup>2</sup> 2 <sup>ème</sup> étage : 1 personne par 2 m <sup>2</sup> étages supérieurs : 1 pers par 5 m <sup>2</sup>
N	Restaurants ou débits de boisson	<b>Le calcul se fait sur la surface accessible au public</b> Zone à restauration assise : 1 personne par m <sup>2</sup> Zone à restauration debout : 2 personnes par m <sup>2</sup> Files d'attente : trois personnes par m <sup>2</sup>
O	Hôtels ou pension de famille	Nombre de personnes pouvant occuper les chambres
P	Salles de danse ou salles de jeux	<b>Le calcul se fait sur la surface accessible au public</b> 4 personnes pour 3 m <sup>2</sup>
R	Crèches, maternelles, jardins d'enfants, halte-garderies. Autres établissements d'enseignement, Internats, Colonies de vacances	Déclaration du maître d'ouvrage ou du chef d'établissement
S	Bibliothèques ou centre de documentation	Déclaration du maître d'ouvrage ou du chef d'établissement
T	Salles d'expositions	<b>Le calcul se fait sur la surface accessible au public</b> Temporaire : 1 personne par m <sup>2</sup> Permanent : 1 personne par 9 m <sup>2</sup>
U	Etablissements de soins - sans hébergement (a) - avec hébergement (b)	(a) 8 personnes par poste de consultation (b) 1 personne par lit + 1 personne par trois lits au titre du personnel + 1 personne par lit au titre des visiteurs + 8 personnes par poste de consultation ou d'exploration externe
V	Etablissements de cultes	Soit 1 personne par siège ou 1 personne par 0,50 mètre de banc Soit 2 personnes par m <sup>2</sup> de la surface réservée aux fidèles
W	Administrations, banques, bureaux	Soit la déclaration du maître d'ouvrage Soit : - aménagements intérieurs prévus : 1 personne pour 10 m <sup>2</sup> des locaux spécialement aménagés pour recevoir du public - aménagements intérieurs non prévus : 1 personne pour 100 m <sup>2</sup>
X	Etablissements sportifs couverts (sauf patinoires et piscines)	Soit déclaration du maître d'ouvrage Soit selon la surface : - salles omnisports ou salles spécialisées : 1 personne pour 8 m <sup>2</sup> + les spectateurs - salle polyvalente à dominante sportive : 1 personne par m <sup>2</sup> + les spectateurs
PA	Etablissements de plein air (sauf stades, pistes de patinage, bassins de natation)	Soit déclaration du maître d'ouvrage Soit l'effectif des spectateurs : 3 personnes par m <sup>2</sup> ou 5 personnes par mètre linéaire

## Document annexe 2

### Classement des ERP avec les seuils d'assujettissement pour la 5<sup>ème</sup> catégorie

#### Annexe 1

#### Calcul de l'effectif et classement Arrêté ministériel du 22 juin 1990 :

Catégories des établissements (art. R.123-19 du Code de la Construction et de l'Habitation).

- 1<sup>ère</sup> catégorie :** au dessus de 1500 personnes (public + personnel)  
**2<sup>ème</sup> catégorie :** de 701 à 1500 personnes (public + personnel)  
**3<sup>ème</sup> catégorie :** de 301 à 700 personnes (public + personnel)  
**4<sup>ème</sup> catégorie :** 300 et au dessous, à l'exception des établissements compris dans la 5<sup>ème</sup> catégorie  
**5<sup>ème</sup> catégorie :** établissement dont l'effectif du public n'atteint pas le chiffre minimum fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'exploitation (voir les tableaux ci-après)

Article PE2 Titre II - Livre II Dispositions particulières (arrêté ministériel du 22 juin 1990)

#### Seuil de classement en 5<sup>ème</sup> catégorie (tableau indicatif)

Type	Nature de l'exploitation	Seuil du 1er groupe		
		Sous-sol	Etages	Ensemble des Niveaux
L	Salle d'auditions de conférences, de réunions .....	100	-	200
	Cabarets, salle de spectacles, de projections ou a usage multiple.....	20	-	50
M	Magasins de vente	100	100	200
N	Restaurants ou débits de boisson	100	200	200
O	Hôtels ou pension de famille	-	-	100
P	Salles de danse ou salles de jeux	20	100	120
R	Crèches, maternelles, jardins d'enfants, halte-garderies	interdit	1	100
	Autres établissements d'enseignement	100	100	200
	Internats	-	-	20
	Colonies de vacances	-	-	30
S	Bibliothèques ou centre de documentation	-	-	100
T	Salles d'expositions	100	100	200
U	Etablissements de soins	-	-	100
	- sans hébergement - avec hébergement	- -	- -	20
V	Etablissements de cultes	100	200	300
W	Administrations, banques, bureaux	100	100	200
X	Etablissements sportifs couverts	100	100	200
Y	Musées	-	-	100
OA	Hôtels-restaurants d'altitude	-	-	20
GA	Gares	-	-	200
PA	Etablissements de plein air	-	-	300

**Document annexe 3**

**Tableau de participation des membres aux Commissions de sécurité**

**Tableau de Présence des membres de la S/C ERP-IGH de la CCDSA ou CCS pour les VISITES**

	Président	Maire/Représentant	DDSI	Préfecture (DDTM)	Police/Gendarmerie	Agent de la Commune
Catégorie 1	OUI	OUI ou avis motivé	OUI Rapporteur (Secrétariat Sous commission)	OUI ou avis motivé	OUI	NON Accompagnement de l' élu possible
	<b>Groupe de Visite de la S/C ERP-IGH de la CCDSA</b>					
Catégorie 1		OUI	OUI Rapporteur (Secrétariat CIPRV)	NON sauf: - Réception de travaux - Ouverture	OUI	NON Accompagnement de l' élu possible
<b>Visite et Etudes de la CCS</b>						
Catégorie 2				OUI Visite d'ouverture Visite de réception travaux Etude de dossier AT et PC	NON sauf : - Visite inopinée - Levée avis défavorable - ERP avec activités : Salles de dance, jeux, Refuges, Maisons d'arrêt, Gares, - ERP en zone prioritaire de sécurité	NON Accompagnement de l' élu possible
Catégorie 3		Préside	OUI Rapporteur du dossier (Secrétariat Commune)			
Catégorie 4				NON		
Catégorie 5 avec sommel						
<b>Groupe de Visite de la CCS</b>						
Catégorie 2				OUI Visite d'ouverture ou Visite de réception travaux	NON sauf : - Visite inopinée - Levée avis défavorable - ERP avec activités : Salles de dance, jeux, Refuges, Maisons d'arrêt, Gares, - ERP en zone prioritaire de sécurité	OUI s'il représente l' élu
Catégorie 3		NON mais représenté par un agent de la commune	OUI Rapporteur du dossier (Secrétariat Commune)			
Catégorie 4				NON		
Catégorie 5 avec sommel						

Cas particuliers pour toutes visites :  
 -Pour les types J et U faire convocation à l'Agence Régionale Santé PACA  
 -Pour les types X faire une convocation à la Direction Départementale Interministérielle de la Cohésion Sociale

## **Document annexe 4**

### **Jurisprudence sur le classement ou pas d'un établissement en ERP**

**(Liste mise à jour le 21 avril 2016)**

#### **Sont considérés comme des ERP :**

Une station-service comprenant un magasin de vente : Conseil d'Etat, Décision du 13 avril 1983, n° 32420

Un centre commercial : Conseil d'Etat, Décision du 20 novembre 1995, n°138660 ;

Cour Administrative d'Appel de Nancy, Arrêt du 17 novembre 1994, n° 94NC00242 ;

Cour Administrative d'Appel de Bordeaux, Arrêt du 16 mars 2000, n° 96BX02347 ;

Cour Administrative d'Appel de Nantes, Arrêt du 27 mai 1998, n° 96NT00083 ;

Cour administrative d'appel de Paris, Arrêt du 15 juin 1999, n° 96PA03051 ;

Cour administrative d'appel de Marseille, Arrêt du 11 décembre 2006, n° 05MA02176

Un cinéma : Cour Administrative d'Appel de Nantes, Arrêt du 28 mai 1999, n° 98NT02629

Discothèque : Cour administrative d'appel de Bordeaux, Arrêt du 5 juillet 2007, n° 04BX01167

Un boulo-drome : CAA de Lyon, Arrêt n° 13LY00016, 4 février 2014

Une grange en tant que galerie d'art : Cour administrative d'appel de Bordeaux,

Arrêt du 10 novembre 2009, n° 08BX02720 locaux destinés à l'accueil de groupes de personnes dans le cadre de visites guidées à but pédagogique : Cour administrative d'appel de Lyon, Arrêt n° 12LY01578, 5 février 2013

Un centre de formation : Cour administrative d'appel de Nantes, Arrêt du 28 juin 2004, n° 02NT00098

Un établissement privé d'enseignement : Conseil d'Etat, Décision du 23 mars 2009, n° 292554

Un centre de tri et de valorisation des déchets : Conseil d'Etat, Décision du 16 juin 2004, n° 254172

Un maison-témoin : Cour administrative d'appel de Douai, Arrêt du 5 octobre 2006, n° 05DA00420

Un établissement culturel : Cour administrative d'appel de Versailles, Arrêt du 28 juin 2007, n° 05VE00787

Un immeuble comprenant la salle de réunion d'une association : Cour administrative d'appel de Nancy, Arrêt du 29 mars 2001, n° 97NC01910

Des locaux communs, à usage de restaurant et de loisirs d'une résidence pour étudiants et d'une résidence pour personnes âgées : CAA de Versailles, Arrêt n° 13VE02415, 25 septembre 2014

Un local destiné à accueillir des personnes en vue de leur prodiguer des soins de kinésithérapie : Cour administrative d'appel de Bordeaux, Arrêt du 8 novembre 2004, n° 00BX02205

Un local d'hébergement en vue de l'accueil de personnes en difficultés : Cour administrative d'appel de Nancy, Arrêt du 6 décembre 2010, n° 09NC01194

Un bâtiment à usage d'accueil, buanderie et animation et 17 blocs sanitaires d'un terrain de camping : Cour administrative d'appel de Lyon, Arrêt du 10 mai 2011, n° 08LY01822

Une terrasse et un local à usage de bar : Cour administrative d'appel de Nantes, Arrêt du 2 décembre 2011, n° 10NT00973

Un hangar qui accueille et héberge des migrants de passage : CAA de Douai, Arrêt n° 13DA00137, 3 avril 2014

Un espace d'accueil, une salle de repos, des vestiaires et des sanitaires à l'usage des chauffeurs des poids-lourds - extérieurs à l'entreprise - assurant la desserte de l'usine : Cour administrative d'appel de Nancy, Arrêt du 19 janvier 2012, n° 11NC00101

Un bâtiment d'accueil pour l'organisation de visites guidées : CAA de Lyon, Arrêt n° 12LY01578, 5 février 2013

Un hall d'exposition d'articles de ferronnerie : Cour Administrative d'Appel de Nancy, Arrêt n° 12NC01345 du 27 juin 2013

Une résidence de tourisme de 379 lits dans son ensemble : Cour Administrative d'Appel de Douai, Arrêt n° 00DA00611, 20 décembre 2001

**Ne sont pas considérés comme des ERP :**

Les locaux à usage de bureaux : Cour administrative d'appel de Nantes, Arrêt n° 11NT02497, 31 mai 2013

Un immeuble d'habitation : Cour administrative d'appel, Arrêt n° 11NT03205, 19 avril 2013

Une chaufferie : CAA de Lyon, Arrêt n° 14LY01367, 30 décembre 2014

Les résidences pour étudiants : Cour administrative d'appel de Bordeaux, Arrêt n° 12BX00649, 21 mai 2013

Des déchetteries : Cour administrative d'appel de Bordeaux, Arrêt n° 11BX00722, 29 mars 2012



Les espaces extérieurs - non clos - d'une station-service : Cour administrative d'appel de Bordeaux, Arrêt du 20 décembre 2011, n° 11BX00342

Aires d'accueil des gens du voyage : Cour administrative d'appel de Bordeaux, Arrêt du 8 juillet 2008, n° 07BX00172 ; Cour administrative d'appel de Nantes, Arrêt du 17 février 2012, n° 11NT01410

Une chapelle qui a vocation à n'être ouverte qu'une fois par an : Conseil d'Etat, Décision du 8 avril 1994, n° 109434

Le sous-sol d'une maison dans lequel est organisé une fois un concert : CAA de Nantes, Arrêt du 4 novembre 1999, n° 97NT01968

Un établissement où sont organisées de manière très isolée des réunions de chasse et une soirée privée : Cour administrative d'appel de Nantes, Arrêt du 31 octobre 2006, n° 05NT00747

Le siège d'une entreprise qui n'est pas ouvert à la clientèle : Cour administrative d'appel de Bordeaux, Arrêt du 14 février 2012, n° 11BX00166

Les logements à usage d'habitation saisonnière : Cour administrative d'appel de Nantes, Arrêt du 22 avril 2011, n° 09NT01967

Un immeuble d'habitation : Conseil d'Etat, Décision du 13 décembre 1993, n°129493 ; Cour administrative d'appel de Paris, Arrêt du 28 septembre 1999, n° 96PA02779

Les logements destinés à accueillir le personnel d'un hôtel restaurant et les propriétaires : Cour administrative d'appel de Lyon, Arrêt du 2 mai 2012, n° 11LY00854

Un garage : Conseil d'Etat, Décision du 10 février 1992, n° 96966

La cour d'honneur du Palais Royal : Conseil d'Etat, Décision du 28 décembre 1992, n° 85551

### **Notion d'Installation ouverte au public (IOP)**

Sont considérées comme des IOP

Une esplanade : Cour administrative d'appel de Marseille, Arrêt n° 10MA02466 du 15 octobre 2010

Toilettes publiques : Cour administrative d'appel de Bordeaux, Arrêt n° 10BX02183, 14 février 2012

## Document annexe 5

### Bordereau de dépôt des pièces d'une demande d'autorisation de travaux

1/2



#### Bordereau de dépôt des pièces jointes à une demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un Etablissement recevant du public et à la demande d'approbation d'un Agenda d'accessibilité programmée le cas échéant

*Veillez cocher les cases correspondant aux pièces jointes à votre demande et reporter le numéro correspondant sur la pièce jointe.*

L'attention du pétitionnaire est attirée sur le fait que la commission de sécurité et d'accessibilité pourra lui demander des pièces complémentaires si la compréhension du projet le nécessite.

Pièces	Numéro de la pièce	Nombre d'exemplaires à fournir
<input type="checkbox"/> Imprimé de demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public et de demande d'approbation d'un Agenda d'accessibilité programmée le cas échéant	1	4
<input type="checkbox"/> Plan de situation	2	4

#### 1 - Dossier destiné à la vérification de la conformité aux règles de sécurité incendie (Art. R. 123-22 du code de la construction et de l'habitation)

Pièces	Numéro de la pièce	Nombre d'exemplaires à fournir
<input type="checkbox"/> Une notice récapitulant les dispositions prises pour satisfaire aux mesures prévues par le règlement de sécurité et notamment : • les matériaux utilisés pour le gros œuvre, la décoration et les aménagements intérieurs • la ou les solutions retenues pour l'évacuation des personnes de chaque niveau de la construction en tenant compte des différentes situations de handicap	3	3
<input type="checkbox"/> Un plan de situation, des plans de masse et de façades des constructions projetées faisant ressortir : • les conditions d'accessibilité des engins de secours • les largeurs des voies et les emplacements des baies d'intervention pompiers • la présence de tout bâtiment ou local occupé par des tiers	4	3
<input type="checkbox"/> Des plans de coupe et des plans de niveaux, ainsi qu'éventuellement ceux des planchers intermédiaires aménagés dans la hauteur comprise entre deux niveaux ou entre le dernier plancher et la toiture du bâtiment, faisant apparaître notamment : • les largeurs des passages affectés à la circulation du public tels que les dégagements, escaliers, sorties • la ou les solutions retenues pour l'évacuation des personnes de chaque niveau de la construction en tenant compte des différentes situations de handicap • les caractéristiques des éventuels espaces d'attente sécurisés	5	3
<input type="checkbox"/> La ou les demande(s) de dérogation(s) éventuelle(s), la ou les fiche(s) explicative(s) et tous les documents utiles à leur justification	6	3

N. B : les documents de détail intéressant les installations techniques doivent pouvoir être fournis par le constructeur ou l'exploitant avant le début des travaux portant sur ces installations ; ils sont alors communiqués à la commission de sécurité

#### 2 - Dossier destiné à la vérification de la conformité aux règles d'accessibilité (Arrêté du 11 septembre 2007 DEVU0763039A) (PC 39 ou PA 50)

Pièces	Numéro de la pièce	Nombre d'exemplaires à fournir
<input type="checkbox"/> Plan côté dans les trois dimensions (longueur, largeur, hauteur), à une échelle adaptée, précisant : • les cheminements extérieurs (fonctions, largeurs, pentes, dévers, éclairage, solutions techniques pour assurer le guidage, le repérage, ...) • les raccordements (voirie/parties extérieures de l'établissement ; parties extérieures/parties intérieures du ou des bâtiments constituant l'établissement) • les circuits destinés aux piétons et aux véhicules (liaison accès au terrain/voie interne/places de stationnement adaptées/circulations piétonnes/entrée de l'établissement) • les espaces de manœuvre, de retournement et de repos extérieurs • les pentes des plans inclinés et les dévers de cheminement	7	3

## Document annexe 6

### Permis de feu



## PERMIS DE FEU PERMIS DE TRAVAIL PAR POINTS CHAUDS

NUMÉRO

.....

