



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

**INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

N° 014-047/13-083 bis/01

N° 2013-172R

RAPPORT

**SUR LA PREVENTION DU RISQUE INCENDIE DANS LES ÉTABLISSEMENTS
RECEVANT DU PUBLIC ET LES IMMEUBLES DE GRANDE HAUTEUR**



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N° 014-047/13-083 bis/01

N° 2013-172R

RAPPORT

**SUR LA PREVENTION DU RISQUE INCENDIE DANS LES ETABLISSEMENTS
RECEVANT DU PUBLIC ET LES IMMEUBLES DE GRANDE HAUTEUR**

Etabli par :

**Philippe REY, Inspecteur général de l'administration
Philippe BODINO, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration
Aline DEPERNET, inspectrice de l'administration**

François SCHECHTER, inspecteur général des affaires sociales

– JUIN 2014 –

SYNTHESE

La prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public (ERP) et les immeubles de grande hauteur (IGH) est constituée par l'ensemble des mesures destinées à réduire les risques d'incendie et de panique dans une enceinte, un bâtiment, une installation, un local. Elle est structurée autour de quatre codes¹, eux mêmes complétés par de nombreux arrêtés qui constituent le règlement de sécurité. Une troisième strate prescriptive est constituée par les normes et les instructions techniques.

Cette politique de prévention est limitée à l'édiction de la réglementation et au contrôle de son application. Elle est peu accompagnée d'actions de sensibilisation du public et des exploitants tendant à diminuer les risques.

Le rapport analyse, dans une première partie, les facteurs de la complexité de la réglementation et les moyens d'y remédier.

L'ensemble de la construction réglementaire est difficilement lisible pour un non spécialiste, alors qu'il doit être appliqué par des catégories d'acteurs diverses : maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entreprises de bâtiments et artisans, exploitants, membres non experts de commissions de sécurité.

Les règlements de sécurité ERP et IGH forment cependant un ensemble cohérent, construit selon une logique rigoureuse. Ils entrent dans le détail et imposent des prescriptions techniques ayant pour finalité de couvrir tous les aspects de la construction, de l'aménagement et de l'exploitation. Ce caractère prescriptif détaillé en fait une réglementation abondante de 1137 articles, qui a cependant peu varié dans sa forme et dans son fond depuis plus de vingt ans.

La mission 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. Il est douteux que les compétences existent chez les maîtres d'œuvre pour définir les solutions permettant d'atteindre les objectifs, l'allègement des textes aurait pour conséquences une imprévisibilité accrue et probablement des coûts augmentés pour les maîtres d'ouvrage et exploitants.

En revanche, les prescriptions du règlement deviendraient plus compréhensibles si elles étaient systématiquement introduites par l'exposé explicite des objectifs poursuivis.

Par ailleurs, des simplifications sont possibles sans remise en cause de l'ensemble :

- un toilettage des textes serait opportun, afin de supprimer des dispositions inutiles ou anecdotiques, de reprendre des rédactions confuses et des contradictions entre textes de niveaux différents ;

¹ Le code de l'urbanisme, le code du travail, le code de la construction et de l'habitation (CCH) et le code général de collectivités territoriales (CGCT).

- le renvoi à des normes techniques devrait être limité et sans ambiguïté sur la délimitation des prescriptions extérieures au règlement ainsi rendues obligatoires, afin d'éviter que les normes n'évoluent de façon autonome en imposant des obligations nouvelles.

A elles seules, ces simplifications ne rendraient pas toutefois l'ensemble réglementaire aisément lisible pour le non spécialiste.

Le principal progrès à réaliser est la présentation des textes sous une forme adaptée aux différentes catégories d'utilisateurs et pour chaque type d'ERP, consolidée et présentée de façon logique intégrant les textes de niveaux différents et comportant toutes les indications sur l'applicabilité des règles dans le temps.

Dans une seconde partie, le rapport examine les conséquences de la coexistence de quatre réglementations.

En effet, aux réglementations relatives aux ERP et IGH, pilotées par le ministère de l'intérieur, s'ajoutent une réglementation pour l'habitation (sous la responsabilité du ministère chargé de la construction) et une réglementation pour les locaux de travail (contenue dans le code du travail, sous la responsabilité du ministère du travail).

La détermination de la réglementation applicable est parfois incertaine, notamment pour les petits établissements (5^{ème} catégorie) et les bâtiments mixtes (qui sont à la fois des locaux d'habitation, de travail et des ERP). Cette situation crée des erreurs d'interprétation, des effets de seuils, de renoncement

La mission préconise, via un groupe de travail de réécrire l'article du règlement de sécurité qui définit la 5^{ème} catégorie pour fixer un seuil d'application (« seuil bas »), ainsi que de publier une circulaire en éclairant l'interprétation.

Les échanges interministériels ont pour l'essentiel permis d'assurer la production de réglementations assez proches et cohérentes. Les exceptions tiennent majoritairement à des différences de vocabulaire et de seuils techniques. Deux problèmes majeurs, ont été identifiés, que le rapport examine en détail : les espaces d'attente sécurisés (EAS) pour handicapés et les réglementations s'appliquant aux parkings. Le rapport formule des recommandations pour résorber ces incohérences.

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. De plus, ce nouveau code ou règlement ne s'appliquerait qu'aux nouveaux bâtiments qui représentent une partie très minoritaire du bâti. Enfin une codification obérerait, à moyens constants, la publication de nouveaux textes attendus par les professionnels.

Le rapport préconise une démarche plus progressive qui vise à traiter les problématiques existantes et à éviter l'apparition de nouvelles incohérences.

Il recommande la constitution d'un groupe de travail sur la question des incohérences des réglementations. Il aurait comme objectif d'éclairer les trois ministères sur ce sujet dont les acteurs parlent sans l'illustrer suffisamment et de proposer des mesures de « toilettage ».

Pour éviter que d'autres incohérences ne surviennent, le rapport recommande de confier à la DGSCGC l'élaboration des quatre réglementations et la coordination interministérielle préalable.

Dans une troisième partie, le rapport s'attache à la gouvernance et aux outils de pilotage de la politique de prévention incendie.

Le pilotage de la politique de prévention incendie a reposé sur :

- le bureau de la réglementation incendie et des risques courants (BRIRC) de la DGSCGC ;
- la commission centrale de sécurité (CCS).

La suppression récente de la CCS (le décret n°2014-597 du 7 juin 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif du ministère de l'intérieur ne renouvelle que les commissions locales de sécurité²) impose de mettre en place de nouvelles modalités d'apport d'expertise et de concertation.

Elle accroît le rôle du BRIRC dont la mission a pu constater l'actuelle fragilité.

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. Enfin, la production réglementaire s'est organisée jusque très récemment sans tenir compte de son impact économique sur les coûts de construction et d'exploitation.

Le rapport propose que les indicateurs existants soient mieux exploités et complétés.

Le rapport évoque, dans une quatrième partie, les modalités d'interprétation de la réglementation. Il constate un fort contraste entre, d'une part la précision des règles et, d'autre part la possibilité donnée aux préventionnistes d'y déroger, que ce soit en aggravation ou en atténuation. Dans les deux cas, elle leur donne une capacité peu encadrée, et en partie imprévisible, d'écarter la règle ou de la créer, de fait.

Les préventionnistes tendent à appliquer le dernier état de la réglementation, réputé définir le meilleur niveau de sécurité, en raison de la difficulté à déterminer la chronologie des règles applicables aux bâtiments existants. Il en résulte une incertitude pour les exploitants confrontés à l'imprévisibilité de la règle, et à sa variabilité dans le temps et selon les lieux.

La mission propose donc de :

- supprimer la disposition du règlement de sécurité ERP qui crée une obligation de résultat à la place du seul objectif, prévu par le CCH, d'atteinte du niveau de sécurité assuré par les prescriptions du règlement ;
- compiler par circulaire les dates d'effet des réglementations successives dans le temps ;

² La CCS était une commission administrative à caractère consultatif dont l'existence avait été prolongée pour une durée de cinq ans par le décret 2009-621 du 6 juin 2009.

- mieux encadrer l'intervention des préventionnistes afin de prévenir le double phénomène d'hétérogénéité et d'imprévisibilité par une clarification de la réglementation ou a minima par une circulaire récapitulative ;
- développer la pratique de plan directeur concerté d'amélioration de la sécurité.

La pratique de la dérogation est un exercice difficile qui repose sur le seul préventionniste. Cette responsabilité n'est, dans les faits, pas atténuée par la collégialité des commissions. Elle doit donc être mieux accompagnée.

Pour cela le rapport propose :

- d'agir sur le métier de préventionniste, notamment en complétant sa formation ;
- de définir un cadre méthodologique de l'interprétation de la réglementation par les préventionnistes, qui constituerait un guide adaptable si nécessaire dans chaque département ;
- de renforcer la coordination de l'action des sous-préfectures par la préfecture ;
- d'inscrire l'analyse de risque dans la réglementation et d'accompagner sa pratique ;
- de développer et structurer le dispositif national en créant des outils de partage et de diffusion entre SIS, en produisant des éléments de doctrine nationale et en développant la RCCI³.

Enfin, le rapport étudie le dispositif de contrôle de cette réglementation et le fonctionnement des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) dans les deux dernières parties.

La réglementation incendie place le maire au centre du dispositif de contrôle et le dote d'un pouvoir de police spéciale. Ses décisions d'ouverture ou de fermeture sont éclairées par l'avis préalable d'une commission consultative dont il est toujours membre : la CCDSA. Le préfet dispose d'un pouvoir de substitution, mais qui s'exerce peu. Le contrôle administratif se fait à trois moments : au dépôt du permis de construire ou de la demande de travaux ; avant l'ouverture pour les nouveaux ERP ou après des travaux importants ; au cours de la vie de l'ERP et de son exploitation.

D'autres contrôles s'y ajoutent : ceux des contrôleurs techniques et celui des assurances.

Cette organisation diffère sensiblement de celle qui existe pour les locaux de travail ou d'habitation. La mission a examiné l'hypothèse d'une modification importante du dispositif, mais ne la recommande pas. En revanche, le rapport examine les possibilités d'allègement.

Le rapport propose de traiter en priorité le cas des établissements de 5^{ème} catégorie sans locaux à sommeil, très mobilisateurs de moyens pour des enjeux faibles. Concernant les avis sur dossier, la mission propose de modifier la réglementation pour donner une base juridique à la pratique d'un avis allégé, adoptée par des SDIS mais non conforme à la réglementation

³ Recherche des causes et des circonstances d'incendie.

actuelle. Elle propose aussi une réécriture de la réglementation pour lever toute ambiguïté sur l'absence de visite d'ouverture pour ces établissements. Enfin, le règlement de sécurité exclut clairement ces mêmes ERP des visites périodiques, mais le maire a la faculté de demander à la commission une visite, faculté qui est régulièrement exercée. La mission propose donc que ces visites ne soient effectuées que sur demande motivée par une situation particulière.

Par ailleurs un allègement de la fréquence des visites paraît possible sans réduire le niveau de sécurité. Le rapport propose également, d'élargir à trois ans la périodicité des visites périodiques des ERP « sans sommeil » actuellement soumis à une visite tous les deux ans, et de rendre systématique l'espacement des visites quand un établissement a fait l'objet de deux avis favorables successifs, sachant que la possibilité de visite inopinée reste entière.

Le fonctionnement des CCDSA est marqué par son hétérogénéité territoriale et son faible pilotage central. Outre la CCDSA, peuvent être créées par le préfet des sous-commissions spécialisées dans les différents domaines de compétence de cette dernière ou des commissions d'arrondissement, présidées par le sous-préfet ou un représentant du préfet, dont font partie un représentant des services de police ou de gendarmerie, un agent de la DDT, un sapeur-pompier préventionniste et le maire concerné. Le préfet peut également créer des commissions communales ou intercommunales, présidées par le maire ou le président de la structure intercommunale. Peu de données précises sur le fonctionnement réel du dispositif existent au niveau central.

De l'enquête effectuée à l'occasion de la mission ressort une grande diversité d'organisation ; or le dispositif territorial de mise en œuvre représente une mobilisation importante de moyens de plusieurs services et des élus qui y participent.

Les données sur la charge que représente la mission de prévention des incendies dans les ERP et IGH sont très partielles, mais la mission s'est attachée à estimer les ordres de grandeur : pour les SDIS, la charge est d'environ 1000 ETP-préventionnistes, à laquelle s'ajoute une charge de secrétariat, et une part non chiffrable de l'activité de l'encadrement supérieur. Pour les préfetures (SIDPC essentiellement), hors préfeture de police, un chiffre de 190 ETP ressort de l'exploitation de l'enquête précitée. Dans les directions départementales des territoires (DDT), elle serait d'environ 180 ETP, répartis entre le siège et les agents des antennes territoriales qui effectuent les visites et participent aux commissions d'arrondissement ou le cas échéant communales. Pour la police nationale, selon la même méthode, la charge se situerait entre 50 et 100 ETP. Pour la gendarmerie, c'est un chiffre supérieur à 100 ETP qui peut être avancé. S'agissant des communes, une évaluation même grossière est impossible. Tout au plus, et pour les seuls élus, le temps consacré aux commissions, qu'elles se réunissent sur dossiers ou procèdent à des visites, est important avec souvent plus de 120 commissions et visites par an pour les villes de taille moyenne. En dépit de la marge d'erreur que comportent ces chiffres, il est possible de cerner l'enjeu de l'amélioration de l'efficacité du dispositif local.

Tout en écartant les hypothèses de transfert total aux collectivités territoriales ou aux bureaux de contrôle privés, le rapport propose, en premier lieu, de rationaliser le dispositif.

Un avis rendu collégalement est nécessaire, mais tous les membres des commissions reconnaissent le caractère formel de la collégialité sous sa forme actuelle : 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.

C'est le maire qui aura à décider de la suite des avis, qui a la connaissance du contexte et éventuellement d'enjeux autres que celui de la prévention des incendies.

Le représentant du préfet joue, pour sa part, un rôle de régulateur et facilite une harmonisation de la pratique des commissions ; sa participation est de plus nécessaire pour que le préfet puisse définir une stratégie de contrôle et de suivi des avis défavorables.

Le rapport propose ainsi de limiter, sans dégrader le niveau de sécurité, la forte mobilisation de moyens de l'Etat.

S'agissant des services de police et de gendarmerie il formule la recommandation qu'ils ne soient associés aux commissions qu'à leur initiative ou lorsque leur participation est jugée particulièrement nécessaire par le président de la commission.

De même, le retrait des DDT de la sous-commission départementale ERP-IGH ainsi que des commissions d'arrondissement, communales ou intercommunales, n'aurait pas d'effet négatif sur leur efficacité. Si toutefois la nécessité d'une expertise se présentait, il serait envisageable que la DDT soit sollicitée pour apporter cette compétence à titre consultatif, directement si elle existe au sein du service, soit en faisant appel au CEREMA⁴.

Enfin, le rapport suggère de faire disparaître progressivement les commissions communales et/ou intercommunales. La commission d'arrondissement deviendrait ainsi la solution infra-départementale de droit commun.

Par ailleurs, le caractère obligatoirement binaire des avis des commissions, imposé dans un but de clarté, a conduit à affaiblir la portée des avis défavorables.

16 000 établissements en exploitation sont sous avis défavorables, soit 2,6% du parc, ce qui est en soi une anomalie. La persistance de telles situations signifie soit que l'autorité investie du pouvoir de police n'assure pas la sécurité, en laissant ouverts des établissements dangereux, et que le préfet laisse perdurer ce manquement, soit que les avis défavorables ne correspondent pas à des situations de réelle dangerosité justifiant leur fermeture.

En conséquence le rapport propose l'abandon du caractère binaire de l'avis de la commission s'agissant des établissements en cours d'exploitation. L'avis devrait ainsi être fondé, d'une part, sur le constat de la conformité ou non conformité de l'établissement au règlement, assorti le cas échéant de la proposition de mesures compensatoires, d'autre part, en cas de non-conformité, sur une analyse du risque en découlant. L'avis défavorable serait ainsi réservé aux situations mettant en cause la sécurité des personnes. Le risque juridique du détenteur du pouvoir de police n'en serait pas accru mais mieux éclairé.

Il est indispensable que le stock d'avis défavorables fasse l'objet d'un examen systématique dans chaque département afin de vérifier leur bien fondé et de lever ceux qui ne sont pas justifiés par une situation de risque réel. Il est enfin souhaitable que soit instituée dans chaque département une procédure systématique de leur suivi, selon des modalités définies par le préfet.

⁴ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

Avertissement : l'ordre dans lequel sont récapitulées ci-dessous les recommandations du rapport ne correspond pas à une hiérarchisation de leur importance mais simplement à leur ordre d'apparition au fil des constats et analyses du rapport.

Recommandations relatives à la lisibilité de la réglementation

RECOMMANDATION N°1 :	VERIFIER DANS L'ENSEMBLE DU REGLEMENT DE SECURITE LA PERTINENCE DES RENVOIS A LA NORME ET PRECISER SYSTEMATIQUEMENT LA VERSION DE LA NORME APPLICABLE.	32
RECOMMANDATION N°2 :	CONSTITUER UN GROUPE DE TRAVAIL POUR : - RECENSER LES DISPOSITIONS INUTILES, OBSCURES OU INCOHERENTES ; - PROPOSER UN TOILETTAGE DU CCH ET DES REGLEMENTS, INCLUANT UNE REPARTITION DIFFERENTE DES DISPOSITIONS ENTRE LES TEXTES A CONTENU CONSTANT.	33
RECOMMANDATION N°3 :	DOTER LES REGLEMENTS CONSOLIDES ACCESSIBLES SUR LE SITE DE LEGIFRANCE D'UNE TABLE ANALYTIQUE.	33
RECOMMANDATION N°4 :	ÉDITER UN SUPPORT PRESENTANT LES REGLES ISSUES DE TEXTES DE NIVEAUX DIFFERENTS, DE FAÇON LOGIQUE ET SANS RENVOI.	33
RECOMMANDATION N°5 :	PUBLIER DANS DES DOCUMENTS DISTINCTS LES REGLES APPLICABLES AUX MAITRES D'OUVRAGE DES BATIMENTS D'UNE PART, AUX EXPLOITANTS D'AUTRE PART.	34
RECOMMANDATION N°6 :	PUBLIER LES REGLES 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'AMENAGEMENT OU DE CHANGEMENT DE TYPE D'EXPLOITATION.	34

Recommandations relatives à l'articulation des réglementations

RECOMMANDATION N°7 :	REPRENDRE DANS LES INDICATEURS DE LA SECURITE CIVILE LA DISTINCTION ERP-IGH-HABITATION-LOCAUX DE TRAVAIL ET LA DATE DE CONSTRUCTION DU BATIMENT (CF. RECOMMANDATION N°19) ET PARTAGER LE SUIVI DE CES INDICATEURS AVEC LE MINISTERE CHARGE DU LOGEMENT.	36
RECOMMANDATION N°8 :	REECRIRE L'ARTICLE DU REGLEMENT RELATIF A L'EVACUATION DES PERSONNES HANDICAPEES POUR FAIRE DE L'ESPACE D'ATTENTE SECURISE (EAS) L'ULTIME SOLUTION, CONFORMEMENT A L'ESPRIT INITIAL QUI AVAIT PRESIDE A SA REDACTION.	38
RECOMMANDATION N°9 :	METTRE EN COHERENCE LE DECRET DU 7 NOVEMBRE 2011 AVEC LE REGLEMENT DE SECURITE CONCERNANT LA RESISTANCE AU FEU DES EAS.	38
RECOMMANDATION N°10 :	REDIGER UNE CIRCULAIRE QUI RENVOIE AU REGLEMENT DE SECURITE (TYPE PS) POUR LES PARKINGS LIES A DES LIEUX DE TRAVAIL ET QUI SUPPRIME L'INSTRUCTION DE 1975 (MISE EN ŒUVRE DGT).	39
RECOMMANDATION N°11 :	COMPLETER L'ARRETE DU 31 JANVIER 1986 POUR LES PARCS DE STATIONNEMENT SUPERIEUR A 6 000M ² (MISE EN ŒUVRE DHUP).	39
RECOMMANDATION N°12 :	CONFIER A LA DGSCGC, PAR VOIE REGLEMENTAIRE, LA COMPETENCE D'ELABORATION DES QUATRE REGLEMENTATIONS INCENDIE ET D'ASSURER AU PREALABLE LA CONCERTATION INTERMINISTERIELLE.	46
RECOMMANDATION N°13 :	ADOPTER PAR ARRETE UNE NOUVELLE REDACTION DE L'ARTICLE PE2 POUR DEFINIR UN SEUIL BAS POUR CHAQUE TYPE D'ERP AU MOYEN D'UN GROUPE DE TRAVAIL ASSOCIANT NOTAMMENT DES PREVENTIONNISTES DE SDIS ET LES PRINCIPAUX MINISTERES CONCERNES (MISE EN ŒUVRE DGSCGC). L'ACCOMPAGNER D'UNE CIRCULAIRE D'APPLICATION.	46
RECOMMANDATION N°14 :	DEMANDER AU GROUPE DE TRAVAIL DE RECENSER LES DIFFICULTES ET QUESTIONS EN SUSPENS SUR LA DEFINITION D'UN ERP ET LES EFFETS DE SEUIL POUR MIEUX CERNER CETTE PROBLEMATIQUE (MISE EN ŒUVRE DGSCGC).	46

RECOMMANDATION N°15 :	CONSTITUER UN GROUPE DE TRAVAIL, PILOTE PAR LES TROIS MINISTERES, SUR LE SUJET DES INCOHERENCES ENTRE LES REGLEMENTATIONS POUR, D'UNE PART, EN FAIRE UN ETAT DES LIEUX, EN EVALUER L'IMPORTANCE ET LES IMPACTS ET, D'AUTRE PART, PROPOSER DES MESURES DE TOILETTAGE (MISE EN ŒUVRE CONJOINTE DGSCGC, DHUP ET DGT).....	47
RECOMMANDATION N°16 :	REDIGER UN TEXTE UNIQUE S'APPLIQUANT A L'ENSEMBLE DES PARCS DE STATIONNEMENT COUVERTS.	47

Recommandations relatives à la gouvernance et au pilotage

RECOMMANDATION N°17 :	METTRE EN PLACE DE NOUVELLES MODALITES D'APPORT D'EXPERTISE ET DE CONCERTATION AFIN D'ASSURER DES FONCTIONS ASSIGNEES JUSQU'ALORS A LA CCS.....	51
RECOMMANDATION N°18 :	ETUDIER L'OPPORTUNITE DE LA SUPPRESSION DE L'AGREMENT ET DE L'HABILITATION PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR COMPTE-TENU DE LE L'ACCREDITATION PAR LE COFRAC.	51
RECOMMANDATION N°19 :	ENGAGER RAPIDEMENT DES TRAVAUX PERMETTANT DE CONSOLIDER, COMPLETER ET EXPLOITER LES DONNEES DU SYSTEME <i>INFO</i> SDIS ET CELLES REMONTANT DES PREFECTURES ET DES ADMINISTRATIONS CONCERNEES.....	53

Recommandations relatives à l'interprétation de la réglementation

RECOMMANDATION N°20 :	PREVOIR DANS LE CCH LA POSSIBILITE POUR LES PREVENTIONNISTES, EN AMONT DES PROJETS, D'ETRE ASSOCIES A LA RECHERCHE DE SOLUTIONS EN DEROGATION AU REGLEMENT.	58
RECOMMANDATION N°21 :	SUPPRIMER LE PREMIER ALINEA DE L'ARTICLE GN4 DU REGLEMENT DE SECURITE, AFIN QUE L'ATTEINTE DU MEME NIVEAU DE SECURITE NE SOIT PLUS UNE OBLIGATION DE RESULTAT MAIS UN OBJECTIF, AINSI QU'EN DISPOSE IMPLICITEMENT L'ARTICLE R123-13.	58
RECOMMANDATION N°22 :	DEMANDER AUX PREFETS, DANS LE CAS OU UN ETABLISSEMENT EXISTANT CREE UNE SITUATION D'INSECURITE, DE SOUMETTRE A LA SOUS-COMMISSION UN PLAN DIRECTEUR CONCERTÉ D'AMELIORATION DE LA SECURITE.	60
RECOMMANDATION N°23 :	RECAPITULER PAR CIRCULAIRE LES DATES D'EFFET DANS LE TEMPS DES REGLEMENTATIONS SUCCESSIVES.....	60
RECOMMANDATION N°24 :	ENGAGER UNE CLARIFICATION DU DROIT PAR DECRET. A DEFAUT ET A MINIMA RAPPELER ET PRECISER PAR CIRCULAIRE A QUELLES CONDITIONS DE FOND ET DE PROCEDURE DES PRESCRIPTIONS NOUVELLES PEUVENT ETRE IMPOSEES AUX ETABLISSEMENTS EXISTANTS, HORS LES CAS OU UN TEXTE LE PREVOIT EXPRESSEMENT.....	61
RECOMMANDATION N°25 :	INSCRIRE L'ANALYSE DE RISQUE DANS LE REGLEMENT DE SECURITE.	63
RECOMMANDATION N°26 :	DEFINIR UNE OU DES METHODES AFIN DE FACILITER L'HARMONISATION DE L'ANALYSE DE RISQUE DANS L'ENSEMBLE DES DEPARTEMENTS.	63
RECOMMANDATION N°27 :	POUR L'EXERCICE DE L'EMPLOI DE PREVENTIONNISTE, RENDRE OBLIGATOIRE – EN COMPLEMENT DU PRV2 – DES MODULES DE FORMATION NOTAMMENT D'ANALYSE DES RISQUES, D'INTERPRETATION DE LA REGLEMENTATION, DE CONNAISSANCE APPROFONDIE DU FEU.	66
RECOMMANDATION N°28 :	ELABORER UNE FORMATION DE MAINTIEN DES ACQUIS, SPECIFIQUE AUX PREVENTIONNISTES EN EXERCICE.	66
RECOMMANDATION N°29 :	CONFIER, PRIORITAIREMENT, LES POSTES DE PREVENTIONNISTES A DES PERSONNELS AYANT UNE EXPERIENCE OPERATIONNELLE ACQUISE.	67
RECOMMANDATION N°30 :	ACCOMPAGNER LA PRISE DE POSTE PAR UN TUTORAT, PUIS UN ENGAGEMENT PROGRESSIF SUR LES DOSSIERS PLUS LOURDS.	67
RECOMMANDATION N°31 :	CONSTRUIRE UN MODULE DE FORMATION « PREVENTION ADAPTEE A L'OPERATION ».	67
RECOMMANDATION N°32 :	ORGANISER LE SYSTEME DE MANIERE QU'IL N'ISOLE PAS LE PREVENTIONNISTE, EN ASSURANT UNE COLLEGIALITE DES PREVENTIONNISTES AU SEIN DU SDIS.	68
RECOMMANDATION N°33 :	FAIRE ANALYSER PAR L'INSPECTION DE LA DEFENSE ET DE LA SECURITE CIVILES (IDSC) CET ASPECT DE L'ORGANISATION ET DE LA REGULATION, LORS DE SES INSPECTIONS REGULIERES.	68

RECOMMANDATION N°34 :	ASSURER LA COHERENCE DEPARTEMENTALE DU FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS, PAR LA GENERALISATION D'UNE COORDINATION DE LEUR PRATIQUE A L'INITIATIVE DES PREFETS.	68
RECOMMANDATION N°35 :	CONCEVOIR SOUS PILOTAGE DE LA DGSCGC, LE CADRE METHODOLOGIQUE DE L'INTERPRETATION DE LA REGLEMENTATION INCENDIE PAR LES PREVENTIONNISTES, DIFFUSE SOUS FORME D'UN GUIDE ADAPTABLE LOCALEMENT ET VALIDE EN CCDSA.	69
RECOMMANDATION N°36 :	ASSURER UN SUIVI NATIONAL DE L'ADOPTION ET DE L'ADAPTATION DU « GUIDE D'AIDE A LA PRESCRIPTION ET A L'INTERPRETATION DE LA REGLEMENTATION INCENDIE »	69
RECOMMANDATION N°37 :	PRODUIRE DES ELEMENTS DE DOCTRINE NATIONALE, REFERENCES, CLASSES ET REPERTORIES A DESTINATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS.	71
RECOMMANDATION N°38 :	METTRE EN PLACE UN OUTIL NATIONAL, INTERACTIF, REGULE ET MODERE PAR LA DGSCGC, DE PARTAGE ET DE DIFFUSION DE L'INFORMATION A L'ATTENTION DES SIS : DOCTRINE NATIONALE, AVIS DE LA CCS EMIS JUSQU'A SA SUPPRESSION, FORUM DE QUESTIONS REponses.	71
RECOMMANDATION N°39 :	PROGRESSER VERS LA GENERALISATION DU DISPOSITIF DE RCCI. UNE ETAPE INTERMEDIAIRE POUVANT ETRE REALISEE EN COLLECTANT DES DONNEES PLUS SYSTEMATIQUES ET PLUS SIMPLES ISSUES DU RETOUR D'EXPERIENCE.	72
RECOMMANDATION N°40 :	INSCRIRE, DANS LE CURSUS DE FORMATION DES PREVENTIONNISTES, LA FORMATION A L'INGENIERIE DE L'INCENDIE.	73
RECOMMANDATION N°41 :	DEVELOPPER UNE POLITIQUE DE PREVENTION DU RISQUE PAR LA SENSIBILISATION DES ACTEURS TANT AU PLAN NATIONAL QUE LOCAL (CAMPAGNES DE SENSIBILISATION, INTERVENTIONS DANS LES ECOLES...).	76

Recommandations relatives au dispositif de contrôle

RECOMMANDATION N°42 :	RAPPELER PAR CIRCULAIRE CONJOINTE DHUP ET DGSCGC LE CHAMP DE CONTROLE DES SDIS SUR LES PERMIS DE CONSTRUIRE EN DEMANDANT AUX PREFETS DE LA DIFFUSER TANT AUX SDIS QU'AUX SERVICES INSTRUCTEURS.	81
RECOMMANDATION N°43 :	MODIFIER LE CCH POUR REECRIRE L'ARTICLE R.111-19-29 ET PREVOIR UN PARAGRAPHE COMPLEMENTAIRE A L'ARTICLE R.11-19-25 PERMETTANT LA PRATIQUE DE L'« AVIS SIMPLE », SANS CONSULTATION DE LA COMMISSION DE SECURITE, POUR LES ERP DE 5 ^{EME} CATEGORIE « SANS SOMMEIL ».....	82
RECOMMANDATION N°44 :	NE PERMETTRE UNE VISITE DE CONTROLE DE LA CCDSA, A LA DEMANDE DU MAIRE, QUE SI CELLE-CI EST MOTIVEE PAR UNE SITUATION PARTICULIERE.	83
RECOMMANDATION N°45 :	INTRODUIRE DANS LE CODE DES ASSURANCES L'OBLIGATION DE TRANSMETTRE A SON ASSURANCE L'AVIS DE LA CCDSA SUITE A UNE VISITE PERIODIQUE ET LA POSSIBILITE DE FAIRE VARIER LA PRIME D'ASSURANCE SELON CET AVIS.	84
RECOMMANDATION N°46 :	ELARGIR A TROIS ANS LA PERIODICITE DES VISITES PERIODIQUES DES ERP SANS SOMMEIL ACTUELLEMENT SOUMIS A UNE VISITE TOUS LES DEUX ANS.	87
RECOMMANDATION N°47 :	RENDRE SYSTEMATIQUE L'ESPACEMENT DES VISITES QUAND UN ETABLISSEMENT A FAIT L'OBJET DE DEUX AVIS FAVORABLES SUCCESSIFS PAR UNE MODIFICATION DE L'ARTICLE GE4 DU REGLEMENT DE SECURITE.	88

Recommandations relatives au fonctionnement des CCDSA

RECOMMANDATION N°48 :	MODIFIER LE DECRET DU 8 MARS 1995 AFIN QUE LE REPRESENTANT DES SERVICES DE POLICE OU DE GENDARMERIE NE SOIT PLUS MEMBRE OBLIGATOIRE DES SOUS-COMMISSIONS DEPARTEMENTALES, D'ARRONDISSEMENTS ET COMMUNALES, NI DES GROUPES DE VISITE, MAIS PUISSE ETRE PRESENT – SANS VOIX DELIBERATIVE – SOIT A LA DEMANDE DU SIDPC SOIT A LEUR INITIATIVE.	95
RECOMMANDATION N°49 :	MODIFIER LE DECRET DU 8 MARS 1995 AFIN QUE LE DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DES TERRITOIRES OU SON REPRESENTANT, NE SOIT PLUS MEMBRES DES SOUS-COMMISSIONS DEPARTEMENTALES NI DES GROUPES DE VISITE.	96
RECOMMANDATION N°50 :	ETABLIR UN PARTENARIAT AVEC LE RESEAU DU CEREMA POUR QUE LES CCDSA PUISSENT FAIRE APPEL A LEUR COMPETENCE EN CAS DE BATIMENTS ATYPIQUES.....	96
RECOMMANDATION N°51 :	DEMANDER AUX SDIS DE PROPOSER SYSTEMATIQUEMENT AUX ELUS ET MEMBRES DES SIDPC UNE FORMATION-SENSIBILISATION.	97

RECOMMANDATION N°52 :	ETABLIR UN PARTENARIAT RENFORCE ENTRE L'ENSOSP, LE MINISTERE DE L'INTERIEUR ET L'AMF POUR QU'IL CONTRIBUE A CETTE FORMATION DE DEUX FAÇONS : RENDRE OBLIGATOIRE LA FORMATION AP1, VOIRE AP2 AU PERSONNEL DU SIDPC ET DES SOUS-PREFECTURES EN CHARGE DES COMMISSIONS ET PROPOSER DES FORMATIONS COURTES AUX ELUS.	97
RECOMMANDATION N°53 :	DEMANDER AUX PREFETS D'ENGAGER UN PROCESSUS DE SUPPRESSION DES COMMISSIONS COMMUNALES OU INTERCOMMUNALES, QUI NE SERAIENT CONSERVEES, PAR EXCEPTION, QU'A LA CONDITION QUE LA COLLECTIVITE SOIT EN MESURE DE PROPOSER UN SERVICE DOTE DES COMPETENCES REQUISES EN MATIERE DE SECURITE.POUR CES CAS, AJOUTER – EN MODIFIANT LE DECRET DU 8 MARS 1995 – COMME MEMBRE OBLIGATOIRE DE LA COMMISSION UN TECHNICIEN DE LA COMMUNE.....	98
RECOMMANDATION N°54 :	MODIFIER LE DECRET DU 8 MARS 1995 AFIN QUE LES COMMISSIONS SE PRONONCENT D'UNE PART SUR LA CONFORMITE DE L'ETABLISSEMENT A LA REGLEMENTATION, D'AUTRE PART SUR SA DANGEROUSITE EVENTUELLE, DONT LE CONSTAT CONDITIONNERAIT L'AVIS DEFAVORABLE A LA POURSUITE DE L'EXPLOITATION. ...	101
RECOMMANDATION N°55 :	DEMANDER AUX PREFETS D'ETABLIR UNE STRATEGIE DE REDUCTION DU STOCK D'AVIS DEFAVORABLES ET DE SUIVI DES SUITES QUI LEUR SONT DONNEES, PRESENTEE ET VALIDEE EN CCDSA.....	102

La mission préconise une mise en œuvre progressive de ces recommandations.

La mission considère comme urgent de mettre en place un dispositif d'indicateurs et de pilotage (recommandations n°7 et 19).

Est également urgente la mise en œuvre de l'ensemble des mesures permettant :

- d'alléger les moyens mobilisés par les commissions et de renforcer la portée de leur avis par une réécriture du décret du 8 mars 1995 indispensable à court terme (recommandations n°48, 49, 54) et la rédaction d'une circulaire (recommandations n°22, 34, 51, 53, 55) ;
- de réduire la charge de travail des commissions et d'en améliorer le fonctionnement par la modification de certains articles du règlement de sécurité (recommandations n°44, 46 et 47).

Pour accompagner cette évolution du fonctionnement des CCDSA, l'administration centrale doit en parallèle engager des actions, également importantes, mais de plus long terme :

- développer des outils pour accompagner les SDIS et contribuer à une application la plus uniforme possible sur le territoire de la réglementation (recommandations n°35, 37 et 38) ;
- envisager l'introduction dans le règlement de sécurité de l'analyse de risque et accompagner la structuration de méthodes d'analyse de risque partagées (recommandations n°25 et 26) ;
- engager avec la profession et l'ENSOSP une concertation afin de renforcer la formation des acteurs (recommandations n°27, 28, 31, 40 et 52).

Puis, l'administration devra s'attacher à régler les deux points d'incohérences identifiés entre les réglementations : les espaces d'attente sécurisés pour les handicapés et les parcs de stationnement couverts (recommandations n°8, 9, 10 et 11).

Par la suite, l'administration centrale devra constituer deux groupes de travail pour améliorer l'articulation entre réglementations :

- l'un pour travailler sur l'article PE2 (question du seuil bas pour les ERP de 5^{ième} catégorie) et les effets de seuil (recommandations n°13 et 14) ;
- l'autre pour identifier les incohérences entre réglementations, en évaluer les impacts et proposer les modifications nécessaires (recommandation n°15).

Enfin, la mission recommande d'engager le chantier relatif à la lisibilité de la réglementation (recommandations n°1 à 6) et de confier à la DGSCGC l'élaboration des quatre réglementations (recommandation n°12).

Au risque de l'évidence, la mission souligne la nécessité de tirer rapidement les conséquences de la suppression de la CCS (recommandations n°17 et 18).