#### AVERTISSEMENT

Le **PERMIS DE FEU** (1) a pour but de prévenir les dangers d'incendie ou/et d'explosion susceptibles d'être occasionnés par les travaux par points chauds (emploi de chalumeau, d'arc électrique, par exemple).

Il est établi par le chef d'entreprise donnant l'ordre de travail ou par son représentant qualifié pour chaque opération de ce type, exécutée soit par du personnel propre à l'entreprise, soit par celui d'une entreprise extérieure.

#### ORDRE DE TRAVAIL DONNÉ PAR :

M., Mme, Melle (2)	Chef d'entreprise	Représentant qualifié
Nom, prénom .....		
Fonction .....		

#### DURÉE DE VALIDITÉ

Date(s) et heure(s)

#### NATURE DES TRAVAUX

Lieu	Nature de l'opération à effectuer	Modalités d'exécution de l'opération

#### EXÉCUTANTS

Service propre de l'entreprise ou Entreprise extérieure (2) :

#### Personnels chargés du travail :

Agent chargé de la sécurité générale de l'opération	Exécutant(s) du travail	Aide(s)

#### CONSIGNES DE SÉCURITÉ (voir aussi au verso)

Le présent PERMIS DE FEU est délivré sous réserve de l'observation des consignes de sécurité générales mentionnées au verso ainsi que des mesures particulières ci-dessous :

– Risques particuliers signalés (construction, contiguïté, stockages, ...) : .....

.....

– Consignes particulières : .....

.....

– Moyens de protection (y compris équipements individuels pour opérateur(s) et aide(s), et moyens de première intervention à proximité : .....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



#### NUMÉROS D'APPEL EN CAS DE :

INCENDIE

ACCIDENT

INCIDENT TECHNIQUE

**EN CAS D'ALARME DANS L'ÉTABLISSEMENT OU SUR ORDRE, ARRÊTER IMMÉDIATEMENT TOUT TRAVAIL**

DATE ET HEURE D'ÉTABLISSEMENT DU PERMIS :

SIGNATURES :

Chef d'entreprise  
ou son représentant qualifiéAgent veillant  
à la sécurité de l'opération

Opérateur

(1) Instauré par l'A.P.S.A.D. et rendu, en outre, éventuellement obligatoire dans le département par un arrêté. Ne concerne pas les travaux à des postes de travail permanent de l'entreprise. Ne pas confondre avec un « Permis de travail ». Le Permis de feu est complémentaire à un « plan de prévention ».

(2) Rayer les mentions inutiles.

(3) Un exemplaire dûment rempli et signé est remis à chacun des signataires. Il sera retourné à la direction de l'entreprise donneuse d'ordre à la fin de l'opération.

## **RECOMMANDATIONS IMPORTANTES**

**CHEF D'ENTREPRISE**, ne laissez jamais entreprendre un travail par points chauds avant d'avoir fait remplir complètement, signer et délivrer le **PERMIS DE FEU** correspondant.

Assurez-vous que la police d'assurance incendie de votre établissement couvre bien ce cas, tant pendant l'exécution de l'opération qu'après son achèvement.

Si le travail doit être exécuté par une entreprise extérieure, celle-ci devra vérifier les clauses de responsabilité civile de son assurance.

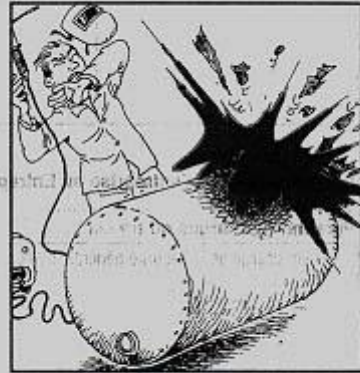
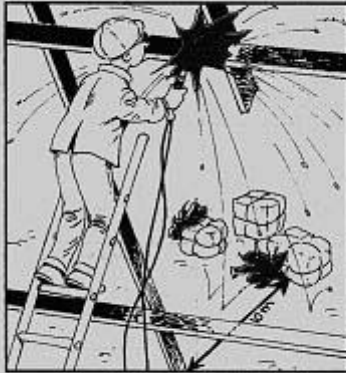
**CHARGÉ DE LA SÉCURITÉ**, ne laissez pas entreprendre, **OPÉRATEURS**, ne commencez jamais un travail par points chauds avant d'avoir reçu l'exemplaire, qui vous revient, du **PERMIS** correspondant et vérifié les mesures prises pour assurer la sécurité de l'opération.

Respectez et faites respecter les consignes particulières ainsi que vos consignes générales permanentes.

### **CONSIGNES GÉNÉRALES DE SÉCURITÉ IMPÉRATIVES**

#### **AVANT L'OPÉRATION (1) :**

- ❑ 1. Éloigner si possible du point de travail les matériaux, objets, marchandises combustibles ou inflammables. A défaut de cette possibilité et pour les installations fixes, opérer une protection par bâches ou/et panneaux incombustibles ou au moins ignifugés. Ne pas omettre tout ce qui peut se trouver derrière une cloison proche du point de travail. Éventuellement mouiller le sol et les bâches ou panneaux de couverture.



- ❑ 2. Si le travail doit être effectué sur un volume creux, s'assurer du dégazage effectif de ce dernier.
- ❑ 3. Dégager largement de toute matière combustible ou inflammable le parcours des conduites à traiter.
- ❑ 4. Aveugler les ouvertures, interstices, fissures, etc., au moyen de bâches, plaques ou panneaux métalliques ou incombustibles, sable, etc.
- ❑ 5. Disposer, à proximité immédiate des opérateurs, des moyens d'alarme et de première attaque du feu, ces derniers comportant au moins 1 extincteur à CO<sub>2</sub> de 2 kg et 1 extincteur à eau pulvérisée de 9 litres.
- ❑ 6. Vérifier que le matériel d'intervention est en parfait état de fonctionnement (tension de l'appareillage électrique, état des tuyaux de gaz, des postes oxyacétyléniques, absence de fuite aux robinets notamment, etc.).
- ❑ 7. Assurer la présence, auprès de l'opérateur, d'au moins un auxiliaire instruit des mesures de sécurité.
- ❑ 8. Enfin, établir soigneusement et faire signer le **PERMIS** (voir recto).

#### **PENDANT LE TRAVAIL :**

- ❑ 9. Surveiller les projections incandescentes et leurs points d'impact (elles sont dangereuses jusqu'à 10 mètres).
- ❑ 10. Ne déposer d'objets chauffés que sur des supports ne craignant pas la chaleur et ne risquant pas de la propager.

#### **APRÈS L'OPÉRATION :**

- ❑ 11. Inspecter soigneusement le lieu du travail et ses abords ainsi que les locaux contigus, susceptibles d'avoir été concernés par des projections incandescentes ou/et des transferts de chaleur.
- ❑ 12. Maintenir une surveillance rigoureuse pendant au moins deux heures après la cessation du travail proprement dit (incendie couvant avant de se déclarer brutalement comme l'ont prouvé de nombreux sinistres).

Si une telle surveillance ne peut être assurée, il conviendra de cesser toute opération par points chauds au moins deux heures avant l'arrêt général du travail dans l'établissement.

(1) Éventuellement, pour se guider dans sa démarche, cocher au fur et à mesure, les cases correspondant aux dispositions prises successivement.

## Document annexe 7

### Tableau des visites périodiques (Article GN 4)

PERIODICITE	CATEGORIE	J	L	M	N	O	P	Rh	R	S	T	U	V	W	X	Y
3 ans	1 <sup>er</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
	2 <sup>eme</sup>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X
	3 <sup>eme</sup>	X	X			X	X	X	X			X				
	4 <sup>eme</sup>	X				X		X				X				
5 ans	1 <sup>er</sup>												X			
	2 <sup>eme</sup>												X			
	3 <sup>eme</sup>			X	X					X	X		X	X	X	X
	4 <sup>eme</sup>		X	X	X		X		X	X	X		X	X	X	X

Nota: Rh = Un internat.

**Nota :** En application de l'article PE 37 de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié, tous les établissements classés en cinquième catégorie qui comportent des locaux à sommeil « *doivent être visités tous les 5 ans par la commission de sécurité compétente* ».

## Document annexe 8

### Tableau des Euro-codes

#### LES EURO-CODES

**La résistance au feu des éléments de construction** : Arrêté du 22 mars 2004.

**Définition** : C'est le temps et les conditions pendant lesquelles les éléments de construction peuvent jouer leur rôle dans le bâtiment malgré l'action d'un incendie.

Les classements français sont les suivants :

<b>SF</b>	<b>Stable au feu</b>
<b>PF</b>	<b>Pare flammes</b>
<b>CF</b>	<b>Coupe-feu</b>

**Les nouvelles appellations sont :**

<b>R</b>	<b>Résistance mécanique</b>
<b>E</b>	<b>Etanchéité aux flammes</b> <b>Etanchéité aux gaz chauds</b>
<b>I</b>	<b>Isolation thermique</b>

**La particularité pour les éléments verriers :**

<b>W</b>	
<b>E.W.90</b>	<b>PF 1 heure 30</b>

**Exemple** : Un bloc porte peut-être E.60, donc étanche aux flammes et aux gaz chauds pendant 1 heure.

\* **Equivalence de classement pour un élément de construction :**

<b>R.120</b>	<b>SF 2 heures</b>
<b>RE.60</b>	<b>PF 1 heure</b>
<b>REI.90</b>	<b>CF 1 heure 30</b>

\* **Cependant pour un élément classé EI.60 ou RI 30, il n'y aura pas d'équivalence.**

**Nota** : Les essais seront réalisés selon la courbe ISO 834 (évolution du feu normalisé).

## Document annexe 9

### Tableau des Euro-classes

#### LES EURO-CLASSES

La réaction au feu des matériaux : Arrêté du 21 novembre 2002.

**Définition** : C'est l'aliment que les matériaux sont susceptibles d'apporter par eux-mêmes au feu et à son développement.

Elle concerne les produits de la construction : moquette, faux plafond, rideaux ≠ des matériaux d'aménagement (bureaux, sièges, etc).

CLASSEMENT	EQUIVALENCE		
<b>A1</b> De 0 à 450Kcal/Kg	<b>M0</b>	Incombustible	Test : Four d'incombustibilité
<b>A2</b> De 451 Kcal/Kg à 750 Kcal/Kg	<b>M0</b>		
<b>B</b>	<b>M1</b>	Non inflammable	Test : Single Bureau Item (S.B.I.) n'est plus un essai laboratoire (épi-radiateur) mais un essai semi grandeur
<b>C</b>	<b>M2</b>	Difficilement inflammable	
<b>D</b>	<b>M3</b>	Moyennement inflammable	
<b>E</b>	<b>M4</b>	Facilement inflammable	
<b>F</b>	<b>Non classé</b>		
Les classements complémentaires : le S.B.I. permet de tester les pouvoirs suivants :			
<b>- Pouvoir fumigène (Smoke)</b>	<b>s1</b>	<b>s2</b>	<b>s3</b>
	Non fumigène	Peu	Très
<b>- Pouvoir Gouttant (Drop)</b>	<b>d0</b>	<b>d1</b>	<b>d2</b>
	Pas de Gouttes	Gouttes non enflammées	Gouttes enflammées

**L'étiquette EURO-CLASSE remplace le procès-verbal :**

<b>A 2</b> N° identification 0235	s2, d0
--------------------------------------	--------

**Identification du laboratoire** : numéro à 4 chiffres.

## **Document annexe 10**

### **Modèle d'engagement pour exercer la fonction de responsable unique d'un groupement d'établissements**

Selon l'article R123-21 du Code de la Construction et de l'Habitation, Livre 1<sup>er</sup>, Titre II, Chapitre III, intitulé « Protection contre les risques d'incendie et de panique dans les Immeubles Recevant du Public »

Tout changement dans l'organisation de la Direction Unique d'un Groupement d'Etablissements, qu'il s'agisse ou non d'un démembrement de l'exploitation, doit faire l'objet d'une déclaration au Maire qui impose, après avis de la Commission de Sécurité compétente, les mesures complémentaires rendues éventuellement nécessaires par les modifications qui résultent de cette nouvelle situation.

\*\*\*\*\*

**Je soussigné (e) (prénom et nom) -----**  
**occupant les fonctions de -----**  
**sis à (adresse) -----**  
-----

**Téléphone : ----- Mail : ----- déclare sur**  
**l'honneur avoir été désigné(e) en qualité de nouveau Directeur Unique, au sens de**  
**l'article R123.21 du Code de la Construction et de l'Habitation, en date du : -----**  
**par l'ensemble des responsables des diverses exploitations situées au sein de**  
**l'Etablissement dénommé : -----**  
**sis à (adresse) : -----**

*Fait le -----*

*Lu et approuvé*



## Document annexe 11

### Lettre inter-ministérielle du Premier Ministre en date du 6 août 2013



*Ministère de l'Intérieur*

*Ministère de l'Égalité  
des Territoires et du  
Logement*

*Ministère du Travail, de l'Emploi,  
de la Formation Professionnelle  
et du Dialogue Social*

Paris, le **06 AOUT 2013**

Le Ministre de l'Intérieur

La Ministre de l'Égalité des Territoires et du Logement

Le Ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social

A

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration  
Monsieur le Vice-Président du Conseil Général de l'Environnement  
et du Développement Durable  
Madame la Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

**Objet :** Évaluation de la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur

Le Gouvernement s'est fixé une nouvelle ambition pour une action publique plus cohérente et plus efficace inscrite dans un cadre respectueux de la trajectoire de redressement de nos finances publiques. Pour assurer dans la durée la cohérence et l'efficacité de l'action publique, il a été décidé de s'engager dans un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités, organismes sociaux, opérateurs...).

Dans cette perspective, nous souhaitons que soit engagée l'évaluation de la politique de prévention des incendies dans les établissements recevant du public. Cette évaluation entre dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, selon la méthodologie fixée par la circulaire du Premier ministre en date du 7 janvier 2013.

Les résultats de la politique de prévention des incendies dans les établissements recevant du public ou dans les établissements relevant du code du travail sont remarquables : le nombre de décès dus à l'incendie est particulièrement faible, en particulier au regard du nombre des établissements considérés et des risques associés (hôpitaux, hôtels, centre commerciaux,

Localement, le travail des CCDSA est reconnu comme étant fiable. Si leur avis n'est que consultatif, il est en pratique délicat, pour un élu, d'autoriser une ouverture malgré un avis défavorable. Les membres des CCDSA, au premier rang desquels figurent les sapeurs-pompiers, mettent en avant le caractère collégial indispensable de ces commissions pour leur donner à la fois la crédibilité et la liberté d'appréciation nécessaires. Mais les équilibres internes aux CCDSA sont aujourd'hui remis en cause par les difficultés rencontrés par certains services pour maintenir les effectifs nécessaires à la participation à ces commissions. Ainsi, le caractère collégial des CCDSA est potentiellement remis en cause. Des premières mesures de simplifications ont été décidées par le cabinet du Premier ministre, afin d'alléger la charge de travail des services.

Il est pourtant nécessaire d'aller plus loin d'autant que la charge de travail liée aux missions en matière d'accessibilité devrait s'accroître dans les années à venir.

Dans cette perspective, l'évaluation de la politique de prévention des incendies s'attachera en premier lieu à établir un tableau des modalités permettant de s'assurer du respect de la réglementation incendie, au niveau local. Elle décrira également les règles applicables à la prévention des incendies, selon les établissements concernés, ainsi que les modalités d'adaptation de cette réglementation.

Elle évaluera ensuite les modifications possibles, à la fois s'agissant de la simplification de la réglementation et des structures, et s'agissant des modalités d'expression de l'appréciation locale de la conformité d'un projet à cette réglementation.

Pour l'ensemble de ces sujets, la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la soutenabilité de l'organisation actuelle feront l'objet d'un examen attentif, en liaison étroite avec les collectivités territoriales.

Nous vous demandons de désigner le ou les responsables opérationnels de l'évaluation de la politique de prévention des incendies, dont les coordonnateurs seront le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'intérieur, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme, et des paysages, en liaison avec le directeur général du travail.

Sur la base d'un diagnostic que vous aurez mené à bien vous proposerez des scénarios de réforme de nature à surmonter les difficultés, insuffisances ou limites constatées. Nous souhaitons que vous examiniez en particulier la recherche d'une meilleure efficience par l'allocation optimale de moyens.

Vous formulerez par ailleurs des propositions visant :

- D'une part à la simplification et l'harmonisation des réglementations en matière de sécurité pour passer d'une logique de moyen à des objectifs de résultats, avec conformément aux orientations du Président de la République, un objectifs de simplifications des normes et réglementations et de réduction de leur coûts pour les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires ;
- D'autre part, à la mise en cohérence des diverses réglementations applicables aux établissements recevant du public en veillant à surmonter les difficultés résultant de la multiplicité des acteurs.

Enfin, vous proposerez les adaptations organisationnelles et procédurales pour encadrer l'inflation normative et veiller à ce que chaque proposition d'évolution de réglementation s'accompagne d'une étude d'impact.

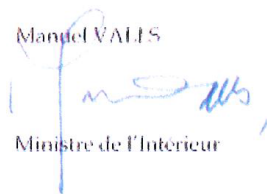
Votre objectif sera la mise en place d'un système cohérent, efficace et performant.

Un comité de pilotage, qui devra également associer le ministre en charge du travail, validera le cahier des charges de l'évaluation et délibérera au cours des différentes étapes

Vos travaux comprendront, selon les modalités fixées par le comité de pilotage, des consultations très larges des acteurs de la sécurité civile, à commencer par les élus locaux, notamment à travers l'association des maires, les sapeurs-pompiers, les forces de police et de gendarmerie, les organismes certificateurs, ainsi que tous ceux qui vous paraîtront appropriés.

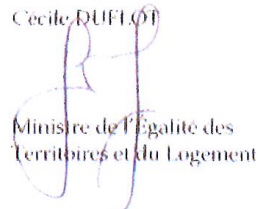
Les travaux d'évaluation de la politique de prévention des incendies démarreront au mois de septembre 2013. Je souhaite que vous puissiez me remettre vos conclusions pour le 15 décembre prochain.

Mandef VALIS



Ministre de l'Intérieur

Cécile DUFLOU



Ministre de l'Égalité des  
Territoires et du Logement

Michel SAPIN



Ministre du Travail, de l'Emploi,  
de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social

# Document annexe 12

## Cerfa n° 13824\*02 - Demande d'autorisation de Construire, d'aménager ou de modifier un ERP



### Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public (ERP)

1/3  
cerfa  
N° 13824\*02

Article L. 111-8 du code de la construction et de l'habitation

- Cadres 1 à 3 informations nécessaires à l'instruction de l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public  
Cadre 4 Informations nécessaires à la vérification de la conformité aux règles de sécurité et d'accessibilité en application de l'article R. 111-19-17, R. 123-22 du code de la construction et de l'habitation  
Cadre 5 informations nécessaires à l'instruction des dérogations ou modalités particulières d'application des règles de sécurité ou d'accessibilité  
Cadre 6 engagement du ou des demandeur(s)

**Vous pouvez utiliser ce formulaire si :**

- Vous souhaitez construire, aménager ou modifier un établissement recevant du public.
- votre projet n'est soumis ni à un permis de construire ni à un permis d'aménager

**Cette demande vous permet d'accomplir les formalités nécessaires.**

**Cadre réservé à l'administration**

N° de l'autorisation : AT \_\_\_\_\_

Le cas échéant n° de la déclaration préalable effectuée au titre du code de l'urbanisme

\_\_\_\_\_

Date de dépôt en mairie : \_\_\_\_\_

- 1 - Identité du ou des demandeur(s)** Le demandeur indiqué dans le cadre ci-dessous sera le titulaire de la future autorisation  
*Si la demande est présentée par plusieurs personnes, indiquez leurs identités sur papier libre<sup>1)</sup>*

Vous êtes un particulier Madame  Monsieur

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Vous êtes une personne morale

Raison sociale et dénomination \_\_\_\_\_

N° Siret : \_\_\_\_\_

Représentant de la personne morale : Madame  Monsieur

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

- 2 - Coordonnées du ou des demandeur(s)** *Si la demande est présentée par plusieurs personnes, indiquez leurs coordonnées sur papier libre<sup>2)</sup>*

Adresse Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal \_\_\_\_\_ BP \_\_\_\_\_ cedex \_\_\_\_\_

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays : \_\_\_\_\_ Division territoriale : \_\_\_\_\_

Téléphone : Fixe \_\_\_\_\_ Portable \_\_\_\_\_

Indicatif si pays étranger : \_\_\_\_\_ Courriel : \_\_\_\_\_

- 3 - Auteur du projet ou maître d'œuvre**

Madame  Monsieur  Personne morale

Nom : \_\_\_\_\_ Prénom : \_\_\_\_\_

Et/ou :

Raison sociale et dénomination de la personne morale, le cas échéant : \_\_\_\_\_

N° Siret : \_\_\_\_\_

Adresse Numéro : \_\_\_\_\_ Voie : \_\_\_\_\_

Lieu-dit : \_\_\_\_\_ Localité : \_\_\_\_\_

Code postal \_\_\_\_\_ BP \_\_\_\_\_ cedex \_\_\_\_\_

Si le demandeur habite à l'étranger : Pays : \_\_\_\_\_ Division territoriale : \_\_\_\_\_

Téléphone : Fixe \_\_\_\_\_ Portable \_\_\_\_\_

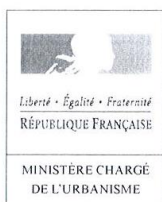
Indicatif si pays étranger : \_\_\_\_\_ Courriel : \_\_\_\_\_

Je souhaite que les courriers de l'administration (autres que les décisions) lui soient adressés

<sup>1)</sup> Votre projet peut également être soumis au respect de la réglementation de l'urbanisme et nécessiter l'obtention d'une déclaration préalable notamment s'il entraîne un changement de destination du bâtiment, modifie des structures porteuses ou le volume d'une construction existante. Si une déclaration préalable est nécessaire, elle sera instruite en parallèle de la présente autorisation.  
<sup>2)</sup> Les décisions prises par l'administration seront notifiées au demandeur indiqué ci-dessus. Une copie sera adressée aux autres demandeurs, lesquels seront co-titulaires de l'autorisation.

## Document annexe 13

### Récépissé de dépôt d'une déclaration préalable



## Récépissé de dépôt d'une déclaration préalable

Madame, Monsieur,

Vous avez déposé une déclaration préalable à des travaux ou aménagements non soumis à permis. **Le délai d'instruction de votre dossier est de UN MOIS** et, si vous ne recevez pas de courrier de l'administration dans ce délai, vous bénéficierez d'une décision de non-opposition à ces travaux ou aménagements.

- **Toutefois, dans le mois qui suit le dépôt de votre dossier, l'administration peut vous écrire :**
  - soit pour vous avertir qu'un autre délai est applicable, lorsque le code de l'urbanisme l'a prévu pour permettre les consultations nécessaires (si votre projet nécessite la consultation d'autres services...);
  - soit pour vous indiquer qu'il manque une ou plusieurs pièces à votre dossier ;
- **Si vous recevez une telle lettre avant la fin du mois qui suit le dépôt de votre déclaration, celle-ci remplacera le présent récépissé.**
- **Si vous n'avez rien reçu à la fin du mois suivant le dépôt de votre déclaration, vous pourrez commencer les travaux<sup>1</sup> après avoir :**
  - affiché sur le terrain ce récépissé sur lequel la mairie a mis son cachet pour attester la date de dépôt ;
  - installé sur le terrain, pendant toute la durée du chantier, un panneau visible de la voie publique décrivant le projet. Vous trouverez le modèle de panneau à la mairie, sur le site officiel de l'administration française : <http://www.service-public.fr>, ainsi que dans la plupart des magasins de matériaux.
- **Attention : la décision de non-opposition n'est définitive qu'en l'absence de recours ou de retrait :**
  - dans le délai de deux mois à compter de son affichage sur le terrain, sa légalité peut être contestée par un tiers devant le tribunal administratif. Dans ce cas, l'auteur du recours est tenu de vous en informer au plus tard quinze jours après le dépôt du recours.
  - dans le délai de trois mois après la date de la déclaration préalable, l'autorité compétente peut la retirer, si elle l'estime illégale. Elle est tenue de vous informer préalablement et de vous permettre de répondre à ses observations.

<sup>1</sup> Certains travaux ne peuvent pas être commencés dès que la décision de non-opposition vous est acquise et doivent être différés : c'est le cas notamment des travaux de coupe et abattage d'arbres, des transformations de logements en un autre usage dans les communes de plus de 200 000 habitants et dans les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ou des installations classées pour la protection de l'environnement. Vous pouvez vérifier auprès de la mairie que votre projet n'entre pas dans ces cas.

Le projet ayant fait l'objet d'une déclaration n°

déposée à la mairie le :

par

est autorisé à défaut de réponse de l'administration un mois après cette date<sup>2</sup>. Les travaux ou aménagements pourront alors être exécutés après affichage sur le terrain du présent récépissé et d'un panneau décrivant le projet conforme au modèle réglementaire.

<sup>2</sup> Le maire ou le préfet en délivre certificat sur simple demande.

Cachet de la mairie :

**Délais et voies de recours :** La décision de non-opposition peut faire l'objet d'un recours gracieux ou d'un recours contentieux dans un délai de deux mois à compter du premier jour d'une période continue de deux mois d'affichage sur le terrain d'un panneau décrivant le projet et visible de la voie publique (article R. 600-2 du code de l'urbanisme). L'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier copie de celui-ci à l'auteur de la décision et au bénéficiaire de la non-opposition (article R. 600-1 du code de l'urbanisme).

**La décision de non-opposition est délivrée sous réserve du droit des tiers :** Elle vérifie la conformité du projet aux règles et servitudes d'urbanisme. Elle ne vérifie pas si le projet respecte les autres réglementations et les règles de droit privé. Toute personne s'estimant lésée par la méconnaissance du droit de propriété ou d'autres dispositions de droit privé peut donc faire valoir ses droits en saisissant les tribunaux civils, même si la déclaration préalable respecte les règles d'urbanisme.

## Document annexe 14

### Cerfa n° 20-3230 - Avis relatif au contrôle de la sécurité



## AVIS

# SÉCURITÉ INCENDIE

Conformément aux dispositions des articles R. 123-18 et 19, R. 123-45 et 46 du Code de la Construction et de l'Habitation, notre établissement répond aux caractéristiques suivantes :

- TYPE : \_\_\_\_\_ CATÉGORIE : \_\_\_\_\_
- EFFECTIF MAXIMAL DU PUBLIC AUTORISÉ : \_\_\_\_\_
- Date de la visite de réception par la commission de sécurité : \_\_\_\_\_
- Date de l'autorisation d'ouverture : \_\_\_\_\_

Vu : *l'autorité ayant délivré  
l'autorisation d'ouverture,*

*Le Chef d'établissement,*

# Document annexe 15

## Cerfa n° 13824\*03 - Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un ERP, valant demande d'approbation d'un Agenda d'accessibilité programmée (Ad'ap)



**Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public (ERP)**  
**Cette demande vaut également demande d'approbation d'un Agenda d'accessibilité programmée (Ad'ap)**

1/4  
**cerfa**  
N° 13824\*03

**pour un seul ERP sur une, deux ou trois années : Oui  Non**   
Articles L. 111-8 et D. 111-19-34 du code de la construction et de l'habitation

Cadres 1 à 3 informations nécessaires à l'instruction de l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public  
Cadre 4 informations nécessaires à la vérification de la conformité aux règles de sécurité et d'accessibilité en application de l'article R. 111-19-17, R. 123-22 du code de la construction et de l'habitation  
Cadre 5 Informations nécessaires à l'instruction des dérogations ou modalités particulières d'application des règles de sécurité ou d'accessibilité  
Cadre 6 informations nécessaires à l'instruction de l'Agenda d'accessibilité programmée  
Cadre 7 engagement du demandeur

<b>Vous pouvez utiliser ce formulaire si :</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- vous souhaitez construire, aménager ou modifier un établissement recevant de public</li><li>- et votre projet n'est soumis ni à un permis de construire ni à un permis d'aménager</li><li>- et le cas échéant, demander l'approbation d'un agenda d'accessibilité programmée (Ad'aP) pour la mise en accessibilité de votre établissement sur une, deux ou trois années</li></ul> <b>Cette demande vous permet d'accomplir les formalités nécessaires</b>	<b>CADRE RÉSERVÉ À L'ADMINISTRATION</b> N° de l'autorisation AT _____ Le cas échéant, n° de la déclaration préalable <sup>1</sup> effectuée au titre du code de l'urbanisme : _____ Date de dépôt en mairie : _____
<b>1 - Identité du demandeur.</b> Le demandeur indiqué dans le cadre ci-dessous sera le titulaire de la future autorisation et, dans le cas d'une co-signature par plusieurs personnes physiques ou morales d'une demande d'approbation d'un Agenda d'accessibilité programmée, le chef de file du suivi du dossier <i>Si la demande est présentée par plusieurs personnes, indiquez leurs coordonnées sur papier libre <sup>(1)</sup></i>	
Vous êtes un particulier      Madame <input type="checkbox"/> Monsieur <input type="checkbox"/> Nom : _____ Prénom : _____ Date de naissance : _____	
Vous êtes une personne morale Raison sociale et dénomination : _____ N° Siret : _____ Représentant de la personne morale : Madame <input type="checkbox"/> Monsieur <input type="checkbox"/> Nom : _____ Prénom : _____ Date de naissance à défaut de N° Siret : _____	
<b>2 - Coordonnées des ou du demandeur(s)</b> <i>Si la demande est présentée par plusieurs personnes, indiquez leurs coordonnées sur papier libre</i>	
Adresse Numéro : _____ Voie : _____ Lieu-dit : _____ Localité : _____ Code postal _____ BP _____ cedex _____ Si le demandeur habite à l'étranger : Pays : _____ Division territoriale : _____ Téléphone fixe : _____ Portable : _____ Indicatif si pays étranger : _____ Courriel : _____ @ _____	

1. Votre projet peut également être soumis au respect de la réglementation de l'urbanisme et nécessiter l'obtention d'une déclaration préalable notamment s'il entraîne un changement de destination du bâtiment, modifie des structures porteuses ou le volume d'une construction existante. Si une déclaration préalable est nécessaire, elle sera instruite en parallèle de la présente autorisation.  
2. Les décisions prises par l'administration seront notifiées au demandeur indiqué ci-dessus. Une copie des décisions concernant les autorisations de travaux sera adressée aux autres demandeurs, lesquels seront co-titulaires de l'autorisation.





## Document annexe 17

# Cerfa n° 51190 # 04 - Notice d'information pour les demande de permis de Construire, permis d'aménager, permis de démolir et déclaration préalable



## Notice d'information pour les demandes de permis de construire, permis d'aménager, permis de démolir et déclaration préalable

1/2

 N° 51190#04

Articles L.421-1 et suivants ; R.421-1 et suivants du code de l'urbanisme

### 1. Quel formulaire devez-vous utiliser pour être autorisé à réaliser votre projet ?

Il existe trois permis :

- le permis de construire ;
- le permis d'aménager ;
- le permis de démolir.

Certains travaux et aménagements doivent simplement être précédés d'une **déclaration préalable**.

Enfin, des travaux et aménagements ne sont soumis à aucune formalité au titre du code de l'urbanisme. Ils doivent cependant respecter les règles d'urbanisme.

C'est la nature, l'importance et la localisation de votre projet qui déterminent le type de formalité auquel il doit être soumis et le formulaire que vous devez utiliser. Une notice explicative détaillée est disponible sur le site officiel de l'administration française (<http://www.service-public.fr>). Elle vous aidera à déterminer à quelle procédure est soumis votre projet.

Le permis d'aménager et le permis de construire font l'objet d'un formulaire commun. Les renseignements à fournir et les pièces à joindre à la demande sont différents en fonction de la nature du projet.

Si votre projet comprend à la fois des aménagements, des constructions et des démolitions, vous pouvez choisir de demander un seul permis et utiliser un seul formulaire.

■ **Le formulaire de demande de permis d'aménager et de construire** peut être utilisé pour tous types de travaux ou d'aménagements.

Si votre projet nécessite en plus d'effectuer des démolitions soumises à permis de démolir et/ou des constructions, vous pouvez en faire la demande avec ce formulaire.

**Attention** : les pièces à joindre seront différentes en fonction de la nature du projet.

■ **Le formulaire de demande de permis de construire pour une maison individuelle** doit être utilisé pour les projets de construction d'une maison individuelle d'habitation et de ses annexes (garages,...) ou pour tous travaux sur une maison individuelle existante.

Si votre projet nécessite en plus d'effectuer des démolitions soumises à permis de démolir, vous pouvez en faire la demande avec ce formulaire.

■ **Le formulaire de permis de démolir** doit être utilisé pour les projets de démolition totale ou partielle d'une construction protégée ou située dans un secteur protégé.

Lorsque ces démolitions dépendent d'un projet de construction ou d'aménagement, le formulaire de demande de permis d'aménager et de construire ainsi que celui de la déclaration préalable permettent également de demander l'autorisation de démolir.