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
TABLE DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	21
IERE PARTIE	UNE REGLEMENTATION DONT LES FONDEMENTS SONT A PRESERVER MAIS QUI PEUT ETRE RENDUE PLUS LISIBLE..... 23
1 -	HISTORIQUE : UNE REGLEMENTATION LIEE A DES EVENEMENTS DRAMATIQUES 23
2 -	LE DISPOSITIF REGLEMENTAIRE AUJOURD’HUI 24
2.1.	<i>Quatre règlementations différentes</i> 24
2.2.	<i>Les règlementations ERP-IGH : un ensemble volumineux mais cohérent et stable</i> 26
2.2.1	Présentation des règlements de sécurité contre les risques d’incendie et de panique dans les IGH, les ERP 26
2.2.2.	Des règlements dont les principes et la taille se sont maintenus sur une longue durée . 27
2.2.3.	Les règlements de sécurité des ERP et des IGH : des règlementations écrites par et pour des spécialistes de la sécurité incendie, qui doivent être appliquées par des acteurs très divers 29
3 -	LES FACTEURS DE LA COMPLEXITE RESSENTIE..... 29
3.1.	<i>Le choix historique d’une règlementation prescriptive implique qu’elle soit abondante</i> 29
3.2.	<i>Une règlementation exclusivement par objectifs ne paraît ni possible ni souhaitable..</i> 29
3.3.	<i>L’articulation du règlement avec les normes techniques doit être précisée</i> 30
3.4.	<i>Les difficultés liées à l’articulation des textes entre eux et à la structure du règlement</i> 32
3.5.	<i>L’hétérogénéité du contenu du règlement.....</i> 32
3.6.	<i>Améliorer la présentation et l’édition des textes</i> 33
IIEME PARTIE	LES LIMITES DE LA COEXISTENCE DE QUATRE REGLEMENTATIONS DISTINCTES..... 35
1 -	LA REGLEMENTATION HABITATION ENCADRE PEU LES BATIMENTS ANTERIEURS A 1986 35
2 -	LE TRAVAIL INTERMINISTERIEL A EVITE – EN DEHORS D’UN CAS – LES CONTRADICTIONS MAIS NE PERMET PAS TOUJOURS UNE VISION COORDONNEE DE LA REGLEMENTATION ET DE LA PREVENTION DE L’INCENDIE 36
2.1.	<i>Des incohérences et contradictions limitées mais dommageables</i> 36
2.2.	<i>Le cas des parkings : un exemple de la difficulté du travail interministériel</i> 38
2.3.	<i>Au-delà, on constate que ces règlementations évoluent selon des logiques différentes.</i> 39
2.4.	<i>La détermination de la réglementation applicable a un bâtiment est complexe.....</i> 40
2.4.1.	L’approche par la définition de l’ERP 40
2.4.2.	Le traitement des bâtiments mixtes 41
2.4.3.	L’absence d’un seuil bas clair pour la 5 ^{ème} catégorie créée une incertitude juridique ... 42
2.4.4.	Les conséquences de ces difficultés : surinterprétation, mauvaise application, effets de seuil et de renoncement 43
3 -	COMMENT RENDRE PLUS COHERENTES LES QUATRE REGLEMENTATIONS ? 44
3.1.	<i>Unifier les règlementations ?.....</i> 44
3.2.	<i>Eviter les incohérences et clarifier les articulations</i> 45
IIIEME PARTIE	UN PILOTAGE INSUFFISANT DE CETTE POLITIQUE RENDANT SON EVALUATION DIFFICILE..... 49
1 -	LA GOUVERNANCE A ETE MODIFIE PAR LA SUPPRESSION DE LA COMMISSION CENTRALE DE SECURITE ET SES MODALITES DOIVENT ETRE REDEFINIES 49
1.1.	<i>L’organisation mise en place reposait sur deux structures.....</i> 49
1.2.	<i>Cette organisation présentait des difficultés de fonctionnement et a été récemment modifiée par la suppression de la CCS.....</i> 49
1.3.	<i>De nouvelles modalités d’exercice des fonctions qu’assurait la CCS sont à redéfinir.</i> 50
2 -	LA MESURE DE SON EFFICACITE EST INSUFFISANTE ET RECLAME UN PILOTAGE RENFORCE..... 51
2.1.	<i>Les statistiques tendent à démontrer la pertinence de la distinction entre locaux d’habitation et ERP</i> 51

2.2.	<i>L'animation du dispositif s'accompagne de peu d'outils d'évaluation</i>	52
3-	UNE POLITIQUE DONT LES COÛTS SONT MAL CONNUS.....	53
IVEME PARTIE L'INTERPRETATION DE LA REGLEMENTATION		55
1-	UNE REGLEMENTATION AVEC DE FORTES POSSIBILITES D'ADAPTATION GENERANT DES ECARTS POTENTIELS D'APPLICATION	55
1.1.	<i>Le paradoxe d'un règlement de sécurité détaillé et abondant, dont la plupart des prescriptions peuvent, en pratique, être écartées.</i>	55
1.1.1.	La procédure de dérogation est précise, mais les conditions de fond sont floues.....	56
1.1.2.	L'utilisation effective de la dérogation est totalement méconnue.....	57
1.1.3.	A côté de la règle pas toujours lisible, l'imprévisibilité de la dérogation.....	57
1.1.4.	L'indispensable association du préventionniste à la recherche de solutions.....	58
1.2.	<i>La dérogation en aggravation est utilisée en pratique pour imposer des prescriptions aux établissements existants ne faisant pas l'objet de transformations, dans des conditions juridiques incertaines.</i>	58
2-	UNE ANALYSE DE RISQUE CENTRALE DANS LA PRATIQUE MAIS QUASI-INEXISTANTE DANS LES TEXTES	61
2.1.	<i>Donner une existence réglementaire à l'analyse de risque et accompagner sa pratique</i>	61
2.2.	<i>L'ingénierie de la sécurité incendie (ISI) : un outil d'analyse de risque de portée limitée</i>	64
3-	COMMENT STRUCTURER ET ECLAIRER L'INTERPRETATION PAR LES PREVENTIONNISTES ?	65
3.1.	<i>Le métier de préventionniste</i>	65
3.1.1.	La formation	65
3.1.2.	L'intégration dans l'emploi et l'exercice du métier	66
3.2.	<i>Structurer l'organisation au sein de chaque département</i>	67
3.2.1.	L'organisation des SDIS.....	67
3.2.2.	L'harmonisation du fonctionnement des sous-commissions au sein d'un département	68
3.3.	<i>Structurer et éclairer l'interprétation au niveau national</i>	68
3.3.1.	Mieux encadrer l'interprétation de la réglementation par les préventionnistes locaux..	68
3.3.2.	Assurer la capitalisation, la validation, la diffusion de l'information relative à l'interprétation	70
VEME PARTIE UN CONTROLE ADMINISTRATIF RENFORCE QUI PEUT ETRE ALLEGE A LA MARGE		75
1-	REMARQUE LIMINAIRE : UN COMPLEMENT AU CONTROLE : DEVELOPPER LA CULTURE DE PREVENTION	75
2-	DES INSTRUMENTS DE CONTROLE FORTEMENT MOBILISES EN ERP ET IGH.....	76
2.1.	<i>Un contrôle administratif renforcé pour les ERP et IGH fondé sur le pouvoir de police du maire dans lequel le SDIS joue un rôle central</i>	76
2.2.	<i>Pour les autres réglementations, le contrôle de l'application de la réglementation est bien moindre</i>	77
2.3.	<i>D'autres contrôles s'ajoutent à ceux de l'administration dans les ERP : les contrôleurs techniques et les assurances</i>	78
2.3.1.	Les contrôleurs techniques et techniciens compétents.....	78
2.3.2.	Les assurances	79
2.4.	<i>Responsabilité pénale des constructeurs, propriétaires et exploitants : un faible nombre d'infractions et une mise en cause pénale limitée aux grands incendies</i>	79
2.5.	<i>Un contrôle qui donne lieu à peu de recours</i>	80
3-	L'ADEQUATION DU NIVEAU DE CONTROLE AU RISQUE EST DIFFICILE A MESURER MAIS LE SYSTEME PEUT ETRE ADAPTE	81
3.1.	<i>Clarifier le champ du contrôle par les CCDSA</i>	81
3.1.1.	Le champ du contrôle des dossiers de permis de construire en matière d'habitation ...	81
3.1.2.	Le champ du contrôle concernant la 5 ^{ème} catégorie sans locaux à sommeil	82
3.2.	<i>Remplacer le contrôle administratif par un contrôle par d'autres acteurs semble peu opérant</i>	83
3.2.1.	Le scénario d'un alignement du niveau de contrôle dans les ERP sur celui des autres réglementations.....	83
3.2.2.	Les assurances	84
3.2.3.	Les bureaux de contrôle.....	84

3.2.4.	Le juge.....	85
3.2.5.	Le contrôle par les commissions de sécurité doit être maintenu.....	86
3.3.	<i>Pour autant des allègements à la marge du contrôle administratif sont possibles sans dégrader le niveau de sécurité.....</i>	86
VIEME PARTIE LE FONCTIONNEMENT DES CCDSA PEUT ETRE AMENAGE POUR DIMINUER LES MOYENS MOBILISES ET RENFORCER LEUR EFFICACITE..... 89		
1 -	UN FONCTIONNEMENT DIVERSIFIE, MAL CONNU ET FORTEMENT MOBILISATEUR DE MOYENS	89
1.1.	<i>Les modalités de fonctionnement sont diversifiées</i>	89
1.2.	<i>Un dispositif dont le fonctionnement est mal connu et peu piloté.....</i>	90
1.3.	<i>Le dispositif territorial de mise en œuvre représente une mobilisation importante de moyens de plusieurs services et des élus qui y participent</i>	90
2 -	PLUSIEURS HYPOTHESES DE CHANGEMENT RADICAL DU DISPOSITIF SONT A ECARTER	91
2.1.	<i>La décentralisation complète de la mise en œuvre de la réglementation</i>	91
2.2.	<i>Le transfert du secrétariat des commissions de la préfecture à un autre service.....</i>	92
3 -	EN REVANCHE, LA FORTE MOBILISATION DE MOYENS DE L'ETAT PEUT ETRE LIMITEE SANS DEGRADER LE NIVEAU DE SECURITE	93
3.1.	<i>S'agissant de l'application de la réglementation et de l'évaluation du risque d'incendie, la collégialité des commissions est plus apparente que réelle, pour autant la collégialité de l'avis doit être maintenue.....</i>	93
3.2.	<i>S'agissant des services de police et de gendarmerie, un allègement de leur participation est possible.....</i>	94
3.3.	<i>La nécessité de la participation de la DDT aux sous-commissions n'apparaît pas clairement.....</i>	95
3.4.	<i>La collégialité peut-être renforcée</i>	97
3.4.1.	<i>Une meilleure formation du triptyque SDIS – SIDPC – élu.....</i>	97
3.4.2.	<i>Faire disparaître progressivement les commissions communales ou intercommunales</i>	98
3.5.	<i>Clarifier les avis et renforcer leur suivi.....</i>	98
3.5.1.	<i>La connaissance du contenu des avis émis est très lacunaire.....</i>	98
3.5.2.	<i>Le caractère obligatoirement binaire des avis des commissions, imposé dans un but de clarté, a conduit à affaiblir la portée des avis défavorables</i>	99
3.5.3.	<i>Mieux éclairer le pouvoir de police en vue de définir une stratégie de levée des avis défavorables.....</i>	101
ANNEXES 103		
LISTE DES ANNEXES..... 105		
Annexe 1 :	Lettre de mission.....	107
Annexe 2 :	Liste des personnes rencontrées.....	111
Annexe 3 :	Tableau de synthèse des règles applicables a la prévention des incendies en ERP et des modalités d'application locales	117
Annexe 4 :	Types et catégories d'ERP.....	129
Annexe 5 :	Evaluation du règlement de sécurité	131
Annexe 6 :	Analyse de l'évolution du règlement de sécurité de 1980 à nos jours : tableau détaillé	139
Annexe 7 :	Analyse de l'évolution du règlement de sécurité de 1980 à nos jours : tableau de synthèse.....	157
Annexe 8 :	La commission centrale de sécurité.....	159
Annexe 9 :	Statistiques des feux et victimes d'incendie.....	161
Annexe 10 :	Exploitation des indicateurs existants sur l'activité des CCDSA	165
Annexe 11 :	Contrôle des locaux de travail en matière de prévention des risques incendie et explosions – Accidentologie.....	169
Annexe 12 :	Analyse du questionnaire réalisé auprès des SIDPC des préfectures.....	173
Annexe 13 :	Réponse à la question parlementaire n° 51901 à l'Assemblée nationale de M. Jean-Pierre Schosteck, député des Hauts-de-Seine.....	177
Annexe 14 :	Les spécificités du dispositif parisien	179
Annexe 15 :	Liste de sigles	183

INTRODUCTION

Par lettre du 6 août 2013, le ministre de l'intérieur, la ministre de l'égalité des territoires et du logement et le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ont demandé au chef de l'inspection générale de l'administration, au vice-président du conseil général de l'environnement et du développement durable et au chef de l'inspection générale des affaires sociales que soit évaluée la politique de prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur.

La lettre (cf. annexe 1) précisait que les résultats de cette politique étaient remarquables et qu'il était primordial de conserver ce niveau de sécurité, mais que l'évaluation devait conduire à des propositions tendant, d'une part à la mise en cohérence des diverses réglementations applicables et à leur simplification, d'autre part à la réduction du coût induit pour les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires, enfin à la simplification du dispositif local de mise en œuvre et à l'allègement de la charge qu'il représente pour les services.

Cette évaluation devait entrer dans le cadre de la modernisation de l'action publique selon la méthodologie fixée par la circulaire du Premier ministre en date du 7 janvier 2013. Les coordonnateurs devaient en être le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, en liaison avec le directeur général du travail.

Les conclusions devaient être rendues pour le 15 décembre 2013.

Cette mission n'a pu se dérouler selon les modalités fixées.

Les membres des corps d'inspection chargés de la conduire ont été désignés le 22 août 2013 pour l'IGA, le 4 septembre pour le CGEDD, et le 23 octobre pour l'IGAS.

La politique, objet de cette évaluation, n'a pas été retenue parmi celles devant être évaluées dans le cadre de la modernisation de l'action publique par le comité interministériel de modernisation publique, lors de ses réunions du 17 juillet et du 18 décembre 2013.

Il n'a pas été possible d'appliquer la méthodologie prescrite par la circulaire précitée - qui aurait pu néanmoins servir de référence - ni même de s'en inspirer.

En effet, les membres de la mission n'ont pu obtenir de réunir les directeurs désignés comme coordonnateurs par la lettre ministérielle. Ils n'ont rencontré le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises que le 4 octobre 2013 et ont dû attendre les 21 février et 5 mars 2014 pour rencontrer des collaborateurs des deux autres directeurs. Il n'était pas envisageable, dans ces conditions, de constituer un comité de pilotage.

En dépit de l'apparent manque d'intérêt, ou des réticences ainsi manifestées, dont il n'appartient pas à la mission d'analyser les raisons, elle a toutefois entrepris de rencontrer les représentants des principales catégories d'acteurs de la politique évaluée : maîtres d'ouvrage,

maîtres d'œuvre, sociétés d'assurance, organismes de contrôle technique, services d'incendie et de secours, directions centrales des services participant à la mise en œuvre au niveau local (cf. annexe 2). Les associations représentatives des collectivités territoriales concernées n'ont cependant pas donné suite aux demandes de rencontre qui leur ont été présentées.

Elle s'est rendue dans trois départements (Loir-et-Cher, Calvados et Seine-et-Marne) et a examiné le dispositif parisien afin d'étudier les modalités d'application de la réglementation et le fonctionnement du dispositif territorial et pour pallier partiellement les considérables lacunes du système d'information relatif à cette politique.

Elle a organisé une journée d'échanges avec des représentants des principaux acteurs et usagers de cette politique.

Les représentants du CGEDD, qui finalement n'ont pas signé le présent rapport, ont cependant apporté leur contribution à la rédaction de sa première partie et des annexes afférentes.

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.

De même, si quelques données statistiques internationales sont disponibles⁵, elles ne reprennent pas la distinction ERP – IGH - habitation et locaux de travail et ne sont pas opérantes pour comparer l'efficacité de la réglementation française à celles des autres pays. De plus, la sinistralité est multifactorielle.

Par ailleurs, la mission n'a pas eu accès à des éléments précis et utilisables concernant les réglementations de pays étrangers comparables.

Le rapport analyse, dans sa première partie, la réglementation, les raisons de son apparente complexité et les moyens de la rendre plus accessible. Dans sa seconde partie, il examine son articulation avec les autres réglementations relatives à l'incendie (dans l'habitation et les locaux de travail) et les moyens d'éviter les incohérences entre elles. Ensuite, dans une troisième partie, il décrit les insuffisances de la gouvernance et du pilotage de la politique de prévention incendie et propose des voies d'amélioration. Dans une quatrième partie, il évalue les modalités d'interprétation de la réglementation et les moyens de les renforcer et de les harmoniser. Enfin, il s'attache dans ses deux dernières parties à l'examen du dispositif de contrôle pour envisager des pistes de son allègement et de l'amélioration du fonctionnement des commissions de sécurité.

⁵ Notamment des statistiques produites par l'association de Genève (association d'assureurs) et l'association internationale des services d'incendie et de secours (CTIF).

IÈRE PARTIE UNE REGLEMENTATION DONT LES FONDEMENTS SONT A PRESERVER MAIS QUI PEUT ETRE RENDUE PLUS LISIBLE

1 - HISTORIQUE : UNE REGLEMENTATION LIEE A DES EVENEMENTS DRAMATIQUES

La prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public (ERP) et les immeubles de grande hauteur (IGH) est constituée par l'ensemble des mesures destinées à réduire les risques d'incendie et de panique dans une enceinte, un bâtiment, une installation, un local. Dans le cas où le risque mal maîtrisé conduirait à un sinistre, elle vise à en limiter les effets. Dans un établissement recevant du public, les mesures de prévention ont un double objectif : sauvegarder les vies humaines (des personnes à l'intérieur de l'enceinte, mais aussi du public extérieur soumis à un risque direct et des personnels de secours), et permettre l'intervention des secours.

Au 19^{ème} siècle, la préfecture de police de Paris a édicté des mesures visant à prévenir les incendies dans les établissements recevant du public (ERP) : théâtres, puis par extension magasins, hôtels, cafés, restaurants. Cependant, le premier texte qui marque le droit général de la prévention de l'incendie dans les ERP est le décret du 12 novembre 1938 relatif aux « *mesures de protection contre l'incendie, à l'organisation des secours et à l'inspection des corps de sapeurs pompiers* ». Son article 5 énonce que « *des mesures complémentaires de sauvegarde et de sécurité, et des moyens d'évacuation et de défense contre l'incendie, pourront être imposées aux propriétaires, aux constructeurs et aux exploitants de bâtiments et établissements ouverts au public* ». Ce décret faisait suite au dramatique incendie des Nouvelles Galeries à Marseille dans lequel 38 personnes périrent. Il sera complété le 7 février 1941 par un décret de « protection contre l'incendie des bâtiments ou locaux recevant du public », et deux circulaires (1941 et 1947) qui feront apparaître le classement des établissements par type (théâtres, cinémas, grands magasins...) et les commissions de sécurité.

Ce premier "*règlement de sécurité*" scelle la naissance de la réglementation de la prévention contre l'incendie en France dans les ERP, assortie des deux caractéristiques essentielles qu'elle a conservées depuis : d'une part, il s'agit d'une réglementation produite au fil de l'eau, qui s'attache à s'adapter en permanence aux évolutions de la société et du risque, et, d'autre part, cette réglementation est souvent écrite en réaction aux drames et accidents, dans un contexte émotionnel et médiatique.

Ainsi le décret du 15 juillet 1949 fera suite au feu du cinéma le Sélect, à Rueil Malmaison, en 1947 (89 morts). Il fixera les conditions d'essai et la classification des matériaux de construction par rapport à la protection contre l'incendie dans les ERP. Le décret du 4 août 1954 et deux arrêtés (1954 et 1959) consolideront le dispositif.

Le règlement de sécurité du 23 mars 1965 constituera la seconde grande étape. Il regroupe le tout et fait apparaître la 5^{ème} catégorie (petits établissements) et des mesures pour les chapiteaux tentes et structures.

Les drames du dancing du Cinq-Sept à Saint-Laurent-du-Pont (1970, 147 morts), et du CES Édouard-Pailleron, à Paris (1973, 21 morts), conduiront à une nouvelle salve

réglementaire encore en vigueur aujourd'hui : le décret du 31 octobre 1973, codifié depuis dans le code de la construction et de l'habitation et l'arrêté du 25 juin 1980 constituant dispositions générales du règlement de sécurité. Ces dispositions générales seront progressivement complétées par des dispositions particulières (arrêtés par types d'établissements : spectacles, hôtels, établissements scolaires, magasins...).

La réglementation sera par la suite consolidée ou actualisée au gré du retour d'expérience des commissions de sécurité, du questionnement des autorités de police administrative (notamment les préfets et les maires), de la jurisprudence, ainsi que de nombreux autres sinistres et drames. Ceux des thermes de Barbotan (1991, Gers, 21 morts), du stade de Furiani (1992, Haute-Corse, 17 morts), de la clinique de Bruz (1993, Ille-et-Vilaine, 17 morts), conduiront à l'adoption du décret du 8 mars 1995, qui réorganisera les commissions de sécurité. Le drame du centre équestre de Lescheraines (2004, Savoie, 8 morts), et l'incendie de l'hôtel Paris Opéra (2005, 18 morts), amèneront à des mesures nouvelles pour les petits hôtels.

2 - LE DISPOSITIF REGLEMENTAIRE AUJOURD'HUI

2.1. QUATRE REGLEMENTATIONS DIFFERENTES

La sécurité incendie en France est régie par quatre textes différents en fonction du type d'établissements et de leur vocation. Cette distinction est une spécificité française forte, qui explique en partie les difficultés de comparaison internationale en la matière.

A la réglementation « incendie et panique ERP », s'ajoutent la sécurité incendie dans les immeubles d'habitation, la sécurité incendie des immeubles régis par le code du travail et la sécurité dans les immeubles dits de grande hauteur (IGH).

L'existence de réglementations différentes pour les lieux de travail et d'habitation se justifie au départ par une exposition différente des personnes au risque : ceux qui vivent ou travaillent dans les lieux sont supposés les connaître et, en conséquence, la réglementation est moins exigeante, prenant en compte une meilleure capacité supposée à évacuer.

Pour les IGH, l'existence d'une réglementation spécifique⁶ s'explique par la difficulté d'accès des secours (taille de l'immeuble par rapport à la hauteur maximale de l'échelle des pompiers) et les difficultés d'évacuation en conséquence. Ils se définissent donc par leur taille (supérieurs à 28 m pour les ERP ou à 50 m pour les habitations⁷) et non par la destination du bâtiment (un IGH peut contenir des locaux de travail, tout type d'ERP ou des habitations).

⁶ Cette réglementation spécifique est apparue le 5 décembre 1967, modifiée le 18 octobre 1977. Elle a été récemment profondément mise à jour par un arrêté du 30 décembre 2011, pour prendre en compte les immeubles de très grande hauteur (plus de 200 m) et le retour d'expérience des attentats du World Trade Center.

⁷ Article R122-2 du CCH : « Constitue un immeuble de grande hauteur, pour l'application du présent chapitre, 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 :

- à 50 mètres pour les immeubles à usage d'habitation, tels qu'ils sont définis par l'article R. 111-1 (1) ;

- à plus de 28 mètres pour tous les autres immeubles.

Fait partie intégrante de l'immeuble de grande hauteur l'ensemble des éléments porteurs et des sous-sols de l'immeuble».

Le texte fondateur **pour les bâtiments d'habitation** en matière de sécurité incendie est le décret du 22 octobre 1955 (notamment article 2). Plusieurs arrêtés ont été pris successivement, précisant les dispositions à mettre en œuvre dans les constructions neuves : arrêté du 23 mai 1960, arrêté du 10 septembre 1970, arrêté du 31 janvier 1986.

Pour les locaux de travail, le code du travail s'applique. Les articles L.4211-1 et 2 et L.4221-1 renvoient aux dispositions de la partie réglementaire figurant dans le livre 2 « *dispositions applicables aux lieux de travail* ». Ce livre distingue clairement dans deux titres les « *obligations du maître d'ouvrage dans la conception des lieux de travail* » (articles R4211-1 à R4217-2) et « *les obligations de l'employeur pour l'utilisation des lieux de travail* » (articles R4221-1 à R4228-37).

Ces dispositions réglementaires ont été introduites par deux décrets du 31 mars 1992 et des arrêtés d'application de la même époque (celui du 5 août 1992 fixant les dispositions pour la prévention des incendies et le désenfumage et celui du 4 novembre 1993 relatif à la signalisation de sécurité et de santé).

Ces textes avaient pour objet la transposition de la directive européenne n°89-391 du 12 juin 1989 visant à « *promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs* ». Ils ont peu évolué depuis, hormis le décret du 7 mars 2008 et l'introduction des textes relatifs à l'accessibilité.

Enfin, certains ERP comportant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les maîtres d'ouvrage et exploitants doivent aussi se référer à la réglementation ICPE.

Le tableau ci-dessous dresse un état des lieux simplifié des principaux textes applicables.

ERP	IGH	Habitation	Code du travail
Code de l'urbanisme L421 à L431 ; R421 à R431 Code de la construction et de l'habitation; L122-1 et L123; R*111-19 et R112 ; R121 à R125 Code général des collectivités territoriales: L2122-34; L2212-1 et 2; L2215-1 Réglementation ICPE (décret du 2 août 2005 ; nomenclature des établissements industriels et SEVESO)			
L121-1 à 4; L123-1 à 4. R123-1 à 55 du CCH	L122-1 et 2. R122-1 à 29 du CCH	R111-13 CCH	L.4211-1 et 2 et L.4221-1 R4211-1 à 4228-37 du code du travail
Ministre de l'intérieur : Arrêté du 25 juin 1980 Modifié notamment par l'arrêté du 22 juin 1990 (introduction de la 5 ^{ème} catégorie) Instructions techniques (désenfumage (IT 246), atriums...)	Ministre de l'intérieur : Arrêté du 18 octobre 1977 modifié 30 décembre 2011.	Ministre chargé du logement : Arrêté du 31 janvier 1986	Ministre chargé du travail : Décrets du 31 mars 1992 (92-332 et 92-333 obligations des chefs d'établissements) Arrêté du 5 août 1992 (dispositions pour la prévention des incendies et le désenfumage) Arrêté du 4 novembre 1993 (signalisation de sécurité et de santé)
Travaux réguliers de la CCS et arrêtés réguliers de mise à jour.	Mis à jour régulièrement suite aux travaux CCS	Pas de mise à jour (à l'exception de la loi n°2010-238 du 9 mars 2010)	Mise à jour par le décret du 7 mars 2008 notamment

2.2. LES REGLEMENTATIONS ERP-IGH : UN ENSEMBLE VOLUMINEUX MAIS COHERENT ET STABLE

La réglementation trouve son fondement dans le code de la construction et de l'habitation. Elle a été édictée par des arrêtés, qui constituent le règlement de sécurité. Elle est complétée par les normes, les documents techniques unifiés (DTU), les instructions techniques, auxquels se réfère le règlement en leur donnant valeur obligatoire. L'ensemble de la construction réglementaire, qui comporte des renvois entre textes ou au sein d'un même texte, est difficilement lisible, voire compréhensible. L'articulation avec les textes techniques en fait un ensemble que seuls des spécialistes peuvent maîtriser. Toutefois, les règlements de sécurité ERP / IGH forment un ensemble cohérent construit selon une logique rigoureuse.

2.2.1 Présentation des règlements de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les IGH, les ERP

✓ Les bâtiments assujettis

Les bâtiments sont soumis aux dispositions applicables au moment de leur construction, de leur aménagement, de leur modification ou de leur changement d'affectation. Ils doivent être entretenus en conséquence. Les dispositions nouvelles peuvent être imposées aux ERP et aux IGH en exploitation dans des limites et conditions fixées par arrêté.

✓ Une réglementation édictant des prescriptions précises et détaillées

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.

Les règlements ERP et IGH entrent dans le détail : ils imposent des prescriptions techniques ayant pour finalité de couvrir tous les domaines de la construction, de l'aménagement et de l'exploitation des bâtiments qui conditionnent la prévention et la limitation des conséquences des incendies. La plupart du temps, le niveau de sécurité de référence à atteindre n'est défini qu'implicitement⁸.

Toutefois, ils autorisent à déroger à ces prescriptions techniques à condition que des mesures compensatoires soient prises, s'il y a lieu, pour atteindre le même niveau de sécurité, et obligent à prendre des mesures de prévention supplémentaires quand l'analyse de risque montre que le simple respect des prescriptions techniques réglementaires ne permet pas, à lui seul, d'atteindre le niveau de sécurité de référence de la réglementation (cf. Partie IV).

Ces réglementations s'organisent ainsi en fonction d'une part, de normes techniques détaillées, d'autre part, d'un niveau de sécurité de référence qui n'est pas toujours explicité.

⁸ Par exemple, s'agissant de l'évacuation, le texte ne fixe pas une durée limite mais impose des règles de dimension, de dispositions concernant les dégagements, les issues, les escaliers.

Les règles de sécurité sont déterminées en fonction de la destination du bâtiment, de ses dimensions, de son mode de construction et du nombre de personnes pouvant y être admises (cf. annexe 4 reprenant les types et catégories d'ERP). Les réglementations combinent des objectifs de résultat, des prescriptions techniques portant sur la construction, l'aménagement et l'équipement des bâtiments, des règles de gestion de la sécurité ainsi que des restrictions et interdictions d'activités.

Les quatre objectifs majeurs sont :

- éviter l'éclosion de l'incendie ;
- empêcher ou limiter sa propagation ;
- favoriser l'évacuation rapide des occupants du bâtiment ;
- permettre une action rapide et efficace des services de secours.

L'annexe 5 décline les objectifs de résultat fixés par le règlement de sécurité des ERP et du CCH.

✓ *La gestion de la conformité*

Les réglementations des IGH et des ERP organisent une gestion de la sécurité partagée entre les personnes responsables de la conformité de l'établissement (constructeur, installateur, exploitant) et l'autorité administrative chargée de la délivrance du permis de construire, la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité et l'autorité investie du pouvoir de police. Les personnes responsables de la sécurité de l'établissement doivent s'assurer que le bâtiment, ses installations et ses équipements sont établis, maintenus et entretenus en conformité avec les règles de sécurité. A cet effet, ils doivent faire réaliser des contrôles internes pendant la construction, et périodiquement en cours d'exploitation, selon des modalités particulières détaillées par le règlement et tenir un registre des prescriptions techniques applicables au bâtiment ainsi que des vérifications effectuées.

Les travaux de construction, d'aménagement, de modification ou de changement de destination ainsi que l'ouverture de l'établissement sont soumis à l'autorisation de l'autorité compétente. La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) peut procéder à des visites en cours de travaux. La décision d'autoriser l'ouverture du bâtiment est précédée d'une visite dite de réception.

La CCDSA procède ensuite à des contrôles périodiques ou inopinés du bâtiment en exploitation. Les contrôles ne dégagent pas les maîtres d'ouvrage et exploitants des responsabilités qui leur incombent personnellement.

2.2.2. Des règlements dont les principes et la taille se sont maintenus sur une longue durée

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. Comme le montrent les annexes 6 et 7, les règlements de sécurité des ERP et des IGH ont conservé l'organisation initiale en livres, titres, chapitres et sections telle qu'établie par les arrêtés des 25 juin 1980 et 18 octobre 1977.

En trente-quatre ans, le règlement de sécurité des IGH n'aura fait l'objet d'aucune modification entre sa première publication, le 18 octobre 1977, et son remplacement par un nouvel arrêté, le 30 décembre 2011. Dans le même temps, le règlement de sécurité des ERP aura fait l'objet de 77 arrêtés modificatifs. La différence entre les deux règlements tient d'abord au fait que, dès le départ, le règlement des IGH a imposé une conception stéréotypée des bâtiments afin de réduire la variabilité de leurs configurations et des solutions à mettre en œuvre.

Elle tient ensuite au fait que l'arrêté de 1980 portait seulement sur les dispositions générales applicables à tous les ERP (livre I du règlement) et sur les dispositions générales applicables aux ERP des quatre premières catégories (Livre II titre 1^{er}) pour être ensuite complété par les dispositions particulières aux différents types d'établissements des quatre premières catégories (Livre II, Titre II), les dispositions applicables aux établissements de 5^{ème} catégorie (Titre III) et les dispositions applicables aux établissements spéciaux (Titre IV).

La publication des dispositions particulières aux différents types d'établissements s'est échelonnée sur 15 ans. Elle a donné lieu à 28 arrêtés⁹. Le premier, du 22 décembre 1981, portait sur les salles de spectacles, de conférences et de réunions (ERP de type L), le dernier, du 24 décembre 2007, portait sur les gares accessibles au public (établissement spécial de type GA).

Les 49 autres arrêtés publiés sur la même période sont des arrêtés modificatifs à proprement parler. Ils portent sur des dispositions publiées antérieurement (dispositions générales et particulières), au rythme moyen de trois arrêtés modificatifs tous les deux ans, ce qui est peu au regard des 1 137 articles que compte ce règlement et des nombreuses évolutions techniques et normatives enregistrées sur cette période.

À noter que la majorité des modifications ont eu pour objet d'ajuster des prescriptions, de préciser la terminologie et les procédures de contrôle, sans jamais changer l'orientation technique initiale.

L'actualisation des règlements de sécurité des ERP et IGH a eu un impact limité sur leur taille : le nombre d'articles de leurs dispositions communes n'a crû que de l'ordre de 15 % sur trente ans, passant respectivement de 291 articles à 334 pour les ERP et de 65 à 74 pour les IGH. Les rubriques qui ont le plus varié ont trait au désenfumage, au chauffage et à la ventilation (ventilation, réfrigération, climatisation, conditionnement d'air), aux installations d'appareils de cuisson destinés à la restauration et aux moyens de secours contre l'incendie.

La stabilité du corpus réglementaire explique que les professionnels de la prévention interrogés aient pu en faire utilement l'apprentissage dans la durée et qu'ils déclarent ne pas rencontrer de difficultés particulières à l'appliquer.

⁹ L'annexe 7 donne les dates de publication des dispositions particulières de tous les types d'établissements.

2.2.3. Les règlements de sécurité des ERP et des IGH : des réglementations écrites par et pour des spécialistes de la sécurité incendie, qui doivent être appliquées par des acteurs très divers

La réglementation s'est construite à partir de la lecture du risque incendie partagée par tous les professionnels du feu dans le monde et ce sont des préventionnistes qui ont eu la charge de la rédiger.

Or, elle doit être appliquée par des catégories de professionnels ou acteurs très diverses, dont la plupart ne peuvent être composées de spécialistes.

La réglementation des IGH, qui ne concerne que des constructeurs et exploitants professionnels spécialisés, ne pose pas le même problème que celle des ERP. Celle-ci doit être appliquée, s'agissant de la construction et de l'aménagement des bâtiments, par des professionnels de la construction et des maîtres d'ouvrage non spécialistes, et par des exploitants dont la prévention des incendies n'est pas le cœur de métier, ou par des non professionnels, en particulier des maires de petites communes. Ces différents acteurs ont évidemment une perception très variable du sens comme des modalités d'application et de contrôle des règlements de sécurité.

3 - LES FACTEURS DE LA COMPLEXITE RESSENTIE

3.1. LE CHOIX HISTORIQUE D'UNE REGLEMENTATION PRESCRIPTIVE IMPLIQUE QU'ELLE SOIT ABONDANTE

Le principe même des règlements de sécurité ERP et IGH, qui consiste à prévoir dans le détail et de façon aussi exhaustive que possible des prescriptions devant concourir à établir un niveau satisfaisant de sécurité, conduit inévitablement à un document volumineux, dans lequel le non spécialiste risque de voir une accumulation de règles inutilement précises, voire tatillonnes, d'autant plus que les objectifs poursuivis n'apparaissent pas toujours clairement pour le non spécialiste.

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.

3.2. UNE REGLEMENTATION EXCLUSIVEMENT PAR OBJECTIFS NE PARAÎT NI POSSIBLE NI SOUHAITABLE

Aucune catégorie d'acteurs ne le souhaite : la prescription rassure. 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.

Une réglementation par objectifs est certes plus légère et serait plus responsabilisante pour les maîtres d'ouvrage et exploitants, mais ne fait que décaler la complexité, et reporter la difficulté, qui n'est plus la connaissance et la compréhension de la règle, mais la définition des moyens permettant d'atteindre l'objectif assigné.

L'imprévisibilité en est accrue : en l'absence de règle préétablie, c'est seulement au stade du contrôle que peut être validée ou refusée la solution choisie pour atteindre le résultat.

Dans la plupart des cas, la définition des solutions, qui nécessiterait des études plus poussées des maîtres d'œuvres et bureaux d'études spécialisés, serait probablement plus coûteuse que l'application des règlements sous leur forme actuelle.

Enfin, un tel changement de principe de la réglementation suppose que les compétences existent pour qu'elle soit mise en œuvre, aussi bien chez les maîtres d'œuvre ou bureaux d'études que chez les préventionnistes chargés du contrôle. Il n'est pas sûr que ce soit le cas, ni que cela puisse l'être dans de brefs délais.

Cette voie de simplification par changement de modèle et réécriture du règlement risquerait donc de déstabiliser profondément le dispositif de prévention, par là d'en diminuer au moins provisoirement le niveau d'efficacité, sans constituer un véritable progrès en matière de lisibilité et de coût.

En revanche, sans qu'il soit besoin de réécrire le règlement, ses prescriptions deviendraient plus compréhensibles si elles étaient systématiquement introduites par l'exposé explicite des objectifs recherchés qui les justifient. Inutile sans doute pour le spécialiste, ce dernier permettrait aux yeux des autres acteurs qui ont à appliquer la réglementation d'en éclairer le sens.

Des orientations de simplification sont néanmoins possibles sans remise en cause d'ensemble.

3.3. L'ARTICULATION DU REGLEMENT AVEC LES NORMES TECHNIQUES DOIT ETRE PRECISEE

Le règlement renvoie souvent à des documents techniques (normes, DTU, instructions techniques). Cela évite de l'alourdir et fournit aux exploitants, maîtres d'œuvre et entreprises des documents adaptés à leur pratique.

La difficulté de lecture qui en résulte est sans doute en grande partie inévitable, mais c'est surtout le mode de production des normes concernant les matériels (systèmes d'alarme, systèmes de sécurité incendie et autres) et leur évolution qui posent problème. Elles sont élaborées sous l'influence des industriels producteurs des matériels, et certaines prescriptions peuvent être motivées, aux dires de nombreux acteurs rencontrés, par des considérations de marché.

Elles peuvent ainsi évoluer de façon incontrôlée et devenir excessives, voir irréalistes, de façon autonome, sans réel contrôle de l'administration responsable des règlements de sécurité. Le changement d'une norme à laquelle renvoie un règlement peut ainsi, en dehors de toute évolution de ce dernier, imposer de changer des matériels en place, pour un coût qui peut être élevé. La norme peut ainsi augmenter la fréquence des opérations de maintenance, ou un nombre d'équipements techniques, sans que le règlement n'ait évolué¹⁰. La

¹⁰ NFS 61970 : le nombre de détecteurs y a été multiplié par deux sans que le règlement ne change.

combinaison des règlements et des normes peut ainsi comporter le risque d'une délégalation de fait à des acteurs privés du pouvoir de réglementer, ainsi que celui d'un emballement réglementaire non maîtrisé.

S'agissant des instructions techniques (IT), la circulaire du 3 mars 1982 relative aux « instructions techniques prévues dans le règlement de sécurité des établissements recevant du public », prévoit une IT relative aux façades (en application des articles CO 19 et 21), une IT relative au désenfumage (DF3), une IT relative aux dispositifs coupe feu et fermeture (CO 30 et 47, MS 53), une IT relative aux systèmes d'alarme (MS59).

Les instructions techniques sont annexées à un arrêté du ministre de l'intérieur, qui les met progressivement à jour. En cela elles constituent des évolutions réglementaires, maîtrisées par le ministère.

S'agissant des normes, le règlement y renvoie à de nombreuses reprises¹¹. Ces renvois prennent trois formes :

- un simple renvoi à la norme en vigueur¹² ;
- la mention explicite de la ou des normes sans précision de la date de la norme¹³ ;
- la mention explicite de la ou des normes avec précision de la date de la norme¹⁴.

Dans les deux premiers cas, quand la norme évolue, il peut s'agir d'une évolution réglementaire non maîtrisée, sauf à ce que la DGSCGC s'implique totalement dans les commissions de normalisation et/ou fasse des oppositions à publication via le délégué interministériel aux normes, mais ces deux démarches sont lourdes et complexes et leur résultat n'est jamais garanti.

Le 3^{ème} cas pose aussi problème, car bien souvent l'AFNOR retire les normes "périmées". Depuis le décret du 16 juin 2009 (relatif à la normalisation), le principe directeur est que la norme est d'application volontaire¹⁵, et ne s'impose donc pas de fait. Ce décret est conforme à la nouvelle approche de droit souple européen, et aux règles OTC (organisation technique du commerce) : la norme ne doit pas valoir règlement.

¹¹ On notera que les DTU (documents techniques unifiés, utilisés dans le bâtiment) sont aujourd'hui des normes NFDTU numérotées.

¹² Exemple à l'article MS53 § 2 et suivants : « Les systèmes de sécurité incendie (SSI) doivent satisfaire d'une part aux dispositions des normes en vigueur et, d'autre part, aux principes définis ci-après (dans les paragraphes suivants de l'article). Selon ces textes, les systèmes de sécurité incendie sont classés en cinq catégories par ordre de sévérité décroissante, appelées A, B, C, D et E ».

¹³ Exemple à l'article AM17 § 4 : « Les dispositions des normes NF P 01-012 et NF P 90-500 concernant les garde-corps s'appliquent à ces constructions et à leurs escaliers d'accès, afin d'éviter les chutes et pour résister aux poussées de la foule. L'obligation de garde-corps ne s'applique toutefois pas au devant d'une scène, à condition que le nombre de personnes accueillies soit strictement limité aux besoins du spectacle ou de l'animation ».

¹⁴ Exemple à l'article MS73 §4 : « Pour les systèmes d'extinction automatique du type sprinkleur et indépendamment des opérations de maintenance et de vérification prévues dans la norme NF EN 12845 (décembre 2004), la vérification triennale comprend : l'examen de l'adéquation du système avec les classes de risque au vu du dossier technique de l'installation et une visite du site ; un examen des conditions de maintenance ; un examen des conditions d'exploitation ; une vérification de la réalité des opérations de maintenance par des essais portant sur : le démarrage et le débit des pompes et les essais des dispositifs d'alarme dédiés au système ».

¹⁵ Article 17 du décret 2009-697 relatif à la normalisation : « Les normes sont d'application volontaire. Toutefois, les normes peuvent être rendues d'application obligatoire par arrêté signé du ministre chargé de l'industrie et du ou des ministres intéressés. Les normes rendues d'application obligatoire sont consultables gratuitement sur le site internet de l'Association française de normalisation ».

Le règlement de sécurité renvoyant à de nombreuses reprises à la norme, il semble indispensable de le découpler de celle-ci chaque fois que c'est nécessaire.

Recommandation n°1 : Vérifier dans l'ensemble du règlement de sécurité la pertinence des renvois à la norme et préciser systématiquement la version de la norme applicable.

3.4. LES DIFFICULTES LIEES A L'ARTICULATION DES TEXTES ENTRE EUX ET A LA STRUCTURE DU REGLEMENT

L'articulation entre le CCH et les règlements, et au sein des règlements, crée deux difficultés. Le renvoi d'un texte à l'autre, même explicite, rend la lecture et la compréhension difficiles, c'est le cas de toutes les réglementations s'appuyant sur des textes de niveau hiérarchique différent, et c'est plus une question de présentation des textes que de contenu (cf. annexe 3). Remarquons tout de même que la logique de répartition entre ce qui figure dans le CCH et dans les règlements n'apparaît pas clairement.

A titre d'illustration, les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public sont placées en section 3 : « *Personnes handicapées* » du Chapitre 1^{er} du titre I du Livre I du CCH. Ce positionnement n'est pas cohérent et oblige à une recherche mal aisée.

Certaines dispositions du CCH sont obscures et leur compréhension requiert un sens de l'interprétation juridique que ne sont pas sensés posséder tous les acteurs de la prévention des incendies¹⁶.

La structure du règlement ERP, avec des renvois entre parties, des cas d'atténuation et d'aggravation, est logique mais complexe.

3.5. L'HETEROGENEITE DU CONTENU DU REGLEMENT

Dans un but louable d'exhaustivité, ses rédacteurs ont intégré des règles de nature et de portée très diverses, dont certaines paraissent anecdotiques, ou relèvent d'autres documents ou textes.

Le règlement de sécurité des ERP traite sur un même plan les prescriptions techniques relatives au bâtiment, à ses équipements et installations techniques et les règles de bon usage qui s'imposent aux exploitants pour éviter les départs de feu et les mouvements de panique. On peut citer, par exemple, pour les magasins, ERP de type M, l'interdiction des ballons gonflés avec un gaz inflammable (article M 36), le calcul des volumes admissibles des produits inflammables exposés à la vente (articles M 40, 41 et 42), l'interdiction du nettoyage manuel des textiles avec des solvants halogénés (article M 40), les règles concernant les arbres de Noël (article AM 19) et pour les hôtels (ERP de type O), l'autorisation d'utiliser des appareils à effet décoratifs fonctionnant à l'éthanol (article O 10).

¹⁶ C'est le cas, par exemple, des dispositions applicables aux bâtiments anciens, articles R123-54 et R123-55.

Ce recensement est compréhensible du point de vue du préventionniste qui s'intéresse aux scénarios d'incendie. Cependant, il juxtapose dans le règlement des préoccupations d'ordres différents, ce qui est de nature à perturber la démarche des concepteurs et d'autre part ne facilite pas la connaissance par les exploitants de règles qui se trouvent noyées dans des dispositions relatives à la construction.

Un toilettage pourrait être effectué, mais il ne faut pas surestimer la simplification qui en résulterait : il permettrait de supprimer des bizarreries ou anomalies, mais ne modifierait pas substantiellement le volume du règlement, ni ne le rendrait de façon décisive plus lisible.

Recommandation n°2 : Constituer un groupe de travail pour :
- recenser les dispositions inutiles, obscures ou incohérentes ;
- proposer un toilettage du CCH et des règlements, incluant une répartition différente des dispositions entre les textes à contenu constant.

Le principal travail à réaliser est celui d'une présentation des textes sous une forme adaptée aux différentes catégories d'utilisateurs.