■ **Le formulaire de déclaration préalable** doit être utilisé pour déclarer des aménagements, des constructions ou des travaux non soumis à permis.

Lorsque votre projet concerne une maison individuelle existante, vous devez utiliser le formulaire de déclaration préalable à la réalisation de constructions et travaux non soumis à permis de construire portant sur une maison individuelle et/ou ses annexes.


Lorsque votre projet concerne la création d'un lotissement non soumis à permis d'aménager ou une division foncière soumise à contrôle par la commune, vous devez utiliser le formulaire de déclaration préalable pour les lotissements et autres divisions foncières non soumis à permis d'aménager.

Si votre projet nécessite en plus d'effectuer des démolitions soumises à permis de démolir, vous pouvez en faire la demande avec ce formulaire.

**Cerfa n° 51191#04 - Notice d'information pour la déclaration des éléments nécessaires au calcul des impositions**



**Notice d'information  
pour la déclaration des éléments  
nécessaires au calcul des impositions**

1/2  
  
N° 51191#04

**1 - Renseignements concernant les constructions ou les aménagements**

**1.1 - Quelle que soit la construction, la ligne doit être remplie. S'il n'y a pas de surface créée, indiquez 0 ou néant. Par surface créée, on entend toute nouvelle surface construite.**

**1.2 - Destination des constructions et tableau des surfaces taxables**

Remplissez ce cadre seulement si les surfaces créées ou existantes correspondent aux définitions.

(1) Surface taxable de la construction : cette surface est utilisée pour calculer la taxe d'aménagement. Elle correspond au calcul défini à l'article R. 331-7 du code de l'urbanisme. Vous pouvez consulter la fiche de calcul annexée.

Article R. 331-7 – La surface de plancher de la construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau clos et couvert, calculée à partir du nu intérieur des façades après déduction :

- a) Des surfaces correspondant à l'épaisseur des murs entourant les embrasures des portes et fenêtres donnant sur l'extérieur
- b) Des vides et des trémies afférents aux escaliers et ascenseurs ;
- c) Des surfaces de plancher sous une hauteur de plafond inférieure ou égale à 1,80m.

Chaque renvoi (1) indique que la surface est calculée en fonction de cette définition.

Les surfaces démolies ne sont pas déduites de la surface taxable totale créée.

**N.B. :** La superficie du bassin d'une piscine ne constitue pas une superficie de plancher. Cette superficie doit être déduite de la surface de la construction et devra être déclarée sur la ligne intitulée : «Superficie du bassin intérieur ou extérieur de la piscine».

**1.2.1 - Création de locaux destinés à l'habitation**

**Locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes, locaux à usage d'habitation secondaire et leurs annexes**

Sont considérées comme des locaux à usage d'habitation, les résidences démontables définies à l'article R. 111-51 du code de l'urbanisme (yourtes, ...).

(2) Sont considérées comme annexes : les celliers en rez-de-chaussée, les appentis, les remises, les bûchers, les ateliers familiaux, les abris de jardin, le local de la piscine, les espaces intérieurs réservés au stationnement des véhicules (2 bis).

(2 bis) Les emplacements de stationnement clos et couverts comprennent les espaces intérieurs réservés au stationnement des véhicules, c'est-à-dire l'emplacement du stationnement, la voie de circulation pour y accéder et les voies de manœuvre. (Exemples : garages indépendants ou non, parkings en sous-sol)

(3) Vous édifiez des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes et ne bénéficiez pas d'un financement aidé de l'Etat, mentionnez le nombre de logements réalisés et la surface créée.

(4) Vous édifiez des logements très sociaux à usage d'habitation principale et leurs annexes à l'aide d'un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI) ou vous réalisez des LLTS (logements locatifs très sociaux) dans les DOM, mentionnez le nombre de logements réalisés et la surface créée.

(5) Vous édifiez des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes à l'aide d'un prêt à taux zéro plus (PTZ+), mentionnez le nombre de logements réalisés et la surface créée.

(6) Vous édifiez des logements locatifs sociaux à usage d'habitation principale et leurs annexes aidés par l'État, notamment à l'aide d'un prêt locatif à usage social (PLUS), d'un prêt locatif social (PLS), ou des logements en location-accession à usage d'habitation principale et leurs annexes à l'aide d'un prêt social location-accession (PSLA), mentionnez le nombre de logements réalisés et la surface créée. Si vous réalisez dans les DOM des logements locatifs sociaux (LLS) ou des logements évolutifs sociaux (LES), mentionnez le nombre de logements réalisés et la surface créée.

Sont assimilés à ces logements :

- les logements de « l'association foncière logements » en quartier ANRU,
- les logements financés avec une aide de l'ANRU,
- les logements en accession à la propriété des personnes physiques situés dans les quartiers ANRU ou à moins de 300 mètres.

**Locaux à usage d'hébergement**

(7) Il s'agit essentiellement des hébergements aidés suivants : centres d'hébergement et de réinsertion sociale et hébergements d'urgence.

Mentionnez les surfaces qui bénéficient de l'aide accordée pour la construction.

**1.2.2 - Extension de locaux existants destinés à l'habitation**

(8) Si vous réalisez une extension de votre habitation principale, un bâtiment annexe à cette habitation ou un garage clos et couvert, indiquez les surfaces créées par le projet dans le tableau 1.2.1 et précisez s'il y a lieu, le prêt dont vous bénéficiez pour réaliser cette opération.

Indiquez la surface actuelle de votre habitation à la ligne « Quelle est la surface existante conservée ?

N'est pas considérée comme une extension, la transformation d'un garage ou d'un comble en pièce habitable.

Si l'extension concerne des logements destinés à l'habitat principal dans un bâtiment collectif, précisez le nombre total de logements de ce collectif.

**1.2.3 - Création ou extension de locaux non destinés à l'habitation**

(9) Précisez le nombre de commerces de détail dont la surface de vente est inférieure à 400 m<sup>2</sup>. Indiquez ensuite la somme totale des surfaces, y compris celles annexées aux surfaces de vente (réserves,...).

(10) Sont considérés comme « entrepôts et hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale et non ouverts au public », les locaux servant au stockage de biens ou de marchandises ou constituant des réserves pour les surfaces commerciales.

(11) Exploitations agricoles : indiquez les surfaces correspondant aux locaux décrits. Ne sont pas inclus dans ces surfaces

## Document annexe 19

### Modèles de formulations des avis favorables et défavorables motivés

#### FORMULATIONS DES AVIS FAVORABLES

##### Etudes :

**Avis Favorable à la poursuite de l'exploitation**, dans le cadre de cette étude.

**Avis Favorable à la délivrance du PC. n°-----**, dans le cadre de cette étude.

**Avis Favorable à la délivrance du certificat de conformité** relatif au PC n°----- pris en application de l'article L.421-6 du code de l'urbanisme, dans le cadre de cette étude.

**Avis Favorable à la réalisation des travaux relatifs à l'A.T. n°-----**, dans le cadre de cette étude.

**Avis Favorable aux aménagements provisoires prévus pour la manifestation** dénommée «----- », dans le cadre de cette étude.

##### Visites :

**Avis Favorable à la poursuite de l'exploitation** dans le cadre **de cette visite** périodique, de contrôle ou inopinée.

**Avis Favorable à l'ouverture au public**, dans le cadre **de cette visite** de réception de travaux relatifs à l'AT n° ---- ou au PC n°----- ou à l'Autorisation de Travaux n°-----, concernant-----.

**Avis Favorable à la délivrance du Certificat de Conformité** relatif au PC n°. ----- pris en application de l'article R 460-3 du Code de l'Urbanisme, dans le cadre de cette visite.

#### FORMULATIONS DES AVIS DEFAVORABLES

##### Etudes :

**Avis Défavorable à la poursuite de l'exploitation**, dans le cadre **de cette étude**, avec le(s) motivation(s) suivante(s) :

**Avis Défavorable à la délivrance du PC. n° -----**, dans le cadre **de cette étude**, avec le(s) motivation(s) suivante(s) :

**Avis Défavorable à la délivrance du certificat de conformité** relatif au PC n° ----- pris en application de l'article L.421-6 du code de l'urbanisme, dans le cadre **de cette étude**, avec le(s) motivation(s) suivante(s) :

**Avis Défavorable à la réalisation des travaux relatifs à l'A.T. n° -----**, dans le cadre **de cette étude**, avec le(s) motivation(s) suivante(s) :

**Avis Défavorable aux aménagements prévus pour la manifestation** « ----- », dans le cadre **de cette étude**, avec le(s) motivation(s) suivante(s) :

## Visites :

**Avis Défavorable à la poursuite de l'exploitation**, dans le cadre de cette visite périodique, de contrôle ou inopinée, avec le(s) motivation(s) suivante(s) :

**Avis Défavorable à l'ouverture au public**, dans le cadre de cette visite de réception de travaux relatifs à l'AT n° ---- ou au PC n°----- concernant-----, avec le(s) motivation(s) suivante(s)

**Avis Défavorable sur le niveau de sécurité des locaux concernés par l'A.T n°-----, ou le PC n°----**, dans le cadre de cette visite qui concerne des locaux non accessibles au public), avec le(s) motivation(s) suivante(s) :

\*\*\*\*\*

## EXEMPLES DES MOTIVATIONS DES AVIS DEFAVORABLES

⇒ **Non-respect de l'article R.123-10 du code de la construction et de l'habitation :**

\* L'installation de gaz vérifiée, ne présente pas des garanties de sécurité.

*Dangers graves et imminents avec risques d'éclosion d'un incendie et d'explosion.*

⇒ **Non-respect de l'article R.123-22 du code de la construction et de l'habitation :**

\* Travaux d'aménagement avec un changement d'enseigne réalisés sans avis de la commission de sécurité.

*Risques d'éclosion d'un incendie et risques pour la sauvegarde des personnes et la protection des biens.*

⇒ **Non-respect de l'article R.123-7 du code de la construction et de l'habitation :**

\* Les dégagements ne sont pas proportionnés au nombre de personnes reçues.

*Risques pour la sauvegarde des personnes.*

⇒ **Non-respect des articles R.123-10 et 11 du code de la construction et de l'habitation :**

\* Les installations électriques, de gaz et d'extraction de la cuisine vérifiées, ne présentent pas garanties de bon fonctionnement,

\* Absence d'un dispositif permettant d'alerter des secours.

*Risques d'éclosion d'un incendie et de retard des secours.*

⇒ **Non-respect de l'article R.123-8,10 et 11 du code de la construction et de l'habitation :**

\* Les installations électriques vérifiées ne présentent pas des garanties de sécurité et de bon fonctionnement,

\* Absence d'un équipement d'alarme et d'un éclairage de sécurité.

*Risques d'éclosion d'un incendie et risques pour la sauvegarde des personnes et la protection des biens. L'intervention des secours ne sera pas facilitée.*

⇒ **Non-respect des articles R123-10 et 11 du code de la construction et de l'habitation :**

\* Les installations électriques et le SSI vérifiés ne présentent pas des garanties de bon fonctionnement.

*Risques pour la sauvegarde des personnes et la protection des biens.*

⇒ **Non-respect des articles R123-10 et 11 du code de la construction et de l'habitation :**

\* Absence de vérifications des installations techniques et d'un report d'alarme.

*Risques d'éclosion d'un incendie, de retard des secours et risques pour la sauvegarde des personnes et la protection des biens.*

⇒ **Non-respect des articles R.123-10 et 11 du code de la construction et de l'habitation :**

- \* Absence de vérifications des installations techniques,
- \* Absence d'une personne présente et responsable,
- \* Absence d'un équipement d'alarme.

*Risques d'éclosion d'un incendie et risques pour la sauvegarde des personnes et la protection des biens.*

⇒ **Non-respect de l'article R.123-10 et 22 du code de la construction et de l'habitation :**

- \* Travaux d'aménagement réalisés sans avis de la Commission de Sécurité,
- \* Installations électriques dangereuses.

*Dangers graves d'éclosion d'un incendie et risques pour la sauvegarde des personnes.*

⇒ **Non-respect de l'article R.123-6 du code de la construction et de l'habitation :**

- \* Observations concernant l'isolement par rapport aux tiers et l'isolement des locaux à risques.

*Risques pour la protection des biens.*

⇒ **Non-respect des articles R.123-6, 10, 11 et 51 du code de la construction et de l'habitation :**

- \* Observations concernant l'isolement par rapport aux tiers,
- \* Absence de vérification des installations électriques,
- \* Absence de registre de sécurité,
- \* Absence d'affichage des plans et des consignes de sécurité,
- \* Absence d'un équipement d'alarme, d'un dispositif permettant d'alerter les secours et d'une personne responsable et formée présente sur place.

*Risques d'éclosion d'un incendie et risques pour la sauvegarde des personnes et la protection des biens. L'intervention des secours ne sera pas facilitée.*

⇒ **Non-respect des articles R.123-6 et 7 du code de la construction et de l'habitation :**

- \* Dégagements insuffisants par rapport aux effectifs reçus,
- \* Observations concernant l'isolement par rapport aux tiers inférieurs (magasins) et latéral (toiture dominée par une habitation).

*Risques pour la sauvegarde des personnes et la protection des biens.*

⇒ **Non-respect des articles R.123-10 et 11 du code de la construction et de l'habitation :**

- \* Absence d'un dispositif permettant d'alerter des secours,
- \* Absence de garantie de bon fonctionnement du SSI qui n'est pas vérifié par une personne ou un organisme agréé.

*Risques pour la sauvegarde des personnes, la protection des biens et de retard des secours.*

## Document annexe 20

### Courrier de l'AMF au Ministre de l'Intérieur



Paris, le 21 juillet 2016

Monsieur le Ministre,

De nombreux maires ont saisi l'AMF pour faire part de leurs préoccupations suite à l'attentat perpétré à Nice le 14 juillet et exprimer leur crainte d'un transfert de responsabilité de l'Etat vers les maires dans le domaine de la sécurité.

Les maires de France agissent au quotidien pour assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique.

Pour autant, conformément à la législation, la sécurité et l'ordre public relèvent de l'Etat ; les maires y contribuent, à ses côtés, dans la limite de leur compétence.

Dans les circonstances exceptionnelles que nous vivons, ils attendent de l'Etat qu'il communique avec eux plus étroitement sur l'état de la menace connue et les risques potentiels.

La prorogation de l'état d'urgence suppose de surcroît que l'Etat les accompagne et les conseille dans la détermination de la posture de sécurité la mieux adaptée à l'actualité et au contexte local.

Il est en effet fondamental que l'Etat, en liaison avec les maires, assure sa mission régaliennne de sécurité et mobilise les effectifs nécessaires à la protection des populations, que ce soit notamment lors des festivals, des concerts ou sur les plages, comme nous vous le rappelions récemment.

Monsieur Bernard CAZENEUVE  
Ministre de l'Intérieur  
Place Beauvau  
75800 PARIS

Reconnue d'utilité publique par décret du 20 Juin 1933  
41, quai d'Orsay / 75343 Paris cedex 07 / Tél. 01 44 18 14 14 / Fax 01 44 18 14 15 / [www.amf.asso.fr](http://www.amf.asso.fr)  
Toute la correspondance doit être adressée à Monsieur Le Président de l'AMF

La relation maire-préfet, dans leurs attributions et responsabilités respectives, trouve alors tout son sens et doit permettre d'adopter des dispositifs en cohérence avec les situations locales.

Ceci est d'autant plus vrai pour les quelques 4000 communes dotées d'une police municipale où la complémentarité avec les forces de sécurité de l'Etat est à poursuivre et amplifier. De nombreux maires ont effectivement signé avec le préfet et les forces de sécurité de l'Etat des conventions de coordination pour leur police municipale, dans le respect des compétences de chacun.

Suite à la réunion tenue avec vous le 26 janvier 2015, l'AMF avait salué les avancées substantielles sur le renforcement de la sécurité des policiers municipaux et la modernisation de leurs équipements. Au vu de la menace durable à laquelle doit faire face notre pays, ces dispositions méritent d'être pérennisées.

Les attentats que notre pays a subis confirment malheureusement que les actes terroristes peuvent toucher tout point du territoire. L'équité de traitement entre les collectivités, urbaines comme rurales, est plus que jamais nécessaire.

Concernant plus spécifiquement la prévention de la radicalisation, alors que le nombre des cas de radicalisation continue d'augmenter, faisant fi de toute délimitation géographique, socio-culturelle, d'âge ou de sexe, les élus peuvent œuvrer concrètement dans le recueil d'informations sur les risques et les menaces mais également pour la protection des valeurs qui fondent notre République.

Lors du Rassemblement exceptionnel des maires de France du 18 novembre 2015 déjà, nous avons notamment indiqué au Président de la République, au Premier ministre et à vous-même l'engagement des maires pour agir aux côtés de l'Etat pour la prévention de la radicalisation.

La convention de partenariat, signée le 19 mai dernier entre l'AMF et l'Etat, doit permettre de mieux associer les maires et les présidents d'intercommunalité de France aux actions menées dans les territoires.

Nous vous réaffirmons aujourd'hui avec conviction la détermination de l'AMF et des collectivités qu'elle représente à agir concrètement et résolument sur ce sujet, comme nous l'avons dit avec force dès l'attentat commis contre Charlie Hebdo.

Par ailleurs, constatant que les actes terroristes visent notamment à toucher les symboles de notre République, les maires, en tant qu'agents de l'Etat, mériteraient une attention spécifique et l'adaptation de notre droit pour une meilleure sécurisation des mairies pourrait être envisagée.


L'AMF souligne l'engagement exemplaire des forces de sécurité, de secours et de santé et est consciente de leur forte mise à contribution depuis 2015.

Elle souhaite toutefois recevoir toutes les garanties sur la poursuite de l'implication des forces de l'Etat et sur les modalités de coopération entre les préfets et les maires et vous demande quelles sont les dernières instructions qui ont été données en ce sens.

Nous savons que vous saurez accorder toute votre attention aux préoccupations des élus et vous en remercions par avance.


Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

*Cordialement.*

  
André LAIGNÉL  
1er Vice président délégué

*Bien cordialement.*

François BAROIN  
Président





## Document annexe 21

### Réponse du Ministre de l'Intérieur au Président de l'AMF



*Le Ministre*

Paris, le **28 JUIL. 2016**

Monsieur le Président,

Par courrier du 21 juillet 2016, vous avez appelé mon attention sur les préoccupations des maires en ce qui concerne la sécurité et la protection de nos concitoyens, notamment face à la menace terroriste à laquelle est confronté notre pays actuellement.

Je veux tout d'abord insister sur la responsabilité de l'Etat dans l'exercice de cette mission régalienne qu'il assure en mobilisant des moyens particulièrement importants.

Mais je veux également rappeler que les maires, dans la limite de leurs compétences, et avec les moyens dont ils sont dotés, doivent également participer au renforcement de la sécurité de nos concitoyens.

Vous connaissez l'engagement des services de police et de gendarmerie dans la lutte quotidienne contre toutes les formes de délinquance qui affectent les communes, et je veux saluer en cet instant leur mobilisation. Dans ce domaine, les nombreux partenariats qui se sont établis entre les autorités locales de l'Etat sous la direction des préfets, des maires et de leurs collaborateurs sont indispensables et fructueux.

C'est pourquoi je donne régulièrement des instructions aux préfets pour qu'ils soient vos interlocuteurs au quotidien pour améliorer sans cesse les dispositifs et les plans de lutte contre toutes les formes de délinquance.

*Monsieur François BAROIN  
Président de l'Association des Maires de France  
41 quai d'Orsay  
75343 Paris cedex 07*

Ainsi, par télégramme du 17 juillet 2016 –dont je joins une copie en annexe- j'ai précisé dans quelles conditions les préfets doivent prendre en compte la sécurité des grands rassemblements, nombreux en cette période estivale.

Après évaluation de la menace et analyse des vulnérabilités qui peuvent concerner ces rassemblements, il leur appartient d'assurer une concertation avec les organisateurs des événements, les responsables de sites et les maires concernés, afin de mettre en place les dispositifs de sécurité adaptés aux circonstances. Ces concertations doivent faire l'objet de réunions formelles aboutissant à l'élaboration de plans de sécurité articulant, entre autres, la présence des forces de sécurité intérieure évaluées à un niveau adéquat avec celles des polices municipales et de la sécurité privée mise en place par les organisateurs. Cette instruction vise également les mesures à prendre pour la sécurisation des lieux touristiques particulièrement fréquentés.

Pour renforcer la sécurité de ces grands rassemblements, j'ai également demandé aux préfets d'assurer leurs pouvoirs de réglementation et d'inviter les maires à exercer les leurs en matière de police administrative.

Cette coopération entre les maires et les services de l'Etat, je veux également la renforcer dans le combat contre la menace terroriste.

L'Etat s'est engagé dans ce combat en mettant en œuvre une stratégie de lutte globale, déterminée et inflexible contre le fléau du terrorisme.

Il l'a d'abord fait en augmentant les effectifs des forces de sécurité : 9 000 emplois de policiers et de gendarmes ont été recréés sur l'ensemble du quinquennat, quand 12 500 avaient été supprimés entre 2007 et 2012.

Les schémas d'intervention des forces de sécurité ont été révisés pour améliorer la réactivité dans leur engagement sur l'ensemble du territoire national.

L'équipement et l'armement des primo-intervenants, policiers des BAC et gendarmes des PSIG, ont été modernisés. Cela a été rendu possible par une augmentation de 17% des crédits de fonctionnement des forces de sécurité intérieure au cours des derniers exercices budgétaires.

Les services de renseignement ont été réformés par la création de la DGSI, du SCRT et d'un Etat-Major opérationnel de Prévention du Terrorisme qui coordonne la politique de prévention de la radicalisation et contrôle la qualité du suivi des individus radicalisés. Le Fichier de Signalement des Personnes Radicalisées à caractère Terroriste, créé en 2015, permet d'assurer un suivi permanent de 12 000 individus radicalisés ou en voie de l'être.

Pour mener ce combat contre le terrorisme, le Gouvernement a également demandé au Parlement d'adapter nos outils juridiques.

Dès décembre 2012, dans le contexte particulier résultant de l'engagement de nombreux jeunes Français sur le théâtre d'opérations terroristes, une première loi anti-terroriste a été adoptée, celle-ci permettant de juger les ressortissants français qui avaient pu commettre des actions à l'étranger. Une seconde loi a été votée en 2014, créant l'interdiction de sortie du territoire et l'interdiction administrative du territoire.

En juillet 2015, la loi sur le renseignement est venue proposer un cadre, des pouvoirs et des techniques aux services de renseignement. Enfin, la loi du 3 juin 2016 a mis à disposition des enquêteurs au stade de l'enquête préliminaire, des moyens qui, hier encore, étaient réservés à l'information judiciaire.

L'Etat agit donc sur tous les fronts.

Il continuera à le faire, car les attentats récents montrent que le terrorisme peut frapper n'importe qui, n'importe où, et n'importe quand.

Dans ce combat implacable, l'Etat veut renforcer le partenariat avec les maires, dans le prolongement de ce qui est déjà engagé.

Ainsi, en janvier 2015, j'ai été amené à prendre des mesures importantes dans le cadre du renforcement des polices municipales, s'agissant notamment de la mise à disposition d'armes pour les municipalités ayant décidé d'armer leur police municipale, de la participation au financement de gilets pare-balles et au financement de postes de radio dans le cadre de l'interopérabilité des réseaux radio. Tout récemment encore, une instruction du 23 juillet 2016 recommande aux préfets d'accorder les autorisations d'armement des polices municipales dès lors que les conditions formelles sont remplies, le critère des circonstances locales n'étant plus déterminant.

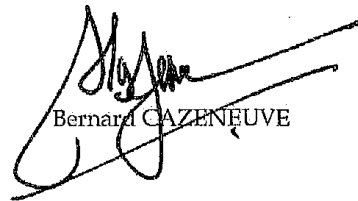
S'agissant enfin de la prévention de la radicalisation, les communes et les intercommunalités ont vocation à jouer un rôle majeur dans la détection et la prise en charge de jeunes en voie de radicalisation. La convention signée entre l'AMF et l'Etat le 19 mai 2016, encourage d'ailleurs une meilleure articulation entre les cellules de suivi et les instances de pilotage de la politique de la ville et de prévention de la délinquance.

La mobilisation des services municipaux pour accompagner et resocialiser les individus radicalisés revêt une très grande importance, de même que leur rôle dans la détection des situations à risques. La mise en place de centre de déradicalisation au plan local peut également constituer un élément déterminant dans la lutte menée au quotidien contre ce phénomène.

Je veux vous assurer que l'Etat, et le ministère de l'Intérieur notamment, continueront de mener une action acharnée pour protéger nos concitoyens au quotidien. Les maires de France doivent prendre toute leur part dans ce combat quotidien. Ils peuvent compter sur l'engagement sans faille du ministère de l'intérieur à leurs côtés.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*J'espère à vous.*

  
Bernard CAZENEUVE



## SOURCES TEXTUELLES

### Codes

- Code des Assurances, version consolidée au 29 avril 2017.
- Code Civil, version consolidée au 2 mars 2017.
- Code de la Construction et de l'Habitation, notamment le chapitre III du titre II du livre 1<sup>er</sup>, articles R 123.1 à 123.55, version consolidée au 23 avril 2017.
- Code la sécurité intérieure, version consolidée 6 mai 2017.
- Code de l'Environnement, version consolidée au 7 mai 2017.
- Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), version consolidée au 29 avril 2017.
- Code du Patrimoine, version consolidée au 5 mai 2017.
- Code Pénal, version consolidée au 9 avril 2017.
- Code de l'Urbanisme, version consolidée au 28 avril 2017

### Lois

- Loi n° 78-12 du 04 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, dite loi « Spinetta », Journal officiel du 5 janvier 1978, p. 188.
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Journal officiel du 3 mars 1982, p. 730.
- Loi n° 83-629 du 12 juillet 1983 règlementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, Journal officiel du 13 juillet 1983, p. 2155.
- Loi MOP n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifié le 1<sup>er</sup> décembre 1988 par la loi n°88-1093 relative à la maîtrise d'ouvrage public et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, Journal officiel du 13 juillet 1985, p. 7914.
- Loi n° 87-562 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, loi dite « de sécurité civile » reprise par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile, Journal officiel du 23 juillet 1987, p. 8200.
- Loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public, Journal officiel n° 167 du 19 juillet 1991, p. 9531.
- Loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, Journal officiel n° 163 du 16 juillet 1992, p. 9515.
- Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, Journal Officiel n° 0003 du 4 janvier 1993, p. 215.

- Loi n° 95.73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité Journal officiel n° 0020 du 24 janvier 1995, p. 1249.
- Loi n° 96.369 du 3 mai 1996 relative aux Services d'Incendie et de Secours, Journal officiel n° 105 du 4 mai 1996, p. 6728.
- Loi n° 99-198 du 18 mars 1999 relative à l'organisation de spectacles, Journal officiel n° 66 du 19 mars 1999, p. 4047.
- Loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 ou loi Fauchon tendant à préciser la définition des délits non intentionnels, Journal officiel n° 159 du 11 juillet 2000, p. 10484, texte n° 7.
- Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, Journal officiel n° 75 du 29 mars 2003 P. 5568.
- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, Journal officiel n° 190 du 17 août 2004, p. 14626, texte n° 3.
- Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Journal officiel n° 190 du 17 août 2004, p. 14545
- Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 dite « Loi Handicap » pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal officiel n°36 du 12 février 2005, p. 2353, texte n° 1.
- Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, le code de l'urbanisme, Journal officiel n° 0056 du 7 mars 2007, p. 4297.
- Loi n° 2008-136 du 13 février 2008 relative à la sécurité des manèges, machines et installations pour les fêtes foraines ou parcs d'attractions, Journal officiel n° 0039 du 15 février 2008, p. 2778, texte n° 8.
- Loi Grenelle I, ou loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, Journal Officiel n° 0179 du 5 août 2009, p. 13031, texte n° 2.
- Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, Journal Officiel n° 0058 du 10 mars 2010, p. 4759, texte n° 2.
- Loi Grenelle II, ou loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement<sup>1</sup> (parfois appelée Loi ENE), Journal Officiel n° 0160 du 13 juillet 2010, P. 12905, texte n° 1.
- Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, Journal officiel n° 0263 du 13 novembre 2013, p. 18407, texte n° 1.
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPAM ou loi MAPTAM, Journal officiel n° 0023 du 28 janvier 2014, p. 1562 texte n° 3.

## Décrets

- Décret-loi du 12 novembre 1938 et dont les dispositions sont décrites dans le décret n° 73-1007 du 31 octobre 1973 codifié dans le CCH aux articles législatifs L123-1 et L123-2 et aux articles réglementaires R123-1 à R123-55 et R152-4 et R152-5.
- Décret du 7 février 1941, Recueil des actes de la Préfecture, relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments ou locaux recevant du public.
- Décret n° 54-856 du 13 août 1954 modifié par le décret n° 55-1216 du 13 septembre 1955 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, Journal officiel du 2 septembre 1954, p. 8505.
- Décret n° 73-1007 du 13 octobre 1973 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public, p. 11763 abrogé puis codifié sous les numéros R123-1 à R123-55 du code de la construction et de l'habitation.
- Décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé Journal officiel du 1 décembre 1993, p. 16603.
- Décret n° 95-260 du 8 mars 1995, modifié par le décret n° 97.645 du 31 mai 1997 relatif aux Commissions Consultatives Départementales des Sécurité et d'Accessibilité, Journal officiel du 10 mars 1995, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.
- Décret n° 97-645 du 31 mai 1997 modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 126, 1 juin 1997, p. 8690.
- Décret n° 97-646 du 31 mai 1997 relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles à but lucratif, Journal officiel n° 126, 1 juin 1997, p. 8692.
- Décret no 98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives, Journal officiel n° 280 du 3 décembre 1998, p. 18214.
- Décret n° 2002-887 du 3 mai 2002 pris pour l'application de l'article 23-1 de la loi n° 97-73 du 21 janvier 1995 et relatif à certains rassemblements festifs à caractère musical, Journal officiel n° 109 du 7 mai 2002, p. 9027- 9028.
- Décret n° 2004-1141 du 27 octobre 2004 relatif à la sécurité incendie de certains établissements recevant du public, Journal Officiel du 28 octobre 2004, p. 18169.
- Décret n° 2006-165 du 10 février 2006 relatif aux communications radioélectriques des services de secours en opération dans les ouvrages routiers, ferroviaires ou fluviaux ou dans certaines catégories d'établissements recevant du public, modifiant le CCH, Journal officiel n°41 du 17 février 2006, p. 2409, texte n° 3.



- Décret n° 2006-1089 du 30 août 2006 modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 59, 10 mars 1995, p. 3754.
- Décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique, Journal officiel n° 180, 5 août 2007, p. 13143, texte n° 4.
- Décret n° 2011-36 du 10 janvier 2011 rendant obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation, Journal officiel n° 0008, 11 janvier 2011, p. 573, texte n° 8.
- Décret n° 2011-324 du 24 mars 2011 relatif aux études de sécurité publique, Journal officiel n° 0072 du 26 mars 2011, p. 5388.
- Décret n° 2011-807 du 5 juillet 2011 relatif à la transmission des diagnostics de performance énergétique à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Journal officiel n° 0156, 7 juillet 2011, p. 11777, texte n° 7.
- Décret n° 2012-14 du 5 janvier 2012 relatif à l'évaluation des moyens d'aération et à la mesure des polluants effectuées au titre de la surveillance de la qualité de l'air intérieur de certains établissements recevant du public, texte n° 17, Journal officiel n° 0005 du 6 janvier 2006, p. 262.
- Décret n° 2012-312 du 5 mars 2012 du 5 mars 2012 relatif aux manifestations sportives sur les voies publiques ou ouvertes à la circulation publique, Journal officiel n° 0057, 7 mars 2012, p. 4266, texte n° 24.
- Décret n° 2014-446 du 30 avril 2014 portant application de la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création du Conseil National d'Evaluation des normes applicables aux collectivités locales et à leurs établissements publiés, Journal officiel n° 0102 du 2 mai 2014, p. 7578, texte n° 34.
- Décret n° 2014-597 du 6 juin 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'intérieur, Journal officiel n° 0131, 7 juin 2014, p. 9625, texte n° 22.
- Décret n° 2014-1312 du 31 octobre 2014 modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 0255 du 4 novembre 2014, p. 18514, texte n° 37.
- Décret n° 2016-1201 du 5 septembre 2016 relatif à la participation des services de Police et de Gendarmerie nationales aux commissions de sécurité contre les risques d'incendie et panique, Journal officiel n° 0208, 7 septembre 2016, texte n° 28.

## Arrêtés

- Arrêté du 22 décembre 1949 portant création d'un comité d'étude et de classification des matériaux et éléments de construction par rapport au danger d'incendie, Journal officiel du 4 janvier 1950.
- Arrêté du 5 février 1959 portant agrément des laboratoires d'essais sur le comportement au feu des matériaux, Journal Officiel du 14 février 1959, p. 1989.
- Arrêté du 23 mars 1965 modifié portant approbation des règlements de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public, Journal Officiel du 30 mars 1965, p. 2467.
- Arrêté du 04 novembre 1976 modifié le 4 janvier 1978 relatif à la sécurité incendie dans les Etablissements Recevant du Public de la 5<sup>ème</sup> catégorie, Journal officiel du 24 juillet 1979, numéro complémentaire p. 5606.
- Arrêté ministériel du 25 juin 1980 modifié, portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public, Journal Officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire p. 7363.
- Arrêté du 21 juin 1982 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP de types N et O), Journal officiel du 11 août 1982, numéro complémentaire p. 7511.
- Arrêté du 21 avril 1983 relatif à la détermination du degré de résistance au feu des éléments de construction et conditions particulières d'essais des ventilateurs de désenfumage, Journal Officiel n° 178, 2 août 1997, p. 11497.
- Arrêté du 30 juin 1983 modifié portant classification des matériaux de construction et d'aménagement selon leur réaction au feu et définition des méthodes d'essais.
- Arrêté du 23 janvier 1985 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP de type CTS), Journal Officiel du 1er mars 985, p. 2592.
- Arrêté 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation Journal Officiel du 5 mars 1986, p. 3418.
- Arrêté du 9 janvier 1990 relatif aux mesures de sécurité applicables dans les établissements flottants ou bateaux stationnaires et les bateaux en stationnement sur les eaux intérieures recevant du public (ERP de type EF), Journal Officiel n° 11, 13 janvier 1990, p. 555.
- Arrêté du 22 juin 1990 modifié portant approbation des dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les petits Etablissements Recevant du Public classés de la 5<sup>ème</sup> catégorie, Journal Officiel n° 19, 26 août 1990, p. 10408.