3.6. AMELIORER LA PRESENTATION ET L'EDITION DES TEXTES

Les règlements de sécurité des ERP et des IGH sont présentés selon une logique de publication de textes réglementaires successifs et de leurs modifications. Cette logique ne correspond pas au besoin de l'utilisateur non expert, qui est de disposer d'outils documentaires certifiés. Or, les Journaux officiels éditent des fascicules sur les règlements de sécurité dans la collection « Législation et réglementation », mais avec une périodicité insuffisante pour donner l'assurance d'un document à jour dans sa version papier. Par ailleurs, le règlement de sécurité ne comporte pas de table analytique. Il est donc nécessaire de publier une version actualisée :

- comportant une table analytique ;
- comportant toutes les indications sur l'applicabilité des règles dans le temps ;
- consolidée avec les textes de niveaux différents, pour que la compréhension ne soit pas obérée par des renvois à d'autres textes.

Les besoins des différentes catégories d'acteurs ne sont pas identiques. C'est notamment le cas des maîtres d'ouvrage et des exploitants, pour lesquels la lisibilité des textes serait améliorée si les règles qui les concernent respectivement étaient regroupées et non dispersées dans les différentes parties des règlements. La compréhension du règlement serait également plus aisée si des documents distincts étaient publiés pour les différents types d'établissements.

Recommandation n°3 : Doter les règlements consolidés accessibles sur le site de Légifrance d'une table analytique.

Recommandation n°4 : Éditer un support présentant les règles issues de textes de niveaux différents, de façon logique et sans renvoi.

Recommandation n°5 : Publier dans des documents distincts les règles applicables aux maîtres d'ouvrage des bâtiments d'une part, aux exploitants d'autre part.

Recommandation n°6 : 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.

Enfin, améliorer la compréhension de la réglementation incendie passe par des outils de vulgarisation qui pourraient s'adresser aux différentes cibles concernées par la sécurité incendie (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, exploitants, élus, membres des commissions de sécurité).

Les pistes de simplification évoquées ci-dessus ainsi que celles destinées à rendre la réglementation plus lisible et compréhensible peuvent paraître modestes : elles paraissent cependant à la mission d'une efficacité plus sûre que le passage à une réglementation par objectifs, dont les conditions de mise en œuvre ne sont pas réunies et dont les conséquences en termes d'efficacité de la politique seraient incertaines.

Elles doivent par ailleurs être considérées comme un ensemble avec les recommandations évoquées plus loin dans ce rapport, 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.

IIÈME PARTIE LES LIMITES DE LA COEXISTENCE DE QUATRE REGLEMENTATIONS DISTINCTES

1 - LA REGLEMENTATION HABITATION ENCADRE PEU LES BATIMENTS ANTERIEURS A 1986

Le règlement du 31 janvier 1986 pour l'habitation n'a pas connu de modifications en dehors de la loi du 9 mars 2010 et de ses textes d'application¹⁷. Seule une circulaire du 13 décembre 1982, toujours en vigueur, précise, mais seulement à titre de recommandation, les dispositions applicables aux bâtiments construits avant 1986. Elle précise qu'elle vise les travaux réalisés dans les habitations non couvertes par le CCH et a pour but d'éviter la tentation pour les intervenants dans les travaux de réhabilitation « de rejeter toute contrainte non réglementaire, ou, au contraire, de vouloir se conformer au règlement général de construction ». Néanmoins, cette circulaire, jamais mise à jour, n'est pas contraignante¹⁸.

Cette relative faiblesse de l'encadrement des réhabilitations dans l'habitation construite avant l'arrêté de 1986 est soulignée par de nombreux acteurs. Que ce soit les sapeurs-pompiers ou les architectes, nombreux sont ceux qui assurent que la faiblesse actuelle de l'ensemble du dispositif réglementaire se situe dans le parc d'habitat ancien, notamment les immeubles construits dans les années 1960 et 70. Certains affirment que les « morts de demain sont dans ces bâtiments ». L'union des architectes indique que des solutions peu coûteuses pourraient être imaginées pour améliorer le niveau de sécurité dans le cadre de réhabilitation d'immeubles.

Compte-tenu de la commande – centrée sur la réglementation incendie dans les ERP et IGH –, la mission n'a pas développé cette problématique. Ceci, d'autant qu'aucune étude n'existe pour vérifier si les niveaux distincts d'exigence des différentes réglementations continuent à se justifier. Néanmoins, elle souligne le choix central d'une réglementation qui encadre très peu l'essentiel des bâtiments¹⁹. La question du ciblage de la politique de prévention de l'incendie dans la construction n'est pas posée par les pouvoirs publics. Aucun indicateur ne met en parallèle les incendies et victimes dans les différentes constructions selon leur réglementation et leur date de construction, ce qui ne permet pas d'identifier si l'habitat ancien est plus dangereux ou non. Cette absence de pilotage et d'indicateurs partagés se traduit par des discours très différents, entre d'une part le monde de la prévention et des SDIS alertant sur ce point, et d'autre part le ministère du logement qui n'a pas identifié cette problématique et sollicite des éléments pour objectiver le discours des sapeurs-pompiers. Le travail en cours pour actualiser le règlement de 1986 ne semble d'ailleurs pas se pencher sur cette question.

Au final, la mission recommande que les indicateurs développés (cf. partie III) reprennent la classification ERP-IGH-habitation-locaux de travail mais aussi la date de leur

¹⁷ La loi n°2010-238 du 9 mars 2010 vise à rendre obligatoire dans les cinq ans l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation. Le décret d'application n°2011-36 du 10 janvier 2011 et l'arrêté du 5 février 2011 précisent notamment les mesures de sécurité à mettre en œuvre dans les parties communes pour prévenir le risque d'incendie.

¹⁸ Un guide du CSTB (centre scientifique et technique du bâtiment) intitulé « Guide pour la correction de situations à risque dans les habitations collectives existantes » a également été publié à la même époque et fait figure de guide de bonne pratique.

¹⁹ Ainsi, 30% des logements collectifs et 33% des maisons individuelles datent d'avant 1974 (source rapport Rage 2012).

construction et ce afin de commencer à doter l'administration d'éléments permettant d'évaluer si l'habitat ancien est soumis à une sinistralité plus forte.

Recommandation n°7 : Reprendre dans les indicateurs de la sécurité civile la distinction ERP-IGH-habitation-locaux de travail et la date de construction du bâtiment (cf. Recommandation n°19) et partager le suivi de ces indicateurs avec le ministère chargé du logement.

Enfin, le développement de la recherche des causes et circonstances des incendies (RCCI) préconisé (cf. recommandation n°39) devra être appliqué à tout type de bâtiment afin d'identifier les parts respectives du facteur lié au comportement humain et des facteurs liés au bâti.

2 - LE TRAVAIL INTERMINISTERIEL A EVITE – EN DEHORS D'UN CAS – LES CONTRADICTIONS MAIS NE PERMET PAS TOUJOURS UNE VISION COORDONNEE DE LA REGLEMENTATION ET DE LA PREVENTION DE L'INCENDIE

Compte-tenu des attributions ministérielles, le ministère de l'intérieur a en charge les réglementations ERP et IGH, le ministère en charge de la construction et du logement, la réglementation habitation (mais aussi le CCH et le code de l'urbanisme), le ministère du travail, le code du travail.

Cela suppose un travail interministériel régulier pour partager les indicateurs, outils et résultats, associer les acteurs que sont les services d'incendie et de secours, assurer la cohérence des réglementations et ainsi se doter d'une vision coordonnée.

Selon les informations recueillies par la mission, les services en charge de la question dans les trois ministères sont en relation notamment quand l'une des réglementations évolue. Ainsi le bureau de la réglementation incendie et des risques courants (BRIRC) de la DGSCGC est associé aux groupes de travail en cours sur la révision de l'arrêté du 31 janvier 1986 et la direction générale du travail indique qu'elle prend contact avec le BRIRC avant toute évolution du code du travail. Les acteurs constatent d'ailleurs que ce dernier s'inspire très largement du règlement de sécurité.

Par ailleurs, la composition de la commission centrale de sécurité (CCS) assurait une représentation des trois ministères.

2.1. DES INCOHERENCES ET CONTRADICTIONS LIMITEES MAIS DOMMAGEABLES

Ces échanges interministériels ont permis d'assurer la production de réglementations assez proches et cohérentes. Si les acteurs rencontrés soulignent tous cette spécificité française qui est en soi une source de complexité (pour les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre et les exploitants) et affirment qu'elle est un souci, ils citent peu d'exemples concrets d'incohérences.

Deux types d'exemples sont cités comme incohérences :

- des différences de vocabulaire,
- des différences de seuils techniques.

La mission n'a pas comparé l'ensemble des prescriptions techniques des quatre réglementations. Quelques exemples cités par les interlocuteurs rencontrés sont néanmoins illustratifs :

- la largeur et le nombre de dégagements varient ainsi selon les réglementations. Pour moins de 20 personnes, le code du travail requiert une largeur de 80 cm pour une unité de passage quand la réglementation ERP prévoit un dégagement de 90 cm. Ces différences s'accroissent ensuite selon le nombre de personnes. Le texte habitation fait lui référence à une largeur de circulation horizontale de 1,20 m pour l'habitation collective et le texte IGH la fixe à 1,40 m ;
- l'espacement entre deux immeubles varie aussi selon les textes (8 mètres selon les textes ERP et IGH et 5 mètres en code du travail) ;
- la distance maximale entre la porte palière et la porte de l'escalier est de 15 mètres en habitation mais de 40 mètres (ou 30 mètres en cul de sac) en ERP et code du travail.

Si ces différences peuvent rendre plus complexe l'acte de construire, notamment quand les bâtiments sont mixtes ou pour un changement de vocation, en revanche, les acteurs rencontrés ne citent pas de contradictions bloquantes entre réglementations.

En fait, un seul point spécifique – l'évacuation des personnes handicapées et les espaces d'attente sécurisés – a concentré l'attention et alimenté le discours autour de ces contradictions, mais la mission n'a pas identifié d'autre point de contradiction.

Le cas des espaces d'attente sécurisés (EAS)

Le sujet des solutions apportées à l'évacuation des personnes handicapées – et notamment celui des espaces d'attente sécurisés (EAS) – a fait l'objet de très nombreux commentaires de deux ordres.

D'une part, sur la mauvaise lecture des textes (CCH, code du travail, règlement de 1980) sur ce sujet, qui a conduit à donner une priorité à la solution des EAS alors qu'ils avaient au contraire vocation à n'être qu'une solution parmi d'autres, et que d'autres formes d'évacuation devaient être privilégiées. La rédaction actuelle du règlement favorise cette mauvaise interprétation.

D'autre part, sur la contradiction introduite par les EAS dans l'exigence de résistance et solidité au feu.

En effet, le décret 2011-1461 du 7 novembre 2011 relatif à l'évacuation des personnes handicapées des lieux de travail en cas d'incendie – qui ne s'applique qu'aux bâtiments neufs et parties neuves – impose que les EAS offrent une protection contre la ruine du bâtiment pendant une durée minimale d'une heure. Il précise que « *le maître d'ouvrage s'assure de la compatibilité entre la stabilité au feu de la structure et la présence d'EAS pour que la ruine du bâtiment n'intervienne pas avant l'évacuation des personnes* ». Or le code du travail n'impose cette stabilité au feu d'une heure que pour les bâtiments de plus de 8 mètres tout comme le règlement de sécurité avec quelques exceptions (section 3 résistance au feu des structures, article CO 12 notamment). Il y a donc une contradiction pour les bâtiments neufs entre la résistance au feu exigée par la présence d'un EAS et les règles générales.

Recommandation n°8 : Réécrire l'article du règlement relatif à l'évacuation des personnes handicapées pour faire de l'espace d'attente sécurisé (EAS) l'ultime solution, conformément à l'esprit initial qui avait présidé à sa rédaction.

Recommandation n°9 : Mettre en cohérence le décret du 7 novembre 2011 avec le règlement de sécurité concernant la résistance au feu des EAS.

2.2. LE CAS DES PARKINGS : UN EXEMPLE DE LA DIFFICULTE DU TRAVAIL INTERMINISTERIEL

La situation des parkings illustre les difficultés liées à la coexistence de ces réglementations. Ils peuvent relever en théorie des trois réglementations selon leur destination (parking public ou ouvert uniquement aux habitants d'un immeuble ou de bureaux) et peuvent être mixtes s'ils sont liés à un immeuble mixte.

L'arrêté du 31 janvier 1986 comprend un titre VI relatif aux parcs de stationnement. Son article 78 donne la définition suivante « *un parc de stationnement est un emplacement couvert, annexe d'un ou de plusieurs bâtiments d'habitation qui permet le remisage, en dehors de la voie publique, des véhicules automobiles et de leurs remorques, à l'exclusion de toute autre activité. Il peut se trouver dans un bâtiment d'habitation, en superstructure ou en infrastructure ou sous un immeuble bâti* ». La rédaction de cet article induit qu'un parking couvert non lié à un bâtiment d'habitation ne relève pas de l'arrêté de 1986.

Or, le code du travail ne prévoit aucune réglementation spécifique, et jusqu'en 2006 aucune disposition du règlement de sécurité de 1980 ne concernait les parkings. Seule une instruction technique diffusée par voie de circulaire en 1975, cosignée par les trois ministères, existait et servait de référence pour les locaux de travail et les ERP.

Enfin, au-delà de 6 000 m², la réglementation ICPE s'appliquait, et ce quel que soit le type de bâtiment. Il y avait donc à partir de ce seuil une réglementation unique.

A compter du 1^{er} janvier 2005, la rubrique relative aux parkings de la réglementation ICPE a été supprimée. En parallèle, un arrêté du 9 mai 2006 a créé le type PS (parc de stationnement) dans le règlement de sécurité. Cette évolution aurait pu conduire à combler le vide juridique préalable et simplifier la réglementation.

Toutefois le premier article du nouveau chapitre 6 du livre IV précise clairement que « *sont exclus du champ d'application du présent arrêté les parcs de stationnement couverts liés exclusivement à un bâtiment d'habitation et à un bâtiment relevant du code du travail* ».

En conséquence, si les parkings liés à des ERP disposent bien d'une réglementation depuis 2006, et ce quelle que soit la taille du parking, en revanche :

- pour les parkings relevant du code du travail, il n'existe qu'une instruction de 1975, jamais abrogée et les préventionnistes rencontrés disent avoir tendance à appliquer la réglementation du type PS (parcs de stationnement) ;

- un nouveau vide juridique a été créé pour les parkings liés à l'habitation de plus de 6 000 m², le règlement de 1986 ne s'appliquant pas au-delà de ce seuil et la réglementation ICPE ayant été supprimée.

Sur les parcs de stationnement, la mission recommande donc dans un premier temps de combler les vides juridiques.

Recommandation n°10 : Rédiger une circulaire qui renvoie au règlement de sécurité (type PS) pour les parkings liés à des lieux de travail et qui supprime l'instruction de 1975 (mise en œuvre DGT).

Recommandation n°11 : Compléter l'arrêté du 31 janvier 1986 pour les parcs de stationnement supérieur à 6 000m² (mise en œuvre DHUP).

Dans un second temps, la mission recommande une unification complète des réglementations sur ce point, qui devra servir de « test » à l'unification des réglementations incendie dans les différents types de bâtiment (cf. recommandation n° 16).

2.3. AU-DELA, ON CONSTATE QUE CES REGLEMENTATIONS EVOLUENT SELON DES LOGIQUES DIFFERENTES

Le règlement de sécurité de 1980 a fait l'objet de compléments réguliers en fonction des incendies, du retour d'expérience des SDIS, des travaux de la CCS, des évolutions technologiques et des interrogations des maires et préfets.

En revanche, l'arrêté de 1986 et le code du travail évoluent très peu. Cela peut s'expliquer par les acteurs et les modes d'élaboration de ces réglementations. Le code du travail est centré sur la notion de responsabilité de l'employeur et d'obligation de moyens pour assurer la santé et la sécurité des travailleurs, définie comme un objectif général. Il est donc volontairement moins prescriptif que le règlement de sécurité. Il est également influencé par la réglementation européenne, ce qui n'est pas le cas de la réglementation ERP, et fait l'objet d'une concertation obligatoire avec les représentants des salariés et des employeurs.

Le ministère en charge du logement et de la construction a comme principal souci de ne pas alourdir les coûts de construction. Il développe une politique fondée sur l'incitation autour d'outils comme l'observatoire de la qualité de la construction (OQC) ou l'ANAH (agence nationale de l'amélioration de l'habitat), dotée de crédits d'intervention. Il a également conçu l'arrêté de 1986 autour de la notion de confinement et de mise en sécurité des personnes dans leur logement dans l'attente des secours quand les réglementations ERP et travail privilégient l'évacuation.

Enfin, les données et le retour d'expérience ne sont pas partagées entre ministères et acteurs (cf. partie III).

Au final, la coexistence de ces réglementations révèle l'absence d'une vision coordonnée sans toutefois créer de véritable incohérence entre leurs dispositions.

2.4. LA DETERMINATION DE LA REGLEMENTATION APPLICABLE A UN BATIMENT EST COMPLEXE

Outre la question des contradictions éventuelles, cette coexistence pose la question de l'articulation des réglementations.

L'enjeu de la définition de la vocation d'un bâtiment et donc de la réglementation applicable est essentiel. Elle entraîne l'application de prescriptions bâtementaires différentes mais aussi des règles sur la sécurité dite active (système de détection incendie, alarme, moyens de secours...) voire même les moyens humains nécessaires (personnels formés à la sécurité incendie). Le type de réglementation applicable a donc des conséquences tant sur les coûts de construction que sur les coûts d'exploitation (compte-tenu notamment de la nécessité d'assurer la maintenance et le contrôle périodique du système de sécurité incendie).

Or, définir quelle réglementation s'applique n'est pas aussi facile que semblent le laisser penser les textes ou les acteurs.

2.4.1. L'approche par la définition de l'ERP

Une première approche consiste à étudier les définitions respectives des ERP, habitation et locaux de travail. Or la lecture croisée des trois définitions montrent qu'elles laissent une marge d'interprétation.

En effet, la définition de l'ERP donnée par l'article R123-2 du CCH²⁰ est large. Elle doit être complétée par la lecture de l'article R111-1-1 du CCH²¹ qui définit l'habitation. Enfin les articles R4211-2 et R4221-1 du code du travail définissent les lieux de travail²².

La réglementation a parfois répondu à cette question de la définition des locaux. Il existe par exemple un type W « banques, administration et bureaux ». Il vise les agences bancaires et administrations accueillant du public. Pour autant, la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux a rappelé, dans un arrêt du 14 février 2012, que le siège d'une entreprise qui n'est pas ouvert à la clientèle n'est pas un ERP et la CAA de Nantes, dans un arrêt du 31 mai 2013 que des locaux à usage de bureaux n'étaient pas un ERP. La jurisprudence a parfois précisé certaines notions²³.

²⁰ « 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. ».

²¹ « Constituent des bâtiments d'habitation au sens du présent chapitre les bâtiments ou parties de bâtiment abritant un ou plusieurs logements, y compris les foyers, tels que les foyers de jeunes travailleurs et les foyers pour personnes âgées autonomes, 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](#). ».

²² « Pour l'application du présent titre, on entend par lieux de travail les lieux destinés à recevoir des postes de travail, situés ou non dans les bâtiments de l'établissement, ainsi que tout autre endroit compris dans l'aire de l'établissement auquel le travailleur a accès dans le cadre de son travail. Les champs, bois et autres terrains faisant partie d'un établissement agricole ou forestier mais situés en dehors de la zone bâtie d'un tel établissement ne sont pas considérés comme des lieux de travail. ».

²³ La CAA de Douai, dans un arrêt du 5 octobre 2006, a défini qu'une maison témoin relevait de la réglementation ERP et non de l'habitat. De même, la CAA de Lyon, dans un arrêt du 10 mai 2011, a rappelé qu'un bâtiment à usage d'accueil,

2.4.2. Le traitement des bâtiments mixtes

Par ailleurs, de nombreux bâtiments sont mixtes : les ERP sont quasiment systématiquement des lieux de travail, un même immeuble peut être occupé au rez-de-chaussée par un magasin, au 1er étage par un cabinet libéral, au 2^o étage par une entreprise, puis dans les étages supérieurs par de l'habitation. Bien des ERP (établissements culturels ou d'enseignement par exemple) prévoient des locaux administratifs relevant du code du travail en leur sein. Enfin, de nombreux acteurs nous ont fait part du développement de bâtiments à vocation multiple et évolutive.

La réglementation apporte un certain nombre de réponses. Cette énumération n'est sans doute pas exhaustive.

En matière d'IGH, la règle première n'est pas la vocation de l'établissement mais la taille du bâtiment. L'arrêté distingue ensuite des types²⁴ selon leur usage et prévoit un type « usage mixte ». Enfin, l'article GN7 du règlement de 1980 prévoit le cas d'un ERP situé dans un IGH²⁵.

L'article R111-1-1 du CCH précédemment cité précise que relèvent de l'habitation les locaux destinés à la vie professionnelle uniquement lorsque celle-ci s'exerce au moins partiellement dans le même ensemble de pièces que la vie familiale. A contrario, un local professionnel accueillant du public qui ne s'exerce pas dans un logement privé doit être considéré comme un ERP, même s'il est situé dans un immeuble d'habitation.

Le règlement de sécurité prévoit, dans son article GE1²⁶, que les dispositions applicables aux ERP du 1er groupe ne sont applicables qu'aux locaux accessibles au public. Les locaux non accessibles font l'objet d'un examen spécial détaillé aux articles CO 27, 28 et 29.

Pour les bâtiments mixtes, le règlement de sécurité prévoit la notion d'isolement par rapport aux tiers (articles CO 6 à 10)²⁷. Cette règle du cloisonnement doit permettre de faire coexister ERP et travail ou habitation.

buanderie et animation et les blocs sanitaires d'un camping sont des ERP (alors que les éventuels mobil-home du même camping ne le sont pas). Si une chapelle qui a vocation à n'être ouverte qu'une fois par an n'est pas un ERP (CE, décision du 8 avril 1994), en revanche un établissement culturel l'est, et répond au type V. Si une station service comprenant un magasin de vente est un ERP (CE, décision du 13 avril 1983), en revanche la CAA de Bordeaux dans un arrêt du 20 décembre 2011 a jugé que les espaces extérieurs non clos d'une station service ne relevaient pas de la réglementation ERP.

²⁴ GHA : usage d'habitation ; GHO : usage d'hôtel ; GHR : usage d'enseignement ; GHU : usage sanitaire ; GHW usage de bureaux ; GHZ usage mixte ...

²⁵ « *Etablissements situés dans les immeubles de grande hauteur. Les établissements situés dans des immeubles dont le plancher bas du dernier niveau est à plus de 28 mètres par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable par les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie doivent répondre aux dispositions du présent règlement et du règlement de sécurité des immeubles de grande hauteur, dans les conditions fixées par ce dernier.* »

²⁶ Article GE1 « *Sauf indications contraires, les dispositions du présent livre, relatives aux aménagements et installations techniques, ne s'appliquent qu'aux locaux ouverts au public.* »

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. »

²⁷ « *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.* »

Le code du travail prévoit clairement l'articulation avec les autres réglementations dans ses articles R4216-1 et R4227-1²⁸. Ils disposent, d'une part, qu'ils ne s'appliquent pas aux IGH pour lesquels des dispositions particulières sont applicables. D'autre part, ils indiquent qu'en cas d'application des deux réglementations (code du travail et ERP essentiellement), les dispositions les plus contraignantes s'appliquent. Cette règle de la disposition la plus contraignante a été rappelée dans la circulaire DRT du 14 avril 1995 qui indique « *pour les bâtiments soumis aux autres réglementations, la réglementation relative aux ERP, ICPE, ou des immeubles à usage d'habitation et lorsqu'il y a plusieurs prescriptions pour un même objectif, le principe de la règle la plus contraignante est à retenir* ».

Le code du travail prévoit un système de dérogation proche du CCH (article 123-1329) dans ses articles R4216-3230 et 54227-5524. En cas d'impossibilité d'application de la réglementation (que ce soit pour les dispositions applicables au maître d'ouvrage ou à l'employeur) une dérogation peut être accordée par le DIRECCTE après avis de la CCDSA.

La mission a pu constater, lors de ses entretiens et déplacements, que l'application de ces différentes dispositions – qui ne sont pas rassemblées dans un même texte – est loin d'être maîtrisée.

2.4.3. L'absence d'un seuil bas clair pour la 5^{ème} catégorie créée une incertitude juridique

Le recours à la définition même de l'ERP ne suffit pas dans le cas des petits établissements. En effet, outre la classification par type selon la destination du bâtiment, la réglementation classe les établissements en cinq catégories en fonction de leur capacité d'accueil du public.

La 5^{ème} et dernière catégorie est définie dans l'article PE2§1 du règlement : § 1 : « *les établissements de cinquième catégorie visés à l'article précédent sont les établissements recevant du public dans lesquels l'effectif du public admis est inférieur aux nombres fixés pour chaque type d'exploitation* ».

Un tableau détaille, par type d'ERP, les seuils d'effectifs en dessous desquels un ERP est classé en 5^{ème} catégorie³¹ ; en dessous de ce seuil, l'ERP est soumis à des prescriptions communes³² et règles techniques. Pour certains types, l'article PE2 précise également un seuil

²⁸ « *Les dispositions du présent chapitre ne font pas obstacle aux dispositions plus contraignantes prévues pour les établissements recevant du public, au sens de l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation ou pour les bâtiments d'habitation* ».

²⁹ La question de la dérogation est abordée dans la partie IV.

³⁰ Articles R4216-33 et R4227-56 « *Le directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi peut dispenser d'une partie de l'application des dispositions du présent chapitre, notamment dans le cas de réaménagement de locaux ou de bâtiments existants, sur proposition de mesures compensatoires assurant un niveau de sécurité jugé équivalent. La dispense est accordée, après enquête de l'inspecteur du travail. Elle est accordée après avis : 1° Du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ou, à défaut, des délégués du personnel ; 2° De la commission centrale de sécurité ou de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité pour les établissements recevant du public.* ».

³¹ L'article GE3 précise les modes de calcul des effectifs applicables. L'article GE2 précise également les règles à appliquer aux établissements qui ne relèvent pas des types d'exploitation du premier groupe de l'article GN 1.

³² Celles des chapitres I « dispositions générales » et II « règles techniques » du livre III « Dispositions applicables aux établissements de 5^{ème} catégorie ».

d'effectif minimum, à partir duquel des règles différentes s'appliquent. Par exemple, un magasin qui accueille un public de moins de 200 personnes (sous-sol et étages) relève de la 5^o catégorie et se trouve soumis aux règles communes et aux règles techniques précitées. S'il reçoit moins de 20 personnes, il est soumis à une partie des règles techniques seulement³³.

Outre la difficulté de lecture de l'article GE2, l'absence de tableau de synthèse ne permet pas de couvrir toutes les situations. En effet, si aucun seuil bas n'est explicitement prévu par l'article PE2, il faudrait en déduire qu'à compter d'une personne accueillie tout local devient un ERP...si cette interprétation est juridiquement valable, elle n'est pas satisfaisante. Ce constat a été posé par la CCS lors de l'étude d'un arrêté sur les maisons d'assistante maternelle (dont le seuil bas a été fixé à 16 enfants dans le cas d'un local en rez-de-chaussée). La rédaction actuelle du PE2 génère une incertitude juridique qui nuit à la crédibilité du règlement.

2.4.4. Les conséquences de ces difficultés : surinterprétation, mauvaise application, effets de seuil et de renoncement

Les acteurs affirment régulièrement qu'il n'y a pas de difficulté particulière (sauf pour la question de la définition de la 5^{ème} catégorie), mais la mission n'aboutit pas à la même conclusion.

Soulignons d'abord que ces acteurs sont des spécialistes aguerris à ces textes. Ensuite, la mission a constaté qu'il existe très peu de documents qui permettent de se repérer sur cette question facilement. Elle a réalisé elle-même ce travail de recensement – probablement non exhaustif – des articulations entre réglementations. Enfin, les réponses à des exemples précis qu'elle a pu poser n'ont pas toujours été cohérentes entre-elles.

De ce constat on peut émettre plusieurs hypothèses en termes de conséquences.

Celle d'une surinterprétation de la réglementation : le cas a été rapporté à la mission de locaux de travail construits et exploités selon les prescriptions du type W, à tort, générant ainsi des coûts supplémentaires. Ou encore de locaux mixtes que le maître d'ouvrage choisit de traiter entièrement comme un ERP pour être certain de ne pas obérer l'avis favorable à l'ouverture. Ce choix peut aussi s'expliquer par un souci de simplicité (adopter les mêmes règles aux bureaux qu'aux salles de classe d'un collège ou qu'aux salles d'exposition d'un musée quand ils appartiennent au même bâtiment).

A l'inverse, il est possible que dans le cas de changement de vocation d'un bâtiment, l'exploitant n'ait pas conscience qu'une autre réglementation s'applique. De même il est probable qu'une partie des ERP de 5^{ème} catégorie sans sommeil de faible effectif, non soumis

³³ De même une structure d'accueil pour personnes âgées (type J) hébergeant moins de 25 résidents et d'effectif total inférieur à 100 personnes relève de la 5^{ème} catégorie et se trouve soumis aux règles communes et aux règles techniques précitées. Si le nombre de résidents est supérieur à 7, l'établissement doit de surcroît satisfaire les règles techniques des petites unités de soins (PU).

Les locaux professionnels situés dans des immeubles d'habitation ou de bureaux relèvent des mêmes dispositions de seuil intermédiaire que les magasins avec un allègement des règles techniques pour un effectif de public d'au plus 19 personnes. A partir de 20 personnes, ils sont soumis à la totalité des règles communes et des règles techniques de la 5^{ème} catégorie. L'article PE 2 n'indique pas de seuil de classement en 4^{ème} catégorie.

à visite périodique et non recensés (par exemple des cabinets médicaux dans des logements) ne se soumettent pas à la réglementation. Et ce, bien que les prescriptions relatives à l'exploitation de ces établissements soient peu nombreuses.

La mission a également constaté des effets sur l'activité économique, notamment pour les locaux à sommeil.

Le renforcement de la réglementation sur les petits hôtels (PO) en 2004 et 2006 a impliqué des coûts de mise aux normes difficiles à supporter pour les petits exploitants. Le règlement de sécurité a finalement été modifié par un nouvel arrêté du 26 octobre 2011 qui a réintroduit la catégorie des très petits hôtels (TPO) qui accueillent 20 personnes au plus. Lors d'un des déplacements de la mission, il a été fait mention d'exploitants qui ont préféré réduire leur capacité d'accueil pour relever de la catégorie TPO et éviter ainsi des coûts de mise aux normes.

La réglementation précise que les bâtiments ou locaux à usage d'hébergement, qui ne relèvent d'aucun type et qui permettent d'accueillir plus de 15 et moins de 100 personnes n'y élisant pas domicile ou plus de 6 mineurs sans leur famille, sont soumis à la réglementation ERP. En conséquence une série d'hébergements touristiques de petite taille sont soumis à la réglementation habitation (chambres d'hôtes, gîtes, résidences de tourisme, meublés...) alors qu'ils peuvent avoir la même capacité d'accueil que les TPO avec qui ils sont en concurrence.

Cet effet de seuil est étroitement lié à l'élévation progressive du niveau de sécurité dans les petits hôtels. Toute réglementation se heurte à la question de son impact économique, mais dans le cas présent la segmentation des types d'exploitation favorise la distorsion de concurrence.

Enfin, la mission s'interroge sur un effet de renoncement à la transformation/réhabilitation de certains bâtiments. Le ministère du logement considère que le manque de logements en France rend peu probable l'hypothèse d'une transformation d'un bâtiment en ERP. Néanmoins les différences de réglementations rendent complexes la transformation en ERP ou l'ouverture au public de locaux. Il est probable que cette difficulté obère des projets de réhabilitation d'anciens bâtiments ou des projets économiques.

3 - COMMENT RENDRE PLUS COHERENTES LES QUATRE REGLEMENTATIONS ?

3.1. UNIFIER LES REGLEMENTATIONS ?

Les constats posés précédemment conduisent certains acteurs à préconiser la rédaction d'une réglementation unique avec d'une part un socle commun applicable à tous les bâtiments et d'autre part des types spécifique selon leur usage ; cette réglementation viendrait se substituer au code du travail et à l'arrêté de 1986.

Cette hypothèse présente plusieurs avantages : simplifier la lecture pour les destinataires de cette réglementation ; supprimer les incohérences et en éviter l'apparition ; clarifier les articulations ; unifier le vocabulaire et différents seuils...

Mais l'idée d'une réglementation unique se heurte à de nombreuses difficultés. Elle représente un travail très lourd, très mobilisateur ; il serait en effet indispensable de recourir à une codification.

Par ailleurs, ces réglementations obéissent à des modes d'élaboration et des objectifs différents. Les préventionnistes, architectes et bureaux de contrôle citent souvent la réglementation ERP en exemple en raison de son caractère très prescriptif et du haut niveau d'exigence de sécurité qu'elle assure. Le fait que le code du travail dans sa partie hygiène et sécurité pose en premier lieu la responsabilité de l'employeur qui doit mettre en œuvre tous les moyens pour assurer la santé et la sécurité des salariés est difficilement conciliable avec une réglementation très prescriptive comme celle du règlement de 1980. Le choix, concernant l'habitat, d'une politique d'incitation et de subventions à la réhabilitation est également une approche différente de celle adoptée pour les ERP. Enfin, d'autres articulations seront tout de même nécessaires (le code du travail contiendra toujours une partie sécurité au travail et un renvoi à un code de la sécurité incendie revient à scinder cette réglementation).

Mais, au-delà, la mission retient trois arguments majeurs :

- d'une part, la règle générale étant la non-rétroactivité des textes, ce nouveau code ou règlement ne s'appliquerait qu'aux nouveaux bâtiments ;
- d'autre part, le manque d'indicateurs et de pilotage tels que pointé dans la troisième partie du rapport ; la difficulté à objectiver et documenter certains dires d'acteurs (comme la dangerosité des immeubles d'habitation antérieurs à 1986) ne permet pas de fonder un tel travail. La mise en place des recommandations relatives au pilotage (recommandations n°7 et 19) est un préalable ;
- enfin, si la mission a entendu à de nombreuses reprises les critiques sur l'articulation des réglementations et si elle s'est efforcée d'étayer ce discours par ses propres investigations, force est de constater que le constat n'est pas assez tranché – notamment sur les conséquences de ces difficultés – pour recommander un travail d'une telle ampleur.

Ajoutons qu'une codification mobiliserait les ministères et obérerait la publication de nouveaux textes attendus (l'actualisation de l'arrêté habitation de 1986, la publication des arrêtés en attente ayant fait l'objet d'un avis favorable de la CCS notamment).

3.2. EVITER LES INCOHERENCES ET CLARIFIER LES ARTICULATIONS

La mission recommande des pistes plus progressives mais qui – mises en œuvre en complément des recommandations relatives au pilotage et à la gouvernance – permettront à l'administration de se doter des outils nécessaires à une meilleure appréhension de la problématique et de simplifier l'application des textes par les professionnels.

Autrement dit, la mission considère qu'un socle commun de réglementations ne pourra être envisagé que dans un second temps.

Les recommandations de la mission s'articulent autour de deux démarches complémentaires : l'une vise - de façon structurelle - à éviter les incohérences de réglementations à l'avenir et à rapprocher les acteurs, l'autre à traiter les problématiques existantes.

La mission recommande de confier à la DGSCGC, par voie réglementaire, la compétence d'élaboration des quatre réglementations incendie et d'assurer la concertation interministérielle au préalable.

Recommandation n°12 : Confier à la DGSCGC, par voie réglementaire, la compétence d'élaboration des quatre réglementations incendie et d'assurer au préalable la concertation interministérielle.

Sur la question du seuil bas, une proposition de rédaction a été soumise à la CCS de février 2012. Les membres de la CCS ont considéré que cette nouvelle modification de l'article PE2 ne pouvait s'ajouter à un article déjà complexe et ont souhaité l'ouverture d'un groupe de travail.

La mission reprend à son compte cette recommandation, en préconisant que le groupe de travail piloté par le BRIRC, associe notamment des préventionnistes de SDIS, des représentants d'autres ministères et les professionnels concernés.

Il devra avoir pour missions de :

- recenser les réglementations existantes, les difficultés d'interprétation et les applications locales ;
- proposer une rédaction sous forme de tableau en évitant une rédaction par l'exemple ;
- préparer des éléments permettant la rédaction d'une circulaire pour accompagner la diffusion de l'arrêté qui illustrera par des exemples l'article PE2 ;
- identifier les questions restant en suspens sur la définition d'un ERP et les effets de seuil.

Recommandation n°13 : Adopter par arrêté une nouvelle rédaction de l'article PE2 pour définir un seuil bas pour chaque type d'ERP au moyen d'un groupe de travail associant notamment des préventionnistes de SDIS et les principaux ministères concernés (mise en œuvre DGSCGC). L'accompagner d'une circulaire d'application.

Recommandation n°14 : Demander au groupe de travail de recenser les difficultés et questions en suspens sur la définition d'un ERP et les effets de seuil pour mieux cerner cette problématique (mise en œuvre DGSCGC).

La mission recommande la constitution d'un autre groupe de travail, co-piloté par les trois ministères et associant largement les professionnels de la construction et de la sécurité incendie, sur la question des incohérences des réglementations. Il aurait un double objectif :

- éclairer les trois ministères sur ce sujet dont les acteurs parlent sans l'illustrer suffisamment et surtout cerner les impacts de ces incohérences (coûts de construction et effet de renoncement notamment) ;
- proposer des mesures de « toilette » pour répondre à des incohérences sans fondements.

Recommandation n°15 : Constituer un groupe de travail, piloté par les trois ministères, sur le sujet des incohérences entre les réglementations pour, d'une part, en faire un état des lieux, en évaluer l'importance et les impacts et, d'autre part, proposer des mesures de toilettage (mise en œuvre conjointe DGSCGC, DHUP et DGT).

En outre, le constat relatif aux parcs de stationnement couverts (cf. supra) conduit la mission à proposer la rédaction d'un texte commun à l'ensemble de ces équipements, qui permettrait de tester la faisabilité de la rédaction d'une réglementation unique aux différents types de bâtiments.

Recommandation n°16 : Rédiger un texte unique s'appliquant à l'ensemble des parcs de stationnement couverts.

IIIÈME PARTIE UN PILOTAGE INSUFFISANT DE CETTE POLITIQUE RENDANT SON EVALUATION DIFFICILE

1 - LA GOUVERNANCE A ETE MODIFIE PAR LA SUPPRESSION DE LA COMMISSION CENTRALE DE SECURITE ET SES MODALITES DOIVENT ETRE REDEFINIES

1.1. L'ORGANISATION MISE EN PLACE REPOSAIT SUR DEUX STRUCTURES

Le pilotage de la politique nationale de conception, d'animation et d'évaluation en matière de réglementation incendie des ERP et des IGH a été confiée à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et, en son sein, à la sous-direction des services d'incendie et des acteurs de secours (SDIAS). En termes opérationnels ce pilotage reposait sur une structure duale :

- le bureau en charge de la production réglementaire nationale, de sa diffusion et de son explicitation auprès des acteurs départementaux ou extérieurs intéressés : le BRIRC ;
- la commission centrale de sécurité³⁴(CCS) : c'était l'instance consultative appelée à donner son avis sur toutes les questions relatives à la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements IGH et ERP, ainsi que sur toutes les questions que le ministre de l'intérieur soumettait à son examen. Ce dernier présidait la commission dont le secrétariat était assuré par la DGSCGC (concrètement par le BRIRC³⁵). La CCS était notamment composée d'élus et des administrations intéressées³⁶ ainsi que, et en tant que de besoin, de professionnels compétents. Sa consultation était obligatoire avant toute évolution réglementaire ainsi que pour les projets de bâtiments innovants et atypiques, les projets répétitifs et les projets signalés par les préfets.

1.2. CETTE ORGANISATION PRESENTAIT DES DIFFICULTES DE FONCTIONNEMENT ET A ETE RECEMMENT MODIFIEE PAR LA SUPPRESSION DE LA CCS

La répartition des rôles entre le BRIRC et la CCS était insuffisamment définie, au risque que le BRIRC soit cantonné à un rôle de simple secrétariat et que s'estompe la frontière entre l'expression de l'intérêt général et l'expression d'intérêts privés. Il a ainsi été signalé à la mission que des réunions de travail de certaines sous-commissions se tenaient de façon régulière dans les locaux d'un opérateur privé.

Certains membres de la CCS, et notamment les représentants des collectivités territoriales ainsi que certains professionnels, ne participaient que rarement à ses travaux.

³⁴ Cf. articles R123-9 à R123-33 du CCH ; arrêté portant composition de la commission centrale de sécurité du 18 octobre 2013 et annexe n°8.

³⁵ Cf. art R123-30 du code de la construction et de l'habitation.

³⁶ Les ministères du travail et le MEDDE en étaient membres, cf. annexe 8.

La CCS a connu jusqu'en octobre 2012 une forte production³⁷, favorisée par la collaboration d'experts professionnels. Cette collaboration a été faiblement et inégalement encadrée. Concrètement elle s'est traduite par un pilotage des groupes de travail par le BRIRC sans réelle vision globale ni prise en compte systématique des conséquences de l'application des évolutions réglementaires proposées.

Le triple effet de la réforme du mode de fonctionnement de la CCS suite à un contentieux³⁸, du moratoire portant sur la production de normes³⁹ et de l'obligation d'associer une fiche d'impact⁴⁰ à toute proposition d'évolution réglementaire a fortement ralenti ses travaux.

La suppression de la commission a été décidée dans le cadre des mesures de simplification et de réduction des commissions administratives. Le décret n°2014-597 du 6 juin 2014 relatif à certaines commissions administratives à caractère consultatif relevant du ministère de l'intérieur a, en effet, renouvelé l'existence, pour un an, des seules commissions locales de sécurité⁴¹. Toutefois, quelles que soient les critiques faites sur son fonctionnement, la CCS exerçait des fonctions, qui demeurent nécessaires :

- la coordination interministérielle ;
- l'apport d'expertises techniques ;
- la concertation ;
- la production d'avis pour éclairer l'interprétation de la réglementation.

1.3. DE NOUVELLES MODALITES D'EXERCICE DES FONCTIONS QU'ASSURAIT LA CCS SONT A REDEFINIR

Ces fonctions vont devoir être assumées par le BRIRC. Or, la mission n'a pu que constater qu'il se trouvait dans une situation de fragilité : composé, en plus du chef de bureau et de son adjoint(e), de cinq personnes dont trois préventionnistes, l'ancienneté moyenne y est aujourd'hui faible : l'agent le plus ancien a été affecté il y a moins de deux ans. Le chef du bureau comme le sous-directeur ont pris, quant à eux, leurs fonctions lors du déroulement de la mission. *A contrario*, le précédent chef de bureau est resté en poste douze ans. Cette situation ne peut être jugée favorable à une bonne capitalisation des compétences. La suppression de la CCS ne fait que rendre plus indispensable une réorientation du travail du bureau et une stabilisation de ses effectifs.

Le BRIRC doit se mettre en capacité de répondre aux demandes d'interprétation, aux études de cas spécifiques (innovations technologiques, architecturales...) émanant des SDIS et des préfetures.

³⁷ Cf. annexe n°8.

³⁸ Contentieux gagné par un organisme habilité sur le constat de l'absence de base juridique à la production de textes réglementaires par les sous-commissions de la CCS prévus au R123-32 du CCH (Cf. CE 22 juin 2011 : association syndicale des propriétaires exploitants de chapiteaux-ASPEC c/ministère de l'intérieur).

³⁹ Cf. CIMAP du 2 avril 2013.

⁴⁰ Cf. circulaire du premier ministre du 17 février 2011 et article 12-13-3 du code des collectivités territoriales.

⁴¹ L'existence de la commission centrale de sécurité et des commissions locales avait été prolongée par un décret du 6 juin 2009 pour une durée de cinq ans.

Ne pouvant élaborer seul les modifications réglementaires, il devra également mettre en place de nouvelles modalités de concertation avec les acteurs institutionnels et professionnels concernés.

Pour ces deux fonctions, le concours d'expertises extérieures demeure indispensable et nécessitera d'être organisé.

En outre, la mission a constaté une anomalie administrative : alors qu'il s'agit d'une politique nationale d'application locale, il n'a pas été porté à la connaissance de la mission de circulaire(s) interprétative(s) de la réglementation produite (en dehors de la circulaire du 23 juillet 2012 sur les établissements hôteliers : type O ; la circulaire sur la RCCI ne remplit pas cet objectif). Il est d'autant plus nécessaire que le BRIRC remédie à cette lacune, qu'elle ne sera plus comblée, à l'avenir, même partiellement, par les avis de la CCS.

Recommandation n°17 : Mettre en place de nouvelles modalités d'apport d'expertise et de concertation afin d'assurer des fonctions assignées jusqu'alors à la CCS.

S'agissant de la coordination interministérielle, rôle que la CCS assumait insuffisamment, la mission propose de la renforcer (cf. partie II, recommandation n°12).

Enfin, la CCS émettait un avis sur les demandes d'agrément et d'habilitations des organismes de contrôle technique préalablement à la prise d'un arrêté. La plus value apportée par cette procédure, redondante avec celle du COFRAC⁴², mérite d'être évaluée. Sa suppression permettrait au BRIRC de se concentrer sur des tâches plus prioritaires.

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 le COFRAC.

2 - LA MESURE DE SON EFFICACITE EST INSUFFISANTE ET RECLAME UN PILOTAGE RENFORCE

En l'absence d'outils de mesure, de comparaison et d'évaluation disponibles, la mission a jugé utile de quelques ratios relatifs l'efficacité du dispositif. Elle a procédé à des calculs dont elle mesure les nombreuses limites, mais avec la volonté de dégager des éléments d'aide à la réflexion et à la décision.

2.1. LES STATISTIQUES TENDENT A DEMONSTRER LA PERTINENCE DE LA DISTINCTION ENTRE LOCAUX D'HABITATION ET ERP

En 2012, on trouvait en France, 602 726 ERP⁴³ dont 591 000 soumis à visites périodiques. Ce chiffre est à rapporter au parc de 30 833 000 logements⁴⁴. Ces locaux, complétés par les locaux artisanaux, agricoles et industriels ont subi 104 080 feux en moyenne par an sur la dernière décennie (2003/2012) avec une tendance générale à la baisse

⁴² Comité français d'accréditation

⁴³ Source statistiques annuelles DGSCGC 2012 ; avec BSPP : 610 171

⁴⁴ Hors logements vacants, source Insee 2012 : soit un parc 51 fois plus important que celui des ERP.

(hors feux de locaux artisanaux qui restent stables). Dans cet ensemble, 83% des feux ont été des feux d'habitations et 7,22% ont concerné les ERP (cf. chiffres complets en annexe 9).

En valeur brute, les habitations génèreraient donc 11,5 fois plus de feux que les ERP. Cependant, si on ramène ce chiffre au nombre de locaux du parc général, les ERP présentent, en sinistralité relative, quatre fois plus de feux que les habitations⁴⁵, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, constitue une justification de réglementations différentes.

Par ailleurs, sur la dernière période de 8 ans, les feux de bâtiments ont tué en moyenne 337 personnes par an, dont 93% dans les habitations (313 par an) et 4,45 % dans les ERP (15 par an). Annuellement, ces feux blessent gravement 956 personnes et, plus légèrement, 9293 ; les victimes se trouvent à plus de 85% dans les habitations. L'application du même coefficient tendrait à démontrer que les ERP causent 2,45 fois plus de victimes que les habitations⁴⁶.

En synthèse, bien que les ERP génèrent 4 fois plus de feux, ils ne causent que 2,45 fois plus de victimes que les habitations. Ceci constitue un second éclairage à l'appui des différences d'obligations réglementaires.

Ces constats confortent l'appréciation d'une réglementation efficace et plaide pour le maintien du principe d'un niveau de prescriptions exigeant dans les ERP et IGH.

2.2. L'ANIMATION DU DISPOSITIF S'ACCOMPAGNE DE PEU D'OUTILS D'EVALUATION

La politique de sécurité incendie est décrite comme efficace. Cependant, aujourd'hui, très peu d'indicateurs, voire de chiffres consolidés et analysés sont disponibles au niveau national, qui permettent d'objectiver cette affirmation, et aucune comparaison internationale n'est réalisée. Cela rend difficile une évaluation chiffrée pertinente de cette politique publique et ceci à deux niveaux.

La mission n'a pas pu s'appuyer sur l'analyse des tendances de sinistralité et de leur répartition par types et catégories d'ERP. Encore moins sur des éléments d'évaluation de l'impact des mesures réglementaires sur ces évolutions (il n'existe ainsi aucune vision, construite sur plusieurs années, pour essayer d'évaluer si une nouvelle réglementation produit des effets, positifs ou négatifs⁴⁷). Le pilotage de la politique de prévention repose pour l'essentiel sur le seul dénombrement de décès et de victimes, sans éléments d'analyse factorielle : type d'ERP par taille et catégories, avec ou sans locaux à sommeil, en considération de la date de construction, en fonction de l'implantation physique (urbanisme, géographie). Il n'existe par ailleurs pas de rapprochement avec les données de la CNAMTS⁴⁸ (direction des risques professionnels, CARSAT⁴⁹ et INRS⁵⁰) (cf. annexe 11). Les nombreux

⁴⁵ Il y a 11,5 fois plus de feux d'habitations que de feux d'ERP, mais le nombre d'habitations est 51,16 fois plus important que le nombre d'ERP (30833000/602726). Si on applique un coefficient pour rapporter le nombre d'ERP au nombre d'habitations (51,16/11,5) il y aurait **4,45 fois plus de feux d'ERP que de feux d'habitations**.

⁴⁶ Pour un rapport de 51,16 fois plus de bâtiments que d'ERP rapporté au nombre de décès en plus dans les habitations par rapport aux ERP (313 morts versus 15, soit 20,86 fois plus de décès dans les habitations) rapporté aux poids relatifs des parcs (51,16/20,86) on obtient = **2,45 fois plus de décès dans les ERP que dans les habitations**.

⁴⁷ Ce constat est valable pour les autres réglementations incendies.

⁴⁸ Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

⁴⁹ Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail.

⁵⁰ Institut national des risques professionnels.

éléments contenus dans la base *Info SDIS* sont très peu exploités et parfois non cohérents avec les chiffres consolidés des préfectures (cf. annexe 10). Tous ces éléments étant non disponibles, la mission n'a pu produire que quelques courbes qu'elle a elle-même réalisées (cf. annexe 9) et qui soulignent, plus qu'elles ne les éclairent, les limites du pilotage précitées.

De façon très parlante on est incapable de dire si l'efficacité est due au renforcement de la réglementation ou pas. En conséquence il est également impossible de dire si, en supprimant telle ou telle prescription, on maintient le même niveau de risque.

Au plan local, le suivi des avis défavorables est réalisé de façon hétérogène et il n'existe pas de consolidation nationale. Les deux indicateurs indigo à disposition des préfets (taux de visites et durée des avis défavorables) ne permettent aucun ciblage en fonction de la dangerosité des ERP, pour la résorption des avis défavorables et pour l'organisation de visites inopinées (cf. annexe 10).

Au delà de l'approche quantitative, une approche qualitative et ciblée, pourrait être apportée par le dispositif RCCI amorcé en 2011 (voir développements en 3.3.4, partie IV).

La mission considère au regard de l'ensemble de ces éléments que la DGSCGC ne s'est pas mise en situation d'évaluer la politique de prévention des incendies dans les ERP et les IGH. Par synecdoque, on s'accorde ainsi à l'estimer efficace sur le seul critère du nombre de morts.

Or, les contraintes économiques pesant sur les exploitants, la prise en compte des emplois concernés, la difficulté à traiter les situations les plus préoccupantes en termes de sinistralité potentielle ne permettent pas de continuer à piloter cette politique sans instruments d'aide à la décision sérieux (comme l'a d'ailleurs acté le ministère de l'éducation en créant son propre observatoire de la sécurité dans les établissements scolaires).

Recommandation n°19 : Engager rapidement des travaux permettant de consolider, compléter et exploiter les données du système *info* SDIS et celles remontant des préfectures et des administrations concernées.

3 - UNE POLITIQUE DONT LES COÛTS SONT MAL CONNUS

Ainsi que la mission l'a déjà souligné, la production réglementaire du BRIRC s'est organisée jusque très récemment sans tenir compte de son impact économique sur les coûts de construction et d'exploitation. Il est vrai que certains professionnels interrogés ont également pu avoir des difficultés à produire des éléments pertinents.

Aucun élément chiffré concernant les surcoûts en matière de construction n'a pu être porté à la connaissance de la mission.

En matière de coûts d'exploitation, ce n'est donc que de façon occasionnelle que la mission a pu obtenir quelques éléments chiffrés. Ainsi la fédération française des métiers de l'incendie a-t-elle pu fournir une évaluation du coût de maintenance pour un EPHAD (type « J ») de 60 lits :

- équipement initial : 25/30 000 € ;

- visites annuelles SSI (2/AN) : 1800€/HT ;
- reconditionnement des extincteurs (1/4 par an) : 1100€/ HT ;
- maintenance des dispositifs SSI (notamment de désenfumage), avec mesure des débits : 900€/HT.

Par construction, ces coûts devraient être rapportés à l'exploitation générale de l'établissement et n'ont qu'une valeur anecdotique. En revanche, ce caractère très lacunaire illustre l'absence de pilotage économique d'une politique dont on ne mesure ni l'impact direct sur les différentes catégories et tailles d'établissements, ni les conséquences sur les déterminants de la décision d'investir des exploitants, ni les éventuels effets de renoncements à la création d'activité qu'elle peut occasionner.

Ce sont donc à la fois ses coûts directs, indirects et cachés qui sont aujourd'hui ignorés.

La fédération des assurances n'a pas été en mesure de fournir des chiffres précis sur le coût des sinistres notamment car elle n'adopte pas la logique ERP.

Enfin, si l'on voulait avoir une vision pertinente et globale des aspects coûts, il faudrait développer une estimation, via la RCCI, de ce que les dispositifs de prévention, et l'intervention des secours ont permis de sauver en termes d'outil de production, de non destruction de bâtiments ou d'équipements, de non perte d'exploitation, de blessures évitées ou de vies épargnées (« coût du sauvé »). Cela permettrait de rapporter les coûts d'investissement au retour sur investissement.

IVÈME PARTIE L'INTERPRETATION DE LA REGLEMENTATION

1 - UNE REGLEMENTATION AVEC DE FORTES POSSIBILITES D'ADAPTATION GENERANT DES ECARTS POTENTIELS D'APPLICATION

1.1. LE PARADOXE D'UN REGLEMENT DE SECURITE DETAILLE ET ABONDANT, DONT LA PLUPART DES PRESCRIPTIONS PEUVENT, EN PRATIQUE, ETRE ECARTEES.

Le dispositif réglementaire comporte un contraste fort entre, d'une part, la précision des règles et le détail parfois excessif des prescriptions et, d'autre part, une large capacité de dérogation laissée au niveau local.

Il s'agit ici de la capacité donnée au dispositif local de ne pas appliquer la règle et d'y substituer des prescriptions qu'il définit lui-même et non pas ce que le règlement dénomme aussi « dérogations » et qui ne sont que des règles explicites prévues pour des cas particuliers⁵¹.

Cette possibilité de déroger à la règle, pour l'atténuer ou l'aggraver, est prévue par l'article R123-13 du CCH : *« certains 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 ».*

Rares sont les réglementations qui énoncent des prescriptions précises et détaillées mais ouvrent en même temps une aussi large possibilité d'y déroger en fonction des situations rencontrées. En l'espèce, cette possibilité de dérogation est le corollaire indispensable d'une réglementation qui veut tout prévoir alors qu'elle s'applique à des situations très diverses, complexes, et à des évolutions qu'il est impossible d'anticiper.

Son application aux bâtiments existants, lors de travaux d'aménagement ou d'extension, réclame une adaptation différenciée des prescriptions, en fonction des réglementations applicables (partie ancienne et partie nouvelle), englobées dans une logique de sécurité acceptable au moment de la visite. Enfin des difficultés techniques ou économiques, peuvent rendre impossible la mise en œuvre de prescriptions réglementaires.

Si toutes les prescriptions du règlement devaient s'appliquer strictement, l'installation d'ERP dans des bâtiments existants, même récents, serait souvent très difficile et serait la plupart du temps complètement impossible dans des bâtiments anciens. Or, c'est en pratique souvent dans des bâtiments construits avant l'édiction des règles de sécurité, ou construits pour un autre usage, que s'installent les ERP.

L'innovation architecturale serait fortement contrainte et certains projets complexes, inenvisageables. Il est par ailleurs impossible de prévoir tous les types de bâtiments qui

⁵¹ C'est un cas de polysémie.

peuvent être construits. Le maintien d'un règlement de sécurité qui fixe des règles détaillées impose paradoxalement qu'il soit permis dans certains cas de s'en écarter.

Mais la dérogation peut aussi conduire à des applications différenciées de la réglementation selon les préventionnistes et les départements, difficilement compréhensibles par des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre, des entreprises qui construisent sur tout le territoire, voire à des applications excessives en aggravation. En cela elle constitue une difficulté.

1.1.1. La procédure de dérogation est précise, mais les conditions de fond sont floues

Les dérogations, décidées selon le cas par l'autorité qui délivre le permis de construire ou par l'autorité de police, donc en règle générale par le maire, sont soumises à une procédure renforcée : la consultation obligatoire de la sous-commission départementale et non d'une commission communale ou d'arrondissement⁵².

Lorsque la dérogation est en atténuation, elle ne peut-être accordée que conformément à l'avis de la commission⁵³.

Elle doit satisfaire à plusieurs conditions (article GN4 du règlement de sécurité) :

- une condition de forme « 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 d'une demande écrite comportant les justificatifs aux atténuations sollicitées et le cas échéant les mesures nécessaires pour les compenser » ;
- une condition de fond : les dérogations « ne peuvent avoir pour effet de diminuer le niveau de sécurité des personnes assuré par le respect des mesures réglementaires de prévention. » Les mesures compensatoires, que l'article R 123-13 ne prévoit pourtant qu'en tant que possibilité, doivent donc avoir le même niveau d'efficacité que la règle écartée.

La possibilité de déroger donne ainsi à l'autorité chargée du pouvoir de décision, et au préventionniste qui propose d'accepter la dérogation, une capacité de ne pas exiger l'application de certaines prescriptions prévues par le règlement de sécurité et d'en imposer d'autres. En raison des conditions de fonctionnement des commissions (cf. partie VI), elle donne au préventionniste qui propose d'accepter la dérogation une capacité redoutable et peu encadrée d'écarter la règle ou de créer de fait dans un cas donné une nouvelle règle.

C'est à lui qu'il revient de faire l'analyse du risque créé par l'atténuation de la règle et de la pertinence des mesures compensatoires proposées pour rétablir le niveau de sécurité, ce qui lui donne une responsabilité et une marge d'appréciation considérables.

⁵² Le décret de 1995 sur les CCDSA ne permet pas de déléguer aux commissions d'arrondissement, communales ou intercommunales l'avis sur une demande de dérogation.

⁵³ Article R 123-13 du CCH. C'est l'un des deux seuls cas d'avis conforme.

1.1.2. L'utilisation effective de la dérogation est totalement méconnue

La mission n'a pas été en mesure d'effectuer une quelconque évaluation de l'utilisation de la dérogation, aucune donnée n'étant disponible. Aucune remontée d'information n'est en effet organisée, ni sur le nombre et la nature, en atténuation ou aggravation, des dérogations, demandées et acceptées, ni sur les règles qu'elles concernent, ni sur les problèmes soulevés et les solutions adoptées. La commission centrale n'a connaissance que des demandes de dérogations répétitives⁵⁴.

Nul ne sait donc précisément quelles règles suscitent des difficultés d'application, ni dans quels cas des solutions sont trouvées ou des projets rendus impossibles.

La mission a pu constater dans les départements visités une fréquence assez faible : environ cinquante par an en Seine-et-Marne, dont environ 70% sont acceptées, de 9 à 15 par an dans le Loir-et-Cher ; plus faible que l'on aurait pu s'y attendre compte tenu de la proportion des ERP exploités dans des bâtiments anciens. Il est impossible de savoir si ce faible nombre se vérifie au niveau national, ni comment il s'explique : ce peut-être par le fait que la procédure ne s'applique qu'à des établissements nouveaux ou des aménagements nouveaux de bâtiments existants où les prescriptions peuvent s'appliquer sans trop de difficultés, mais cela paraît peu probable, ou par l'attitude des préventionnistes réticents à déroger ou par l'effet dissuasif de la procédure sur les maîtres d'ouvrage qui renoncent à leur projet.

Il est à l'évidence anormal que toute l'administration centrale se consacre uniquement à édicter une réglementation, sans s'intéresser à l'application qui en est faite au niveau local, et que rien ne soit fait pour suivre les cas où elle est écartée, ni pour connaître les solutions adoptées. C'est d'autant plus regrettable que les dérogations peuvent être un bon indicateur des difficultés d'application, de la pertinence des prescriptions techniques ou de la nécessité de l'assouplir, ou enfin des évolutions du cadre bâti à prendre en compte.

1.1.3. A côté de la règle pas toujours lisible, l'imprévisibilité de la dérogation

Dans la pratique, les préventionnistes interrogés déclarent ne pas rencontrer de difficultés particulières pour effectuer l'analyse de risque, sur la base des principes fondamentaux de la prévention rappelés plus haut (cf. 1.2.2 et 4.2), de leur expérience et de l'échange entre préventionnistes.

Il demeure que, selon leur attitude un projet devient possible ou non. Il est probable que cette imprévisibilité, c'est-à-dire l'impossibilité de savoir à l'avance si un projet qui risque de ne pas respecter le règlement pourra aboutir, soit la cause de la renonciation d'un certain nombre de maîtres d'ouvrage, ce qui constitue un coût caché de la politique de prévention.

⁵⁴ GN4 §2 « certains établissements recevant du public et présentant des caractéristiques communes, non explicitement cités dans l'article GN1, 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 ».

1.1.4. L'indispensable association du préventionniste à la recherche de solutions

La possibilité de déroger, et donc de permettre l'aboutissement de projets qui ne peuvent respecter la lettre de la règle, suppose, dans la plupart des cas, que le préventionniste participe à la recherche de la solution. C'est surtout nécessaire dans des cas de réutilisation de bâtiments très anciens, notamment de monuments historiques très éloignés des normes actuelles, et de projets présentés par des maîtres d'ouvrage ne disposant pas de forte capacité technique.

Le texte actuel de l'article GN4 (cf.1.1.1) n'interdit pas au préventionniste de s'engager dans une telle démarche et de jouer un rôle d'expertise en amont du dépôt du dossier, mais n'y incite pas. En pratique, les attitudes des SDIS rencontrés paraissent diverses. Certains déclarent jouer un rôle en amont des dossiers et jugent cette pratique positive, d'autres expriment une réticence devant la confusion des responsabilités que cela peut introduire.

La possibilité que le préventionniste participe à la recherche de solution devrait être reconnue par le texte, afin de le conforter, en donnant plus de sécurité juridique à son intervention. Cela paraît d'autant plus souhaitable que rares sont les bureaux d'études qui disposent des compétences en matière de prévention des incendies pour aider les maîtres d'ouvrage à constituer une demande de dérogation.

Par ailleurs, la condition de fond consistant à ne pas diminuer le niveau de sécurité posée par le premier paragraphe de l'article GN4 n'est pas réaliste car trop restrictive : prise au pied de la lettre, elle bloque toute possibilité effective de dérogation. Il conviendrait que le texte donne comme objectif l'atteinte du même niveau de sécurité, sans en faire une obligation impérative comme c'est le cas actuellement : si le règlement admet une possibilité de déroger, c'est implicitement qu'il reconnaît que la règle n'est pas absolue mais n'est qu'une possibilité d'atteindre l'objectif de sécurité recherché. La marge d'incertitude inévitablement liée à la possibilité de dérogation que reconnaît l'article R123-13 doit être reconnue par le texte.

Recommandation n°20 : Prévoir dans le CCH la possibilité pour les préventionnistes, en amont des projets, d'être associés à la recherche de solutions en dérogation au règlement.

Recommandation n°21 : Supprimer le premier alinéa de l'article GN4 du règlement de sécurité, afin que l'atteinte du même niveau de sécurité ne soit plus une obligation de résultat mais un objectif, ainsi qu'en dispose implicitement l'article R123-13.

1.2. LA DEROGATION EN AGGRAVATION EST UTILISEE EN PRATIQUE POUR IMPOSER DES PRESCRIPTIONS AUX ETABLISSEMENTS EXISTANTS NE FAISANT PAS L'OBJET DE TRANSFORMATIONS, DANS DES CONDITIONS JURIDIQUES INCERTAINES

Les modalités de l'application de la réglementation aux établissements existants font l'objet de plusieurs articles du CCH et du règlement de sécurité. Le principe est celui de la non rétroactivité : sauf exception, les règles nouvelles ne s'appliquent pas aux établissements qui fonctionnent conformément à la réglementation antérieure. Cependant, dans la pratique, la situation n'est pas claire.

En effet, les établissements d'un même type, voire les différentes parties d'un même établissement peuvent se voir soumis à des dispositions différentes selon la date de dépôt de la demande de permis de construire ou d'autorisation de travaux ou de création.

Par ailleurs, les préventionnistes, suivis par les commissions, tendent à appliquer le dernier état de la réglementation, réputé définir le meilleur niveau de sécurité, faute, peut-être, de disposer de la chronologie des règles applicables aux bâtiments existants, en ayant une lecture extensive des textes. L'intention est certes louable d'améliorer le niveau de sécurité, mais en résulte une incertitude pour les exploitants confrontés à l'imprévisibilité de la règle, et à sa variabilité dans le temps et selon les lieux.

L'article R123-12 prévoit d'une façon générale que « *(le ministre de l'intérieur) détermine dans quelles limites et sous quelles conditions les prescriptions nouvelles sont appliquées aux établissements en cours d'exploitation* ». Le ministre peut donc déroger au principe de non rétroactivité par arrêté.

Les articles GN 9 et 10 pris en application de l'article R123-12 rappellent le principe de non application des règles nouvelles, et fixent ses 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* ».

Ils précisent le traitement des modifications d'établissements existants : « *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 des installations modifiées* ». Une exception est prévue : « *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* ».

Les conditions dans lesquelles la règle nouvelle s'applique sont donc restrictives.

Hors ces cas de modification de l'établissement, de modification ou d'agrandissement d'une partie de l'établissement ayant pour effet d'accroître le risque dans la partie non modifiée, ou d'ERP avec hébergement créant une situation d'insécurité constatée par la commission, les règles nouvelles ne devraient pas s'appliquer aux ERP existants.

L'article R123-48 du CCH relatif aux visites, s'il ne contredit pas la règle, contribue cependant à rendre sa portée incertaine. Il précise en effet que les visites ont pour but notamment « *de suggérer des améliorations ou modifications qu'il y a lieu d'apporter aux dispositions et à l'aménagement des 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 bâtiments existants* ».

Dans la mesure où il ne parle pas d'obligation, cet article ne contredit pas le principe de non rétroactivité, mais il incite, à l'occasion des visites à appliquer des règles qui, en droit, ne sont pas applicables.

Force est de constater que la détermination de la règle applicable à l'existant n'est pas simple.

En pratique, l'article R123-48, la capacité de déroger en aggravation instituée par l'article R123-13, et le deuxième alinéa de l'article GN 10 donnent toute latitude au préventionniste pour proposer à la commission d'appliquer la règle qui lui paraît souhaitable.

C'était peut-être au demeurant l'intention : sans remettre en cause le principe, permettre l'amélioration du niveau de sécurité par l'application de la règle nouvelle ou de mesures permettant de parvenir au même résultat.

C'est en tout cas l'effet obtenu : il ressort des entretiens réalisés par la mission que les préventionnistes considèrent la situation d'un établissement existant sans trop se sentir liés par les questions juridiques d'applicabilité de la règle dans le temps, ni par les nuances entre la suggestion et la prescription, ni par le point de savoir si les prescriptions nécessitent une dérogation en aggravation explicite.

Les quelques sinistres qui ont conduit à la mise en cause pénale de préventionnistes ont sans doute contribué à légitimer cette attitude et à écarter l'application du principe de non-rétroactivité.

Du point de vue de l'efficacité de la prévention, cette pratique donne sans doute de bons résultats, bien qu'aucune donnée ne permette, là non plus, d'asseoir cette appréciation.

En revanche, du point de vue de l'exploitant, elle n'est pas satisfaisante : la règle devient illisible et imprévisible. Il ne peut savoir à l'avance quelle règle va être appliquée. Pour un même établissement, et en l'absence de toute modification, la règle pourra varier dans le temps, soit parce qu'un préventionniste ne fera pas la même analyse du risque que celui qui avait fait la visite précédente, soit parce que le même préventionniste cherchera à améliorer à chaque visite le niveau de sécurité par des prescriptions nouvelles.

Afin d'éviter l'instabilité liée à des analyses successives par les préventionnistes, les améliorations à apporter devraient être déterminées pour une durée définie, sans possibilité de remise en cause, à situation et législation constantes.

Recommandation n°22 : Demander aux préfets, dans le cas où un établissement existant crée une situation d'insécurité, de soumettre à la sous-commission un plan directeur concerté d'amélioration de la sécurité.

La mission estime donc nécessaire que le droit soit rendu plus lisible afin d'encadrer mieux la pratique, et ainsi de donner plus de sécurité aux préventionnistes et plus de visibilité aux exploitants.

S'agissant en premier lieu des règles d'application dans le temps des réglementations successives, une circulaire devrait les récapituler ; des documents sont élaborés à cette fin par certains SDIS, ou par les préventionnistes eux-mêmes, mais c'est au niveau national que cette synthèse doit être éditée.

Recommandation n°23 : Récapituler par circulaire les dates d'effet dans le temps des réglementations successives.

S'agissant en second lieu de la possibilité d'imposer des prescriptions nouvelles aux établissements existants, en dehors des cas où un texte le prévoit expressément, deux voies sont envisageables :

- la première consisterait à en rappeler par circulaire les conditions de fond et de procédure prévues par les textes existants ;
- la seconde serait qu'un décret clarifie ces conditions : une orientation possible serait que le constat par la commission d'une situation d'insécurité, au terme d'une analyse de risque effectuée par le préventionniste, soit une condition de la prescription de mesures nouvelles : c'est déjà la condition posée par l'article L123-3 relatif aux ERP avec hébergement pour que des mesures soient imposées par le maire.

Recommandation n°24 : Engager une clarification du droit par décret. A défaut et a minima rappeler et préciser par circulaire à quelles conditions de fond et de procédure des prescriptions nouvelles peuvent être imposées aux établissements existants, hors les cas où un texte le prévoit expressément.

2 - UNE ANALYSE DE RISQUE CENTRALE DANS LA PRATIQUE MAIS QUASI-INEXISTANTE DANS LES TEXTES

L'analyse de risque constitue une méthode globale empirique d'évaluation de l'exposition au risque des personnes, complémentaire de la réglementation et contextualisée. L'ingénierie de la sécurité incendie repose quant à elle sur une approche modélisée de l'éclosion et du développement du feu, spécifique à un phénomène (exemple : le désenfumage).

2.1. DONNER UNE EXISTENCE REGLEMENTAIRE A L'ANALYSE DE RISQUE ET ACCOMPAGNER SA PRATIQUE

Le contraste est excessif entre, d'une part, la précision du règlement, et d'autre part l'indétermination de l'analyse de risque, qui permet de s'en écarter au profit de solutions alternatives et qui est laissée largement à l'appréciation du préventionniste et de la commission départementale. La possibilité de dérogation fait apparaître le besoin que soit précisée dans le texte la place de l'analyse de risque, et que progresse la définition, au moins minimale, d'une méthode.

L'analyse de risque est donc une notion centrale, compte-tenu de la place de la dérogation, mais aussi parce qu'elle est un bon vecteur d'harmonisation des pratiques départementales (notion de "doctrines", voir infra) et qu'elle permet de faire le lien entre la prévention et l'opération. Enfin, elle a un impact sur le traitement spécifique des avis défavorables, en permettant de les motiver qualitativement, ou de les convertir en avis favorables, ou en permettant à l'exploitant une régularisation dans le temps⁵⁵.

⁵⁵ En outre certaines méthodes (méthode d'analyse des risques d'incendie : MARIP) ont été utilisées aussi pour permettre aux exploitants d'auto évaluer leurs risques avant la commission, ce qui renforce leur implication et leur compréhension.

Le règlement a cependant une approche très elliptique de l'analyse de risque. Il ne dit pas ce dont il s'agit, ni sur la base de quelle méthode elle est conduite, ni sur quels modèles elle s'appuie.

Le terme apparaît pour la première fois⁵⁶ dans une circulaire du 23 avril 2003⁵⁷ (réglementation incendie dans les ERP) : *"Il convient de consigner les faits observés dans le procès-verbal en s'appuyant sur une analyse de risques pour conclure à la dangerosité de la poursuite de l'exploitation et émettre un avis défavorable"*⁵⁸.

Elle est citée pour la première fois dans la réglementation, dans 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)⁵⁹.

L'ENSOSP l'a néanmoins incluse depuis 2006, dans les sessions de formation destinées aux préventionnistes⁶⁰.

L'analyse du risque est une démarche intégratrice qui se base sur l'expérience du préventionniste, et balaye quatre champs. Les données quantitatives et qualitatives connues (Retex, RCCI, statistiques opérationnelles), les actions de prévention des risques (sa connaissance du feu et de l'incendie, du rôle des moyens de prévention, la connaissance élargie des dispositions réglementaires), les actions de planification (prévision, plans de secours, fiches réflexe, traitement de l'alerte), les actions opérationnelles⁶¹ (sa connaissance des situations opérationnelles, des techniques opérationnelles, marche générale des opérations, raisonnement tactique, gestion opérationnelle et commandement). Cet ensemble de connaissances et d'expériences intégrées, lui permet de se projeter dans une situation de feu concernant les bâtiments qu'il étudie⁶².

⁵⁶ La circulaire de 1995 ne prévoit qu'une analyse réglementaire : « l'avis défavorable sera motivé par la référence aux principaux articles du règlement non respectés ».

⁵⁷ Circulaire du 23 avril 2003 réglementation incendie dans les établissements recevant du public. Fourniture des rapports de vérification technique et visites de sécurité. Elle donne la conduite à tenir lorsque les commissions de sécurité ne disposent pas de ces rapports.

⁵⁸ *"Le procès verbal de visite établi par la commission de sécurité, outre qu'il doit rendre compte de la situation administrative de l'établissement au regard de la réglementation relative aux établissements recevant du public, doit aussi prendre en compte sa situation au regard du niveau de sécurité incendie présenté pour le public. En effet, selon que la visite aura mis ou non en évidence un danger pour le public, deux attitudes sont à distinguer [...] La mise en évidence par la visite de non conformités suffisamment graves pour mettre en danger le public accueilli crée les conditions objectives du constat, par la commission de sécurité, qu'il s'agit d'un établissement avéré dangereux. Elle ne peut, par conséquent, méconnaître cette situation. Il convient de consigner les faits observés dans le procès-verbal en s'appuyant sur une analyse de risques pour conclure à la dangerosité de la poursuite de l'exploitation et émettre un avis défavorable. La gravité de la situation doit être mentionnée explicitement et motivée, ainsi que l'urgence qu'il y a à la faire cesser".*

⁵⁹ « Article PO 8: ...« § 3. Lorsque certaines dispositions prévues dans la présente section ne peuvent être appliquées pour des raisons architecturales ou techniques propres à l'établissement, le chef d'établissement propose des solutions alternatives adaptées aux caractéristiques de son établissement. Elles sont approuvées par la commission de sécurité compétente après une étude basée sur l'analyse de risque propre à l'établissement...». Article PO 9 : « Escaliers... « En atténuation de l'article PO 2 et pour pallier des difficultés techniques ou pour des raisons architecturales, le chef d'établissement propose des solutions alternatives adaptées aux caractéristiques de son établissement. Elles sont approuvées par la commission de sécurité compétente après une étude basée sur une analyse de risque propre à l'établissement".

⁶⁰ Guides nationaux de référence (arrêtés de formation publiés en 2006). PRV2 : depuis 2006 (4h00); formations de maintien des acquis: PRV2 : depuis 2011 (2h00); PRV3 : depuis 2010.

⁶¹ Pour les sapeurs-pompiers le temps "opérationnel" est celui de l'intervention, où l'on opère face à un accident, un sinistre, une catastrophe.

⁶² Dans le cadre de la police administrative, l'analyse de risque intervient toujours en complément et après l'analyse réglementaire, conformément au décret et à la circulaire de 1995, relatifs au fonctionnement des commissions de sécurité.

L'ENSOSP enseigne plusieurs approches dont la MARIP⁶³, qui est une méthode systémique en 7 phases, complétée par un modèle de cotation en 5 étapes. L'analyse prend en compte la probabilité d'éclosion d'un feu et la gravité potentielle de ses conséquences sur 4 axes essentiels : évacuation du public et actions du personnel, développement du feu et des fumées, propagation du feu et des fumées, action des secours extérieurs. A chaque étape une cotation à 4 degrés (de très peu probable à fortement probable) est effectuée.

Dans les départements visités, elle est approchée, soit par l'expérience intrinsèque du sapeur-pompier préventionniste (cas du Loir-et-Cher et de la BSPP), soit par le biais de la méthode enseignée à l'ENSOSP (ou d'une méthode locale), prise en référence pour l'équipe départementale de préventionnistes (cas du Lot-et-Garonne). Elle est donc appréhendée de manière différente dans les départements. Cela conduit les préventionnistes à l'utiliser de manière différenciée, voire à ne pas l'employer, et à rester plutôt prescriptifs.

On le voit, les méthodes existent, mais aucun texte, ni aucune action ne tendent à définir l'analyse du risque, à en harmoniser la pratique, et à développer les outils qui lui sont nécessaires.

Cette absence de l'analyse de risque dans la réglementation est d'autant plus étonnante qu'elle revêt une importance centrale pour l'adaptation locale de la réglementation. Le système fonctionne comme si tous les éléments constitutifs de l'analyse du risque étaient maîtrisés par les préventionnistes. Cela semble souvent être le cas mais ce n'est pas homogène. L'expérience opérationnelle peut faire défaut à un jeune préventionniste, les bases de données RCCI n'existent pas encore et les statistiques opérationnelles sont manquantes, l'ingénierie du feu et de l'incendie sont encore peu développées...

Harmoniser l'analyse de risque sur le territoire, et la rendre plus pertinente reviendraient d'abord à conforter les données quantitatives et qualitatives (RCCI, RETEX, statistiques opérationnelles) (cf. partie III). Ensuite, à améliorer l'interprétation de la réglementation par le préventionniste.

Enfin il est nécessaire de définir une ou plusieurs méthodes validées par la DGSCGC. Le raisonnement s'appuierait sur les objectifs que définit la réglementation, notamment ceux que l'on retrouve dans les articles principaux du CCH, et les articles généraux de chaque chapitre du règlement de sécurité.

Recommandation n°25 : Inscrire l'analyse de risque dans le règlement de sécurité.

Recommandation n°26 : Définir une ou des méthodes afin de faciliter l'harmonisation de l'analyse de risque dans l'ensemble des départements.

⁶³ Méthode d'analyse des risques d'incendie en vue de la prévention, mise au point par le SDIS 47. Basée sur les méthodes MOSAR (Méthode Organisée Systémique d'Analyse des Risques IUT Bordeaux), et MADIS (Méthode d'Analyse de Dysfonctionnements des Systèmes du CEA) qui se déroulent en 7 phases, et sur un modèle d'acceptabilité en 5 étapes (cotation; ce modèle est interchangeable). Les 7 phases: identification des dangers, analyse des risques, évaluation des risques (cotation en 5 étapes selon modèle), ajustement éventuel, avis de la commission, maîtrise des risques, gestion et management des risques.

2.2. L'INGENIERIE DE LA SECURITE INCENDIE (ISI) : UN OUTIL D'ANALYSE DE RISQUE DE PORTEE LIMITEE

L'ingénierie de la sécurité est globalement une méthode de quantification et d'optimisation du niveau de sécurité atteint par les ouvrages, les produits ou les systèmes.

Elle est basée sur le principe de la recherche de tous les enchaînements d'évènements susceptibles de conduire à une situation d'atteinte aux personnes ou aux biens. Chacun de ses enchaînements possibles constitue un scénario qui peut être associé à une probabilité d'occurrence. A partir de l'ensemble des couples « probabilité d'occurrence/gravité des effets », il est possible de quantifier la marge de sécurité offerte par un ouvrage et de la comparer au niveau de risque accepté.

Les méthodes d'ISI consistent à démontrer qu'un niveau de sécurité est atteint par l'ingénierie et non par le respect des prescriptions réglementaires. Ce sont des méthodes consistant en la recherche de résultats assignés, qualifiées de « performantielles », par opposition avec la méthode prescriptive du règlement.

Elle est largement utilisée dans les pays anglo-saxons notamment. Elle a fait l'objet de travaux de normalisation dans le cadre de l'ISO et des normes ont été publiées en 2008 et 2009.

L'ISI a fait son apparition dans la réglementation en France en 2004 par deux arrêtés du 22 mars 2004. L'un vient modifier la partie relative au désenfumage du règlement de 1980, l'autre est relatif à la résistance au feu des matériaux. Ils autorisent notamment le recours à l'ISI dans ces deux matières, sous réserve d'avoir recours à un laboratoire reconnu compétent par le ministère de l'intérieur (après avis de la CCS jusqu'au 8 juin 2014).

L'introduction de l'ISI dans la réglementation peut être considérée comme une autre forme de dérogation. En effet, il est désormais possible pour un porteur de projet, uniquement pour le désenfumage et la résistance au feu, de démontrer qu'il atteint le même niveau de sécurité par d'autres moyens que le respect des prescriptions du règlement.

En France, un projet national a été mis en place, cofinancé notamment par le MEDDE et le ministère de l'intérieur, en collaboration avec des centres de recherches, écoles d'ingénieurs, laboratoires, mais aussi des représentants de professionnels (FFB, FFSA...), des maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre et des industriels. Ses travaux se sont déroulés de 2005 à 2011, sous la responsabilité du CSTB (centre scientifique et technique du bâtiment). Ils ont permis la publication d'un cahier pratique par un éditeur reconnu et la poursuite d'actions de dissémination. En revanche, aucune évolution réglementaire n'a vu le jour qui aurait élargi les possibilités de recours à l'ISI.

En pratique, le recours à l'ISI est peu fréquent même si la encore aucune donnée n'existe. Il permet surtout de répondre aux situations dans lesquelles les prescriptions réglementaires ne sont pas ou difficilement applicables telles que les architectures originales, le patrimoine ancien ou les bâtiments industriels. Des projets tels que des parkings (aéroport de Toulouse Blagnac), des rénovations d'IGH (faculté de Jussieu) des rénovations de bâtiments historiques (le Grand Palais) ou des projets architecturaux très innovants (fondation LVMH) y ont recours.

L'ISI est en effet une technique coûteuse pour le maître d'ouvrage (le prix des études est élevé), bien plus que le respect des prescriptions réglementaires. De plus, elle peut impliquer la réalisation de travaux non prévus et implique l'obligation de réaliser une nouvelle ISI pour tout changement important dans le bâtiment. La fédération française du bâtiment (FFB) nous a indiqué que dans les pays où elle est généralisée (par exemple l'Australie), les maîtres d'ouvrage souhaitent le développement d'une réglementation prescriptive de nature à limiter les coûts. Enfin, sa généralisation nécessiterait le développement de laboratoires dédiés plus nombreux qu'aujourd'hui.

En conclusion, l'introduction de l'ISI est une souplesse réglementaire utile, qui évite le blocage de certains projets tant en construction qu'en réhabilitation, mais limitée aux projets atypiques.

3 - COMMENT STRUCTURER ET ECLAIRER L'INTERPRETATION PAR LES PREVENTIONNISTES ?

La responsabilité d'interprétation et d'analyse de risque du préventionniste doit être mieux accompagnée. Pour cela il faut donc s'attacher à trois axes stratégiques :

- le métier de préventionniste ;
- la structuration du dispositif départemental visant à éclairer l'interprétation de la réglementation ;
- la structuration nationale pour mieux éclairer et coordonner l'application et l'interprétation de la réglementation.