- Arrêté du 21 décembre 1993 précisant les modalités techniques d'exécution des éléments de mission de maîtrise d'œuvre confiés par des maîtres d'ouvrages publics à des prestataires de droit privé, Journal Officiel n° 10, 13 janvier 1994, p. 713.
- Arrêté du 10 novembre 1994 portant approbation de dispositions modifiant et complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP type REF), Journal Officiel n° 283, 7 décembre, p. 17322.
- Arrêté du 3 août 1999 relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrages. Journal Officiel n° 211, 11 septembre 1999, p. 13638.
- Arrêté du 14 février 2000 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Journal Officiel n° 68, 21 mars 2000, p. 4367, texte n° 16.
- Arrêté du 19 novembre 2001 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Journal Officiel n° 31, 6 février 2002, p. 2400, texte n° 18.
- Arrêté du 22 mars 2004 relatif à la résistance au feu des produits, éléments de construction et d'ouvrage, Journal Officiel n° 78, 1er avril 2004, p. 6328, texte n° 4.
- Arrêté du 8 novembre 2004 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP). Journal Officiel n° 273, 24 novembre 2004, p. 19870, texte n° 31.
- Arrêté du 25 janvier 2006 fixant le Guide National de Référence relatif à la Prévention, Journal Officiel n° 34, 9 février 2006, p. 2074, texte n° 3.
- Arrêté du 9 mai 2006 portant approbation de dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (parcs de stationnement couverts) (ERP de type PS), Journal Officiel n° 157, 8 juillet 2006, p. 10259, texte n° 4.
- Arrêté du 24 juillet 2006 portant modification des dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public classés dans le deuxième groupe et notamment les petits hôtels, Journal Officiel du 14 août 1980, numéro complémentaire p. 7363.
- Arrêté du 1<sup>er</sup> août 2006 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R 111.19 à R 111.19.3 et R 111.19.6 du code de la construction et de l'habitation, relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées dans des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public lors de leur construction ou de leur création, Journal Officiel n° 195, 24 août 2006, p. 12459, texte n 14.

- Arrêté du 10 novembre 2008 portant définition des références techniques relatives à la continuité des radiocommunications dans les tunnels routiers, ferroviaires et fluviaux pour les services publics qui concourent aux missions de sécurité civile, Journal Officiel n° 0269, 19 novembre 2008, p. 17633, texte n° 15.
- Arrêté du 24 juin 2009 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. Journal Officiel n° 0246, 23 octobre 2009, p. 17718, texte n° 12.
- Arrêté du 24 septembre 2009 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Journal Officiel n° 0246, 23 octobre 2009, p. 17718 texte n° 12.
- Arrêté du 11 décembre 2009 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Journal Officiel n° 0039, 16 février 2010, p. 2872, texte n° 9.
- Arrêté du 18 février 2010 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP de type CTS), Journal Officiel n° 0052 du 3 mars 2010, p. 4337, texte n° 26.
- Arrêté du 24 mai 2010 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Journal Officiel n° 0154, 6 juillet 2010, p. 12248, texte n° 31.
- Arrêté du 30 décembre 2010 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant l'arrêté du 02 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité des Etablissement Recevant du Public et des Immeubles de Grande Hauteur, Journal Officiel n° 0005, 7 janvier 2011, p. 437, texte n° 11.
- Arrêté du 25 octobre 2011 portant approbation des diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits hôtels). Journal Officiel n° 0256, 4 novembre 2011, p. 8570, texte n° 12.
- Arrêté du 30 décembre 2011 concernant les Immeubles de Grande Hauteur et les Immeubles de Très Grande Hauteur, Journal Officiel n° 0015, 18 janvier 2012, p. 946, texte n° 19.
- Arrêté du 17 janvier 2012 modifiant l'arrêté du 25 janvier 2006 modifié fixant le guide national de référence relatif à la prévention, Journal officiel du 25 janvier 2012, texte 11.
- Arrêté du 20 octobre 2014 portant modification du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Journal Officiel du 28 octobre 2014, texte 23.

- Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public. Journal Officiel n° 0288, 13 décembre 2014, p. 20916, texte n° 49.
- Arrêté du 21 juillet 2016 relatif aux modalités d'agrément des organismes visés à l'article R. 338-8 du code de l'éducation, Journal Officiel n° 0174, 28 juillet 2016, texte n° 26.

### **Directives**

- Directive 89/106/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 modifiée par la Directive 93/68/CEE du Conseil du 22 juillet 1993 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction, Journal Officiel de la Communauté Européenne L40 du 11 février 1989 et L220 du 30 août 1993.
- Directive (UE) 2016/798 du Parlement Européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire, Journal Officiel de la Communauté Européenne L 59 du 7 mars 2017, p.41.

### **Règlements**

- Règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public (dispositions générales et commentaires de la commission centrale de sécurité), 21<sup>ème</sup> édition, collection Fransel, 2006.
- Règlement de sécurité contre l'incendie du 23 mars 1965, applicables du 31 mars 1965 au 27 mars 1969.

### **Circulaires**

- Circulaire du 22 juin 1995 du ministère de l'Intérieur relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249, 25 octobre 1995, p. 15575.
- Circulaire du 18 juillet 1966 harmonisation générale de tous les questionnaires et formulaires administratifs, création du centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (*Cerfa*), Journal Officiel du 24 juillet 1966, p. 6355.
- Circulaire du 3 mars 1975 relative aux parcs de stationnement couverts, Journal Officiel du 6 mai 1975, p. 4586.
- Circulaire INTE/88/00157/6 du 20 avril 1988 relative aux grands rassemblements.
- Circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité, Journal officiel n° 249 du 25 octobre 1995, p. 15575.

- Circulaire NOR/INT/D/97.0014C du 25 août 1997 relative au décret n° 97-646 du 31 mai 1997 relatif à la mise en place de services d'ordre par les organisateurs de manifestations sportives, récréatives ou culturelles, à but lucratif.
- Circulaire NOR/INT/E/03/00041/C du 23 avril 2003 concernant la réglementation incendie dans les établissements recevant du public. Fourniture des rapports de vérification technique et visites de sécurité.
- Circulaire UHC/QC1/824 n° 2003-73 et DGS/SD7 n° 2003-589 du 10 décembre 2003 relatives à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis, Non paru au Journal officiel.
- Circulaire NOR/INT/E/05/00052/C du 04 mai 2005 concernant le contrôle des établissements recevant du public de cinquième catégorie comportant des locaux à sommeil, non paru au Journal officiel.
- Circulaire du 24 mai 2006 relative à l'éducation à la responsabilité en milieu scolaire : sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des services de secours, formation aux premiers secours et enseignement des règles générales de sécurité, Journal Officiel n° 163, 16 juillet 2006, p. 10699, texte n° 8.
- Circulaire n° 2007-1 du 6 janvier 2007 relative à la réforme du permis de construire et des autorisations d'urbanisme, texte non paru au journal officiel.
- Circulaire interministérielle n° 2007-53 DGUHC du 30 novembre 2007 relative à l'accessibilité des Etablissements Recevant du Public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation, mai 2008.
- Circulaire ministérielle n° NOR : IOCE110824C du 23 mai 2011 relative à la réalisation des missions de recherche des causes et circonstances d'incendie (RCCI) par les services d'incendie et de secours.
- Circulaire du 3 juin 2011 concernant les sociétés de sécurité privée à pouvoir assurer des missions de sécurité incendie.
- Circulaire interministérielle NOR : IOCE1129866C du 2 novembre 2011, relative à la mise en sécurité des hôtels classés en 5<sup>ème</sup> catégorie des établissements recevant du public, assujettis à l'arrêté du 22 juin 1990 modifié.
- Circulaire du 23 juillet 2012 relative à l'application de l'arrêté du 25 octobre 2011 prescrivant les mesures de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP du type O.
- Circulaire du 12 août 2015 relative à l'exercice des activités de sécurité privée et de sécurité incendie par des agents doublement qualifiés.

### **Instructions et avis**

- Avis du Conseil d'Etat n° 382352 en date du 31 mars 2009 inhérent à la demande relative à la notion d'ERP, au sens de l'article R 123.2 du code de la construction et de l'habitation.
- Avis de la Commission Centrale de Sécurité du 5 novembre 2009 concernant l'installation de panneaux photovoltaïques.

- Avis de la Commission Centrale de Sécurité du 7 février 2013 concernant l'installation de panneaux photovoltaïques.
- Avis de la S/C ERP-IGH en date du 03 décembre 2013, portant sur l'application de l'article O1 de l'arrêté du 25 octobre 2011, PV n° 13.160.14.
- Instruction technique n° 249 relative aux façades, arrêté du 24 mai 2010.

### **Recommandations**

- Recommandation n° 86/666/CEE du Conseil, du 22 décembre 1986 concernant la sécurité des hôtels existants contre les risques d'incendie. Journal officiel L 384 du 31 décembre 1986.
- Directive 95/16/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 1995, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ascenseurs, Journal officiel n° L 213 du 07 septembre 1995, p. 0001 à 0031.

### **Rapports**

- « Étude n° 2003-4879 commanditée par la Commission européenne visant à dresser un inventaire des systèmes de garanties de l'État dans 31 pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, République slovaque, Roumanie, Royaume Uni, Slovénie, Suède et Suisse », réunion des Musées Nationaux Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC), Paris, 2003.
- Etude de la prise en compte de la toxicité des fumées en cas d'incendie, groupe de travail du Comité d'Etudes et Classification des Matériaux vis-à-vis de l'incendie, rapport final, février 2010.
- Guide de la responsabilité du maire, Association des Maires de France (3<sup>ème</sup> édition), collection Berger-Levrault, 1999.
- Guide méthodologique sur « la conduite du retour d'expérience, éléments techniques et opérationnels » de juillet 2006.
- Guide des études de sûreté et de sécurité dans les opérations d'urbanisme, d'aménagement et de construction. La Documentation Française, 2007.
- Rapport sur la prévention du risque dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, ministère de l'Intérieur, Inspection Générale de l'Administration et Inspection Générale des Affaires Sociales, juin 2014.
- Rapport sur la prévention du risque incendie dans les Etablissements recevant du public et les Immeubles de grande hauteur, ministère de l'Intérieur, Inspection Générale de l'Administration n° 014-047/13-083 bis/01 et Ministère des Affaires Sociales, Direction Générale des Affaires Sociales n° 2013-172R, juin 2014.

- Rapport d'information de monsieur Robert Badinter, fait au nom de la Commission des Affaires Européennes, n° 246, 2008-2009, 4 mars 2009.
- La défense française, réflexions sociales et politique, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Ministère de la Défense.

### **Décisions de justice**

- Cour d'Appel Administrative de Bastia du 13 décembre 1995, stade de Furiani.
- Cour d'Appel administrative de Bordeaux arrêt n° 96BX01453 du 18 novembre 1999.
- Cour d'Appel Administrative de Douai du 27 février 2001 n° 99DA01380, Commune de Beauvais.
- Cour Administrative d'Appel de Versailles du 3 avril 2007, arrêt n° 04VE01793.
- Cour Administrative d'Appel de Lyon, Arrêt du 28 novembre 2006, n° 02LY01585.
- Cour d'Appel administrative de Nancy du 16 avril 2007 affaire Abourzaili c/ Ministère de l'Intérieur n° 05NC00773.
- Cour d'Appel administrative de Paris chambre n° 18C du 30 octobre 2008 n° 08/07174.
- Cour d'Appel d'Aix en Provence, 7<sup>ème</sup> Chambre Correctionnelle du 25 mai 2009, affaire de la maternité du Centre Hospitalier d'Arles.
- Cour d'Appel Administrative de Douai, Arrêt du 27 février 2010, n° 99DA1380.
- Cour Administrative d'Appel de Marseille le 15 octobre 2010 arrêt n° 10MA02466.
- Cour de Cassation, Chambre criminelle, incendie du Cinq-Sept du 14 mars 1974, Journal Officiel du 8 juin 1974.
- Cour de Cassation, Chambre criminelle du 2 mars 1994 publié au Bulletin n° 93-82.580.
- Cour de Cassation, Chambre criminelle du 29 juin 1999, n° 98-81-413, affaire Chaîne thermal : thermes de Barbotan bulletin criminel 1999 n° 163, p. 452.
- Cour de Cassation, 3<sup>ème</sup> Chambre civile, 26 janvier 2011, n° 09-69.899 n° 99 FS-P+B, AJ 2935.
- Cour de cassation 3<sup>ème</sup> chambre civile n° 11-27792, 30 janvier 2013.
- Conseil d'Etat, 8 août 1919, arrêté Labonne.
- Conseil d'Etat du 27 novembre 1971 affaire Bertanic.
- Conseil d'Etat Section du 7 mars 1980 n° 03473, affaire SARL « Cinq-Sept » et autres à Saint Laurent du Pont n° 03473, jurisprudence publiée au recueil Lebon.
- Conseil d'Etat du 9 mars 1983, affaire société Sogeparc-Paris.
- Conseil d'Etat, 21 avril 1982, affaire madame Daunes, n° 13282 Lebon T745.
- Conseil d'Etat arrêt 14 novembre 1984, Hospices civils de Lyon c/ MM. Perrin-Fayolle, Chastel et autres.
- Conseil d'Etat, Commune du Val d'Isère, 14 mars 1986, n° 96272.
- Conseil d'Etat du 11 mai 1990, Office Public d'HLM de la ville de Paris.
- Conseil d'Etat du 10 avril 1992, arrêt Epoux V.
- Conseil d'Etat, Commune de Carnoux-en-Provence, 22 décembre 1993.



- Conseil d'Etat statuant au contentieux le 8 novembre 1994, madame Benferhat n° 109434.
- Conseil d'Etat statuant au contentieux, n° 147903, SARL « Le Club Olympique », 5 avril 1996.
- Conseil d'Etat, affaire madame Vadant et association des parents d'élèves du collège public et des écoles Saint-Auban, 06 février 1998, req. n° 163421 et 163422 ; Rec. CE ; T, Dr. Adm. 1998, n° 152.
- Conseil d'Etat, 8ème et 3ème sous-section réunies, affaire Société San Luis contre le Château de Versailles le 23 mars 2005, n° 271507.
- Conseil d'Etat arrêt du 24 novembre 2006, n° 275412.
- Tribunal pour enfants du 10 novembre 1977 affaire CES Pailleron.
- Tribunal Administratif de Caen, Arrêt du 30 avril 1963, Dame Rapinel.
- Tribunal Administratif de Paris du 15 décembre 1986, madame Cusenier et autres P.327– Recueil Lebon.
- Tribunal Administratif de Paris du 15 décembre 1992, madame Cusenier et autres.
- Tribunal administratif de Strasbourg du 6 avril 2010, affaire ville de Strasbourg, n° 0601669, 0601668.
- Tribunal Administratif de Melun ordonnance du 18 mars 2011.
- Tribunal Correctionnel de Lyon, 1<sup>ère</sup> Chambre du 20 novembre 1972, affaire du Cinq-Sept, Journal Officiel n° 3, 4 du 3 janvier 1973.
- Tribunal Correctionnel 16ème chambre, 30 mars 1978 affaire CES Pailleron.
- Tribunal correctionnel de Tarascon, affaire de la maison de retraite du Lac à Arles, 25 avril 2000.
- Tribunal Correctionnel de Chambéry, 23 septembre 2006
- Tribunal Correctionnel de Strasbourg du 27 mars 2007, n° CSN/\*, n° parquet 012579.
- Tribunal de Grande Instance de Toulouse du 19 février 1977, Thermes de Barbotan.
- Tribunal de Grande Instance de Rennes jugement du 30 septembre 1996, Clinique de Bruz.

## BIBLIOGRAPHIE

### Thèses

- AÏT YOUSSEF Driss, « *Sécurité privée et liberté* », Université Nice Sophia-Antipolis, 2015.
- BOSSEBOEUF Claire, « *Les collectivités territoriales et leurs musées : Recherches sur le développement et les modalités de gestion et de gouvernance d'un service public local* », Université Paris Descartes, 2012.
- BOYER-CAPELLE Caroline, « *Le service public et la garantie des droits et libertés* », Limoges : Université de Limoges, 2009, p. 732.
- CHETRIT Thierry, « *Sécurité intérieure finalités contemporaine en France* », Université Panthéon – ASSAS - Paris II, 2012.
- DONNET Arnaud, « *La territorialisation des services d'incendie et de secours fondée sur l'expertise de la dissociation des compétences* », Ecole doctorale Science de l'homme et de la société de Reims, Marne, 2015.

### Mémoires

- BAUDESSON Noélie, VUILLEMIN François, DERRADJ Amar, TESSAROLO Christophe. « Vers une évolution du classement ERP ». ENSOSP, 2015, p 4.
- BUSNEL Christophe, DEBOVE Olivier, WINCKEL Yann, LE NOUËNE Thierry, « La mise en sécurité des monuments historique », ENSOSP, 2009, p. 30.
- FELICIANGELI Anne-Claire, mémoire « La Prévention contre les risques d'incendie et de panique dans les Etablissements Recevant du Public, communication à l'usage des exploitants et des pouvoirs publics » de Master II « Administration – Management des Administrations Publiques », Institut d'Administration des Entreprise Nice-Sophia Antipolis, 2008, p. 102.
- FELICIANGELI Anne-Claire, mémoire « La protection contre l'incendie dans les Etablissements Recevant du Public, classés ou inscrits aux Monuments Historiques » de Master II « Histoire du droit et conservation du patrimoine », UFR Nice-Sophia Antipolis, 2013, p. 125.
- GELETTY Olivier, GHISLARD Chris, OERCQ Rémy, CARRAT Alexandre. « Parcs de stationnement couverts dans les ERP, en habitation et sur les lieux de travail ... 3 réglementations pour une seule et même activité ». ENSOSP, 2014, p.90.
- LEMAIRE Pierre, LETOILE Marc, PANSIOT Didier. « Réflexion sur la simplification du règlement de sécurité ». ENSOSP, 2012, p 17.
- MERCIER Christophe, DUARTE-PAIXAO Jean-François, HONNET Frédéric, ROUIT Gérard. « L'éducation des populations contre les risques d'incendie et de panique : un enjeu majeur de sécurité ». ENSOSP, 2014, p 23.
- SABON Pascal, KELLENBERGER Thierry, REGAZZIONI Mickaël, LEGENVRE Stéphane, Réglementation nationale et doctrine départementale, ENSOSP, 2011, p. 44.

## Ouvrages

- ADDA, Joëlle, DEMOUEVAUX, Jean-Pierre, *Les pouvoirs de police du maire, les indispensables*, 2<sup>ème</sup> édition, collection Berger-Levrault, 2003, p. 479.
- BALLE, François, *Les médias*, 4<sup>ème</sup> édition Que sais-je ?, PUF, 2010, p. 127.
- BAUER Alain, FREYNET, François, *Les études de sûreté et de sécurité publique*, édition Que sais-je ?, PUF, 2009, p. 128.
- BAUER, Alain, FREYNET, François, *Vidéosurveillance et vidéo protection*, édition Que sais-je ?, PUF, Paris, 2012, p. 128.
- BAUER Alain et SOULLEZ Christophe, *Les politiques publiques de sécurité*, PUF Paris, 2011, p. 128.
- BAUER, Alain, VENTRE André-Michel, *Les polices en France*, édition Que sais-je ?, PUF, Paris, 2010, p. 128.
- BERTHIN-LACHAUD, Thérèse, PINGUET, Serge, *L'assurance contre l'incendie, sa technique sa pratique*, tome 1, éditions L'Assurance, Paris, 1989, p. 700.
- BOURDIN, Alain, LEFEUVRE Marie-Pierre, MELE Patrice, *Les règles du jeu urbain, entre droit et confiance*, Descartes et Compagnie, Paris, 2006, p. 316.
- BOVE, José, *Hold-up à Bruxelles, Les lobbies au cœur de l'Europe*, La Découverte, Paris, 2014, p. 256.
- BRACHET, Philippe, *Du commandement au management, L'administration française entre souveraineté et service public*, Publi sud, Paris, 1995, p. 280.
- BUI-XUAN, Olivia, *Guide juridique de l'action culturelle locale*, Collection Dossier d'Experts Territoriaux éditions, Paris, Octobre 2006, p. 134.
- CASSIA, Paul, *La sécurité juridique, un « nouveau » principe général du droit aux multiples facettes*, Dalloz, 2006, p.1190.
- CHAPUS, René, *La valeur des principes généraux du droit et les autres règles jurisprudentielles du droit administratif*, Dalloz, 1966, p.119.
- CHATARD, Bernard, *Mémotech qualité, sécurité, environnement dans le BTP*, édition Casteilla, Paris, 2005, p. 297.
- CHAUME Roland, *Les essentiels « La police dans la commune*, 2<sup>ème</sup> édition 2004, éditions Pédago fiche, Nohanent, 2003, p. 135.
- CHEVALLIER, Jacques, *Le service public*, Editions Que sais-je ?, PUF, 8<sup>ème</sup> édition 2010, p. 126.
- CLAMEN, Michel, *Le lobbying et ses secrets, guide des techniques d'influence*, édition Dunond, Paris, 1995, p. 248.
- CHEN, Samy, *La résistance des Etats, Les démocraties face aux défis de la mondialisation*, édition Seuil (L'épreuve des faits), Paris, 2003, p. 259.
- COULIBAUTI, François, ELIASHBERG Constant, *Les grands principes de l'assurance, les fondements de l'Assurance*, 9<sup>ème</sup> édition, édition L'Argus de l'assurance, Normandie, 2009, p. 297.
- DE LAJARTRE, Arnaud, GABORIAU Vincent, *Les collectivités territoriales face aux risques physiques*, Edition L'Harmattan, Paris, septembre 2004, p. 262.

- DATTINI, Pierre, *La France, pays innovant ? : Forces et faiblesse de l'innovation en France*, Collection L'Harmattan, Paris, 2014, p. 248.
- DESTRAC, Jean-Marc, *Mémotech enveloppe du bâtiment*, édition Casteilla, Paris, 2005, p. 322.
- ELIAKIM, Philippe, *Absurdité à la Française, Enquête sur ces normes qui nous tyrannisent*, Robert Laffont, Paris, 2013, p. 220.
- FABRE, Daniel, *Les châteaux privés s'ouvrent au public, édition de la Maison des Sciences de l'Homme, Cahier 15*, collection Domestiquer l'Histoire : Ethnologie des Monuments Historiques, Paris, 2000, p. 230.
- FARDE, Guillaume, *les études de sûreté de de sécurité publique, mode d'emploi*, Berger Levrail, 2016, p. 211.
- FARGES, Jean, *Entreprises et crises: Identifier, s'organiser, maîtriser : exemples dans l'agroalimentaire*, France Agricole Editions, Paris, 2004, p. 191.
- FUMEY, Gilles, *La France une puissance moyenne dans la mondialisation*, Ellipses édition, Paris, 2013, p. 774.
- GAUCHET, Marcel, *La démocratie contre elle-même*, Gallimard, collection Tel, 2002, p. 215.
- GENOVESE, Marc, *Droit appliqué aux Services d'Incendie et de Secours*, 5<sup>ème</sup> édition, collection Pompiers/Sécurité Civile / ENSOP, édition du Papyrus, Noisiel, 2011, p. 424.
- GERARD, Patrick, *Pratique du droit de l'urbanisme, Urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, 4<sup>ème</sup> édition, Editions Eyrolles, Paris, 2007, p. 210.
- GRANDJEAN, Philippe, JOUVE, Paul, *La sécurité incendie dans les établissements recevant du public*, collection du Moniteur (Mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques), Paris, 1989, p. 279.
- GUEZOU, Olivier, Manson Stéphane, *Droit et handicap*, édition Dalloz, Saint-Herblein, 2010, p. 343.
- GUILHOU Xavier, LAGADEC Patrick, *La fin du risque zéro*, Eyrolles Editeur, Paris, 2002, p. 316.
- HAMONET, Claude, *Les personnes en situation de handicap*, édition Que sais-je ?, PUF, Paris, 2009, p.128.
- JEANROY, Marie-Madeleine, *La sécurité incendie dans les immeubles de grande hauteur*, édition France Sélection, 1999 (3<sup>ème</sup> édition), p. 177.
- KALFECHE, Grégory, *Droit de l'urbanisme*, collection Thémis, Paris, 2012, p. 416.
- LATOUR, Xavier, *La responsabilité des services de police et de secours*, Edition le harmattan, Collection La justice au quotidien - 2003, p. 82.
- LECA, Antoine, *La fabrique du droit français, Naissance, précellence et décadence d'un système juridique*, Libraire de l'Université, Presses Universitaires d'Aix-en-Provence, Aix-en Provence, 2007, p. 377.
- LECUREUIL, Jacques, *La programmation urbaine Nécessité et enjeux, méthodes et applications*, Le moniteur, Paris, 2001, p. 186.
- LE MESTRE RENAN, *Droit des Collectivités Territoriales*, Paris, Gualino éditeur, 2004, p. 560.

- LE TOURNEAU, Philippe, *La responsabilité civile*, édition Que sais-je ? PUF, Paris, 2003, p.128.
- LEVY Alain, BLOCH, Stéphane, BLOCHE Jean-Dominique, *La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leurs élus, de leurs agents*, Guides pratiques de l'Administration Territoriale, édition Litec. Paris, 1995, p. 331.
- LONG, Marceau, WEIL, Prosper, BRAIBANT, Guy, DELVOLVE, Pierre, GENEVOIS, Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 19<sup>ème</sup> édition, Dalloz Grands arrêts, Paris, 2013, p. 1033.
- MAILLARD, Sébastien, *Qu'avons-nous fait de l'Europe ?*, Salvator diffusion, Paris, 2013, p. 118.
- MAYAUD Yves, *La responsabilité pénale des décideurs locaux*, Collection Lamy Axe Droit, Rueil-Malmaison, 2012, p. 360.
- NEMO Philippe, *Qu'est-ce que l'occident ?*, PUF, Paris, 2013, p. 158.
- MUCHELET Jules, *Histoire de la Révolution française volume 1*, Editeur A Le Vasseur, Paris, 2000, p. 392.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline, *Droit administratif*, 12<sup>ème</sup> édition, Collection Cours, Lextenso Editions, Paris, 2005, p. 392.
- PIMBERT, Agnès, *L'essentiel du droit des assurances*, Les carrés, Gualino Editeur, Lextenso éditions, Paris, 2010, p.170.
- STEPHANT, Jean-Paul, *La sécurité incendie dans les bâtiments publics*, dossiers d'experts, Territorial éditions, Bresson, Paris, 2009, p.177.
- VIRET, Jean, QUEYLA Jean-Luc, *Sécurité civile en France : organisation et missions*, Edition des Pompiers de France, Paris, 2008, p. 327.
- WALLE, Marie-Laure, *La police des établissements recevant du public*, éditeur Territorial éditions, collection Dossier d'experts, Paris, 2009, p. 106.
- WARFMAN, Daniel, OCQUETEAU Frédéric, *La sécurité privée en France*, PUF, édition Que sais-je ?, Paris, 2011, p. 128.
- WEIL, Prosper, POYAUD Dominique, *Le droit administratif*, Que sais-je ?, PUF, Paris, 2013, p.128.

## Articles

- ANDURAND, Robert, « Sécurité incendie : « 6 février 1973, 20 morts, l'incendie du collège Pailleron » », *revue Préventique n° 128*, mars / avril 2013 pp. 34 à 37.
- BEN MOHAMED, Djamel, « Il était une fois ... « L'enfer du bazar de la charité » », *revue Soldats du feu n° 20*, mai / juin 2007, pp. 70 à 71.
- BERNARD, Emilie, « Jurisprudence : « Catastrophe de Furiani : procès en appel » », *revue Soldats du feu n° 868*, décembre 1995, p.928.
- BERTAUT Stéphane, « La gare Saint-Lazare paralysée par un incendie », *revue Allo Dix-Huit n° 602*, mai 2002, PP. 24 à 31.
- BOHY, Marc, « Dossier « Après-sinistre » », *revue Face au risque n° 499*, janvier 2014, pp. 8 à 21.

- BOHY, Marc, « Dossier Construction et Incendie « Comment l'Europe prend de la hauteur » », *revue Face au risque* n° 494, juin / juillet 2013 pp. 19 à 23.
- BOHY, Marc, « Dossier Construction et Incendie « Le bâtiment ne doit faire feu d'aucun bois » », *revue Face au risque* n° 494, juin / juillet 2013 pp. 16 à 17.
- BOHY, Marc, DOBIGNY Valérie, « Bonnes pratiques sécurité des chantiers « mes chantiers de construction dans le grand bain de la sécurité » », *revue Face au risque* n° 493, mai 2013, pp. 22 à 29.
- DANIEL, Yves, « Samedi 5 février 1994 : Incendie du Palais du parlement de Bretagne à Rennes », *revue Soldats du feu* n° 846, mai 1994, pp.284 à 289.
- DE ALMEIDA, Franck, « Et soudain tout s'écroula ... », *revue Allo Dix-Huit* n° 626, juillet 2004, pp. 28 à 37.
- DELAUNAY, Bénédicte, « Chronique de l'administration », *ENA (Revue française d'administration publique)*, n° 14, 2011. pp. 817 à 839.
- DESCAMPS, Olivier, « Energie photovoltaïque, le temps des doutes », *revue Techni. Cités* n° 193, juillet 2010 pp. 29 à 35.
- DUPIN, Ludovic, « Enquêtes Energies renouvelables « production : le Photovoltaïque, à quel prix » », n° 3225, *L'Usine Nouvelle*, février 2011, pp. 52 à 56.
- DI GIAMBATTIST, « Le stade meurtrier, Furiani (Haute-Corse), 5 mai 1992 », *revue Soldats du feu* n° 837, novembre 1992, pp.104 à 108.
- DOBIGNY, Valérie, « Dossier installations temporaires « Qui est responsable en cas d'accident ? » », *revue Face au risque* n° 482, avril 2012, pp. 8 à 16.
- DOSME René, « Retour d'expérience « A Nantes, le cœur de ville s'enflamme » », *revue Face au risque* n° 480, avril 1991, pp. 26 à 29.
- DOSME René, Histoire « En février 1973, le collègue Pailleron brûlait ... », *revue Soldats du Feu* n° 1009, février 2009, pp. 74 à 75.
- DOSNE, René, « interventions « Dramatique incendie à la clinique psychiatrique de Bruz » », *revue Soldats du feu* n° 846, octobre 1993, pp.538 à 540.
- DOSNE, René, « interventions « Nice : miracle au Casino » », *revue Soldats du feu* n° 850, mars 1994, pp.124 à 1127.
- FIOLE, Bernard, « Pour une ville accessible à tous, » *revue Techni. Cités* n° 160, décembre 2008 pp. 27 à 33.
- GRANGER, Marc-Antoine, « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité ? », *Revue de sciences criminelles et de droit pénal comparé (RSC)*, 2009, p.273.
- GOUTTE, Cyril, SAHMI, Nadia, LAUBY, Jean-Marc, LONGE, Christopher, « Concevoir des espaces accessibles à tous : transport, voirie, habitations, ERP, IOP, lieux de travail – Accessibilité handicapés », *Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB), Collection Guides techniques et réglementaires*, 2007, p. 185.
- GROBOIS, Louis-Pierre, « Handicap et construction, » *édition Le Moniteur*, novembre 2007, p. 399.
- JACOBSSON, Ake, « Retour d'expérience « feu de discothèque à Göteborg, un an après » », *revue Soldats du feu* n° 910, février 2000, pp. 28 à 32.
- KAPP, David, « Dossier organisation incendie « Profession : responsable sécurité en ERP » », *revue Face au risque* n° 460, septembre 2011 pp. 6 à 8.