3.1. LE METIER DE PREVENTIONNISTE

3.1.1. La formation

La formation est aujourd'hui dispensée à 3 niveaux : PRV1 (« préventionniste » niveau 1 ; 10 jours, par des organismes ayant reçu un agrément DGSCGC), PRV2 (« préventionniste » niveau 2 ; 20 jours, par l'ENSOSP), PRV3 (« chef de service », 10 jours et la rédaction d'un mémoire, par l'ENSOSP). Le maintien des acquis est dispensé par l'ENSOSP sur 4 jours, tous les 3 ans pour les titulaires du PRV2 et du PRV3. L'ENSOSP a le monopole de la formation PRV2, PRV3, maintien des acquis, ce qui constitue un facteur fort de cohérence de l'application de la réglementation.

D'autres modules sont accessibles en formation continue : des modules complémentaires au PRV2 (5 jours chacun) permettent d'acquérir les compétences pour exercer des activités complémentaires : IGH, RCCI, ICPE. Des formations thématiques (2 ou 3 jours) permettent de traiter un point spécifique complexe ou novateur du règlement⁶⁴.

Des formations à destination du privé existent, bâties sur la même structure que le PRV : AP1 (attestation de prévention niveau 1), AP2, ... La filière AP est plus orientée vers

⁶⁴ SSI (systèmes de sécurité incendie), CTS (chapiteaux tentes et structures), Tunnels, Extinction Automatique d'Eau, ISI (ingénierie de la sécurité incendie), Droit et prévention, GN8 (personnes en situation de handicap), comportement au feu des matériaux...

la capacité à vérifier la conformité. La filière PRV est plus orientée vers la capacité « interprétative ». La différence est la capacité à faire le lien avec l'opérationnel (expérience du feu et des méthodes d'intervention).

Une vingtaine de SDIS en France concentrent diversité de situations et forte activité et permettent d'enrichir les plus petits de leur expérience. C'est le principe de base des formations thématiques de l'ENSOSP. L'école contribue, via l'activité de formation et le portail national des ressources et des savoirs, à l'animation d'un réseau regroupant près de 3000 préventionnistes⁶⁵.

Le système de formation des préventionnistes paraît adapté, même si la formation PRV2 est jugée comme courte, très dense et difficile, par les professionnels. Les officiers en sortent avec les capacités minimales pour acquérir les compétences nécessaires en situation professionnelle. Mais elle est identique pour les officiers qui n'exerceront pas la fonction de préventionniste, et pour ceux qui tiendront l'emploi. Ce déséquilibre n'est pas résolu, ni par la formation de maintien des acquis (qui mêle elle aussi préventionnistes et non préventionnistes), ni par la formation continue, qui se fait à la carte et de manière hétérogène selon la demande des départements. Un dispositif de formation continue ciblée pour les préventionnistes, obligatoire pour l'exercice du métier, devrait pouvoir compenser ce déséquilibre.

Recommandation n°27 : Pour l'exercice de l'emploi de préventionniste, rendre obligatoire – en complément du PRV2 – des modules de formation notamment d'analyse des risques, d'interprétation de la réglementation, de connaissance approfondie du feu.

Recommandation n°28 : Elaborer une formation de maintien des acquis, spécifique aux préventionnistes en exercice.

3.1.2. L'intégration dans l'emploi et l'exercice du métier

Plus encore que dans d'autres métiers, l'expérience est indispensable au préventionniste. L'acquisition des compétences en situation professionnelle mérite donc d'être accompagnée pendant la période d'intégration dans l'emploi, étape importante qui permet au préventionniste de s'adapter à la réalité de sa matière, à l'application des règlements antérieurs au 25 juin 1980⁶⁶, à la connaissance du patrimoine déjà bâti.

L'intégration dans l'emploi est très différente selon les moyens et l'organisation des SIS. De la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, à un SDIS qui ne compte qu'une dizaine d'officiers, les possibilités ne sont pas les mêmes. Dans le premier cas, les préventionnistes sont choisis parmi des officiers ayant acquis une expérience opérationnelle minimale⁶⁷. Après le PRV2, ils sont mis à l'épreuve pendant 3 mois – ils traitent certains dossiers sous tutorat – puis passent un examen de certification. Ils peuvent ensuite exercer. Ils restent une dizaine d'années dans l'emploi. Dans le second cas, on peut rencontrer un jeune officier sortant de

⁶⁵ Selon l'enquête SDIS édition 2012, 2848 PRV2 et 252 PRV3 en France, hors BSPP.

⁶⁶ La formation de la filière PRV, est consacrée au règlement de sécurité du 25 juin 1980, mais pas aux règlements antérieurs qui s'appliquent aux bâtiments anciens.

⁶⁷ Avoir été en responsabilité lors d'intervention des services d'incendie et de secours sur des incendies.

l'ENSOSP, affecté directement sur un poste de préventionniste, parce que la gestion des compétences, des carrières et des parcours ne permet pas d'autre solution.

L'intégration est tout aussi importante que la formation. Il faut s'attacher à respecter les principes suivants, quand cela est possible :

- confier des postes de préventionniste à des sapeurs-pompiers disposant d'une expérience opérationnelle acquise ;
- accompagner la prise de poste par un tutorat, puis un engagement progressif sur les dossiers plus lourds.

Enfin, il faut que ces postes soient valorisés et attractifs, grâce à une intégration dans un parcours qualifiant et au renforcement du lien avec l'opération, notamment par le concept de prévention appliquée à l'opération par exemple. Le SDIS de Loir-et-Cher souhaite mettre en place cette démarche. La BSPP a déjà un document formalisé qui pourrait être utilisé en formation via l'ENSOSP. Cette approche consiste à faire le lien entre les prescriptions et leur application dans les situations opérationnelles, en termes de comportement du feu, d'intervention des moyens de secours, d'évacuation des personnes, de ressources au bénéfice des sapeurs-pompiers.

Recommandation n°29 : Confier, prioritairement, les postes de préventionnistes à des personnels ayant une expérience opérationnelle acquise.

Recommandation n°30 : Accompagner la prise de poste par un tutorat, puis un engagement progressif sur les dossiers plus lourds.

Recommandation n°31 : Construire un module de formation « prévention adaptée à l'opération ».

3.2. STRUCTURER L'ORGANISATION AU SEIN DE CHAQUE DEPARTEMENT

3.2.1. L'organisation des SDIS

La dernière étape de structuration départementale des services d'incendie et de secours peut être située au début des années 2000. Elle est la conséquence à la fois de la loi « relative aux services d'incendie et de secours » du 3 mai 1996, qui va les conduire à la départementalisation pour la quasi-totalité en 2001, et de la mise en place du décret du 8 mars 1995 relatif aux commissions de sécurité.

La conjonction des deux textes a conduit à une résorption progressive mais non achevée des commissions communales de sécurité d'une part, et une nouvelle approche managériale départementale des équipes de préventionnistes d'autre part. Aujourd'hui, de nombreux départements ont mis en place des équipes départementales de préventionnistes. Ces équipes sont soit physiquement regroupées (cas du Loir-et-Cher), à la direction départementale, soit regroupées pour partie et réparties sur le terrain pour l'autre, mais sous la même autorité fonctionnelle et en lien permanent (cas du Calvados).

De manière générale, ce dispositif qui semble devenir la norme, est encore « jeune » et en voie d'évolution, selon un rythme propre à chaque département.

Il permet d'encadrer et de réguler l'exercice du métier de préventionniste, après intégration, et d'éviter l'isolement qui n'est pas souhaitable. Le formalisme de la sous-commission départementale et la présence de l'autorité préfectorale ou hiérarchique sont un second point de régulation. Le troisième est le retour terrain. Tous les éléments qui poussent à l'argumentation et peuvent porter la contradiction sont des garanties préventives.

Recommandation n°32 : Organiser le système de manière qu'il n'isole pas le préventionniste, en assurant une collégialité des préventionnistes au sein du SDIS.

Recommandation n°33 : Faire analyser par l'inspection de la défense et de la sécurité civiles (IDSC) cet aspect de l'organisation et de la régulation, lors de ses inspections régulières.

Une nécessité de consolidation apparaît cependant : l'optimisation du fonctionnement de la pyramide des commissions.

3.2.2. L'harmonisation du fonctionnement des sous-commissions au sein d'un département

La lecture de l'enquête SIDPC⁶⁸ montre que la coordination des sous-préfectures par la préfecture est nécessaire. En effet, la très grande majorité des départements sont organisés en commissions d'arrondissements dont le secrétariat et la présidence sont assurés par les sous-préfectures. Cette organisation peut générer des disparités de pratiques entre commissions par défaut de coordination ; ainsi de nombreux SIDPC ont répondu dans l'enquête qu'il n'y avait pas de stratégie départementale de levée des avis défavorables mais un suivi par chaque commission d'arrondissement.

Recommandation n°34 : Assurer la cohérence départementale du fonctionnement des commissions, par la généralisation d'une coordination de leur pratique à l'initiative des préfets.

3.3. STRUCTURER ET ECLAIRER L'INTERPRETATION AU NIVEAU NATIONAL

Pour mieux structurer et éclairer l'interprétation de la réglementation, le niveau national doit, d'une part, mieux encadrer l'interprétation de la réglementation par les préventionnistes, d'autre part, coordonner et valider l'information qu'il capitalise, partage et diffuse.

3.3.1. Mieux encadrer l'interprétation de la réglementation par les préventionnistes locaux

Plusieurs SDIS se sont lancés dans la mise en place de « doctrines » départementales. Les motivations sont de plusieurs ordres. D'abord l'arrêté portant « guide national de référence pour les emplois et activités de formation », du 25 janvier 2006, prévoit « *que le*

⁶⁸ Service interministériel de défense et de sécurité civile.

responsable départemental de la prévention, outre les activités dévolues au préventionniste, met en œuvre la doctrine départementale de la prévention ». Cette mission figure aussi dans sa fiche d'emploi. Ensuite la doctrine départementale paraît nécessaire pour interpréter ou préciser des articles du règlement, traiter de dérogations répétitives, prendre en compte des évolutions techniques et architecturales non intégrées au règlement, formaliser l'analyse du risque, permettre l'adaptation locale. Elle permet enfin d'assurer la cohérence de la décision des acteurs, de faciliter l'appropriation rapide des compétences pour l'intégration des nouveaux préventionnistes, de poser le cadre déontologique et la posture des préventionnistes. Il s'agit donc d'assurer la cohérence entre les préventionnistes, et entre les acteurs des commissions de sécurité, au sein d'un département.

L'émergence de la « doctrine » départementale prend des formes diverses dans les SDIS. Le terme doctrine ne semble d'ailleurs pas approprié. Il s'agit plus de guides de bonnes pratiques partagées.

Le Lot-et-Garonne s'appuie sur un projet de service intégrant la dimension prévention (adopté par délibération du conseil d'administration), des fiches d'instruction prévention-prévision (exemple : analyse du risque) et des fiches d'interprétation de la réglementation. Le Calvados construit sa doctrine par le biais de fiches thématiques (répertoire de cas) et de notes de service. Le SDIS 74, compile des fiches thématiques réalisées face aux problèmes rencontrés au fil de l'eau. Le Loir-et-Cher travaille sur la base d'une « doctrine » verbale, fruit de la concertation continue entre préventionnistes.

Permettre une adaptation locale est indispensable mais, même s'il faut accepter qu'il puisse y avoir des écarts ponctuels, elle doit être coordonnée pour en favoriser l'harmonisation. Il faut éviter les traitements différenciés d'un même problème dans deux départements. Le problème de la coordination de l'interprétation par les préventionnistes se pose donc.

L'administration centrale (DGSCGC) pourrait concevoir, dans le cadre d'un groupe de travail, le cadre méthodologique de l'interprétation de la réglementation par les préventionnistes. Ce document aurait pour vocation de définir les principes de l'interprétation et diffuser les bonnes pratiques. Il pourrait prévoir une faculté d'adaptation locale pour les procédures ou les spécificités territoriales.

Recommandation n°35 : Concevoir sous pilotage de la DGSCGC, le cadre méthodologique de l'interprétation de la réglementation incendie par les préventionnistes, diffusé sous forme d'un guide adaptable localement et validé en CCDSA.

Ce cadre pourrait ensuite être décliné au niveau départemental, en « guide départemental d'aide à la prescription et à l'interprétation de la réglementation incendie » qui serait diffusé aux membres des commissions de sécurité, après validation en CCDSA.

Ces guides, après adoption, devraient être remontés à la DGSCGC, afin qu'elle assure une veille sur le dispositif.

Recommandation n°36 : Assurer un suivi national de l'adoption et de l'adaptation du « guide d'aide à la prescription et à l'interprétation de la réglementation incendie ».

3.3.2. Assurer la capitalisation, la validation, la diffusion de l'information relative à l'interprétation

L'interprétation au niveau national s'appuie sur 4 vecteurs : le BRIRC et le flux quotidien de questions réponses qu'il peut être amené à traiter, le colloque annuel des préventionnistes⁶⁹, la formation et l'animation de l'ENSOSP et jusqu'au 5 juin 2014 les avis et travaux de la CCS.

Les relevés et avis de la CCS, téléchargeables sur le site du ministère de l'intérieur, constituent des éléments de doctrine officielle au niveau national : réponses à des questions relatives à l'application du règlement de sécurité, réponses à des questions concernant des projets ou des dossiers particuliers, projets de modification du règlement de sécurité.

Depuis 4 ans, l'ENSOSP partage via la plateforme « prévention » de son portail national des ressources et des savoirs (PNRS), des documents et des expériences, des actualités, de la veille juridique, des fiches pratiques. Par ailleurs, de nombreux ouvrages commentés et sites internet complètent la documentation disponible⁷⁰.

Cependant l'animation globale n'est pas suffisante. La plupart des outils sont peu efficaces et peu modernes.

Les préfectures et SDIS éprouvent un besoin de partage supra départemental. Ce partage prend différentes formes pour les SDIS : réseau « Idéal » (réseau « forum » d'échange de questions et de pratiques), forum des préventionnistes du sud-ouest porté par le réseau de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), coopérations interdépartementales... Ces initiatives traduisent un besoin.

Une solution pourrait être de confier aux états-majors de zone l'animation de ces réseaux, mais la mission écarte cette possibilité au vu de la faiblesse des effectifs dans ces états-majors, et au motif que l'ajout d'une strate supplémentaire renforcerait la confusion et l'hétérogénéité du système.

C'est une coordination nationale qu'il faut mettre en place. Cette coordination nationale répondrait à un double objectif :

- capitaliser, diffuser et partager des éléments de « doctrine nationale »⁷¹ ;
- éclairer la capacité collective à une meilleure interprétation en fournissant des éléments d'expérience et d'ingénierie.

Le premier objectif consiste à assurer la diffusion et le partage de toute information validée ou consolidée (traitant d'un point du règlement), des avis de la CCS émis jusqu'à sa suppression⁷², des informations permettant de structurer et d'éclairer l'interprétation du

⁶⁹ Organisé par le BRIRC avec l'ensemble des chefs de services prévention des Services d'Incendie et de Secours.

⁷⁰ Les réseaux professionnels (COPREC, UNSFA, PERIFEM...) assurent eux aussi une diffusion de l'information à leurs adhérents.

⁷¹ Le terme est moins impropre au niveau national, notamment s'agissant de toute la production de la CCS. Il permet de répondre collectivement et de débattre de sujets spécifiques ou récurrents.

⁷² Les avis de la CCS sont agrégés au sein de relevés de décisions de réunions de la commission. Ils ne sont pas répertoriés, classifiés, reliés entre eux. La recherche n'est pas aisée et fastidieuse avec l'accumulation des années.

règlement. L'information locale doit pouvoir servir de base à un travail national, qui inversement, fournit les outils nécessaires au niveau local pour son organisation et son fonctionnement.

Un outil national est nécessaire. Il faut qu'il soit interactif, régulé et modéré par la DGSCGC. Il doit permettre la capitalisation de l'information, son partage, que ce soit la réponse aux questions courantes, les avis de CCS émis jusqu'à sa suppression récente, les éléments d'interprétation, les éléments de retour expérience, la diffusion de solutions préconisées face à des problèmes déjà posés, les bonnes pratiques... Il peut prendre la forme la plus adaptée : blog (actuellement en projet au sein du BRIRC), site internet, plateforme du PNRS de l'ENSOSP...

Outre la contribution au partage de l'information, et une meilleure explicitation de la réglementation, un tel outil optimiserait le travail des préventionnistes en administration centrale.

Recommandation n°37 : Produire des éléments de doctrine nationale, référencés, classés et répertoriés à destination de l'ensemble des acteurs.

Recommandation n°38 : Mettre en place un outil national, interactif, régulé et modéré par la DGSCGC, de partage et de diffusion de l'information à l'attention des SIS : doctrine nationale, avis de la CCS émis jusqu'à sa suppression, forum de questions réponses.

Le second objectif consiste à développer des outils et des démarches pour asseoir la capacité collective à une meilleure interprétation sur des éléments d'expérience et d'ingénierie.

Outre le développement de l'analyse de risque (cf. supra), deux outils peuvent être développés : la RCCI et le retour d'expérience.

La circulaire relative à la réalisation des missions de RCCI par les services d'incendie et de secours a été publiée le 23 mars 2011. Elle définit la RCCI ainsi : « *consiste à utiliser une démarche scientifique destinée à localiser le lieu d'origine d'un feu, à déterminer la cause initiale et à expliquer la propagation du sinistre* ». La circulaire « répond à la nécessité d'assurer la cohérence des initiatives prises par des SDIS qui souhaitaient s'engager dans l'activité RCCI ». En ce domaine, c'est donc le terrain qui a déclenché l'innovation, par la volonté de certains SDIS de s'engager dans une démarche de type RCCI.

Elle n'est pas considérée comme une mission obligatoire des SDIS au sens de l'article L.1424-2 du CGCT. Elle constitue une activité complémentaire et facultative des missions de prévention.

Elle vise à améliorer la prévention des incendies, contribuer au développement d'une base de données statistiques, améliorer la sécurité des intervenants, les techniques opérationnelles, réduire la possibilité d'incendies similaires, concevoir des mesures préventives et des programmes d'éducation du public, contribuer à la politique de retour expérience des SDIS. Elle ne consiste pas en la recherche des responsabilités du sinistre. Elle est juridiquement distincte des missions d'expertise réalisées à la demande de l'autorité judiciaire.

La circulaire organise le dispositif⁷³.

Aucun bilan formel n'a été consolidé à ce jour. Une dizaine de départements se sont, semble-t-il, engagés dans la démarche. 128 personnes ont été formées par l'ENSOSP (8 formateurs de formateurs et 120 investigateurs)

Un module statistique, mis en chantier il y a deux ans, est en phase finale de tests à la DSIC. Il permettra aux SDIS de saisir en ligne les informations relatives à certains feux faisant l'objet de la RCCI. Il est attendu, et permettra de relancer une dynamique qui n'a pas réellement pris son essor⁷⁴. Il méritera d'être amélioré dans son contenu, pour mieux identifier la part des prescriptions dans la maîtrise du sinistre, et le « coût du sauvé ».

Eu égard au fait qu'il n'existe pas de données qualitatives, du type de celles que peut apporter la RCCI, notamment pour montrer l'utilité des mesures, moyens et dispositifs de prévention, il semble important de densifier ce dispositif. Néanmoins la mise en place d'équipes d'investigateurs dans les SDIS est lourde aux plans organisationnel et financier.

Dans l'attente de la généralisation de la RCCI, le retour expérience pourrait constituer une étape intéressante. Le retour d'expérience est défini dans la même circulaire : « pour les sapeurs-pompiers, le retour d'expérience est une analyse méthodique dans le but de comprendre les causes et les mécanismes d'un sinistre, en vue d'en tirer des enseignements positifs ou des recommandations pour la sécurité des personnes et des biens ».

Cette collecte de données est plus légère et pourrait alimenter partiellement la base RCCI, notamment en transmettant les données relatives au type et catégorie de l'établissement.

La base de données nationale qui serait constituée, pourrait devenir, avec le temps, une forme de l'analyse des risques, par référence à des cas vécus, et devenir génératrice de doctrines nationales. Cette démarche pourrait s'apparenter aux études épidémiologiques réalisées dans le domaine de la santé et serait profitable aux différents acteurs tant dans la mise en œuvre, que dans l'anticipation et la recherche.

Recommandation n°39 : 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.

La mise en place et le renforcement de ces outils doivent s'accompagner du développement de l'ingénierie du feu. Les incendies ont considérablement évolué au cours des dernières années. C'est lié à l'évolution du combustible, des enveloppes bâtementaires, des fumées, des méthodes de contrôle du feu et d'extinction. Des méthodes scientifiques permettent de mieux expliquer le développement du feu. En parallèle, la diminution du temps

⁷³ Le sapeur pompier investigateur doit être expérimenté (titulaire au minimum du GOC 4), et formé dans le cadre d'un module complémentaire au PRV2. La formation est délivrée par l'ENSOSP ou par des écoles chargées de mission par elle. Une liste d'aptitude à l'exercice de la fonction est établie. L'équipe intervient en binôme. Le texte prévoit les missions générales et les missions exclues. Un rapport est réalisé par l'équipe pour toute mission. Un rapport annuel d'activité est transmis par le préfet au DGSCGC. La circulaire autorise la mise en place d'une convention tripartite au niveau départemental (SDIS, préfet, procureur) pour renforcer la coordination entre les services chargés des enquêtes judiciaires et les SDIS.

⁷⁴ 4 départements ont des équipes RCCI et assurent une astreinte ; 6 ont des personnels formés et n'assurent pas d'astreinte.

passé sur feux réels pour un sapeur-pompier (diminution du temps de travail, et diminution du nombre de feux) a rendu leur connaissance du feu parfois plus distanciée.

Face à cela, la formation des sapeurs-pompiers s'est adaptée. Un groupe de travail a été lancé en 2000 et un guide national de référence a été publié en 2003⁷⁵. S'en est suivie une volonté d'aller plus loin dans la formation des formateurs. Une expérimentation à l'initiative de plusieurs SDIS a été validée par le ministère de l'intérieur de 2006 à 2008. Elle a été conduite en Ile-de-France. Les conclusions ont été positives. Une filière de formation à l'incendie a donc été conçue⁷⁶. Elle est pratiquée à l'initiative de SDIS et de l'ENSOSP. Cette formation n'a cependant pas été introduite dans les GNR.

Recommandation n°40 : Inscrire, dans le cursus de formation des préventionnistes, la formation à l'ingénierie de l'incendie.

⁷⁵ Guide national de référence, « explosion de fumées, embrasement généralisé éclair ». Février 2003.

⁷⁶ Elle se compose d'un niveau FIN1: méthodes et techniques d'engagement et d'attaque (10 jours; compréhension du système feu et pédagogie). FIN1A (10 jours: méthodes et techniques de commandement pour les chefs d'agrès), FIN1 B (10 jours: utilisation d'outils de formation à taille réelle; caisson feu). FIN 2 (5 semaines: instructorat. sciences du feu et sciences humaines). Ces formations ont été mises en place par l'ENSOSP pour FIN2 (100 personnes formées à ce jour), et se font à l'ENSOSP et dans les SDIS pour FIN1.

VÈME PARTIE UN CONTROLE ADMINISTRATIF RENFORCE QUI PEUT ETRE ALLEGE A LA MARGE

1 - REMARQUE LIMINAIRE : UN COMPLEMENT AU CONTROLE : DEVELOPPER LA CULTURE DE PREVENTION

La politique de prévention des incendies dans les ERP et IGH, ainsi que celle qui concerne les locaux d'habitation, est une politique incomplète. En effet elle consiste essentiellement en l'élaboration et la mise à jour de la réglementation qui, comme exposé ci-dessus, porte d'une part sur les modalités de construction et d'aménagement des établissements et les dispositifs matériels de sécurité de nature à limiter les risques d'incendie et à limiter les conséquences de ceux qui se déclarent, et d'autre part sur la définition du dispositif local de contrôle. Elle s'accompagne peu d'actions d'éducation ou de sensibilisation à l'intention du public⁷⁷ et des exploitants ayant pour objectif de faire adopter des comportements réduisant les risques (ou de façon marginale, dispersée et à la seule initiative des acteurs locaux).

Si, bien qu'une telle comparaison ait ses limites, l'on tente le parallèle avec la politique de sécurité routière, on concevrait mal que celle-ci puisse se limiter d'une part à une réglementation technique des véhicules et de leur contrôle, d'autre part à l'édiction du code de la route et à un dispositif peu coercitif de répression, et ne comporte ni volet d'éducation à la conduite, ni messages de sensibilisation aux dangers de la route. La politique de prévention des incendies, notamment dans les ERP, est ainsi lacunaire.

Or la réglementation ne peut tout prévoir. Le pourrait-elle que le seul contrôle périodique ne permettrait pas d'assurer son respect. Elle proscrit par exemple de gonfler des ballons d'enfants à l'hydrogène dans les établissements de type M. Nul doute que cette interdiction soit très pertinente sur le fond, mais quelle proportion des exploitants a une connaissance suffisante du règlement pour la connaître ? Les contrôles peuvent-ils la faire respecter ? A l'évidence non : pour éviter une telle pratique dangereuse, la diffusion de la connaissance des risques est probablement plus efficace que la perfection réglementaire.

De la même façon, les représentants des grandes surfaces commerciales ont soutenu la nécessité des contrôles périodiques pour éviter que les règles ne soient oubliées au profit de préoccupations plus immédiates de rentabilité. Ils ont raison, mais l'objectif n'est pas atteint si tout est rendu conforme le jour prévu du contrôle, mais les règles à nouveau transgressées le lendemain. Or il semble fréquent que cela se produise, aux dires de préventionnistes rencontrés.

De la part du public également, la connaissance des comportements à tenir pour éviter certains sinistres et en cas de sinistre est un facteur permettant d'éviter la survenance du sinistre ou leurs conséquences dommageables, qui renforce l'efficacité des dispositions réglementaires concernant la propagation et l'évacuation.

⁷⁷ Un poste au sein du BRIRC est consacré aux risques courants.

La mission estime ainsi souhaitable qu'en complément de la réglementation et du dispositif de contrôle, soit 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, dont les effets pourraient se faire sentir aussi bien sur l'habitation que sur les ERP.

Ce développement de la prévention serait en conformité avec les orientations définies par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile et notamment son article annexe.

Recommandation n°41 : Développer une politique de prévention du risque par la sensibilisation des acteurs tant au plan national que local (campagnes de sensibilisation, interventions dans les écoles...).

2 - DES INSTRUMENTS DE CONTROLE FORTEMENT MOBILISES EN ERP ET IGH

2.1. UN CONTROLE ADMINISTRATIF RENFORCE POUR LES ERP ET IGH FONDE SUR LE POUVOIR DE POLICE DU MAIRE DANS LEQUEL LE SDIS JOUE UN ROLE CENTRAL

La réglementation incendie fait l'objet d'un dispositif de contrôle renforcé qui s'articule autour de trois acteurs : le maire qui dispose du pouvoir de police, une commission consultative départementale, la CCDSA⁷⁸, le préfet qui dispose du pouvoir de substitution.

Le pouvoir de police du maire est une police spéciale instituée par l'article R123-27 du CCH qui donne au maire pouvoir d'autoriser l'ouverture ou d'ordonner la fermeture des ERP et IGH, avec substitution possible par le préfet après mise en demeure (conforme au schéma ordinaire du pouvoir de police institué en matière de tranquillité, sécurité et salubrité par les articles L2212-1 et L2212-2 du CGCT).

La décision est éclairée par l'avis préalable d'une commission consultative⁷⁹ dont le maire est toujours membre.

Le maire est donc au centre du dispositif : il est membre de la commission, voire la préside dans le cas des commissions communales, et il décide, après évaluation des dossiers et situations, de l'ouverture ou de la fermeture des établissements.

Selon l'exploitation par la mission de l'enquête annuelle des SDIS de 2012 (cf. annexe 12), sur 34 SDIS ayant répondu à la question du nombre de fermetures définitives, on totalise 383 fermetures, dont 268 fermetures en 5^{ème} catégorie⁸⁰. Les écarts entre départements sont importants : de 1 fermeture à 45.

⁷⁸ L'organisation des CCDSA est décrite dans la partie suivante.

⁷⁹ L'avis de la CCDSA est consultatif sauf dans deux cas où il est conforme : il s'agit de l'avis sur les demandes de dérogation et sur le permis de construire.

⁸⁰ Les autres arrêtés de fermeture se répartissent ainsi : 70 en 4^{ème} catégorie ; 36 en 3^{ème} catégorie ; 7 en en 2^{ème} catégorie et 2 en 1^{ère} catégorie.

Le pouvoir de substitution du préfet s'exerce peu, comme l'a montré l'enquête réalisée par la mission (10 départements déclarent y avoir eu recours, pour un total de 19 arrêtés de substitution).

Enfin, les SDIS, au travers des préventionnistes jouent un rôle central dans la mesure où ils sont les seuls « sachants » dans les commissions, jouent un rôle de conseil des pétitionnaires en amont dans bien des cas, et où leur analyse est centrale dans l'application de la dérogation et du traitement des bâtiments existants comme détaillé dans la partie IV.

Le contrôle administratif se fait à trois moments :

- lors du projet de construction ou rénovation⁸¹ : au dépôt du permis de construire ou de la demande de travaux⁸² via une étude de dossier qui fait partie des avis obligatoires dans l'instruction du permis⁸³ ;
- avant l'ouverture pour les nouveaux ERP ou après des travaux importants (article R123-45 du CCH⁸⁴) ;
- au cours de la vie de l'ERP et de son exploitation par des visites périodiques (sauf pour la 5^{ème} catégorie sans sommeil qui n'est pas soumise à visite périodique). La périodicité de ces visites est fixée dans l'article GE4 du règlement de sécurité. Enfin, l'article R123-14⁸⁵ permet la tenue de visites d'ERP de 5^{ème} catégorie sans sommeil à la demande du maire et la réglementation permet également des visites inopinées.

2.2. POUR LES AUTRES REGLEMENTATIONS, LE CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION EST BIEN MOINDRE

Cette organisation du contrôle administratif diffère largement de celle qui existe pour les locaux de travail ou d'habitation.

- Au stade du permis de construire

Avant 2007, les services instructeurs des demandes de permis de construire pour les immeubles d'habitation transmettaient aux SDIS le dossier et ceux-ci, ayant connaissance des plans intérieurs, émettaient un avis sur les dispositions constructives et l'aménagement intérieur. Depuis la réforme du code de l'urbanisme entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, une liste exhaustive de pièces a été redéfinie excluant les plans intérieurs dans une logique de

⁸¹ Article L 111-8 du CCH : « les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un ERP ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative qui vérifie leur conformité aux articles L 111-7, L.123-1 et L123-2. Lorsque ces travaux sont soumis à permis de construire, celui-ci tient lieu de cette autorisation dès lors que sa délivrance a fait l'objet d'un accord de l'autorité administrative compétente ». Il est complété par les articles R.111-19-14 et R111-19-25 qui précisent que l'autorisation ne peut être délivrée si les travaux projetés ne sont pas conformes aux règles de sécurité et la compétence de la CCDSA. Enfin, les articles R421-14 et R421-17 du code de l'urbanisme prévoient l'articulation entre les deux procédures (urbanisme et sécurité incendie).

⁸² L'article GE2 du règlement de sécurité détermine les pièces devant figurer au dossier

⁸³ En pratique pour les IGH, le dossier était souvent étudié par la CCS.

⁸⁴ « Au cours de la construction ou des travaux d'aménagement, des visites peuvent être faites sur place par la commission de sécurité compétente. 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, sauf dans le cas des établissements visés au premier alinéa de l'article R. 123-14 qui ne comportent pas de locaux. L'exploitant demande au maire l'autorisation d'ouverture d'hébergement pour le public. ».

⁸⁵ « Le maire peut faire procéder à des visites de contrôles ».

responsabilisation des maîtres d'ouvrage. Le contrôle des SDIS est ainsi restreint aux règles d'accès des secours et à la défense extérieure contre l'incendie (alimentation en eau, accès pompiers...). Il en est de même pour les inspections du travail qui ne contrôlent plus au stade du permis le respect de la réglementation du travail comme cela pouvait être le cas.

- A la fin de la construction

De la même manière, le principe pour l'habitation ou les locaux de travail est la responsabilité entière du maître d'ouvrage, qui se matérialise par une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux, déposée en mairie avant la mise en exploitation. Le ministère du logement et de la construction pilote le contrôle réglementaire de la construction (CRC). Il a un droit de visite et de communication des documents techniques pendant les travaux et jusqu'à trois ans après leur achèvement (article L.151-1 du CCH). Chaque année un échantillon de constructions neuves est ainsi contrôlé⁸⁶. Selon la DHUP, environ 10% des constructions neuves de logements de 3^{ème} et 4^{ème} familles⁸⁷ sont ainsi contrôlés⁸⁸.

- En cours d'exploitation

Il n'existe pas de contrôle administratif en habitation.

En matière de locaux de travail, l'inspection du travail est compétente – dans le cadre de ses visites – pour contrôler le respect des dispositions du code du travail en matière de sécurité incendie. Le document joint en annexe 11, fait par la DGT à la demande de la mission, détaille le résultat de ces contrôles en 2013. Il montre que la sécurité incendie fait l'objet d'observations récurrentes (12 687 observations). Localement, il ne semble pas y avoir de liens entre les inspections du travail et les SDIS. Le fonctionnement des IRP et des CHSCT doit également permettre de vérifier le respect de ces règles par l'employeur, le risque incendie est également l'un des risques abordés dans le document unique⁸⁹.

2.3. D'AUTRES CONTROLES S'AJOUTENT A CEUX DE L'ADMINISTRATION DANS LES ERP : LES CONTROLEURS TECHNIQUES ET LES ASSURANCES

2.3.1. Les contrôleurs techniques et techniciens compétents

Les articles L111-23 et L.111-24 du CCH définissent la mission des contrôleurs techniques : ils contribuent à la prévention des différents aléas techniques susceptibles d'être rencontrés dans la réalisation des ouvrages. Intervenant à la demande du maître d'ouvrage, leur avis porte notamment sur la solidité des ouvrages et la sécurité des personnes. Le contrôle technique est obligatoire en phase construction pour les ERP de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie et pour les ERP de 5^{ème} catégorie avec locaux à sommeil.

⁸⁶ Ces contrôles sont effectués essentiellement par les centres d'études techniques du ministère, selon un programme de contrôle définie par la DREAL et conforme à la politique nationale de contrôle.

⁸⁷ L'arrêté de 1986 classe les habitations en quatre familles selon la taille de l'immeuble.

⁸⁸ Ce contrôle fait l'objet d'un rapport de visite, mais aussi le cas échéant d'un procès-verbal d'infraction qui est systématiquement transmis au procureur. Les infractions constatées peuvent conduire à différents types de sanctions pénales, de l'amende à l'interdiction d'exercer, en passant par des astreintes. Enfin, ces contrôles sont analysés nationalement, notamment au sein de l'observatoire de la qualité de la construction afin de développer des outils de sensibilisation.

⁸⁹ Document unique de prévention des risques professionnels.

Le règlement de sécurité, dans les articles GE6 à GE10, précise le contenu, les modalités et la forme de ces vérifications⁹⁰. Le contrôle de la phase construction prend la forme d'un rapport de vérification réglementaire après travaux (RVRAT). En exploitation, le règlement de sécurité impose des vérifications techniques obligatoires⁹¹ sur les installations et équipements qui donnent lieu à des rapports de vérification réglementaire en exploitation (RVRE). Enfin, l'autorité administrative, après avis de la commission de sécurité peut demander un rapport de vérifications réglementaires sur mise en demeure (RVRMD).

L'ensemble de ces rapports doivent être archivés et mis à la disposition de la commission de sécurité.

2.3.2. Les assurances

Les assurances ont historiquement joué un rôle important dans la réglementation incendie et le système de contrôle. Actuellement, en complément de la réglementation et du contrôle administratif, les assurances renforcent le dispositif de deux façons : en imposant des règles complémentaires – les règles APSAD⁹² – et en organisant leur propre système de contrôle (à la souscription de la police d'assurance et via des visites périodiques qui sont concentrées sur les grands établissements de 1^{er} et 2^{ème} catégorie).

2.4. RESPONSABILITE PENALE DES CONSTRUCTEURS, PROPRIETAIRES ET EXPLOITANTS : UN FAIBLE NOMBRE D'INFRACTIONS ET UNE MISE EN CAUSE PENALE LIMITEE AUX GRANDS INCENDIES

L'article R123-3 du CCH définit la responsabilité en matière de sécurité incendie, et l'article R*123-43 précise que « *le contrôle exercée par l'administration ou par les commissions de sécurité ne dégage pas (les constructeurs, installateurs et exploitants) des responsabilités qui leur incombent personnellement* ».

Les articles R*152-6⁹³ et 7⁹⁴ du CCH prévoient que le non-respect des obligations de sécurité par le constructeur, le propriétaire et l'exploitant, l'ouverture sans autorisation, le fait

⁹⁰ En outre, les bureaux de contrôle sont soumis à un agrément du ministère de l'intérieur, qui se conjugue à l'accréditation délivrée par le COFRAC (comité français de certification).

⁹¹ Contrôle des installations électriques, de gaz, de chauffage, ventilation, des ascenseurs, du dispositif de désenfumage, des extincteurs et colonnes, des sprinklers, du système de sécurité incendie et des appareils de cuisson.

⁹² L'Assemblée Plénière des Sociétés d'Assurance et de Dommages (APSAD) a établi et tient à jour un certain nombre de prescriptions ou règles techniques d'installation et d'utilisation destinées à améliorer l'efficacité des moyens de lutte contre l'incendie. Bien que n'ayant aucun caractère obligatoire réglementairement, ces règles constituent une référence et peuvent être imposées par les assureurs.

⁹³ Article R*152-6 : « *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, 3e 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, 2e 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.* »

⁹⁴ Article R*152-7 : « *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 5e classe. En cas de récidive, la peine d'amende est celle prévue pour les contraventions de la 5e classe en récidive. Est puni des mêmes peines tout propriétaire ou exploitant qui contrevient aux dispositions des articles R. 123-49, 1er alinéa, et R. 123-51.* »

de faire obstacle à une visite périodique, sont passibles d'amendes ou de contraventions de 5^{ème} classe.

La police ne dispose pas de statistiques relatives à ces contraventions et amendes. La gendarmerie en 2013 relève 229 infractions relatives aux ERP ; les principales étant la non-tenu du registre de sécurité, l'ouverture sans réception préalable de la commission ou sans autorisation et l'obstacle au droit de visite. Ramené au nombre d'ERP et de visites, ce chiffre est très faible.

Aucune information n'est disponible sur les suites pénales données à ces infractions.

2.5. UN CONTROLE QUI DONNE LIEU A PEU DE RECOURS

Le recours contre les avis de la commission est prévu par l'article R123-36 du CCH mais semble rarement utilisé.

Par ailleurs, peu de recours sont formés devant le tribunal administratif.

Compte-tenu de la forte activité des commissions de sécurité, des enjeux notamment économiques liés aux permis de construire, à l'avis d'ouverture ou de fermeture, aux prescriptions de travaux des commissions, on aurait pu s'attendre à une abondante jurisprudence du juge administratif.

Or les acteurs n'en citent jamais ; les juristes interrogés indiquent qu'elle est rare. Les propres recherches faites par la mission montrent que les jurisprudences portent sur le non-respect de règles formelles pour les demandes de permis de construire et sur l'accessibilité. Mais le juge intervient peu dans l'appréciation par le maire – après avis de la CCDSA – du risque l'amenant à prononcer l'ouverture ou la fermeture. Ceci renforce le constat du rôle prédominant du préventionniste.

On peut penser que les acteurs ont peu recours au juge pour les raisons suivantes :

- pour les visites d'ouverture, il est sûrement préférable de réaliser les mesures demandées plutôt que de contester une décision, compte-tenu du coût généré par le retard d'ouverture. Autrement dit, les maîtres d'ouvrage et exploitants préfèrent payer que contester ;
- pour les arrêtés de fermetures pris par le maire ou le préfet, force est de constater que leur nombre semble faible. L'enquête auprès des préfetures et les déplacements de la mission montrent qu'une fermeture est le résultat d'un processus de discussion en amont, de réunions, courriers et mise en demeure, limitant ainsi les risques de contestation.

Force est donc de constater tout de même que l'analyse du préventionniste sur le niveau de risque et la décision du maire sont peu contrôlées par le juge.

En conclusion, le contrôle du respect de la réglementation incendie en ERP et IGH se fait à différents stades et accorde une place importante au contrôle administratif. Alors que dans les lieux de travail et l'habitation, le contrôle est plus restreint dans le temps (trois ans après la construction) et réalisé sur un mode de contrôle aléatoire.

3 - L'ADEQUATION DU NIVEAU DE CONTROLE AU RISQUE EST DIFFICILE A MESURER MAIS LE SYSTEME PEUT ETRE ADAPTE

L'écart dans le niveau de contrôle entre bâtiments selon leur vocation et le cumul des contrôles et responsabilités peut amener à s'interroger sur la nécessité de maintenir un système certes très complet mais coûteux en termes de moyens humains.

Deux axes de réflexion sont possibles : réduire le champ du contrôle et réduire son intensité (fréquence des visites notamment).

3.1. CLARIFIER LE CHAMP DU CONTROLE PAR LES CCDSA

3.1.1. Le champ du contrôle des dossiers de permis de construire en matière d'habitation

Depuis la réforme de 2007, les SDIS ne contrôlent plus que les règles d'accès et la défense extérieure contre l'incendie. Cette restriction du contrôle semble mal vécue par les préventionnistes. Dans certains départements, les services instructeurs continuent à demander les plans intérieurs et à solliciter les SDIS pour des locaux d'habitation, parfois uniquement pour certaines familles d'immeubles (plus de trois étages)⁹⁵. Cette « extension de compétence » est mal perçue par le MEDDE et constitue un point de blocage qui perturbe la relation entre les ministères.

Alors que les textes sont clairs et que leur interprétation a fait l'objet d'une réponse à la question parlementaire n°51901, jointe en annexe 13, la mission a constaté une forme d'ambiguïté qu'il lui semble nécessaire de lever.