- KAPP, David, « Sécurité privée « Surveillance en Europe : quels outils pour le secteur privé ? » », *revue Face au risque* n° 475, février 2010 pp. 24 à 25.
- KAPP, David, « Dossier organisation incendie « Profession : responsable sécurité en ERP » », *revue Face au risque* n° 460, février 2010 pp. 6 à 8.
- LATOUR, Xavier, « Sécurité publique et sécurité privée ... partenariat ou conflit ? Sécurité publique et sécurité privée, de l'ignorance à la coproduction ». *La documentation Française*, 2012, p. 54.
- LATOUR, Xavier, « Sécurité publique et sécurité privée : de l'ignorance à la coproduction ». *Cahier de la sécurité*, n° 19, mars 2012, p. 7 à 12.
- LATOUR Xavier, Deux faces d'une même médaille » dans le magazine « Préventique » n° 138 de novembre – décembre 2014
- LUCHAIRE, François, « La sécurité juridique en droit constitutionnel français », *Cahiers du Conseil constitutionnel n 11*, sur le site du Conseil constitutionnel, 2001.
- MANDIN, Corinne, Editorial « Qualité de l'air intérieur dans les Etablissements Recevant du Public », *édition Air Pur n° 80*, 2011, pp. 15 à 21.
- MEOT, Véronique, « « Sécurité incendie, respectez les règles », *Commerce Magazine* n° 93, 01 février 2008.
- MOINEAU, Philippe, « Prévention : le préventionniste, son rôle, ses mission », *revue Soldats du feu* n° 933, mars 2002, pp. 34 à 35.
- POLIZZI, Francis, Principe d'indépendance des législations et autorisations d'urbanisme, *comptes rendus de travaux*, 2011, pp.1 à 10.
- PRUNET, Régis, « Le patrimoine bâti et la protection incendie du Conseiller Sécurité Incendie », *Ministère de la Culture et de la Communication ICOMOS*, Paris, 2011, p. 365 à 367.
- RATINAUD Christophe, « Manifestations éphémères : les maires face à leurs obligations de sécurité », *revue Techni. Cités* n° 160, décembre 2008 pp. 31 à 36.
- Sapeur-pompier d'Ille-et-Vilaine, « La Prévention : l'action avant la crise », *revue Soldats du feu* n° 32, 1<sup>er</sup> semestre 1997, pp. 5 à 47
- SCHULTZ, Philippe, « Dossier Construction et Incendie « Une réglementation à panser ou à repenser » », *revue Face au risque* n° 494, juin / juillet 2013 pp. 8 à 15.
- SCHLERET, Jean-Marie, « Sécurité incendie : « la sécurité contre l'incendie, des avancées significatives » », *revue Préventique* n° 128, mars / avril 2013 pp. 38 à 39.
- SCHMAUCH, Jean-François, « Technique « Dix ans après l'incendie du Mont-Blanc, les enseignements du procès » », *revue Soldats du Feu* n° 1010, mars 2009 pp. 58 à 61.
- SCION, Julien, « Analyse « Les immeubles de Grande Hauteur, Avis défavorable » », *revue Allo Dix-Huit* n° 694, octobre 2010, pp. 24 à 31.
- VERLET Dominique, « L'incendie volontaire », *revue Allo Dix-Huit* n° 480, avril 1991, pp. 48 à 55.
- VERLET, Dominique, « Histoire « c'était le 28 octobre : comment le corps municipal des sapeurs-pompiers a été dissous ... » », *revue Soldats du feu* n° 912, avril 2000, pp. 72 à 75.
- VERLET, Dominique, « Il y a 25 ans « Feu au Théâtre de la ville de Paris », *revue Allo Dix-Huit* n° 654, février 2007, pp. 58 à 59.

- WARUSFEL Bertrand, « Les notions de défense et de sécurité en droit français », *Droit & Défense*, n° 94/4, 1994, pp. 11-20.
- ZAGLIA, Carlo, « Retour d'expérience « Rennes : Feu du Parlement de Bretagne » », *revue Soldats du feu* n° 33, juillet / août 2009, pp. 30 à 33.
- ZAGLIA, Carlo, « Le risque incendie et les panneaux photovoltaïques », *revue Soldats du feu* n° 45, juillet / août 2011, pp. 37 à 39.

### Sites internet

- \* Administration française - : <http://www.admifrance.gouv.fr>.
- \* Assemblée des Sénateurs : <http://www.senat.gouv.fr>.
- \* Assemblée Nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr>.
- \* Circulaires du gouvernement : <http://www.circulaires.gouv.fr>.
- \* Code de la construction et de l'habitation en vigueur au 4 janvier 2013 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074096>.
- \* Code du Patrimoine version en vigueur au 4 janvier 2013 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236>.
- \* Code du tourisme version en vigueur au 18 janvier 2013 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074073>
- \* Code de l'Urbanisme version en vigueur au 14 janvier 2013 : <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnCode?code=CURBANIL.rcv>.
- \* Code Pénal : <http://www.legifrance.gouv.fr/.rcv>.
- \* Code administratif : <http://www.legifrance.gouv.fr>.
- \* Comité français d'accréditation : [www.cofrac.fr](http://www.cofrac.fr).
- \* Conseil Constitutionnel : <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- \* Conseil d'Etat : <http://www.conseil-etat.fr>.
- \* Les collectivités territoriales : [www.collectivites-locales.gouv.fr](http://www.collectivites-locales.gouv.fr).
- \* La documentation française : <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>.
- \* Le Journal Officiel de la République Française : <http://www.journal-officiel.gouv.fr>.
- \* Ministère de la Culture et de la Communication : <http://www.culture.gouv.fr>.
- \* Union Européenne : [http://europa.eu/index\\_fr.htm](http://europa.eu/index_fr.htm).
- \* Service Départemental d'Incendie et de Secours : <http://sdis6.fr> et <http://pompiersdefrance.org>.
- \* Sécurité civile : [www.interieur.gouv.fr/section/a\\_i\\_interieur/defense\\_et\\_securite\\_civiles](http://www.interieur.gouv.fr/section/a_i_interieur/defense_et_securite_civiles).
- \* Institut National de Recherche Scientifique (INRS) : <http://www.inrs.fr>.
- \* Centre National de Recherche Scientifique : <http://www.cnrs.fr>.
- \* Organismes agréés par le ministère de l'Intérieur :
  - APAVE - <http://www.apave.com>.
  - VERITAS - <http://www.veritas.com>.
  - SOCOTEC - <http://www.socotec.fr>.
  - QUALICONSULT- <http://www.Qualiconsult.fr>.
  - BVCTS - <http://www.BVCTS.fr>.
  - AVERTEC - <http://.avertec.fr>



- \* APSAD (assurances) : [www.cnpp.com](http://www.cnpp.com).
- \* La sécurité : [www.lemoniteur.fr](http://www.lemoniteur.fr) et [www.site securite.com](http://www.site securite.com)
- \* Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA) : <http://www.ffa.fr>.
- \* Conséquence du feu du Bazar de la Charité ; Sinistre du Bazar de la Charité à Paris - Le Figaro dans l'édition du 5 mai 1897 : <http://gallica.bnf.fr>.
- \* Mémoire des catastrophes 1938 Incendie (Marseille) : <http://memoiredescatastrophes.org/catastrophe/kp217tb8jsx/view>.
- \* Mémoire des catastrophes, 1947 Incendie (Rueil Malmaison) : <http://memoiredescatastrophes.org/catastrophe/twzzm2qp8hq/view>.  
Paris, le février 1973, Ladepeche.fr, 19 septembre 2011 : <http://www.ladepeche.fr/article/2011/09/29/1178664-paris-le-6-fevrier-1973.html>.  
Drame du stade Furiani en Corse, le 5 mai 1992 : [http://www.forzabastia.com/Drame\\_Furiani/20.html](http://www.forzabastia.com/Drame_Furiani/20.html).
- \* L'industrie hôtelière française en 2012, 35<sup>ème</sup> édition, KPMG Tourisme – hôtellerie – Loisirs : <http://www.kpmg.com/fr/fr/issuesandinsights/Articlespublications/pressreleases/pages/industrie-hoteliere-francaise-en-2012.aspx>, 2012.
- \* Les hébergements touristiques en 2012, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) – Service du Tourisme et du Transport : <http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?refid=ip1444>, 2012.

## TABLE DES MATIERES

<b><u>Introduction</u></b>	<b>1</b>
1/ L'émergence de la législation relative à la sécurité dans les ERP	1
2/ La structuration du droit opposable aux ERP	6
3/ Les multiples sources de la législation encadrant les ERP	11
4/ La remise en cause de la sécurité des ERP dans le contexte actuel	17
5/ La justification de ce travail d'analyses et de recherches	23
<b><u>PARTIE PREMIERE : LE BILAN CONTRASTE DU DROIT OPPOSABLE AUX ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC</u></b>	<b>29</b>
<b><u>Titre I : Les limites du droit applicable aux ERP</u></b>	<b>32</b>
<u>Chapitre I : La complexité du cadre institutionnel</u>	35
<u>Section 1 : La prééminence de l'administration de l'Etat</u>	38
Sous-section a) Les missions des instances décisionnelles	40
a) L'élaboration de la réglementation	41
b) Les instances de contrôle de l'application du droit	46
Sous-section b) Le rôle dévolu aux collectivités territoriales	51
Sous-section c) L'investissement des services publics	59
Sous-section d) La mission confiée aux SDIS	70
<u>Section 2 : les exigences de cette mission régalienn</u>	77
Sous-section a) la consolidation du droit opposable aux ERP	80
Sous-section b) le contrôle de l'application des textes	84
Sous-section c) le respect des délais d'instruction des affaires	87
Sous-section d) le suivi des décisions administratives	95
<u>Chapitre II : La complexité du cadre légal et réglementaire</u>	101
<u>Section 1 : Les confusions engendrée par la législation</u>	103
Sous-section a) L'attribution du statut d'ERP	104
Sous-section b) Le mille feuilles des textes applicables	107
Sous-section c) Les anomalies d'un droit prescriptif	112
Sous-section d) Les contradictions purement sémantiques	117
<u>Section 2 : Les défauts du droit relatif aux ERP</u>	120
Sous-section a) L'interprétation possible des textes	121
Sous-section b) La surabondance des normes applicables	126
Sous-section c) La disparité des dispositions réglementaires	132
Sous-section d) Les transgressions de la règle du droit commun	139

**Titre II : l'application délicate du droit opposable aux erp \_\_\_\_\_ 146**

<u>Chapitre I: Les conséquences pratiques de la complexité du cadre légal</u> _____	147
<u>Section 1 : Les multiples contraintes des textes réglementaires</u> _____	148
Sous-section a) La mise en sécurité des petits hôtels existants _____	150
Sous-section b) L'accessibilité aux personnes handicapées _____	156
Sous-section c) Les mutations du droit applicable aux parcs de stationnement _____	162
Sous-section d) Les procédures de travaux dans les ERP en exploitation _____	165
<u>Section 2 : Les fautes dues à la faiblesse des textes réglementaires</u> _____	170
Sous-section a) Le classement des petits établissements recevant du public _____	172
Sous-section b) L'instabilité juridique des structures d'accueil pour personnes âgées et handicapées _____	176
Sous-section c) Le titre de technicien compétent _____	179
Sous-section d) Le statut particulier de certains erp _____	183
<u>Chapitre II: Les difficultés d'application des dispositions réglementaires</u> _____	187
<u>Section 1 : Les causes de l'ambiguïté des textes</u> _____	188
Sous-section a) La diversité des sources _____	189
Sous-section b) Les contresens de certaines dispositions applicables _____	198
Sous-section c) L'absence de correction de la législation _____	203
Sous-section d) L'existence de vides juridiques _____	207
<u>Section 2 : La mauvaise utilisation de la règle pour les cas particuliers</u> _____	216
Sous-section a) Le référentiel applicable aux ERP existants _____	217
Sous-section b) L'emploi inapproprié de la procédure de dérogation _____	222
Sous-section c) La gestion complexe des groupements d'établissements _____	225
Sous-section d) L'absence d'accompagnement des ERP en avis défavorable _____	230
<u>Conclusion de la partie première</u> _____	236

**PARTIE SECONDE : LE DROIT ET LES NOUVEAUX ENJEUX DE SECURITE DES PERSONNES ET DES BIENS \_\_\_\_\_ 260**

**Titre I : Les freins à une mutation du droit vers un modèle libéral \_\_\_\_\_ 265**

<u>Chapitre I : La discordance entre la politique de prévention et les décisions prises</u> _____	268
<u>Section 1 : Les faiblesses du droit relevant du législateur</u> _____	270
Sous-section a) L'absence de correction de la législation en vigueur _____	271
Sous-section b) L'incapacité à simplifier le droit _____	277
a) Une volonté de simplification _____	277
b) Un simplification à développer _____	279
c) Le cas de la sécurité : déléguer pour simplifier _____	281
Sous-section c) L'hermétisme à une révision des principes de sécurité _____	284
Sous-section d) L'attachement à la consolidation des textes existants _____	289

<u>Section 2 : Les mauvais choix des décideurs</u>	290
Sous-section A) Les ratés du « choc de simplification »	293
Sous-section B) La rationalisation du nombre de fonctionnaire	299
Sous-section C) L'abrogation de la commission centrale de sécurité	304
Sous-section D) Le recours illégal au droit souple	310
<u>Chapitre II : Les contraintes de la fonction régaliennne de sécurité</u>	316
<u>Section 1 : Le poids d'une législation directive sur les administrés</u>	319
Sous-section A) La lourdeur des démarches à suivre	323
Sous-section B) La complexité des formalités administratives	329
Sous-section C) Les multiples connaissances requises	339
Sous-section D) Le recours aux professionnels de la sécurité	349
<u>Section 2 : Les contraintes d'un droit prescriptif pour le service public</u>	357
Sous-section A) Le contrôle de l'application du droit	362
Sous-section B) La formation des agents impliqués	373
Sous-section C) les documents administratifs établis	379
Sous-section D) Le suivi des bilans d'activités	385
<b><u>TITRE II : La législation et les nouveaux enjeux de sécurité</u></b>	<b>392</b>
<u>Chapitre I: Les freins à une évolution radicale du droit opposable aux ERP</u>	397
<u>Section 1 : L'absence d'une culture citoyenne de la sécurité civile</u>	401
Sous-section A) Le faible engagement participatif des citoyens	403
Sous-section B) La fonction de chef d'établissement	408
Sous-section C) La place des agents du service de sécurité	414
Sous-section D) L'insuffisance des exercices pratiques	424
<u>Section 2 : L'impossible protection de tous les établissements</u>	428
Sous-section A) La sûreté des établissements sensibles	432
Sous-section B) Les menaces sur les manifestations événementielles	438
Sous-section C) La protection des établissements éphémères	443
Sous-section D) La surveillance des ERP accueillant un public vulnérable	446
<u>Chapitre II : Les obstacles à la sécurité globale des personnes et des biens</u>	453
<u>Section 1 : Une politique de prévention inégalitaire</u>	456
Sous-section A) La protection des lieux de travail	457
Sous-section B) La sauvegarde des bâtiments d'habitation	461
Sous-section C) La sécurité des installations classées pour la protection de l'environnement	466
Sous-section D) La protection des Immeubles de Grande Hauteur	469
<u>Section 2 : Une législation cloisonnée au seul risque d'incendie</u>	475
Sous-section A) Les moyens préventifs limités aux incendies	478
Sous-section B) Les besoins juridiques liées aux menaces	482
Sous-section C) L'encadrement du statut des agents de sécurité	488
Sous-section D) Le regroupement des moyens de sécurité - sûreté	502
Conclusion de la Partie deuxième	508
Conclusion générale	521

Annexes	535
Sources textuelles	570
Bibliographie	582

**LE DROIT RELATIF A LA PREVENTION DES RISQUES D'INCENDIE  
ET DE PANIQUE DANS LES ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC  
EN FRANCE**

Le sujet de cette thèse analyse le droit qui encadre les mesures prises par l'Etat pour assurer la sécurité et, depuis peu, la sûreté dans les Etablissements Recevant du Public (ERP). En raison du rôle économique et social majeur que jouent les ERP particulièrement visés par des actes terroristes, les pouvoirs publics légifèrent pour assurer la sauvegarde des personnes et la protection des biens contre les risques d'incendie et les diverses menaces. Ce travail porte sur les textes réglementaires juridiquement imparfaits, alors que devant le juge administratif la responsabilité de l'Etat est engagée en cas de litige. Cette recherche diagnostique les domaines de ce droit administratif qui ont atteint leurs limites. Administrativement et techniquement, cette législation est devenue complexe et difficile à assumer aussi bien d'un point de vue institutionnel que financier et législatif. Une mission interministérielle a conclu qu'une grande réforme du droit opposable aux ERP n'est pas envisageable. Cependant, des changements s'opèrent depuis peu dans le droit français cette et cette étude prend en compte et propose une autre voie pour simplifier, moderniser et corriger le droit en vigueur. Celle-ci passe par la suppression des imperfections existantes, la mutualisation des moyens de sécurité-sûreté disponibles dans les ERP et la mutation du modèle actuel vers un droit plus libéral et jurisprudentiel.

**The law relating to the prevention of fire and panic hazards in  
establishments receiving the public in France**

The subject of this thesis is the analysis of the law governing the measures taken by the State to ensure security and, more recently, the safety in the Establishments Receiving the Public (ERP). Due to the major economic and social role of ERPs particularly targeted by terrorist acts, the Government has legislated for the safeguarding of persons and the protection of property against fire risks and threats. This work deals with legally imperfect regulatory texts, whereas before the administrative courts the liability of the State is incurred in the event of a dispute. This research diagnoses areas of this administrative law that have reached their limits. Administratively and technically, this legislation has become complex and difficult to assume from an institutional, financial and legislative point of view. An interministerial mission concluded that a major reform of the enforceable rights against ERPs is not feasible. However, since recently changes have been undertaken in the french law that this study takes into account and proposes another way to simplify, modernize and correct the existing law. This involves removing existing imperfections, pooling the security and safety resources available in the ERPs and changing the current model towards a more liberal and jurisprudential right.