Recommandation n°42 : Rappeler par circulaire conjointe DHUP et DGSCGC le champ de contrôle des SDIS sur les permis de construire en demandant aux préfets de la diffuser tant aux SDIS qu'aux services instructeurs.

Sans remettre en cause la réforme de 2007, la mission a par ailleurs constaté que le contrôle réglementaire dans l'habitation, non seulement était allégé, mais que ses résultats indiquent de nombreuses non-conformités en matière de sécurité incendie (cf. note de bas de page n°96). Si ce point n'entre pas dans le champ de la mission, celle-ci souligne néanmoins que ces chiffres sont préoccupants.

⁹⁵ La mission a pu constater que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris continuait à instruire l'aménagement intérieur des habitations et que le SDIS du Loir-et-Cher était sollicité pour les immeubles de la 3° et de la 4° famille.

3.1.2. Le champ du contrôle concernant la 5^{ème} catégorie sans locaux à sommeil

La 5^{ème} catégorie « sans sommeil » est soumise à un contrôle moins lourd, mais la mission a constaté que des interrogations juridiques se posaient, aboutissant là encore à des arbitrages locaux.

Concernant les avis sur dossier (permis de construire et autorisation de travaux), il ressort de la lecture du CCH⁹⁶ que l'avis formel de la CCDSA est requis pour tout dossier de permis ou de travaux, quelle que soit la catégorie de l'ERP.

Or, la mission a constaté, constat confirmé par le BRIRC, que des SDIS pratiquaient un avis « allégé ou simple » : il consiste à vérifier le classement de l'ERP et à joindre des prescriptions types, sans formalisation d'un avis par la commission de sécurité.

Cette pratique s'explique par :

- une confusion générée par le fait que d'autres articles du code ne rendent pas obligatoires les visites d'ouverture et périodiques pour ces établissements ;
- l'allègement du travail que cela représente pour les SDIS (les ERP de 5^{ème} catégorie sans sommeil sont nombreux et par ailleurs ces « avis simples » peuvent être formulés par un sapeur-pompier doté uniquement du PRV1).

En outre, concernant les visites d'ouverture, si les articles L.111-8-3 et R.111-19-29 disposent clairement que l'ouverture d'un ERP est subordonnée à une autorisation et que celle-ci est délivrée après avis de la commission de sécurité compétente, l'article R.123-45 exclut expressément les ERP de 5^{ème} catégorie sans sommeil de cette procédure d'autorisation avant ouverture.

Une note de la DLPAJ faite à la demande de la DGSCGC en date du 13 août 2012 conclut à l'absence de visite d'ouverture pour ces établissements mais aussi au constat que l'article R.111-19-29 « mériterait cependant d'être clarifié en ce sens afin de renforcer la sécurité juridique d'une telle interprétation ».

Il apparaît donc essentiel d'unifier la pratique des SDIS et d'éviter toute ambiguïté rédactionnelle.

Recommandation n°43 : Modifier le CCH pour réécrire l'article R.111-19-29 et prévoir un paragraphe complémentaire à l'article R.11-19-25 permettant la pratique de l' « avis simple », sans consultation de la commission de sécurité, pour les ERP de 5^{ème} catégorie « sans sommeil ».

Enfin, le règlement de sécurité exclut clairement ces mêmes ERP des visites périodiques, mais le maire a la faculté de demander à la commission une visite. La pratique en

⁹⁶ L'article L.118-8 du CCH stipule que « les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un ERP ne peuvent être exécutés qu'après autorisation délivrée par l'autorité administrative qui vérifie leur conformité aux règles prévues aux articles L.11-7, L.123-1 et L123-2 (soit les règles d'accessibilité et de sécurité) ». L'article R.11-19-25 indique : « l'autorité chargée de l'instruction transmet un exemplaire de la demande assortie du dossier [...] à la commission de sécurité en vue de recueillir son avis ». Enfin, l'article R.111-19-14 précise que l'autorisation « ne peut être délivrée que si les travaux sont conformes [...] aux règles de sécurité ».

la matière est mal connue mais la mission a constaté que des maires demandaient régulièrement la réalisation de ces visites (par exemple dans les écoles primaires).

Le temps consacré à ces visites est important. La mission ne considère pas qu'il faille supprimer cette possibilité, le maire peut en effet avoir été alerté sur une situation à risque. En revanche, il serait nécessaire de l'encadrer pour éviter tout risque de pratique systématique. Elle propose donc que ces visites ne soient effectuées que sur demande motivée par une situation particulière.

Recommandation n°44 : Ne permettre une visite de contrôle de la CCDSA, à la demande du maire, que si celle-ci est motivée par une situation particulière.

3.2. REMPLACER LE CONTROLE ADMINISTRATIF PAR UN CONTROLE PAR D'AUTRES ACTEURS SEMBLE PEU OPERANT

Au-delà de ces clarifications, par analogie avec le dispositif de contrôle en habitation et code du travail, un scénario consisterait à alléger le contrôle administratif et à le remplacer par un contrôle renforcé des autres acteurs

3.2.1. Le scénario d'un alignement du niveau de contrôle dans les ERP sur celui des autres réglementations

Une telle hypothèse consisterait à restreindre le contrôle de dossiers aux champs de la DECI⁹⁷ et de l'accès des secours, à supprimer les visites d'ouverture et à passer à un contrôle aléatoire sur échantillonnage pour la phase exploitation (qui remplacerait les visites périodiques).

La mission a écarté cette hypothèse pour les raisons suivantes.

Concernant l'avis sur dossier et la visite d'ouverture, il serait peu cohérent d'alléger le contrôle à ce stade : les non-conformités ne pourraient être corrigées ultérieurement une fois le bâtiment en exploitation. Or, les acteurs rencontrés nous ont fait part de l'importance du respect de la réglementation au stade de la conception et de la construction d'un ERP, à l'inverse « un établissement mal conçu restera complexe toute sa vie ». L'analyse des fiches de synthèse de l'observatoire de la qualité de la construction (OQC), qui concerne l'habitat, montre que certaines dispositions essentielles font l'objet de manquements⁹⁸. Enfin, ce contrôle au stade du permis ou de l'autorisation de travaux a conduit certains SDIS à développer une fonction de conseil en amont qui permet aux pétitionnaires d'avoir un interlocuteur utile.

⁹⁷ Défense extérieure contre l'incendie.

⁹⁸ A titre d'exemple, les taux de non-conformité en sécurité passive : enveloppes des celliers et caves (26%); enveloppes des parcs de stationnement couverts (18%); circulation des piétons dans PSC (38%), issues du parc (25%). Les taux de non-conformité en sécurité active : désenfumage (23% sur toutes familles, 31% sur 3ème famille de catégorie A), VMC qui contribue au désenfumage partiel en appartements (5%) ; affichage des plans et consignes (48%), obligations d'entretien, registre de sécurité (36%).

Concernant les visites périodiques, il est nécessaire de mentionner que les commissions remplissent leurs obligations. Les indicateurs de l'enquête annuelle des SDIS (le taux de visite des ERP du 1^{er} groupe se monte à 98%) et d'INDIGO (la moyenne nationale s'élève à 93% pour l'ensemble des ERP soumis à visites) le prouvent⁹⁹. Surtout, le nombre d'avis défavorables ne milite pas pour un allègement du contrôle. En 2012, 13,2% des visites périodiques avaient conduit à un avis défavorable¹⁰⁰. L'observatoire de la sécurité dans les établissements scolaires indique – selon son enquête 2012 ESOPE – que 16% des collèges et 20% des lycées sont sous avis défavorable. Enfin, bon nombre d'acteurs indiquent que les conditions d'exploitation sont des facteurs de risque importants et que la maintenance des équipements de sécurité peut être négligée par les exploitants. A cet égard, la liste des observations faites par l'inspection du travail (cf. annexe 11) et les fiches de l'OQC sont également instructives : les manquements dans l'exploitation sont nombreux.

Enfin, le constat de la mission dressé dans la partie III est celui d'une faiblesse des indicateurs et de l'analyse des incendies. La mission considère donc qu'il est impossible de recommander un allègement du contrôle, même ciblé, en l'absence de statistiques plus fines.

Par ailleurs un allègement du contrôle administratif impliquerait un renforcement du contrôle par les autres acteurs.

3.2.2. Les assurances

Assez logiquement, la fédération des assurances est satisfaite du système actuel qui repose sur une réglementation très prescriptive et un niveau de contrôle élevé. Tout allègement du contrôle par l'administration générerait une élévation des prescriptions des assurances et sans doute des montants des polices d'assurance.

En revanche, la mission s'étonne que les assureurs ne sollicitent pas systématiquement une copie de l'avis de la commission de sécurité, qui serait pourtant à même de les éclairer. En matière d'habitation, la loi du 9 mars 2010 introduisant l'obligation d'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation prévoit dans ses articles 2 et 3 l'obligation pour l'occupant du logement de notifier l'installation du détecteur à son assureur et la possibilité pour l'assureur de prévoir une minoration de la prime ou de la cotisation dans ce cas.

La mission recommande un système équivalent pour les ERP, qui inciterait les exploitants à respecter la réglementation.

Recommandation n°45 : Introduire dans le code des assurances l'obligation de transmettre à son assurance l'avis de la CCDSA suite à une visite périodique et la possibilité de faire varier la prime d'assurance selon cet avis.

3.2.3. Les bureaux de contrôle

Les bureaux de contrôle technique ou organismes de vérification privés pourraient se voir transférer la fonction actuellement exercée par les préventionnistes et la charge serait

⁹⁹ Cf. annexe 10.

¹⁰⁰ Sur 68 902 visites 9 084 avis défavorables ont été émis. Source : enquête annuelle des SDIS, exploitée par la mission ; cf. annexe 10.

ainsi assumée par les maîtres d'ouvrage ou les exploitants et non par les SDIS. L'allègement de charge pour ces services serait important : équivalent à l'effectif des préventionnistes dans le cas d'une suppression complète de la mission de contrôle par le service public, auquel s'ajouterait le gain en effectif des préfectures et collectivités si les commissions étaient supprimées en même temps. Le coût pour les maîtres d'ouvrage ou les exploitants serait accru, sans qu'il soit possible d'évaluer cet accroissement au regard de la réduction de dépenses publiques liée à cette solution.

Ce modèle de privatisation du contrôle ne peut être retenu pour l'heure en raison des réticences dont les bureaux de contrôle ont fait part à la mission, bien qu'elles ne soient sans doute pas recevables en totalité.

Les bureaux de contrôle ont pour fonction de se prononcer sur la conformité à une norme réglementaire ou technique, la réponse ne pouvant être que « conforme ou non conforme ». Leurs agents sont spécialisés par domaine technique. Il n'est pas dans leur rôle d'apprécier si des solutions non strictement conformes au texte sont acceptables, au terme d'une analyse de risque telle que celle qu'effectuent les préventionnistes avant de proposer une dérogation.

Externaliser le contrôle, compte tenu de la définition actuelle du rôle des bureaux de contrôle, aboutirait donc à rigidifier l'application de la réglementation, en supprimant de fait la souplesse que donne la possibilité de déroger. Or, comme on l'a vu, cette possibilité de déroger est indispensable. C'est elle qui permet l'adoption de solutions non prévues par la réglementation.

Par ailleurs, des représentants des bureaux de contrôle agréés que la mission a rencontrés ont souligné la pression qui pourrait dans certains cas s'exercer sur eux, de la part de maîtres d'ouvrages ou d'exploitants, s'ils étaient en situation de formuler un avis de conformité déterminant une décision d'ouverture ou de poursuite d'exploitation.

Enfin, certains interlocuteurs ont soulevé la question de la qualité de leur prestation, dans un contexte de concurrence accrue entre sociétés qui aboutit à une baisse des prix importante.

3.2.4. Le juge

L'hypothèse de substituer le contrôle judiciaire au contrôle administratif, ou même d'accentuer la répression des infractions au règlement de sécurité ne paraît pas de nature à permettre d'accroître significativement l'efficacité la politique de prévention.

Six infractions concernant les ERP et les IGH sont de nature délictuelle, onze sont réprimées par des infractions de cinquième classe. Elles sont constituées soit par des non-conformités à certaines prescriptions techniques, soit par le non respect de règles de procédure.

L'ensemble de ces natures d'infractions ne donnent lieu qu'à un faible nombre de procès-verbaux, bien que les services de police ou de gendarmerie participent à toutes les visites de sécurité.

C'est probablement parce que la voie de l'incitation et de la prescription est préférée, et est dans la plupart des cas suffisante, les infractions ne donnant lieu à procès verbal qu'en cas de mauvaise volonté de l'exploitant.

Donner plus de place au constat et à la sanction judiciaire par rapport au contrôle administratif signifierait que les services de police et de gendarmerie, ou les agents habilités des collectivités territoriales effectueraient seuls les contrôles actuellement effectués par les commissions et relèveraient systématiquement les infractions.

Or, la plupart des infractions de non-conformité supposent des constats techniques nécessitant une expertise que les services de police et de gendarmerie ne possèdent pas.

Par ailleurs, en dépit de l'absence de données sur les suites pénales données aux infractions actuellement constatées, on peut douter que ces natures d'infraction constituent une priorité de politique pénale si elles faisaient l'objet de procès verbaux beaucoup plus nombreux.

L'hypothèse, parfois évoquée, de déclasser les infractions concernant les ERP et IGH en quatrième classe¹⁰¹, afin qu'elles puissent faire l'objet, sans intervention d'un tribunal, d'une amende forfaitaire, permettant une répression plus rapide et simple, bien que comportant un montant inférieur, mérite d'être expertisée afin de donner plus d'efficacité à la répression de certaines infractions simples telle qu'elle est actuellement pratiquée de façon assez rare.

Elle ne peut concerner les infractions les plus graves, normalement celles actuellement de nature délictuelle, ni celles qui comportent des éléments constitutifs difficiles à caractériser, nécessitent la rédaction de procès verbaux précis et ne peuvent être constatées par simple formulaire de timbre amende (ou éventuellement de procès verbal électronique).

3.2.5. 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.

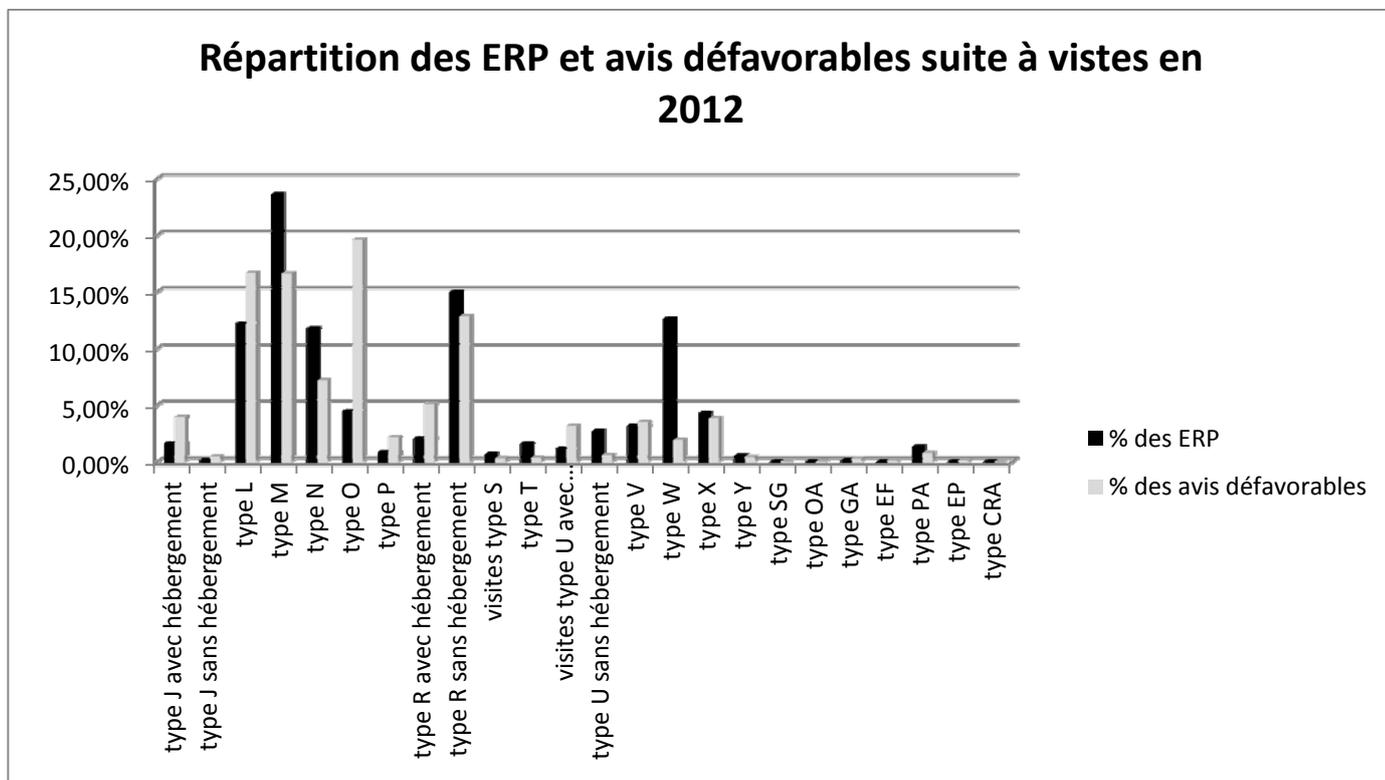
3.3. POUR AUTANT DES ALLEGEMENTS A LA MARGE DU CONTROLE ADMINISTRATIF SONT POSSIBLES SANS DEGRADER LE NIVEAU DE SECURITE

La mission s'est interrogée sur une autre piste consistant à alléger le contrôle administratif. Les presque 150 000 réunions de commissions et visites par an représentent, en effet, une activité considérable pour les élus et une charge en personnel pour les services techniques des collectivités.

¹⁰¹ Les infractions punies d'une contravention des quatre premières classes et désignées par décret en Conseil d'Etat, figurant à l'article R48-1 du code pénal, donnent lieu à une amende dont le montant est déterminé de façon forfaitaire. Il s'agit surtout d'infractions au code de la route, aux règles de transport, au code de l'environnement, au code forestier, au code de la santé publique.

Plusieurs acteurs ont évoqué le passage de deux à trois ans des visites périodiques (qui concernent certains établissements de la 1^{ère} et 2^{ème} catégories).

Le graphique suivant – réalisé par la mission à partir des données de l'enquête annuelle des SDIS – compare la part des avis défavorables par rapport à la part des types d'établissements.



En ressort une surreprésentation des locaux avec hébergement : type J, O, U, R (établissements pour personnes âgées et handicapées, hôtels, établissements sanitaires et d'enseignements) et des types L (salle d'audition, spectacles) et P (salle de danse et jeux). En conséquence, la mission propose d'espacer les visites de 2 à 3 ans uniquement pour les ERP sans sommeil.

Recommandation n°46 : Elargir à trois ans la périodicité des visites périodiques des ERP sans sommeil actuellement soumis à une visite tous les deux ans.

Enfin, l'article GE4¹⁰² prévoit la possibilité d'espacer les visites lorsqu'un ERP a fait l'objet de deux avis favorables successifs, sur proposition de la commission de sécurité. De nombreux acteurs recommandent de systématiser cette possibilité, sachant que la possibilité de visite inopinée reste entière.

¹⁰² § 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 quatre ans s'il était de deux ans et dans la limite de cinq ans s'il était de trois ans. Sur proposition de la commission de sécurité compétente, cette modification est inscrite au procès-verbal de la visite ».

Recommandation n°47 : Rendre systématique l'espace des visites quand un établissement a fait l'objet de deux avis favorables successifs par une modification de l'article GE4 du règlement de sécurité.

VIÈME PARTIE LE FONCTIONNEMENT DES CCDSA PEUT ETRE AMENAGE POUR DIMINUER LES MOYENS MOBILISES ET RENFORCER LEUR EFFICACITE

1 - UN FONCTIONNEMENT DIVERSIFIE, MAL CONNU ET FORTEMENT MOBILISATEUR DE MOYENS

1.1. LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT SONT DIVERSIFIEES

Le CCH (articles R123-34 à R123-38) et le décret du 8 mars 1995 ont prévu diverses possibilités d'organisation des commissions. Sont membres de cette commission, présidée par le préfet, les chefs de service de l'Etat, le directeur du SDIS, trois conseillers généraux et quatre maires, dont celui de la commune concernée, ainsi que, selon les matières à l'ordre du jour, des représentants des professions concernées¹⁰³. Le secrétariat est assuré par la préfecture.

A l'initiative du préfet peuvent être créés des sous-commissions spécialisées dans les différents domaines de compétence de la CCDSA. C'est ce qui a été fait partout pour éviter la lourdeur de la commission plénière (qu'en règle générale le préfet ne réunit qu'une fois par an pour faire un bilan et évoquer des sujets généraux).

La sous-commission pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP et IGH comprend, sous la présidence du préfet ou de son représentant, le chef du SIDPC, le DDSF ou le commandant de gendarmerie, le DDT, le directeur du SDIS et le maire concerné par le dossier. La sous-commission ne peut délibérer en l'absence des représentants des services de l'Etat et de celui du maire, sauf s'ils ont exprimé un avis écrit motivé. Le secrétariat est assuré par le SDIS.

Le préfet peut également créer des commissions d'arrondissement, présidées par le sous-préfet ou un représentant du préfet, dont font partie un représentant des services de police ou de gendarmerie, un agent de la DDT, un sapeur pompier préventionniste et le maire concerné. C'est l'arrêté de création qui désigne le service responsable du secrétariat.

Le préfet peut également créer des commissions communales ou intercommunales, présidées par le maire ou le président de la structure intercommunale, qui comprennent les trois mêmes services que la commission d'arrondissement, ainsi que, dans les commissions intercommunales, le maire de la commune concernée. Le secrétariat est assuré par la commune.

Les commissions d'arrondissement et les commissions communales et intercommunales ne peuvent émettre d'avis si un des membres est absent. La sous-commission départementale et les commissions d'arrondissement, communales ou intercommunales émettent un avis sur dossier ou, s'agissant des demandes d'autorisation d'ouverture, et des visites périodiques, après visite sur place.

¹⁰³ Il s'agit d'un représentant de la profession d'architecte en ce qui concerne les ERP et IGH.

Le préfet peut enfin créer des groupes de visites, dont font partie obligatoirement les mêmes services membres de tous les types de commissions : police ou gendarmerie, DDT et SDIS, ainsi que le maire concerné, mais qui se réunissent en l'absence du président de la sous-commission ou commission à laquelle ils sont rattachés ; l'avis est émis par celle-ci au vu de leur rapport.

1.2. UN DISPOSITIF DONT LE FONCTIONNEMENT EST MAL CONNU ET PEU PILOTE

Peu de données précises sur le fonctionnement réel du dispositif existent au niveau central. Il n'était pas possible dans le cadre de la mission de pallier cette lacune : le tableau des modalités réelles de fonctionnement ne peut être que très partiel.

S'agissant de la structuration des commissions, la mission n'a disposé que de deux sources : les statistiques de la base INFOSDIS, renseignée par les SDIS et gérée par le DGSCGC, et une enquête réalisée à l'initiative de la DMAT à l'occasion de la mission.

Les données d'INFOSDIS sont parfois lacunaires et manifestement non vérifiées¹⁰⁴. De l'enquête DMAT, à laquelle 93 préfetures ont répondu, ressort une grande diversité d'organisation : toutes ont une sous-commission départementale, 5 n'ayant aucune commission d'arrondissement ni commission communale ; 36 soit 39% ont des commissions d'arrondissement mais pas de commission communale ; 51 soit 55% ont également des commissions communales ou intercommunales, au nombre pour la plupart de une ou deux ; 15 départements comptent un grand nombre de commissions. Des commissions intercommunales n'existent que dans 13 départements.

D'après les statistiques de la DGSCGC, les divers niveaux de commissions ont étudié, en 2012, 73 382 dossiers et effectué 68 902 visites d'ouverture ou périodiques.

1.3. LE DISPOSITIF TERRITORIAL DE MISE EN ŒUVRE REPRESENTE UNE MOBILISATION IMPORTANTE DE MOYENS DE PLUSIEURS SERVICES ET DES ELUS QUI Y PARTICIPENT

Les données sur la charge que représente la mission de prévention des incendies dans les ERP et IGH sont très partielles et, pour la plupart des services, seule une approximation grossière est possible sur la base des éléments partiels recueillis ou des constats faits dans les départements visités¹⁰⁵. Pour les **SDIS**, la charge est d'environ 1000 ETP¹⁰⁶ de préventionnistes, à laquelle s'ajoute une charge de secrétariat, et une part non chiffrable de l'activité de l'encadrement supérieur.

Pour les **préfetures** (SIDPC essentiellement), hors préfecture de police, un chiffre de 167,9 ETP ressort des réponses des 93 préfetures à l'enquête DMAT, soit en extrapolant un chiffre se situant entre 181 et 190, probablement sous-estimé, les sous-préfetures n'ayant pas toujours été prises en compte. Le temps consacré par le corps préfectoral à cette mission est impossible à quantifier.

¹⁰⁴Certains départements indiquent le nombre de réunions des commissions et non le nombre de commissions par catégorie.

¹⁰⁵ Précisons qu'il ne s'agit que de la charge correspondant au fonctionnement des commissions et à l'exercice du pouvoir de police, à l'exclusion de celles liées à la prévention des incendies dans les ERP exploités par l'Etat ou les collectivités.

¹⁰⁶ Chiffre estimé à partir du constat fait dans les départements visités.

Dans les **DDT**, la charge, uniquement sur la base d'une extrapolation des chiffres fournis lors des visites et fondée sur la population et sur le nombre d'ERP, serait de l'ordre de 180 ETP, répartis entre le siège et les agents des antennes territoriales qui effectuent les visites et participent aux commissions d'arrondissement ou le cas échéant communales.

Pour la **police nationale**, selon la même méthode, la charge se situerait entre 50 et 100 ETP.

Pour la **gendarmerie**, un chiffre précis existe : 108 000 heures (soit 67,2 ETP, sur une base de 1607 heures annuelles travaillées), mais il ne comprend pas le temps passé par les commandants de compagnie et officiers du groupement qui participent aux commissions. C'est donc un chiffre supérieur à 100 ETP qui peut être avancé.

S'agissant des **communes** qui ont des services techniques et supportent une charge de personnel afférente à cette mission et des **intercommunalités**, les modes divers d'organisation rendent les extrapolations encore plus hasardeuses : une évaluation même grossière est impossible. Une indication peut être fournie cependant par les chiffres fournis à la mission : à la communauté de communes de Caen-la-Mer où existe une commission intercommunale, 2,2 ETP pour 35 communes et 242 000 habitants, et néanmoins 2 ETP pour la commune centre ; à Melun 2 ETP pour 39 500 habitants, 50 commissions et 50 visites par an.

Pour les **maires ou élus** ayant délégation en cette matière, le temps consacré aux commissions, qu'elles se réunissent sur dossiers ou procèdent à des visites, est important : à Caen-la-Mer 120 commissions et visites, à Melun environ 100, à Blois 120.

En dépit de la marge d'erreur que comportent ces chiffres, il est possible d'en tirer plusieurs constats : la charge principale de cette politique de prévention est assurée par les SDIS, établissements publics départementaux financés par les départements et les communes ; la charge pour les services de l'Etat, de l'ordre de 520 à 580 ETP est inférieure, sans pour autant être négligeable. L'enjeu de l'amélioration de l'efficacité du dispositif local est donc réel.

2 - PLUSIEURS HYPOTHESES DE CHANGEMENT RADICAL DU DISPOSITIF SONT A ECARTER

2.1. LA DECENTRALISATION COMPLETE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGLEMENTATION

Elle n'est ni souhaitable, ni de nature à alléger sensiblement la charge du dispositif d'application pour l'Etat. Personne au demeurant ne la demande. Deux hypothèses ont été envisagées.

Elle pourrait se traduire par le transfert au président du conseil général de la présidence de la commission départementale et des sous-commissions. Les conseils généraux financent déjà la part la plus importante du dispositif, mais ils ne sont pas impliqués directement dans le processus de décision.

Le seul avantage de ce transfert, c'est-à-dire l'allègement de charge pour l'Etat, correspondant à la part d'activité consacrée à cette mission par les agents des SIDPC, est illusoire. Il serait modeste, et annulé par l'obligation de compenser la charge transférée. Les conseils généraux devraient se doter de services, ce qui risquerait d'accroître la charge globale pour les finances publiques.

Par ailleurs, il est douteux que l'on puisse dans cette hypothèse réduire les effectifs des SIDPC, alors que les agents chargés des procédures ERP-IGH sont par ailleurs nécessaires pour faire fonctionner les dispositifs de gestion des crises. En outre, le fonctionnement du dispositif de gestion des ERP permet d'établir des liens entre le SIDPC, les mairies et le SDIS, qui seraient distendus si la gestion était transférée.

Enfin et surtout, le préfet ne serait plus en mesure de participer au pouvoir de police par substitution, ce qui serait contraire à l'organisation du pouvoir de police, alors que le président du conseil général ne peut se voir doter du pouvoir de se substituer au maire.

Une autre forme de décentralisation serait la généralisation des commissions communales ou intercommunales, se traduisant par la suppression des sous-commissions d'arrondissement, voire de la sous-commission départementale. Le gain serait le temps consacré par les agents au secrétariat de ces commissions et au suivi de leurs avis.

Or, le constat est que la mise en œuvre de cette politique est insuffisamment pilotée et peu régulée. Supprimer les commissions de niveau supra communal ne pourrait qu'accentuer cette insuffisance. Dans cette hypothèse également, le préfet ne serait plus en mesure d'exercer son pouvoir de substitution. Une telle évolution reviendrait à laisser les maires des petites communes ou les présidents de petites communautés de communes, qui ne disposent pas de services techniques, seuls avec le préventionniste.

Nous verrons plus loin qu'il est au contraire souhaitable de tendre à la suppression des commissions communales pour établir ou rétablir une véritable collégialité.

2.2. LE TRANSFERT DU SECRETARIAT DES COMMISSIONS DE LA PREFECTURE A UN AUTRE SERVICE

Cette formule a déjà été retenue dans certains départements, où l'ensemble de la compétence de planification et de gestion des crises a été attribuée à la DDPP, en même temps que le secrétariat de la commission de sécurité. Elle semble avoir révélée plus d'inconvénients que d'avantages.

Le transfert du seul secrétariat de la commission départementale et des sous-commissions n'apporterait rien en termes de charge globale pour les services de l'Etat, et ne permettrait aucun gain d'efficacité. Il aurait pour inconvénient, en réduisant l'effectif des SIDPC, d'affaiblir leur capacité à gérer les crises (objection identique à celle évoquée au sujet du transfert du secrétariat aux conseils généraux).

3 - EN REVANCHE, LA FORTE MOBILISATION DE MOYENS DE L'ETAT PEUT ETRE LIMITEE SANS DEGRADER LE NIVEAU DE SECURITE

3.1. S'AGISSANT DE L'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION ET DE L'EVALUATION DU RISQUE D'INCENDIE, LA COLLEGIALITE DES COMMISSIONS EST PLUS APPARENTE QUE REELLE, POUR AUTANT LA COLLEGIALITE DE L'AVIS DOIT ETRE MAINTENUE

Les seuls membres des commissions possédant une véritable connaissance de la réglementation et une véritable expertise en matière de prévention et d'analyse du risque sont les préventionnistes du SDIS. Ce constat est confirmé par l'ensemble des appréciations qu'a pu recueillir la mission.

Sauf cas particulier, ce sont les seuls à avoir reçu une formation technique et à avoir une expérience de l'incendie. S'il arrive que d'autres membres aient pu acquérir par la pratique des visites certaines connaissances, aucun de ceux rencontrés ne s'est estimé vraiment compétent, et l'opinion largement dominante considère qu'il pourrait difficilement en être autrement : l'acquisition d'une formation technique suffisante est difficilement envisageable. Il serait à la limite dangereux que des membres ne possédant que des compétences partielles ou superficielles puissent contredire l'analyse du préventionniste et influencer l'avis de la commission par des considérations techniques insuffisamment fondées. La collégialité ne porte donc pas et ne peut porter sur les aspects techniques de la prévention.

Enfin, c'est aux maîtres d'ouvrage ou exploitants ou à leurs conseils qu'il appartient de discuter l'avis des préventionnistes au plan technique lors des visites ou de leur audition devant la CCDSA.

Il est indispensable cependant que l'avis préalable à la décision de l'autorité de police soit émis au terme d'un examen collégial, qui prenne en compte l'impératif de sécurité des personnes mais aussi l'enjeu de continuité des activités de l'ERP, et donc n'émane pas du seul préventionniste. Bien qu'il soit le seul en pratique à détenir la technicité, il n'est pas souhaitable qu'il puisse déterminer seul le sens de l'avis.

La participation du maire est dans tous les cas indispensable, et son apport indiscutable : il détient le pouvoir de police et aura à décider de la suite des avis, a la connaissance du contexte et éventuellement d'enjeux autres que celui de la prévention des incendies. Il peut ainsi apporter un contrepoint à l'appréciation technique du préventionniste, notamment lorsqu'il peut se faire appuyer par des services techniques.

Le représentant du préfet a une valeur ajoutée du même ordre. Il joue un rôle de régulateur et facilite une harmonisation de la pratique des commissions. Sa participation est de plus nécessaire pour que le préfet puisse définir une stratégie de contrôle et de suivi des avis défavorables et exercer, le cas échéant, son pouvoir de substitution.

De la participation du maire et du préfet résulte une réelle collégialité dans l'expression de l'avis.

La valeur ajoutée des autres membres est moins évidente.

3.2. S'AGISSANT DES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE, UN ALLEGEMENT DE LEUR PARTICIPATION EST POSSIBLE

Une distinction doit être faite entre, d'une part, les commissions se prononçant sur dossier et, d'autre part, celles se réunissant dans les établissements ou groupes de visite.

Il ressort de tous les avis recueillis que l'apport des services de police et de gendarmerie dans les commissions statuant sur dossier est très faible : ils suivent très généralement l'avis du préventionniste ou du représentant du préfet, sans être en mesure d'apporter des éléments techniques qui ne relèvent pas de leur compétence.

Dans les commissions effectuant des visites, l'utilité de leur participation peut être de deux natures :

- pour le bon fonctionnement des commissions, manifester par leur présence l'autorité publique, et prévenir ainsi les réactions éventuelles d'exploitants récalcitrants, et le cas échéant constater les infractions et en dresser procès verbal. Toutefois, les cas de résistance aux contrôles sont extrêmement rares, de même que les procès verbaux d'infractions¹⁰⁷. Ces fonctions ne suffisent pas à justifier la présence permanente des policiers ou gendarmes dans des visites, où ils ne font dans la très grande majorité des cas que suivre et signer le compte rendu, sans véritable valeur ajoutée. L'utilité de cette mission, au demeurant peu valorisante pour les agents qui y participent, est trop faible au regard du temps qui y est consacré surtout par les gendarmes en raison des trajets ;
- pour les services de police et de gendarmerie, la participation aux commissions se réunissant dans les établissements et aux groupes de visite présente l'intérêt de permettre un contact avec les exploitants et une connaissance complète des lieux qui peuvent leur être utiles dans leur mission de sécurité publique, notamment s'agissant d'établissements tels que les bars de nuit ou dancings ou les salles de spectacles.

Cette utilité réelle ne justifie toutefois pas la participation des policiers ou gendarmes à la visite de tous les types d'établissements, ni à toutes les visites successives d'un même établissement.

Un allègement de la participation de ces services est possible sans altérer l'efficacité des commissions. La mission est d'avis que les services de police et de gendarmerie pourraient n'être associés aux commissions que dans deux sortes de cas :

- lorsque le président de la commission fait état de risques de résistance au contrôle, de la forte probabilité qu'il y ait des infractions de nature à nécessiter un procès verbal, ou de l'utilité particulière que la commission soit éclairée sur des questions de sécurité publique en raison de la nature spécifique d'un établissement ;
- à leur initiative, lorsque la visite présente un intérêt particulier du point de vue de leur mission de sécurité publique.

Ces services continueraient d'être informés du programme des réunions ou visites, mais ne seraient plus membres des différents types de sous-commissions ; leur présence ne

¹⁰⁷ La gendarmerie a dressé 229 procès verbaux en 2013 pour des infractions à la réglementation ERP.

serait pas nécessaire au déroulement de ces dernières, et ils n'auraient pas à délibérer sur l'avis émis.

Ils pourraient cependant continuer de faire partie de la commission départementale, afin de continuer à être informés du fonctionnement d'ensemble du dispositif, et d'être associés à son évolution et à la solution d'éventuelles difficultés.

Précisons que les observations ci-dessus ne concernent pas la participation de ces services aux sous-commissions autres que la sous-commission ERP-IGH, et notamment à la sous-commission départementale pour la sécurité publique.

Recommandation n°48 : 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 visite, mais puisse être présent – sans voix délibérative – soit à la demande du SIDPC soit à leur initiative.

3.3. LA NECESSITE DE LA PARTICIPATION DE LA DDT AUX SOUS-COMMISSIONS N'APPARAÎT PAS CLAIREMENT

C'est l'avis des directeurs de ces services ; c'est aussi le constat de la plupart des autres participants aux commissions, élus, sapeurs-pompiers ou représentants du préfet.

Les justifications de la nécessité de leur participation, traditionnellement avancées et encore soutenues par certains interlocuteurs, résistent difficilement à l'examen, surtout si l'on considère l'évolution des attributions de ce service et des compétences de ses agents.

S'agissant de l'apport d'une compétence en matière de technique de construction, que ce soit dans le cadre de l'examen des autorisations de travaux et de permis de construire ou dans le cadre des visites, il convient de rappeler que les questions relatives à la solidité du bâtiment ne sont pas de la compétence de la commission, ou des sous-commissions, mais de la seule responsabilité des maîtres d'ouvrage et des organismes de contrôle technique. A supposer même que des connaissances en matière de construction aient pu être dans certains cas utiles à l'exercice par les commissions de leurs compétences propres, force est de constater que, dans la plupart des cas, les agents des DDT qui participent aux commissions n'ont pas cette compétence technique : depuis que les DDT n'assurent plus de mission d'ingénierie publique, elle est en voie de disparition, et cette évolution ne peut que s'accroître.

Aucun cas concret n'a été présenté à la commission d'ERP ou d'IGH pour l'examen duquel une commission aurait eu besoin d'une expertise en matière de technique constructive.

Si toutefois une telle hypothèse se présentait, il serait envisageable que le DDT soit sollicité pour apporter cette compétence à titre consultatif, en tant qu'expert, directement si

elle existe au sein du service, soit en faisant appel aux services techniques qui la possèdent, (notamment via les réseaux du CEREMA¹⁰⁸).

De la même façon, l'examen des dossiers au regard de la réglementation de l'urbanisme, parfois invoqué pour justifier la nécessité de la présence des DDT dans les commissions, n'est pas de la compétence de celles-ci, mais des services instructeurs des autorisations de construire : l'avis qu'elles émettent ne porte pas sur la conformité aux règles d'urbanisme. L'apport des DDT est a fortiori inexistant du point de vue de l'urbanisme dans les visites de contrôle des établissements existants.

Si, néanmoins, sur des dossiers complexes, et notamment concernant des communes ne disposant pas de services compétents, apparaissait la nécessité d'une expertise au regard de la réglementation de l'urbanisme, le DDT, pourrait être sollicité à titre consultatif.

Enfin, en cette matière aussi, l'instruction des autorisations de construire et des autorisations de travaux est assurée en grande partie par les communes ou intercommunalités, et le rôle des DDT en cette matière est appelé à se réduire dans les prochaines années, ainsi que le nombre des agents des DDT compétents en la matière.

Les arguments parfois avancés pour justifier la présence des représentants des DDT dans les diverses commissions ne paraissent donc pas fondées, et la valeur ajoutée liée à cette participation est difficile à discerner.

Par ailleurs, ce service ne retire de cette mission aucune utilité pour l'exercice de ses autres attributions.

La mission est ainsi d'avis que le retrait des DDT de la sous-commission départementale ERP-IGH ainsi que des commissions d'arrondissement, communales ou intercommunales, n'aurait pas d'effet négatif sur leur efficacité.

Le DDT continuera en toute hypothèse d'être membre de la commission départementale plénière pour l'exercice de la mission de son service en matière d'accessibilité, et de la sous-commission spécialisée. Dans l'hypothèse où des questions d'articulation de l'application de la réglementation incendie et de celle relative à l'accessibilité apparaîtraient, les deux sous-commissions pourraient être réunies afin d'émettre un avis.

Recommandation n°49 : Modifier le décret du 8 mars 1995 afin que le directeur départemental des territoires ou son représentant, ne soit plus membres des sous-commissions départementales ni des groupes de visite.

Recommandation n°50 : Etablir un partenariat avec le réseau du CEREMA pour que les CCDSA puissent faire appel à leur compétence en cas de bâtiments atypiques.

¹⁰⁸ Le CEREMA, centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, est un établissement public, créé le 1^{er} janvier 2014, qui a regroupé plusieurs établissements du réseau scientifique et technique du MEDDE et notamment les huit centres techniques de l'équipement.

3.4. LA COLLEGIALITE PEUT-ETRE RENFORCEE

3.4.1. Une meilleure formation du triptyque SDIS – SIDPC – élu

L'éventualité que les services de police et de gendarmerie, d'une part, la DDT, d'autre part, ne soient plus membres des sous-commissions ne remet pas en cause le caractère collégial de la sous-commission IGH-ERP ni celui des commissions d'arrondissement, dont sont membres le maire et le représentant du préfet. La collégialité actuelle est en grande partie fictive, puisque le représentant de la DDT et de la police nationale ou de la gendarmerie suivent presque systématiquement l'avis du sapeur-pompier, ce qui assure à ce dernier une prédominance sans doute excessive.

Bien que cela puisse paraître à première vue paradoxal, le fait que le nombre de membres des commissions soit réduit peut ainsi donner plus de réalité à la collégialité en revalorisant le rôle du maire et celui du représentant du préfet.

Ce résultat suppose que les maires, sans être des techniciens, aient une connaissance suffisante des principes fondamentaux de la prévention des incendies et de leur responsabilité. Dans les communes importantes, l'élu chargé de participer aux commissions a cette connaissance ou l'acquiert par la fréquence des commissions.

S'agissant des maires des petites communes qui n'ont que rarement l'occasion de participer à une commission, il est souhaitable que soient organisées à leur attention des séances de formation ou de sensibilisation. Cette pratique existe dans des départements visités par la mission, et de telles séances y sont prévues à l'attention des nouveaux élus issus des récentes élections municipales. Elle mérite d'être généralisée.

La participation des agents des SIDPC et des sous-préfectures aux commissions d'arrondissement semble constituer un apport assez inégal au fonctionnement collégial de celles-ci. Or, il est indispensable que leur rôle ne se limite pas à assurer une fonction d'organisation et de secrétariat, ou à suivre l'avis du préventionniste. Ils doivent être en mesure d'exprimer une position fondée sur une appréciation autonome des différents enjeux au regard de l'analyse technique du préventionniste.

Cela suppose qu'eux aussi aient reçu une formation de base. Cela nécessite aussi d'autre part que soit définie une doctrine commune entre les agents exerçant cette mission, afin d'assurer la cohérence de leur intervention.

Recommandation n°51 : Demander aux SDIS de proposer systématiquement aux élus et membres des SIDPC une formation-sensibilisation.

Recommandation n°52 : Etablir un partenariat renforcé entre l'ENSOSP, le ministère de l'Intérieur et l'AMF pour qu'il contribue à cette formation de deux façons : rendre obligatoire la formation AP1, voire AP2 au personnel du SIDPC et des sous-préfectures en charge des commissions et proposer des formations courtes aux élus.

3.4.2. Faire disparaître progressivement les commissions communales ou intercommunales

Si la DDT et les services de police ou de gendarmerie n'y participaient plus, les commissions communales ou intercommunales seraient réduites au maire ou président de l'intercommunalité et au préventionniste du SDIS. Si limité que soit le rôle que jouent en pratique actuellement les services qui ne seraient dorénavant plus membres, le fonctionnement de ces commissions s'en trouverait modifié : le rôle du maire ou du président de l'intercommunalité serait renforcé, en cas d'avis divergent, le préventionniste pourrait se trouver en situation difficile en l'absence de membre tiers. Il est donc souhaitable que le représentant du préfet soit présent dans toutes les commissions.

La circulaire du 22 juin 1995 relative aux commissions départementales consultatives de sécurité incitait déjà clairement à la réduction du nombre des commissions communales. Leur suppression deviendrait encore plus souhaitable si elles se trouvaient réduites à deux membres.

La commission d'arrondissement deviendrait ainsi la solution infra-départementale de droit commun.

Pourraient cependant être maintenues les commissions communales ou intercommunales qui peuvent bénéficier du concours d'un service compétent en matière de sécurité. Un technicien de la commune ou de l'intercommunalité pourrait dans ce cas devenir membre de la commission.

**Recommandation n°53 : Demander aux préfets d'engager un processus de suppression des commissions communales ou intercommunales, qui ne seraient conservées, par exception, qu'à la condition que la collectivité soit en mesure de proposer un service doté des compétences requises en matière de sécurité.
Pour ces cas, ajouter – en modifiant le décret du 8 mars 1995 – comme membre obligatoire de la commission un technicien de la commune.**

Enfin, les mesures concernant l'organisation de services de prévention des SDIS préconisées par ailleurs (cf. recommandation n°32) seraient également de nature à renforcer la collégialité de l'examen des dossiers et situations, en amont des commissions elles-mêmes.

3.5. CLARIFIER LES AVIS ET RENFORCER LEUR SUIVI

3.5.1. La connaissance du contenu des avis émis est très lacunaire

Les données disponibles au niveau national sur les avis émis et le stock d'avis défavorables proviennent d'une part des SDIS, d'autre part du dispositif de suivi de la performance des préfetures INDIGO. Les principaux chiffres – selon l'exploitation des données de la DGSCGC par la mission (cf. annexe 10) –, sont les suivants :

- sur 73 382 dossiers étudiés, 4 107 avis défavorables ont été émis ;

- au terme des 68 902 visites d'ERP effectuées en 2012¹⁰⁹, 9 084 avis défavorables émis, sans qu'il soit possible de distinguer les avis défavorables avant ouverture des avis concernant des établissements en exploitation ;
- le stock des avis défavorables est de 16 022 selon la source INFOSDIS, 13 951 selon INDIGO, l'ancienneté moyenne de ces avis variant selon les préfectures de 28 à 2 400 jours.

3.5.2. Le caractère obligatoirement binaire des avis des commissions, imposé dans un but de clarté, a conduit à affaiblir la portée des avis défavorables

Le caractère nécessairement binaire des avis émis par les commissions résulte de l'article 38 du décret n°95-260 du 8 mars 1995 qui prévoit : « *les commissions émettent un avis favorable ou défavorable* ». Cette disposition n'implique pas que les commissions se limitent à cette alternative. L'article 40 du même décret prévoit en effet que « *dans le cadre de leur mission d'étude, de contrôle et d'information prévue à l'article R123-35 du code de la construction et de l'habitation, les commissions peuvent proposer à l'autorité de police la réalisation de prescriptions* ». L'article R123-52 du code de la construction et de l'habitation prévoit par ailleurs que « *la fermeture des établissements exploités en infraction aux dispositions du présent chapitre peut être ordonnée par le maire ou le représentant de l'Etat dans le département dans les conditions prévues aux articles R 123-27 et R 123-28 après avis de la commission. L'arrêté fixe le cas échéant la nature des aménagements et travaux à réaliser ainsi que les délais d'exécution* ».

La circulaire du 22 juin 1995 d'application du décret du 8 mars 1995 a précisé dans un sens restrictif le contenu possible de l'avis des commissions. Elle précise en effet que l'avis de la commission, quelle qu'en soit la formation, « *doit être conclusif, favorable ou défavorable, et que toute formule intermédiaire comme « avis réservé » ou « favorable sous réserve », ou « favorable provisoire » ou « suspendu à », est à proscrire ; l'autorité de police a besoin d'un avis clair sur la situation du dossier examiné ; la commission n'a pas à expliciter les travaux qui conditionneraient une levée de l'avis défavorable ; il appartient au maître d'ouvrage de proposer des solutions pour rétablir un niveau de sécurité satisfaisant* ».

La même circulaire reprenant les termes du décret ajoute pourtant que la commission peut proposer des prescriptions à l'autorité de police.

Dans la pratique, c'est le caractère binaire, favorable ou défavorable, qui s'est imposé. Comme c'est, sauf texte contraire, le cas pour les commissions consultatives, la CCDSA et les diverses formations qui peuvent émettre un avis n'ont pas l'obligation de le motiver : pour fonder sa décision, l'autorité de police ne dispose que de l'avis, du rapport du service instructeur et des débats auxquels, le cas échéant, le dossier ou la visite ont donné lieu.

Ces modalités de fonctionnement des commissions ne posent évidemment pas de problème s'agissant des avis favorables, toujours suivis.

S'agissant des avis négatifs sur des demandes de permis de construire ou d'autorisation de travaux concernant des établissements ou immeubles nouveaux et des avis défavorables à l'ouverture d'ERP le caractère binaire de l'avis ne crée pas de difficulté : ils

¹⁰⁹ Hors préfecture de police.

semblent très généralement suivis, ou donnent lieu à la recherche de mesures permettant de les lever.

Il n'en est pas de même des avis défavorables concernant des établissements en exploitation.

La continuation de l'exploitation d'établissements pour lesquels la commission a conclu à un avis défavorable est en soi une anomalie. Juridiquement, le maire n'est certes pas lié par l'avis, et le préfet n'est pas tenu de se substituer au maire défaillant.

Il demeure que la persistance de telles situations signifie soit que l'autorité investie du pouvoir de police n'assure pas la sécurité, en laissant ouverts des établissements dangereux, et que le préfet laisse perdurer ce manquement, soit que les avis défavorables ne correspondent pas à des situations de réelle dangerosité justifiant leur fermeture. On peut considérer que les deux hypothèses sont le signe d'un mauvais fonctionnement du dispositif et donc de la politique de prévention.

Or, on constate que le nombre des établissements sous avis défavorable toujours en exploitation s'élève à 16 000, soit 2,6% du parc¹¹⁰.

Par ailleurs, l'ancienneté de certains avis est telle que la durée de l'exploitation sous avis défavorable dépasse à l'évidence le temps nécessaire pour que le détenteur du pouvoir de police détermine la suite à leur donner.

La seule donnée nationale disponible est l'indicateur du dispositif de suivi de la performance des préfetures « indigo » : la dispersion des résultats est telle (durée moyenne des avis défavorables de 28 à 2 400 jours) qu'elle conduit à considérer l'indicateur comme non fiable.

La mission a ainsi été amenée à s'interroger sur l'attention que prête à cet indicateur l'administration centrale compétente, qui n'a apparemment pas cherché à comprendre les causes de cette anomalie évidente et n'a, en tout cas, pas réussi à y porter remède, ainsi que certains préfets, qui auraient dû s'interroger sur le résultat aberrant de leur département.

Le caractère binaire des avis, dont en pratique les motivations et le sens sont très hétérogènes, ne permet pas de discerner quelle réalité recouvrent les chiffres.

Un avis défavorable peut ainsi recouvrir des situations très différentes : absence de documents, anomalies mineures ou facilement remédiables, mais aussi non conformités importantes exposant le public à un risque réel de sinistre. Il n'est donc pas par lui-même un indicateur de la dangerosité de l'établissement ou du bâtiment.

L'objectif de clarté explicité par la circulaire de 1995 pour justifier le caractère binaire de l'avis n'est donc à l'évidence, pas atteint.

Personne n'est capable de dire ce que recouvrent les disparités locales constatées, évidentes même si la statistique est peu fiable, dans la proportion d'établissements

¹¹⁰ Source : exploitation de l'enquête annuelle INFOSDIS 2012 par la mission.

fonctionnant sous avis défavorable, ni d'évaluer parmi eux combien représentent un risque réel.

3.5.3. Mieux éclairer le pouvoir de police en vue de définir une stratégie de levée des avis défavorables

La motivation des avis défavorables lorsqu'elle existe, ainsi que le rapport du préventionniste et les débats de la commission ne permettent pas toujours au non spécialiste (exploitant, maire ou préfet) d'apprécier le risque découlant des anomalies relevées et donc d'éclairer le décideur sur la suite souhaitable à donner.

Dans la pratique, dans les départements visités, les contacts entre les préventionnistes d'une part, le maire et les agents du SIDPC d'autre part, permettent d'explicitier le sens des avis défavorables et de les compléter par une analyse, même sommaire et non formalisée, du risque créé par les non conformités constatées. Le détenteur du pouvoir de police peut ainsi prendre sa décision en prenant en considération le niveau du risque au regard d'autres enjeux d'intérêt public.

Il demeure que le caractère binaire de l'avis, et l'utilisation large des avis défavorables qui en découle, font perdre de leur portée à ces derniers, aux yeux des décideurs comme des exploitants.

Des situations d'exploitation sous avis défavorable durant des années, voire plus de dix ans, sont fréquentes, sans qu'apparemment quiconque en soit ému. De telles situations portent atteinte à la crédibilité du dispositif, et laissent planer un doute sur la légitimité ou le bien-fondé de la politique aux yeux de ceux qui ont à l'appliquer.

La mission préconise l'abandon du caractère binaire de l'avis de la commission s'agissant des établissements en cours d'exploitation. L'avis devrait ainsi être fondé, d'une part sur le constat de la conformité ou non conformité de l'établissement au règlement et, le cas échéant, de la proposition de mesures compensatoires, d'autre part, en cas de non-conformité, sur une analyse du risque en découlant. L'avis défavorable serait ainsi réservé aux situations mettant en cause la sécurité des personnes au regard des critères fondamentaux d'évaluation du risque.

Les non conformités ne constituant pas un risque de nature à mettre en cause la sécurité des personnes donneraient lieu à un simple constat de non-conformité et à des propositions de prescriptions assorties d'un délai de réalisation à respecter pour permettre la continuation de l'exploitation.

Recommandation n°54 : Modifier le décret du 8 mars 1995 afin que les commissions se prononcent d'une part sur la conformité de l'établissement à la réglementation, d'autre part sur sa dangerosité éventuelle, dont le constat conditionnerait l'avis défavorable à la poursuite de l'exploitation.

Si une évolution de la réglementation dans ce sens paraît de nature à réduire à terme le nombre des avis défavorables, en les limitant à ceux qui correspondent à une situation de risque véritable, la mission estime indispensable que le stock d'avis défavorables fasse l'objet d'un examen systématique dans chaque département, afin d'en vérifier le bien fondé et de lever ceux qui ne sont pas justifiés par une situation de risque réel.

La limitation des nouveaux avis défavorables aux situations dangereuses et le tri réalisé dans le stock existant devraient permettre de renforcer le traitement de ceux qui subsisteraient.

Afin d'éviter que ne perdurent des avis défavorables, moins nombreux mais concernant des établissements présentant des risques avérés, il est souhaitable que soit instituée dans chaque département une procédure de suivi.

Selon les réponses à l'enquête faite par la DMAT auprès des SIDPC, seules trois préfectures n'auraient pas mis en place de procédure de suivi des avis défavorables. Toutefois, ce suivi paraît généralement effectué de façon formelle et ne débouche pas sur des décisions.

Dans les départements visités, elle existe, mais de façon inégalement systématique et organisée. La simple relance des maires concernés ne paraît pas suffisante à cet égard : elle doit être complétée par l'examen conjoint des situations, associant le maire et l'exploitant afin de rechercher des solutions ou de conduire à la fermeture.

Compte tenu de la grande variété des situations départementales, mal connues du niveau national et des contextes locaux, il convient sans doute de laisser aux préfets le soin de définir les modalités de ce réexamen des avis défavorables et de leur suivi.

Recommandation n°55 : Demander aux préfets d'établir une stratégie de réduction du stock d'avis défavorables et de suivi des suites qui leur sont données, présentée et validée en CCDSA.



Philippe REY
Inspecteur général de l'administration



Philippe BODINO
Chargé de mission à l'inspection générale de l'administration



Aline DEPERNET
Inspectrice de l'administration



François SCHECHTER
Inspecteur général des affaires sociales

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION
- ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
- ANNEXE 3 : TABLEAU DE SYNTHESE DES REGLES APPLICABLES A LA PREVENTION DES INCENDIES EN ERP ET DES MODALITES D'APPLICATION LOCALES
- ANNEXE 4 : TYPES ET CATEGORIES D'ERP
- ANNEXE 5 : ÉVALUATION DU REGLEMENT DE SECURITE
- ANNEXE 6 : ANALYSE DE L'EVOLUTION DU REGLEMENT DE SECURITE DE 1980 A NOS JOURS : TABLEAU DETAILLE
- ANNEXE 7 : ANALYSE DE L'EVOLUTION DU REGLEMENT DE SECURITE DE 1980 A NOS JOURS : TABLEAU DE SYNTHESE
- ANNEXE 8 : LA COMMISSION CENTRALE DE SECURITE
- ANNEXE 9 : STATISTIQUES DES FEUX ET VICTIMES D'INCENDIE
- ANNEXE 10 : EXPLOITATION DES INDICATEURS EXISTANTS SUR L'ACTIVITE DES CCDSA
- ANNEXE 11 : CONTROLE DES LOCAUX DE TRAVAIL EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES INCENDIE ET EXPLOSIONS – ACCIDENTOLOGIE
- ANNEXE 12 : ANALYSE DU QUESTIONNAIRE REALISE AUPRES DES SIDPC
- ANNEXE 13 : REPOSE A LA QUESTION PARLEMENTAIRE N° 51901 A L'ASSEMBLEE NATIONALE
- ANNEXE 14 : LES SPECIFICITES DU DISPOSITIF PARISIEN
- ANNEXE 15 : LISTE DE SIGLES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



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

À

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 : Evaluation 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,

établissements d'enseignement, salles de spectacle...). Il est primordial de conserver ce niveau de sécurité.

En revanche, la complexité des réglementations applicables ainsi que la forte mobilisation des agents pour atteindre ces résultats sont souvent mises en cause par les maîtres d'ouvrage, les gestionnaires d'ERP et par certains services de l'Etat. En effet la politique de prévention des incendies met en jeu un ensemble de réglementations et fait intervenir plusieurs niveaux administratifs de décision dont la combinaison est source de complexité.

La politique de prévention des incendies dans les établissements recevant du public et dans les immeubles de grande hauteur (IGH) repose sur une appréciation des risques effectuée localement par une commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), dont l'avis est consultatif. Cette commission se fonde sur une réglementation nationale (règlement de sécurité contre les incendies). L'avis de la CCDSA est communiqué au maire de la commune concernée, à qui revient la responsabilité d'autoriser l'ouverture de l'établissement.

La réglementation nationale, quant à elle, relève de la responsabilité de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC). Elle est élaborée par un bureau composé de préventionnistes, assistés d'experts provenant des groupements professionnels concernés, puis est soumise à la commission centrale de sécurité (CCS), organisme consultatif composé d'élus, des administrations compétentes et des professionnels. Sa consultation est obligatoire avant toute évolution réglementaire.

La réglementation applicable aux établissements relevant du code du travail est, quant à elle, suivie par le ministère chargé du travail. Elle est distincte de celle qui s'applique aux établissements recevant du public.

Ces réglementations peuvent diverger, alors qu'un même bâtiment peut recevoir du public et relever du code du travail. Cette stratification, qui amène parfois des incohérences, est régulièrement dénoncée par les maîtres d'œuvre comme étant une source de complexité dans la réalisation de projets.

Pour sa part, la réglementation incendie applicable aux habitations fait l'objet d'un arrêté spécifique, suivi conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère chargé du logement.

De plus, il existe au ministère de l'intérieur le comité d'étude et de classification des matériaux et éléments par rapport au risque d'incendie (CECMI), qui a pour fonction d'étudier le comportement au feu des matériaux utilisés dans la construction.

Son avis est consultatif et son secrétariat est assuré par la DGSCGC.

Enfin, le souci d'adapter la réglementation de prévention contre l'incendie aux situations spécifiques, a conduit à multiplier nombre de types d'établissements, ainsi que le nombre de seuils applicables. Il en résulte une réglementation complexe et stratifiée dont l'application est délicate et souvent mal interprétée par les responsables d'établissements auxquels elle s'applique.

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.

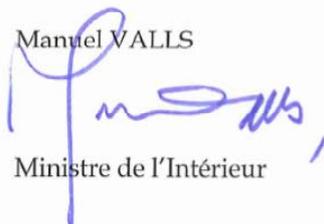
Votre objectif sera la mise en place d'un système cohérent, efficace et performant.

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.

Manuel VALLS



Ministre de l'Intérieur

Cécile DUFLLOT



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

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MINISTERE DE L'INTERIEUR

Cabinet

Mme Anne-Gaëlle BAUDOUIN-CLERC, conseillère administration territoriale
M. Etienne STOSKOPF, conseiller sécurité civile, cultes

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

M. Michel PAPAUD, directeur général
M. Jean BENET, Adjoint au DG, directeur des sapeurs pompiers
M. Marc GREFF, chef de l'inspection de la sécurité civile
M. Christian Le BOULAIRE, inspecteur
M. Eric TISON, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours
M. Jean-Pierre PETITEAU, chef du bureau de la réglementation incendie et des risques courants
Mme Colette KRAUS, adjointe au chef du bureau de la réglementation incendie et des risques courants
M. Hervé TEPHANY, commandant Olivier MASSON, capitaine Ludovic MAHLER, capitaine Alexandre CARRAT : membres du bureau

Direction générale de la police nationale

M. Didier JOUBERT, conseiller technique – Cabinet

Direction générale de la gendarmerie nationale

Général DARRAS, sous-directeur de la sécurité publique et routière
Chef d'escadron Pierre BOURDELIN, sous-direction de la sécurité publique et routière
Colonel FORTIN, mission pilotage et performance, chargé de mission

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

M. Yves LE BRETON, adjoint à la directrice
Mme Violaine DEMARET, sous-direction de l'administration territoriale, chef du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Mme Catherine LARCY, sous-directrice de la qualité de la construction
Mme Caroline SAUZE, adjointe au chef de bureau en charge de la réglementation construction
M. Marc LEREAU, chef de projet sécurité, prévention et risques dans la construction
Mme Pauline BAVOUX, chef de projet sécurité incendie et prévention des risques dans les bâtiments d'habitation

MINISTERE DU TRAVAIL

Direction Générale du Travail

Mme Bénédicte LEGRAND-JUNG, sous-directrice des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au Travail

Mme Pascale ETIENNE, adjoint au chef de bureau des équipements et des lieux de travail

Mme Elodie FORESTIER, chargé d'études au sein du bureau des équipements et des lieux de travail

REPRESENTANTS DES SDIS ET DES SAPEURS POMPIERS

Association nationale des directeurs de SDIS :

Colonel BELHACHE, directeur du SDIS de l'Yonne, membre de la CCS

Lieutenant colonel Marc MAGNONE (Directeur adjoint SDIS de la Nièvre)

Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs- Pompiers (ENSOSP) :

Commandant Axel SIRVEN, chef du service prévention, responsable du site Oudiné

Capitaine Fabien MULLER, adjoint au chef du service prévention

Lieutenant colonel JP SPIESS, ancien chef du service prévention de l'ENSOSP, ancien membre de la commission centrale de sécurité et actuel directeur de la prévention au sein du groupe La Poste

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France :

Colonel Philippe DUFLOS (SDIS du Val d'Oise, chef du service prévention, membre de la CCS)

Commandant REMY (SDIS de Charente, chef du service prévention)

Lieutenant colonel Philippe MOINEAU (Directeur adjoint SDIS Lot-et-Garonne)

ASSOCIATION DES INGENIEURS TERRITORIAUX DE FRANCE (AITF)

M. Jean-Paul MALTERRE, fonctionnaire territorial – Conseil régional Alsace

M. Luc SATIAT, fonctionnaire territorial – Conseil régional Bourgogne

REPRESENTANTS PROFESSIONNELS

PERIFEM (association technique du commerce et de la distribution)

M. Franck CHARTON, délégué général

Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA)

M. Christophe DELCAMP, direction des assurances de biens et de responsabilité, risque entreprises, agricoles et construction

M. Stéphane SPALACCI, direction des assurances de biens et de responsabilité, département assurance et prévention des risques entreprises, agricoles et des collectivités territoriales

M. Rémi PORTE, direction des assurances de biens et de responsabilité, direction des assurances de biens et de responsabilité

M. Yves TRESCARTES, ALLIANZ France

COPREC (Confédération des Organismes indépendants tierce partie de Prévention, de Contrôle et d'Inspection)

M. Marc GRANIER, directeur bâtiment génie civil de la société APAVE

M. Jean-Paul HENRY, responsable sécurité – accessibilité, direction techniques et méthodes construction immobilier de la société SOCOTEC

M. Pierre Guillaume LANSIAUX, directeur technique construction de la société QUALICONSULT

M. Thierry LAMADON, société VERITAS

Fédération Française du Bâtiment (FFB)

M. DU BELLAY, chef du département sécurité incendie

Union nationale des syndicats français d'architectes (UNSA)

Mme Marie-Françoise MANIERE, présidente

M. Pierre BOURDON, membre de l'Union

Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique (CINOV)

M. Da Silva, délégué général adjoint

M. Serge DELHAYE, membre de CINOV, président de la société CSDFACES

Fédération française des métiers de l'incendie (FFMI)

M. Romain CANLER, délégué général

M. Jérôme DESAUTEL, vice-président

Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB)

M. Gilles MARMORET Responsable de Pôle service des Affaires Techniques et Professionnelles

AUTRES PERSONNALITES

M. Francis MANIER, secrétaire général de la sous-préfecture de Saint-Omer, membre de l'association des chefs de SIDPC et ancien membre de la commission centrale de sécurité

Commandant GOUZOU (SDIS 47)

Mme Audrey SENATORE (docteur en Droit ENSOSP - responsable du CERISC)

M. Jean VIRET (professeur de droit ENSOSP - membre du CERISC)

Lieutenant-colonel Marc GENOVESE (SDIS 06, docteur en droit)

M. Marc TESSON (Centre d'Etude sur les Tunnels)

DEPLACEMENTS EN DEPARTEMENTS

Île-de-France

Préfecture de police de Paris

M. Alain THIRION, directeur des transports et de la protection du public

M. Christophe AUMONIER, sous-directeur de la sécurité du public

Mme BACKACHE, adjointe au sous-directeur sous-directrice de la sécurité du public

Brigade des sapeurs-pompiers de Paris

Colonel MOULIER, chef d'état-major

Colonel MORIN, sous-chef d'état-major, chef de la division emploi

Lieutenant-colonel José VAZ de MATOS, chef du bureau prévention

Seine-et-Marne

Mme Nicole KLEIN, préfète

M. Pierre-Emmanuel PORTHERET, sous-préfet, Directeur de cabinet

M. Jean-Michel MALIGNE, chef du SIDPC

Mme Françoise GANCARZ, adjointe au chef du SIDPC

M. Gérard MILLET, Maire de Melun

M. Pierrick LOZÉ, directeur général des services – Ville de Melun

M. Jérôme OLZIER, directeur général des services techniques– Ville de Melun

M. Alain LOPEZ, responsable du service bâtiment– Ville de Melun

Mme Fatna OUZZI, responsable du service hygiène et prévention– Ville de Melun

Colonel Eric FAURE, directeur du service départemental d'incendie et de secours

Lieutenant-colonel Michel BOURGEOIS, directeur des opérations - SDIS

Lieutenant-colonel Oleg JIDKOFF, directeur de la réglementation et de la planification -SDIS

Commandant Pierre PAULARD, chef de service prévention – SDIS

Loir-et-Cher

M. Gilles LAGARDE, préfet

M. Frédéric DOUE, directeur de cabinet du préfet

Mme Evelyne CHATEAU, chef du service interministériel de défense et de protection civile

Colonel Léopold AIGUEPARSE, directeur du service départemental d'incendie et secours

Commandant Sandrine PEDROLA, chef du groupement prévention – SDIS

Capitaine Yannick KERVOELEN, lieutenant Julien COCHET, préventionnistes - SDIS

M. Franck PERRAULT, directeur départemental de la sécurité publique

M. Jean-François VALYNSEELE, commandant de groupement de gendarmerie

M. LEFEVRE, adjoint au maire de Romorantin-Lanthenay

M. Alain GUEYDAN, sous-préfet de Romorantin-Lanthenay

M. Michel VIDAL, inspecteur du travail

M. Didier GERARD, directeur départemental des territoires

M. Dominique DURAND, responsable de l'unité accessibilité de la DDT

M. Bernard MERIEL, adjoint au maire de Blois

Calvados

M. Jean-Simon MERANDAT, directeur de cabinet du préfet

Mme Sandy VOYEN, chef du service interministériel de défense et de protection civile

Colonel Eric MASSOL, directeur du service départemental d'incendie et secours

Commandant chef du groupement prévention et les préventionnistes – SDIS

M. Philippe TRENEC, directeur départemental de la sécurité publique

Colonel OTT, commandant de groupement de gendarmerie

M. Hervé VANOVERSHELDE, secrétaire général de la direction départementale des territoires et de la mer

M. Claude LECLERE, conseiller communautaire de Caen-la-mer en charge de la sécurité

M. Jean-Louis TOUZE, maire adjoint de Caen, en charge de la sécurité

ANNEXE 3 : TABLEAU DE SYNTHÈSE DES RÈGLES APPLICABLES À LA PRÉVENTION DES INCENDIES EN ERP ET DES MODALITÉS D'APPLICATION LOCALES

Dispositions législatives et réglementaires communes

Code de l'urbanisme

Tout bâtiment, même sans fondations, doit faire l'objet d'un permis de construire (L421-1 à 8), délivré par des autorités compétentes (L422-1 à 8), soumis à des délais d'instruction (L423-1), puis faisant l'objet d'une décision (L424-1 à 9). Ce PC tient lieu d'autorisations prévues par d'autres législations-IGH ; ERP- (L425-1 à 3). Le recours à un architecte qui élabore le projet architectural, la composition, l'organisation, les volumes, est obligatoire (L431-1 à 3). Sont aussi soumis à permis de construire les travaux exécutés sur des constructions existantes, à l'exception des travaux d'entretien ou de réparations ordinaires : qui ont pour effet la création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à vingt mètres carrés (40 m² dans les zones urbaines dotées d'un PLU); 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 (voir R. 123-9) ; Les travaux nécessaires à la réalisation d'une opération de restauration immobilière au sens de l'article L. 313-4.

Article L332-8 Une participation spécifique peut être exigée des bénéficiaires des autorisations de construire qui ont pour objet la réalisation de toute installation à caractère industriel, agricole, commercial ou artisanal qui, par sa nature, sa situation ou son importance, nécessite la réalisation d'équipements publics exceptionnels. La partie réglementaire prévoit aussi : Travaux soumis à PC (Art R421-14) ; travaux soumis à déclaration préalable. Changement de destination d'une partie (Art R421-17), Cas dans lesquels le préfet est compétent pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable dans les communes visées au b de [l'article L. 422-1](#) et dans les cas prévus par [l'article L. 422-2](#)

L422-1 : L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, est le maire, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ou d'une carte communale ; le préfet ou le maire au nom de l'Etat¹¹¹ dans les autres communes. La commune peut déléguer cette compétence à l'établissement public de coopération intercommunale (Art R422-3), dont elle fait partie (dans ce cas le maire donne son avis sur chaque dossier). L422-4 : L'autorité compétente pour statuer sur les demandes de permis recueille l'accord ou l'avis des autorités ou commissions compétentes (pour ERP et IGH).

R111-2 et R111-5 : Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation (par exemple alimentation en eau pour extinction), de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. Le projet peut être refusé et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie.

Art R423-1 à 74 : Dépôt et instruction des permis et déclarations : dépôt, enregistrement, autorité chargée de l'instruction, délais d'instruction, notifications de liste pièces manquantes, recueil de l'avis des autorités et services compétents (50,51), enquête publique. Art R424-1 à 23 Décisions ;

Art R431-1 à 3 : Projet architectural. ([R*431-4](#)), Dossier de demande de permis de construire : Cas général ([R*431-5](#) à [R*431-12](#)), Pièces complémentaires exigibles en fonction de la situation ou de la nature du projet ([Articles R*431-13](#) à [R*431-33](#)), Informations demandées en vue de l'établissement des statistiques ([R*431-34](#))

[R*431-35](#) à [R*431-37](#) : Déclaration préalable portant sur un projet de construction, sur des travaux sur une construction existante ou sur un changement de destination d'une construction.

Le projet peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à son importance ou à la destination des constructions ou des aménagements envisagés, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie. (Article *R111-5)

Article *R111-2 Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.

Code de la construction et de l'habitation (CCH) :

L111-1 à 3 : obligation de permis de construire, de recours à un architecte, raccordement fluides

L111-7 : Accessibilité des personnes handicapées

Le code définit la responsabilité des constructeurs d'ouvrage ([L111-12](#) à [L111-22](#)), le contrôle technique: rôle, missions, responsabilité, agrément ([L111-23](#) à [L111-26](#)), les sanctions pénales encourues par constructeurs, propriétaires, exploitants (L152-1 à 12 et R152-1 à 11)

L151-1 Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L422-1 à 3, du code de l'urbanisme ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés, peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans.

Personnes handicapées (R111-18 à R111-19-30)

Responsabilité des constructeurs d'ouvrage. Déclarations d'ouverture de chantiers antérieures au 1er janvier 1979. ([R*111-24](#) à [R*111-28](#))

Contrôle technique. Agréments des contrôleurs techniques. ([Articles R*111-29](#) à [R*111-37](#)) Contrôle technique obligatoire. ([R111-38](#) à [R*111-42](#))

[R121-1](#) à [R121-13](#) : Protection contre l'incendie - Classification des matériaux: définition comportement au feu (réaction, résistance) (2) ; classification, critères et arrêté (3,4,5) ; CECMI (6) ; homologation (7 à 13) ; dérogation possible si pas homologation (12). Les matériaux et éléments de construction sont classifiés en fonction de leur comportement au feu, lui-même apprécié d'après deux critères : La réaction au feu, c'est-à-dire l'élément qui peut être apporté au feu et au développement de l'incendie ; La résistance au feu, c'est-à-dire le temps pendant lequel les éléments de construction peuvent jouer le rôle qui leur est dévolu malgré l'action d'un incendie. Des arrêtés du ministre de l'intérieur fixent les différentes catégories de la classification, tant en ce qui concerne la réaction au feu que la résistance au feu, les conditions d'essais et la compétence des différents laboratoires chargés d'y procéder. Le classement dans l'une des catégories peut être homologué par le ministre de l'intérieur, après les essais prévus à l'article R. 121-5 et après avis du comité d'étude et de classification des matériaux et éléments de construction par rapport au danger d'incendie. Ces essais ne sont pas obligatoires pour l'homologation quand il s'agit de matériaux tout à fait courants, traditionnellement utilisés et dont le comportement au feu est bien connu.

Sécurité des ascenseurs et des portes automatiques de garage. (Articles R125-1 à R125-5)

¹¹¹ Lorsque la décision est prise au nom de l'Etat, elle émane du maire, sauf dans certains cas où elle émane du préfet (Pour les projets réalisés pour le compte d'Etats étrangers ou Pour les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie ou pour les installations nucléaires de base ; ou Pour les travaux qui sont soumis à l'autorisation du ministre de la défense ou du ministre chargé des sites ou en cas d'évocation par le ministre chargé de la protection de la nature ou par le ministre chargé des monuments historiques et des espaces protégés ; **Ou** En cas de désaccord entre le maire et le responsable du service de l'Etat dans le département chargé de l'instruction mentionné à l'article R. 423-16).

Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Art. L2212-1 Le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale, et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. ;

Art. L2212-4 En cas de danger grave et imminent, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

Article L2212-2 : La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment :

5° Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ;

Article L2215-1 La police municipale est assurée par le maire, toutefois :

1° Le représentant de l'Etat dans le département peut prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat dans le département à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat ;

3° Le représentant de l'Etat dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ;

4° 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. L'arrêté motivé fixe la nature des prestations requises, la durée de la mesure de réquisition ainsi que les modalités de son application. Le préfet peut faire exécuter d'office les mesures prescrites par l'arrêté qu'il a édicté.

En cas d'inexécution volontaire par la personne requise des obligations qui lui incombent en application de l'arrêté édicté par le préfet, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut, sur demande de l'autorité requérante, prononcer une astreinte dans les conditions prévues aux [articles L. 911-6 à L. 911-8](#) du code de justice administrative. Le refus d'exécuter les mesures prescrites par l'autorité requérante constitue un délit qui est puni de six mois d'emprisonnement et de 10 000 euros d'amende.

Article L2122-34 Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

L2213-32 : Le maire assure la défense extérieure contre l'incendie. Art. L. 2225-1.-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. Art. L. 2225-2.-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. Art. L. 2225-3.-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

Législation applicable

ERP	IGH	Habitations	Code travail
<p style="text-align: center;">Code urbanisme</p> <p>L425-7 et 8 pour les exploitations commerciales, cinéma : le PC est délivré après autorisation. Article R*425-15 si le projet porte sur un établissement recevant du public, le PC 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.</p> <p style="text-align: center;">CCH</p> <p>L111-8 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.</p> <p>L121-1 à 4 conformité aux règles de sécurité, mesures complémentaires, locaux à sommeil, fermeture par autorité police. Protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public. (Articles L123-1 à L123-4)</p> <p>Article L425-3 : 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</p>	<p style="text-align: center;">Code urbanisme</p> <p>Article L425-2 Lorsque le projet porte sur un immeuble de grande hauteur, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation, dès lors que la décision a fait l'objet d'un accord de l'autorité chargée de la police de la sécurité. Article R*425-14 Lorsque le projet porte sur un immeuble de grande hauteur, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet de l'accord de l'autorité compétente.</p> <p style="text-align: center;">CCH</p> <p>Dispositions de sécurité relatives aux immeubles de grande hauteur. (Articles L122-1 à L122-2) : autorisation de travaux et règles de sécurité.</p>	<p style="text-align: center;">Code urbanisme</p> <p>L425-9 changement usage(application article L631-7 CCH) PC après autorisation</p> <p style="text-align: center;">CCH</p> <p>Sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation. (Articles L129-1 à L129-7) : intervention du maire si carence, substitution du préfet.</p> <p>L111-4 Les règles générales de construction applicables aux bâtiments d'habitation, les règles d'entretien et les justifications de cette obligation sont fixées par décret en conseil d'Etat.</p>	<p style="text-align: center;">Code urbanisme</p> <p style="text-align: center;">CCH</p> <p style="text-align: center;">Code du travail</p>

<p>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.</p>			
<p style="text-align: center;">Code urbanisme</p> <p>Article R*431-30 Lorsque les travaux projetés portent sur un établissement recevant du public, la demande est accompagnée des dossiers suivants, fournis en trois exemplaires :</p> <p>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 du code de la construction et de l'habitation ;</p> <p>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 du même code.</p> <p>Article R*423-25 Le délai d'instruction prévu par le b et le c de l'article R*423-23 est majoré de deux mois</p> <p style="text-align: center;">CCH</p> <p>Dispositions applicables lors de la construction ou de la création d'établissements recevant du public ou d'installations ouvertes au public. (Articles R*111-19 à R*111-19-6) : accessibilité handicapés (1), arrêtés possibles pour sport, plein air, prestations visuelles ou sonores (4) ; applicabilité à prisons, CTS...(5)</p> <p>Dispositions applicables aux établissements existants recevant du public ou aux installations ouvertes au public existantes. (Articles R*111-19-7 à R*111-19-12) : bâtiments existants accessibles avant 1^{er} janvier 2015 (8)</p> <p>R111-19-13 l'autorisation de construire d'aménager ou de modifier un ERP prévue à l'article est délivrée au nom de l'Etat par le préfet lorsque celui-ci est compétent pour délivrer le PC ou lorsque le projet porte sur un IGH. Par le maire dans les autres cas.</p> <p>R111-19-14 L'autorisation ne peut être délivrée que si les travaux sont conformes : aux règles d'accessibilité ; aux règles de sécurité.</p> <p>R111-19-x PC tient lieu d'autorisation(15) ; délai instruction de demande d'autorisation (22) ; avis de la sous-commission ERP / IGH et délai de réponse (25) ; visite d'ouverture et notification d'ouverture (29) ;</p> <p>R111-38 cas où le contrôle technique est obligatoire</p> <p>R121-1 à 13 classification des matériaux et éléments de construction (comportement au feu)</p> <p>Protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public. (Article R*123-1 à 123-55) : définition (2) ; rôle constructeurs, propriétaires, exploitants (3) ; évacuation, façades accessibles, accès moyens de secours (4) ; matériaux (5) ; aménagement des locaux (6) ; dégagements (7) ; éclairage (8) ; produits explosifs et inflammables (9) ; surveillance, alarme, avertissement (11) ; règlement de sécurité Ministère intérieur après avis CCS (12) ; 5^{ème} catégorie (14) ; établissements relevant de personnes de droit public et arrêtés spécifiques dont fer, militaires, pénitentiaires (15 à17) ; répartition en types (18) ; catégories (19) ; établissements ne correspondant à aucun type (20) ; groupements et direction unique (21) ; dossier permettant de vérifier la conformité d'un ERP : notice, plans (22). Rôle du maire (27) ; pouvoirs du préfet (28) ; Commission centrale de</p>	<p style="text-align: center;">Code urbanisme</p> <p>Article R*425-14 Lorsque le projet porte sur un immeuble de grande hauteur, le permis de construire tient lieu de l'autorisation prévue par l'article L. 122-1 du code de la construction et de l'habitation dès lors que la décision a fait l'objet de l'accord de l'autorité compétente</p> <p>Article R*431-29 Lorsque les travaux projetés portent sur un immeuble de grande hauteur, la demande est accompagnée du récépissé du dépôt en préfecture du dossier prévu par l'article R. 122-11-3 du code de la construction et de l'habitation.</p> <p style="text-align: center;">CCH</p> <p>Dispositions de sécurité relatives aux immeubles de grande hauteur. (Articles R122-1 à R122-29) : Définition (1 à 3) ; arrêté d'application (4) ; Classes (5) ; distance centre de secours (6) ; interdiction IC et matières inflammables (7) ; principes de sécurité : compartimentage, évacuation, groupe électrogène, système d'alarme, fumées (9) ; rôle constructeurs et installateurs (11) ; autorisation de travaux préfet avis CCDSA (11-1 à 6) ; rôle CCS (12) ; entretien, service sécurité, rôle du propriétaire (14 à 18) visites et contrôles (19 à 29).</p>	<p style="text-align: center;">CCH</p> <p>Dispositions générales applicables aux bâtiments d'habitation. (Articles R*111-1-1 à R*111-17) : brancards, ascenseurs (5) ; ouvrants (10) ; solidité à froid (11) ; arrêté conjoint pour fluides (12) ; arrêté conjoint pour protection incendie des habitants : isolement, évacuation, secours, entretien des équipements de protection, registre de sécurité (13) ; circulation des handicapés (18-2)</p> <p>Personnes handicapées. (R111-18 à R111-19-30)</p> <p>R129-1 à 4 Liste des équipements prévus au L129-1.</p> <p>R129-5 à 9 copropriété</p> <p>R129-12 et 13 détecteurs de fumée, 14 consignes de sécurité</p>	<p style="text-align: center;">Code du travail</p> <p>Décret 31 mars 1992 (92-332 et 92-333) obligations des chefs d'établissements</p> <p>Dispositions pour la prévention des incendies et le désenfumage (arrêté du 5 août 1992)</p> <p>Signalisation de sécurité et de santé (arrêté du 4 novembre 1993)</p>

<p>sécurité : rôle composition (29 à 31) ; sous commissions : permanente, techniques, délégations (32,33) ; Commissions départementales (34 à 36) ; préfet peut créer sous commissions, commissions arrondissement, communales et intercommunales, rôle (37 à 42) ; rôle constructeurs, installateurs, exploitants. PV, vérifications (43,44) ; visite ouverture, réception, demande autorisation d'ouverture (45) ; autorisation d'ouverture par le maire (46) ; liste des établissements soumis (47) ; visites périodiques et inopinées (48) ; notification (49) ; contrôle par police heures ouvrables (50) ; registre de sécurité (51) ; fermeture par maire ou préfet (52) ; établissements ante 1973 réputés satisfaisants aux prescriptions réglementaires (54) ; établissements existants non soumis à précédente réglementation, celle là s'applique, notion de danger grave pour la sécurité du public (55).</p> <p>Article R*123-19 : 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.</p> <p>1ère catégorie : au-dessus de 1500 personnes ; 2e catégorie : de 701 à 1500 personnes ; 3e catégorie : de 301 à 700 personnes ; 4e catégorie : 300 personnes et au-dessous, à l'exception des établissements compris dans la 5e catégorie ; 5e catégorie : établissements faisant l'objet de l'article R. 123-14 dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre minimum fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'exploitation.</p>			
Principes généraux de la réglementation			
ERP	IGH	Habitations	Code travail
<p>Ministre intérieur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arrêté du 25 juin 1980 - Arrêtés types (exemple : type L salles de spectacle ; type O : hôtels...) - Instructions techniques (désenfumage (IT 246), atriums - Arrêté du 22 juin 1990 5^{ème} catégorie 	<p>Ministre intérieur :</p> <p>Arrêté du 18 octobre 1977 modifié 30 décembre 2011.</p>	<p>Ministre chargé du logement :</p> <p>Arrêté du 31 janvier 1986</p>	<p>Ministre chargé du travail :</p> <p>Décrets du 31 mars 1992 (92-332 et 92-333 obligation des chefs d'établissements) Arrêté du 5 août 1992 (dispositions pour la prévention des incendies et le désenfumage) Arrêté du 4 novembre 1993 (signalisation de sécurité et de santé)</p>
Principes généraux de la réglementation (déclinaison)			
Arrêté du 25 juin 1980	Arrêté du 18 octobre 1977	Arrêté du 31 janvier 1986	
<p>Articles GN pour toutes catégories Procédure d'adaptation des règles de sécurité ; Etablissements comportant des locaux de types différents ; Utilisations exceptionnelles des locaux ; Etablissements situés dans les immeubles de grande hauteur ; Principes fondamentaux de conception et d'exploitation d'un établissement pour tenir compte des difficultés rencontrées lors de l'évacuation ; Aménagement d'un établissement nouveau dans les locaux ou bâtiments existants ; Application du règlement aux établissements existants ; Notification des décisions ; Justification des classements de</p>	<p>Titre Ier. — GH : mesures générales communes à toutes les classes d'immeubles de grande hauteur</p> <p>Chapitre Ier. — Dispositions générales : Activités autorisées, Terminologie, Documents, contrôles et vérifications techniques, Vérifications techniques par des organismes agréés</p> <p>Chapitre II. — Construction : Implantation et environnement, Voies</p>	<p>Les bâtiments d'habitation sont classés comme suit du point de vue de la sécurité-incendie :</p> <p>1° Première famille : habitations individuelles isolées ou jumelées à un étage sur rez-de-chaussée, au plus ; ou habitations individuelles à rez-de-chaussée groupées en bande.</p> <p>2° Deuxième famille :</p> <ul style="list-style-type: none"> - habitations individuelles isolées ou jumelées de plus d'un étage sur rez-de- 	

<p>comportement au feu des matériaux et éléments de construction ; Travaux dangereux ; Conformité aux normes. - Essais de laboratoires ;</p> <p>Articles GE pour 1^{er} groupe Visite de réception ; Visites périodiques ; Avis relatif au contrôle de la sécurité ; vérifications techniques, Types de vérifications, Rapports de vérifications, Obligations des techniciens compétents lors des vérifications, rapport de vérifications réglementaires</p> <p>Puis dispositions générales : construction (CO), aménagements intérieurs (AM), désenfumage (DF), chauffage (CH), gaz (GZ), éclairage (EL), ascenseurs (AS), cuisines (GC), Moyens de secours (MS),</p> <p>Puis dispositions spécifiques à chaque type : 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</p> <p>Etablissements installés dans un bâtiment : J Structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées ; L Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple ; M Magasins de vente, centres commerciaux ; N Restaurants et débits de boissons ; O Hôtels et pensions de famille ; P Salles de danse et salles de jeux ; R Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement ; S Bibliothèques, centres de documentation ; T Salles d'expositions ; U Etablissements sanitaires ; V Etablissements de culte ; W Administrations, banques, bureaux ; X Etablissements sportifs couverts ; Y Musées ; Etablissements spéciaux : PA Etablissements de plein air ; CTS Chapiteaux, tentes et structures ; SG Structures gonflables ; PS Parcs de stationnement couverts ; GA Gares ; OA Hôtels-restaurants d'altitude ; EF Etablissements flottants ; REF Refuges de montagne.</p>	<p>d'accès pour les véhicules de lutte contre l'incendie, Isolement du voisinage, volume de protection, Servitude du volume de protection. Structures (Stabilité au feu, Parois en contiguïté avec d'autres constructions, Passerelles de liaisons. Parcs de stationnement intégrés et locaux dangereux situés dans l'immeuble). Façades et couvertures, Généralités relatives aux façades, Comportement au feu des façades, Couvertures. Eléments généraux de construction et aménagements intérieurs (Limitation de la charge calorifique des éléments de construction hors revêtements des parois horizontales et latérales, Dispositions générales relatives aux cages, gaines et conduits, Plafonds, plafonds suspendus, Revêtements de sol et revêtements des parois latérales. Dégagements : (escaliers, circulations horizontales et portes— Surveillance permanente de l'isolement des compartiments Désenfumage). Ascenseurs et monte-charges, Chauffage, ventilation, conditionnement d'air et installations d'appareils de cuisson et de réchauffage destinés à la restauration. Installations électriques et éclairage. Moyens de secours (Système de sécurité incendie, Alerte, Moyens de lutte contre l'incendie, Alimentation des secours en eau, Appareils d'incendie et évacuation de l'eau, Colonnes sèches, Colonnes en charge, Equipements visant à favoriser l'action des pompiers)</p> <p>Chapitre III. — Dispositions concernant les obligations des propriétaires et des occupants (Mandataire et suppléant, Rôle du mandataire et de son suppléant, Entretien des installations, Surveillance, exercices, information des locataires, Limitation de la charge calorifique surfacique, Service de sécurité incendie et d'assistance à personnes, Mise en sécurité des occupants, Interdictions diverses, Précautions à prendre durant certains travaux)</p> <p>Titre II. — Dispositions complémentaires relatives au classement des immeubles et à l'indépendance des volumes situés dans leurs emprises</p> <p>Immeuble de grande hauteur abritant plusieurs classes d'activités Indépendance des volumes situés dans l'emprise d'un immeuble de grande hauteur Mesures visant les locaux et les établissements recevant du public ou autres, non indépendants, situés dans un immeuble de grande hauteur</p> <p>Titre III. — Dispositions particulières aux diverses classes d'immeubles</p>	<p>chaussée ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - habitations individuelles à un étage sur rez-de-chaussée seulement, groupées en bande, lorsque les structures de chaque habitation concourant à la stabilité du bâtiment ne sont pas indépendantes des structures de l'habitation contiguë ; - habitations individuelles de plus d'un étage sur rez-de-chaussée groupées en bande ; - habitations collectives comportant au plus trois étages sur rez-de-chaussée. <p>3° Troisième famille : Habitations dont le plancher bas du logement le plus haut est situé à vingt-huit mètres au plus au-dessus du sol utilement accessible aux engins des services de secours et de lutte contre l'incendie, parmi lesquelles on distingue :</p> <p>Troisième famille A : habitations répondant à l'ensemble des prescriptions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - comporter au plus sept étages au rez-de-chaussée ; - comporter des circulations horizontales telles que la distance entre la porte palière de logement la plus éloignée et l'accès à l'escalier soit au plus égale à sept mètres ; - être implantées de telle sorte qu'au rez-de-chaussée les accès aux escaliers soient atteints par la voie échelles définies à l'article 4 ci-après. <p>Troisième famille B : habitations ne satisfaisant pas à l'une des conditions précédentes.</p> <p>4° Quatrième famille : Habitations dont le plancher bas du logement le plus haut est situé à plus de vingt-huit mètres et à cinquante mètres au plus au-dessus du niveau du sol utilement accessible aux engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie. Pour l'application de l'article 3 ci-avant, les voies d'accès sont définies comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> A. - Voie utilisable par les engins des services de secours et de lutte contre l'incendie (voie engins). B. - Voie utilisable pour la mise en station des échelles (voies échelles). <p>La " voie échelles " est une partie de la " voie engins " .</p> <p>La classification des matériaux et des éléments de construction utilisés pour l'édification des bâtiments d'habitation par rapport au danger d'incendie est précisée par les arrêtés pris en application de l'article R. 121-5 du code de la construction et de l'habitation.</p> <p>stabilité au feu porteurs et, degrés coupe-feu planchers, recoupement vertical, Celliers ou caves, Isolation intérieure limiter la propagation du feu par les façades : Revêtements des façades, Règle dite du " C + D " . Afin de permettre aux occupants, en cas d'incendie, soit de quitter l'immeuble sans secours extérieur, soit de recevoir un tel secours, les dégagements des bâtiments d'habitation doivent répondre aux prescriptions : Caractéristiques des</p>
--	--	--

		cages d'escalier, Circulations horizontales protégées, Circulations horizontales à "l'abri des fumées". CONDUITS ET GAINES : Gains pour colonnes montantes "électricité". Gains et conduits montants de gaz. Conduits et circuits de ventilation. PARCS DE STATIONNEMENT	
--	--	--	--

Modalités d'adaptation

Code de l'urbanisme

Article L123-5 Le règlement et ses documents graphiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, plantations, affouillements ou exhaussements des sols, pour la création de lotissements et l'ouverture des installations classées appartenant aux catégories déterminées dans le plan. Ces travaux ou opérations doivent en outre être compatibles, lorsqu'elles existent, avec les orientations d'aménagement mentionnées à l'article [L. 123-1-4](#) et avec leurs documents graphiques.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre la reconstruction de bâtiments détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe naturelle survenue depuis moins d'un an, lorsque les prescriptions imposées aux constructeurs en vue d'assurer la sécurité des biens et des personnes sont contraires à ces règles.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut également, par décision motivée, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme pour permettre la restauration ou la reconstruction d'immeubles protégés au titre de la législation sur les monuments historiques, lorsque les contraintes architecturales propres à ces immeubles sont contraires à ces règles.

L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, accorder des dérogations à une ou plusieurs règles du plan local d'urbanisme ou du document d'urbanisme en tenant lieu pour autoriser des travaux nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées à un logement existant.

L'autorité compétente recueille l'accord du préfet et du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, lorsqu'ils ne sont pas ceux qui délivrent le permis de construire.

CCH

Classification des matériaux. dérogation possible si pas homologation (R121-1212)

ERP	IGH	Habitations	Code travail
<p>CCH :</p> <p>Article L123-2 : 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.</p> <p>Article L123- 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.</p> <p>Article R*111-19-6 En cas d'impossibilité technique résultant de l'environnement du bâtiment, et notamment des caractéristiques du terrain, de la présence de constructions existantes ou de contraintes liées au classement de la zone de construction, notamment au regard de la réglementation de prévention contre les inondations ou, s'agissant de la création d'un établissement recevant du public ou d'une installation ouverte au public dans une construction existante, en raison de difficultés liées à ses caractéristiques ou à la nature des travaux qui y sont réalisés, le préfet peut accorder des dérogations à celles des dispositions de la présente sous-section qui ne peuvent être respectées.</p> <p>Le représentant de l'Etat dans le département peut également accorder des dérogations aux dispositions de la présente sous-section pour des motifs liés à la conservation du patrimoine architectural en cas de création d'un établissement recevant du public par changement de destination dans un bâtiment ou une partie de bâtiment classé ou inscrit au titre des monuments historiques.</p> <p>La demande de dérogation est soumise à la procédure prévue aux articles R. 111-19-24 et R. 111-19-25</p> <p>Article R*123-12 ...La modification du règlement de</p>	<p>CCH</p> <p>Article R122-6 La construction d'un immeuble de grande hauteur n'est permise qu'à des emplacements situés à 3 km au plus d'un centre principal des services publics de secours et de lutte contre l'incendie.</p> <p>Cependant, le préfet peut autoriser la construction d'un immeuble de grande hauteur à une distance supérieure, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, par un arrêté motivé, compte tenu notamment de la classe de l'immeuble, de la densité d'occupation, des facilités d'accès et de circulation, du type du centre de secours, du service de sécurité propre à l'immeuble et des ressources en eau du secteur.</p>	<p>CCH :</p> <p>L111-4 dérogation par préfet pour surélévation. R111-1-2 application</p> <p>Article R*431-31-du CU Lorsque le projet nécessite une dérogation prévue à l'article L. 111-4-1 du code de la construction et de l'habitation, la demande de dérogation est jointe à la demande de permis de construire. Les règles relatives au contenu de cette demande de dérogation et à son instruction sont définies à l'article R. 111-1-2 du code de la construction et de l'habitation</p> <p>Article L129-1 Lorsque, du fait de la 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.</p> <p>Article L129-6 : Le maire exerce compétences visées au présent chapitre au nom de l'Etat. En cas de carence du maire, le représentant de l'Etat peut se substituer dans les conditions visées à l'article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales.</p> <p>R111-16 Dérogation possible par arrêté conjoint pour occupation temporaire ou saisonnière. Dérogation par préfet aux parties 5, 12, 13, 10</p>	

<p>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.</p> <p>Article R*123-13 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.</p> <p>Des mesures spéciales destinées à assurer la sécurité des voisins peuvent également être imposées.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Article GN 4 (arrêté du 25 juin 80) Procédure d'adaptation des règles de sécurité</p> <p>§ 1. 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>§ 2. Certains établissements recevant du public et présentant des caractéristiques communes, non explicitement cités dans l'article GN1, 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.</p> <p>Article R*123-54 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 1er mars 1974 sont réputés satisfaire aux prescriptions réglementaires.</p> <p>Article R*123-55 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.</p> <p>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.</p>			
--	--	--	--

Rôle des autorités de police administrative			
ERP	IGH	Habitations	Code travail
<p>R*123-27 Le maire assure, en ce qui le concerne, l'exécution des dispositions du présent chapitre (Protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public.).</p> <p>R*123-28 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. 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.</p>			
Maîtres d'ouvrage, maître d'œuvre et exploitants			
<p>L111-12 à L111-22 : Responsabilité des constructeurs d'ouvrage. L111-23 à L111-26 : Contrôle technique: rôle, missions, responsabilité, agrément. L151-1 Le préfet et l'autorité compétente mentionnée aux articles L422-1 à 3, du code de l'urbanisme ou ses délégués, ainsi que les fonctionnaires et les agents commissionnés à cet effet par l'autorité administrative et assermentés, peuvent visiter les constructions en cours, procéder aux vérifications qu'ils jugent utiles et se faire communiquer tous documents techniques se rapportant à la réalisation des bâtiments, en particulier ceux relatifs à l'accessibilité aux personnes handicapées. Ce droit de visite et de communication peut aussi être exercé après l'achèvement des travaux pendant trois ans. L152-1 à 12 sanctions pénales R*111-24 à R*111-28 : Responsabilité des constructeurs d'ouvrage. Déclarations d'ouverture de chantiers antérieures au 1er janvier 1979. Contrôle technique. Agrément des contrôleurs techniques. (R*111-29 à R*111-37) ; Contrôle technique obligatoire. (R111-38 à R*111-42) Protection contre l'incendie - Classification des matériaux. (R121-1 à R121-13) : définition comportement au feu (réaction, résistance) (2) ; classification, critères et arrêté (3,4,5) ; CECMI (6) ; homologation (7 à 13) ; dérogation possible si pas homologation (12) Sécurité des ascenseurs et des portes automatiques de garage. (Articles R125-1 à R125-5) R152-1 à 11 sanctions pénales encourues par constructeurs, propriétaires, exploitants. R123-43 et 44: 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. R123-44 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.</p>			
Contrôleurs techniques			
<p>L111-12 à L111-22 : Responsabilité des constructeurs d'ouvrage. L111-23 à L111-26 : Contrôle technique: rôle, missions, responsabilité, agrément. R*111-24 à R*111-28 : Responsabilité des constructeurs d'ouvrage. Déclarations d'ouverture de chantiers antérieures au 1er janvier 1979. Contrôle technique. Agrément des contrôleurs techniques. (R*111-29 à R*111-37) ; Contrôle technique obligatoire. (R111-38 à R*111-42) Article L111-23 Le contrôleur technique a pour mission de contribuer à la prévention des différents aléas techniques susceptibles d'être rencontrés dans la réalisation des ouvrages. Il intervient à la demande du maître de l'ouvrage et donne son avis à ce dernier sur les problèmes d'ordre technique, dans le cadre du contrat qui le lie à celui-ci. Cet avis porte notamment sur les problèmes qui concernent la solidité de l'ouvrage et la sécurité des personnes. Article L111-24 Le contrôleur technique est soumis, dans les limites de la mission à lui confiée par le maître de l'ouvrage à la présomption de responsabilité édictée par les articles 1792,1792-1 et 1792-2 du code civil, reproduits aux articles L. 111-13 à L. 111-15, qui se prescrit dans les conditions prévues à l'article 1792-4-1 du même code reproduit à l'article L. 111-18. Le contrôleur technique n'est tenu vis-à-vis des constructeurs à supporter la réparation de dommages qu'à concurrence de la part de responsabilité susceptible d'être mise à sa charge dans les limites des missions définies par le contrat le liant au maître d'ouvrage. Article L111-25 En savoir plus sur cet article... L'activité de contrôle technique est soumise à agrément. Elle est incompatible avec l'exercice de toute activité de conception, d'exécution ou d'expertise d'un ouvrage. La décision d'agrément tient compte de la compétence technique et de la moralité professionnelle. Par dérogation à l'alinéa précédent, un ressortissant d'un Etat de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen légalement établi dans un de ces Etats pour y exercer cette activité peut, après vérification de ses qualifications professionnelles, exercer en France une activité de contrôle technique à titre temporaire ou occasionnel. Lorsqu'il effectue pour la première fois une prestation en France, le ressortissant mentionné au second alinéa doit en informer au préalable l'autorité administrative par une déclaration permettant d'apporter la preuve de ses qualifications professionnelles. Si, dans l'Etat où il est légalement établi, ni l'activité de contrôle technique ni la formation y conduisant ne sont réglementées, il doit avoir exercé cette activité pendant au moins deux ans, dans cet Etat au cours des dix années qui précèdent la prestation. Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Article L111-26 Le contrôle technique peut, par décret en Conseil d'Etat, être rendu obligatoire pour certaines constructions qui, en raison de leur nature, de leur importance ou de leur localisation dans des zones d'exposition à des risques naturels ou technologiques, présentent des risques particuliers pour la sécurité des personnes ou dont le fonctionnement est primordial pour la sécurité civile, la défense ou le maintien de l'ordre public. Dans les cas prévus au premier alinéa, le contrôle technique porte également sur le respect des règles relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées. Article R111-38 Sont soumises obligatoirement au contrôle technique prévu à l'article L. 111-23 les opérations de construction ayant pour objet la réalisation : 1° D'établissements recevant du public, au sens de l'article R. 123-2, classés dans les 1re, 2e, 3e et 4e catégories visées à l'article R. 123-19 ; 2° D'immeubles dont le plancher bas du dernier niveau est situé à plus de 28 mètres par rapport au niveau du sol le plus haut utilisable par les engins des services publics de secours et de lutte contre l'incendie ; 3° De bâtiments, autres qu'à usage industriel : Comportant des éléments en porte à faux de portée supérieure à 20 mètres ou des poutres ou arcs de portée supérieure à 40 mètres, ou Comportant, par rapport au sol naturel, des parties enterrées de profondeur supérieure à 15 mètres, ou des fondations de profondeur supérieure à 30 mètres, ou Nécessitant des reprises en sous-oeuvre ou des travaux de soutènement d'ouvrages voisins, sur une hauteur supérieure à 5 mètres ; Article R*111-39 Le contrôle technique obligatoire porte sur la 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.</p>			

A la demande du maître de l'ouvrage ou de son mandataire, le contrôle technique peut, en outre, porter sur tous autres éléments de la construction dont la réalisation est susceptible de présenter des aléas techniques particuliers contre lesquels le maître de l'ouvrage estime utile de se prémunir.

Article R*111-40 Au cours de la phase de conception, le contrôleur technique procède à l'examen critique de l'ensemble des dispositions techniques du projet. Pendant la période d'exécution des travaux, il s'assure notamment que les vérifications techniques qui incombent à chacun des constructeurs énumérés à l'[article 1792-1 \(1°\) du code civil](#) s'effectuent de manière satisfaisante.

Article R*111-41 Si le maître de l'ouvrage ou son mandataire fait appel à plusieurs contrôleurs techniques, il désigne l'un d'eux pour coordonner l'ensemble des missions de contrôle.

Article R*111-42 Sera puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe le maître de l'ouvrage ou son mandataire qui aura entrepris ou poursuivi des travaux sans avoir fait procéder au contrôle technique dans le cas où celui-ci est obligatoire.

En cas de récidive, la peine d'amende sera celle prévue pour les contraventions de 5e classe en récidive.

Services instructeurs

Lorsque la commune comprend moins de 10 000 habitants ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale compétent groupe des communes dont la population totale est inférieure à 20 000 habitants, le maire ou le président de l'établissement public compétent peut disposer gratuitement des services déconcentrés de l'Etat pour l'étude technique de celles des demandes de permis ou des déclarations préalables qui lui paraissent justifier l'assistance technique de ces services. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation avec le maire ou le président de l'établissement public qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie. En outre, une assistance juridique et technique ponctuelle peut être gratuitement apportée par les services déconcentrés de l'Etat, pour l'instruction des demandes de permis, à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents.

Commissions de sécurité Rôle Etudes Visites

ERP	IGH	Habitations	Code travail
<p>Décret du 8 mars 1995. Circulaire du 22 juin 1995</p> <p>Article 1 : Dans chaque département, une commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est instituée par arrêté préfectoral. Le préfet peut en outre créer :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des sous-commissions spécialisées (par exemple "ERP IGH", ou accessibilité"...) - des commissions d'arrondissement ; - des commissions communales ou intercommunales. <p>Article 2 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.</p> <p>Ces avis ne lient par l'autorité de police sauf dans le cas où des dispositions réglementaires prévoient un avis conforme (permis de construire et dérogation). Elle examine notamment; La " sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, l'accessibilité aux personnes handicapées, les dérogations aux règles de prévention d'incendie et d'évacuation des lieux de travail visées à l'article R. 235-4-17 du code du travail.</p> <p>Article 4 La commission de sécurité n'a pas compétence en matière de solidité. Elle ne peut rendre un avis dans ces 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.</p> <p>Article 5 Le préfet préside la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité. Il peut se faire représenter par un autre membre du corps préfectoral ou par le directeur des services du cabinet. Le secrétariat de la commission est assuré par le service interministériel de défense et de protection civile.</p> <p>Article 7 La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité ne délibère valablement que si les trois conditions suivantes sont réunies :</p> <ul style="list-style-type: none"> - présence des membres concernés par l'ordre du jour, mentionnés à l'article 6 (1°, a et b) ; - présence de la moitié au moins des membres prévus à l'article 6 (1°, a et b) - présence du maire de la commune concernée ou de l'adjoint désigné par lui. <p>Article 10 Le préfet peut, après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité, créer au sein de celle-ci :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 ; - une sous-commission départementale pour l'accessibilité aux personnes handicapées ; <p>Les avis de ces sous-commissions ont valeur d'avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.</p> <p>Article 12 En cas d'absence des représentants des services de l'Etat ou des fonctionnaires territoriaux membres des sous-</p>		<p>Article L129-1 Lorsque, du fait de la 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</p> <p>En cas d'urgence ou de menace grave et imminente, le maire ordonne préalablement les mesures provisoires indispensables pour écarter ce danger, dans les conditions prévues à l'article L. 129-3.</p> <p>Article L129-2 Lorsque les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai fixé, le maire met en demeure le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires d'y procéder dans un délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à un mois.</p> <p>A défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti, le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution.</p> <p>Si l'inexécution de travaux prescrits portant sur les parties communes d'un immeuble en copropriété résulte de la défaillance de certains copropriétaires, la commune peut se substituer à ceux-ci pour les sommes exigibles à la date votée par l'assemblée générale des copropriétaires. Elle est alors subrogée dans les droits et actions du syndicat à concurrence des sommes par elle versées.</p> <p>Article L129-3 En cas d'urgence ou de menace grave et imminente, le maire, après en avoir informé les personnes</p>	

<p>commissions ou de leurs suppléants, du maire de la commune concernée ou de l'adjoint désigné par lui, ou, faute de leur avis écrit motivé, la sous-commission ne peut délibérer.</p> <p>Article 13 et 14 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.</p> <p>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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le chef de service interministériel de défense et de protection civile ; - le directeur départemental de la sécurité publique ou le commandant du groupement de gendarmerie départemental selon les zones de compétence ; - 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. <p>2. Sont membres avec voix délibérative en fonction des affaires traitées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. <p>Le secrétariat de la sous-commission est assuré par le directeur départemental de services d'incendie et de secours.</p> <p>Article 24, 25, 26 La commission d'arrondissement est présidée par le sous-préfet. En cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier, la présidence est assurée par un autre membre du corps préfectoral, le directeur des services du cabinet, le secrétaire général ou le secrétaire en chef de la sous-préfecture ou par un fonctionnaire du cadre national des préfetures de catégorie A ou B, désigné par un arrêté préfectoral.</p> <p>Membres: police ou gendarmerie, sapeur-pompier, un agent DDT, maire commune concernée ou adjoint</p> <p>En cas d'absence de l'un des membres, la commission d'arrondissement ne peut émettre d'avis.</p> <p>Article 28 , 29, 30 Conformément aux dispositions des articles R. 123-38 et R. 111-19-16 du code de la construction et de l'habitation, le préfet peut, en cas de besoin, créer des commissions communales et intercommunales pour la sécurité contre l'incendie et les risques de panique dans les établissements recevant du public et des commissions communales ou intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées.</p> <p>La commission communale de sécurité est présidée par le maire ou l'adjoint désigné par lui. membres: police ou gendarmerie; agent DDT ou commune; sapeur-pompier. En cas d'absence de l'un des membres, la commission communale ne peut émettre d'avis.</p> <p>Article 31 La commission intercommunale de sécurité est présidée par le président de l'établissement public de coopération intercommunale.</p> <p>Membres et quorum idem</p> <p>Le maître d'ouvrage, l'exploitant, l'organisateur, le fonctionnaire ou l'agent spécialement désigné, conformément aux dispositions de l'article R. 123-16 du code de la construction et de l'habitation, est tenu d'assister aux visites de sécurité. Il est entendu à la demande de la commission ou sur sa demande. Il n'assiste pas aux délibérations de la commission.</p> <p>Article 38 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. 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. Les avis écrits motivés, favorables ou défavorables, prévus à l'article 12 sont pris en compte lors de ce vote.</p> <p>Article 40 Dans le cadre de leur mission d'étude, de contrôle et d'information prévue à l'article R. 123-35 du code de la construction et de l'habitation, les commissions peuvent</p>	<p>visées au deuxième alinéa de l'article L. 129-1, selon les modalités prévues à cet article, demande à la juridiction administrative de désigner un expert chargé d'examiner l'état des équipements communs dans un délai de vingt-quatre heures suivant sa désignation.</p> <p>Si le rapport de l'expert constate l'urgence ou la menace grave et imminente, le maire ordonne les mesures provisoires permettant de garantir la sécurité des occupants et, si nécessaire, l'évacuation de l'immeuble.</p> <p>Dans le cas où ces mesures provisoires ne sont pas exécutées dans le délai imparti par l'arrêté, le maire peut les faire exécuter d'office et aux frais des propriétaires et des titulaires de droits réels immobiliers concernés.</p> <p>Si les mesures exécutées n'ont pas permis de mettre fin aux risques sérieux pour la sécurité des occupants ou de rétablir leurs conditions d'habitation, le maire poursuit la procédure dans les conditions prévues à l'article L. 129-2.</p> <p>Article L129-4 Lorsque la commune se substitue aux propriétaires défaillants et fait usage des pouvoirs d'exécution d'office qui lui sont reconnus, elle agit en lieu et place des propriétaires, pour leur compte et à leurs frais.</p> <p>Les frais de toute nature, résultant de l'exécution d'office ou de la substitution d'office aux propriétaires ou copropriétaires défaillants, sont avancés par la commune et recouverts comme en matière de contributions directes. Si l'immeuble relève du statut de la copropriété, le titre de recouvrement est adressé à chaque copropriétaire pour la fraction de créance dont il est redevable.</p> <p>Les créances qui n'ont pu être recouvertes par la commune sont mises à la charge de l'Etat ou, par subrogation de celui-ci dans ses droits et obligations, d'une personne publique s'y substituant.</p> <p>Article L129-4-1 Lorsque, dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, sont entreposées des matières explosives ou inflammables, soit en infraction avec les règles de sécurité qui lui sont applicables, soit dans des conditions de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants, le maire peut mettre en demeure, par arrêté motivé, la personne responsable de la gestion ou de</p>
---	---

<p>proposer à l'autorité de police la réalisation de prescriptions.</p> <p>Article 41 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.</p> <p>Article 42 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.</p> <p>Article 43 La saisine par le maire de la commission de sécurité en vue de l'ouverture d'un établissement recevant du public ou d'un immeuble de grande hauteur doit être effectuée au minimum un mois avant la date d'ouverture prévue.</p> <p>Article 44 Le président de chaque commission d'arrondissement, intercommunale ou communale tient informée la sous-commission départementale de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur de la liste des établissements et des visites effectuées.</p> <p>Le président de la commission d'arrondissement, intercommunale ou communale présente un rapport d'activité à la sous-commission départementale au moins une fois par an.</p> <p>Article 49 Le préfet peut créer un groupe de visite pour chaque commission. Le groupe établit un rapport à l'issue de chaque visite. Ce rapport est conclu par une proposition d'avis, il est signé de tous les membres présents en faisant apparaître la position de chacun. Ce document permet aux commissions mentionnées au présent article de délibérer. Les groupes de visite ont la même composition que les commissions (sauf les membres à voix consultatives et les représentants du préfet)</p>		<p>la jouissance du local de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux règles de sécurité applicables ou pour mettre fin au danger dans un délai qu'il fixe. Faute d'exécution par la personne qui y est tenue, le maire y procède d'office aux frais de celle-ci ; il peut, si nécessaire, interdire l'accès du local jusqu'à la réalisation des mesures.</p> <p>Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté pris en application du premier alinéa est puni de 3 750 euros d'amende.</p> <p>Article L129-6 Le maire exerce les compétences visées au présent chapitre au nom de l'Etat. En cas de carence du maire, le représentant de l'Etat peut se substituer dans les conditions visées au 1° de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales</p>	
<p>Procédure et chronologie des intervenants</p>		<p>L'exploitant adresse à la mairie, en 3 exemplaires, l'ensemble des pièces nécessaires à l'étude de son dossier: engagement sur la solidité, notice descriptive qui précise les matériaux utilisés pour le gros œuvre, les toitures, la décoration, les aménagements intérieurs; des plans indiquant la longueur de tous les passages affectés à la circulation du public (dégagements, escaliers, sorties...); chaufferie, éclairage, production d'électricité, moyens de secours...Pour tout établissement des 4 premières catégories, il fait appel à un organisme agréé.</p> <p>La commune, l'EPCI, ou la DDT saisit la Commission de sécurité (secrétariat) qui doit statuer dans un délai de deux mois. La commission étudie, visite, rend ses conclusions, visite d'ouverture, arrêté d'ouverture. Ouverture au public.</p> <p>Chronologie détaillée:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Désignation maîtrise d'œuvre par maître d'ouvrage 2. Phase d'APS et d'APD: désignation organismes agréés par maître d'ouvrage, élaboration du dossier notice de sécurité et plans. Dépôt de ce dossier par maître d'ouvrage (art GE2§1). 3. Phase de DCE (dossier de consultation des entreprises): avis de la CS et prescriptions sur dossier. Rapport préalable de l'organisme agréé. 4. phase consultation / PRO: Désignation des entreprises par maître d'ouvrage. Elaboration du dossier de détail avec entreprises (électricité, gaz, chauffage). Dépôt du dossier par maître d'ouvrage (art GE2§2). 5.Phase exécution chantier: Avis de la CS sur dossier de détail. Opérations préalables à la réception. Rapport de Vérification Réglementaire Après Travaux de l'organisme agréé. Visite CS pour ouverture. 	

ANNEXE 4 : TYPES ET CATEGORIES D'ERP

Les différents types d'ERP

Etablissements installés dans un bâtiment :

J Structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées
L Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple
M Magasins de vente, centres commerciaux
N Restaurants et débits de boissons
O Hôtels et pensions de famille
P Salles de danse et salles de jeux
R Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement
S Bibliothèques, centres de documentation
T Salles d'expositions
U Etablissements sanitaires
V Etablissements de culte
W Administrations, banques, bureaux
X Etablissements sportifs couverts
Y Musées

Etablissements spéciaux :

PA Etablissements de plein air
CTS Chapiteaux, tentes et structures
SG Structures gonflables
PS Parcs de stationnement couverts
GA Gares
OA Hôtels-restaurants d'altitude
EF Etablissements flottants
REF Refuges de montagne.

Les catégories d'ERP

1^{ère} catégorie : au-dessus de 1500 personnes
2^{ème} catégorie : de 701 à 1500 personnes
3^{ème} catégorie : de 301 à 700 personnes
4^{ème} catégorie : 300 personnes et au-dessous, à l'exception des établissements compris dans la
5^{ème} catégorie
5^{ème} catégorie : établissements faisant l'objet de l'article R. 123-14 dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre minimum fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'exploitation.

ANNEXE 5 : ÉVALUATION DU REGLEMENT DE SECURITE

Évaluation du règlement incendie

Le règlement prescrit des dispositions techniques par ouvrage ou équipement au regard d'objectifs de sécurité.

Ces objectifs sont énoncés par le code de la construction et de l'habitation (article R 213-4 à 11 donnés en fin de document). Ils sont repris pour partie seulement dans le Livre II Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories

Les domaines réglementés	Les objectifs des mesures de prévention et de sauvegarde Les dispositions du code de la construction et de l'habitation sont reportées en italique	Article du règlement	CCH
--------------------------	--	----------------------	-----

Livre II Dispositions applicables aux établissements de quatre premières catégories

Chapitre II Construction

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>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.</i> • <i>Ils doivent avoir une ou plusieurs façades en bordure de voies ou d'espaces libres permettant l'évacuation du public, l'accès et la mise en service des moyens de secours et de lutte contre l'incendie.</i> 		R*123-4
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>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.</i> 		R*123-5
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>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.</i> 		R*123-6
L'organisation spatiale et la desserte des bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> • Permettre <ul style="list-style-type: none"> ◦ l'évacuation rapide et en bon ordre de la totalité de personnes, ou leur évacuation différée si nécessaire ; ◦ l'intervention des secours ; 	CO 1	R*123-4 R*123-6

Évaluation du règlement incendie

	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter la propagation de l'incendie ; 		
L'isolement vis-à-vis de bâtiments ou des locaux occupés par des tiers	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter qu'un incendie puisse se propager rapidement dans un autre bâtiment ou un autre local ; 	CO 6	R*123-6
Le dimensionnement des structures : <ul style="list-style-type: none"> • Stabilité à froid ; • Résistance au feu ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la stabilité des structures sous l'effet des charges d'exploitation normalement prévisibles en raison de l'utilisation des locaux et du type d'établissement en application de la norme NF P 06.001 • Quid des charges climatiques et des Eurocodes ? 	CO 11	
	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer la stabilité de l'édifice et éviter une propagation rapide du feu en cas d'incendie pendant le temps nécessaire à l'alarme et à l'évacuation des occupants de l'établissement et des locaux tiers éventuels situés dans le même bâtiment 	CO 11	R*123-5 R*123-6
Le comportement au feu des couvertures	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter les effets du feu provenant d'un autre bâtiment 	CO 16	R*123-5
Le comportement au feu des façades	<ul style="list-style-type: none"> • Empêcher la propagation du feu par les façades 	CO 19	R*123-5
La distribution intérieure et le compartimentage	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter la propagation du feu et des fumées à travers la construction 	CO 23	R*123-6
Les passages de conduits à travers des parois horizontales ou verticales	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter les risques de propagation à travers les parois 	CO 34	R*123-5
La géométrie et la conception des dégagements	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Les sorties, les éventuels espaces d'attente sécurisés et les dégagements intérieurs qui y conduisent doivent être aménagés et répartis de telle façon qu'ils permettent l'évacuation ou la mise à l'abri préalable rapide et sûre des personnes. Leur nombre et leur largeur doivent être proportionnés au nombre de personnes appelées à les utiliser.</i> 		R*123-7
La répartition des sorties réglementaires de l'établissement, des niveaux, des secteurs, des compartiments et des locaux doivent	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer l'évacuation rapide des occupants et éviter que plusieurs sorties soient soumises en même temps aux effets du sinistre ; • <i>Tout établissement doit disposer de deux sorties au moins.</i> 	CO 43	R*123-7
La répartition des escaliers	<ul style="list-style-type: none"> • Desservir rapidement toutes les parties et diriger rapidement les 	CO 49	R*123-7

Évaluation du règlement incendie

réglementaires	occupants vers les sorties sur l'extérieur ;		
Chapitre III Aménagements intérieurs, décoration et mobilier			
La réaction au feu des parois intérieures finies (parois y compris leurs finitions), de l'agencement, du gros mobilier et de la décoration d'un local ou d'un dégagement accessible au public doit	<ul style="list-style-type: none"> Éviter le développement rapide d'un incendie pendant le temps nécessaire à l'évacuation des occupants 	AM 1	R*123-5 R*123-6
Chapitre IV Désenfumage			
Caractéristiques du dispositif d'extraction des fumées et des gaz de combustion en début d'incendie.	<ul style="list-style-type: none"> Maintenir praticables les cheminements destinés à l'évacuation du public Limiter la propagation de l'incendie et faciliter l'intervention des secours. 	DF 1	R*123-7
Chapitre V Chauffage, ventilation, réfrigération, climatisation, conditionnement d'air et installation d'eau chaude sanitaire			
Caractéristiques des installations situées dans les locaux accessibles ou non au public	<ul style="list-style-type: none"> Les installations doivent présenter des garanties de sécurité et de bon fonctionnement Éviter les risques d'éclosion, de développement et de propagation de l'incendie ainsi que les risques d'explosion 	CH 1	R*123-10
Chapitre VI Installations aux gaz combustibles et aux hydrocarbures liquéfiés			
	Les installations doivent présenter des garanties de sécurité et de bon fonctionnement		R*123-10
Chapitre VII Installations électriques			
Caractéristiques des installations	<ul style="list-style-type: none"> Les installations doivent présenter des garanties de sécurité et de bon fonctionnement Éviter les risques d'éclosion, de développement et de propagation d'un incendie ; Assurer le bon fonctionnement des installations de sécurité lors d'un incendie ; 	EL1	R*123-10

Évaluation du règlement incendie

Chapitre VIII Éclairage

Caractéristiques des installations	<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'éclairage de l'établissement lorsqu'il est nécessaire doit être électrique.</i> • <i>Un éclairage de sécurité doit être prévu dans tous les cas.</i> • Assurer une circulation facile ; • Contribuer à l'évacuation sûre et facile du public ; • Permettre d'effectuer les manœuvres intéressant la sécurité ; 	EC 1	R*123-8
------------------------------------	---	------	---------

Chapitre IX Ascenseurs, escaliers mécaniques et trottoirs roulants

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Les installations doivent présenter des garanties de sécurité et de bon fonctionnement</i> 		R*123-10
--	---	--	----------

Chapitre X Installations de cuisson destinés à la restauration

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Les installations doivent présenter des garanties de sécurité et de bon fonctionnement</i> 		R*123-10
--	---	--	----------

Chapitre XI Moyens de secours contre l'incendie

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>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.</i> • <i>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.</i> 		R*123-11
--	--	--	----------

	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le stockage, la distribution et l'emploi de produits explosifs ou toxiques, de tous liquides particulièrement inflammables et de liquides inflammables soumis à autorisation ou à enregistrement en application des articles L. 512-1 ou L. 512-7 du code de l'environnement sont interdits dans les locaux et dégagements accessibles au public, sauf dispositions contraires précisées dans le règlement de sécurité.</i> 		R*123-9
--	--	--	---------

Évaluation du règlement incendie

Articles réglementaires du Code de la construction et de l'habitation

Chapitre III : Protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public.

Article R*123-1

Le présent chapitre fixe les dispositions destinées à assurer la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

Section 1 : Définition et application des règles de sécurité.

Article R*123-2

Pour l'application du présent chapitre, 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.

Article R*123-3

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.

Article R*123-4

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. Ils doivent avoir une ou plusieurs façades en bordure de voies ou d'espaces libres permettant l'évacuation du public, l'accès et la mise en service des moyens de secours et de lutte contre l'incendie.

Article R*123-5

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.

Article R*123-6

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.

Article R*123-7

Les sorties, les éventuels espaces d'attente sécurisés et les dégagements intérieurs qui y conduisent doivent être aménagés et répartis de telle façon qu'ils permettent l'évacuation ou la mise à l'abri préalable rapide et sûre des personnes. Leur nombre et leur largeur doivent être proportionnés au nombre de personnes appelées à les

Évaluation du règlement incendie

utiliser.

Tout établissement doit disposer de deux sorties au moins.

Article R*123-8

L'éclairage de l'établissement lorsqu'il est nécessaire doit être électrique. Un éclairage de sécurité doit être prévu dans tous les cas.

Article R*123-9

Le stockage, la distribution et l'emploi de produits explosifs ou toxiques, de tous liquides particulièrement inflammables et de liquides inflammables soumis à autorisation ou à enregistrement en application des articles L. 512-1 ou L. 512-7 du code de l'environnement sont interdits dans les locaux et dégagements accessibles au public, sauf dispositions contraires précisées dans le règlement de sécurité.

Article R*123-10

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.

Article R*123-11

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.

Article R*123-12

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 définies au présent chapitre. Il indique notamment les conditions dans lesquelles il doit être procédé à l'essai des matériaux, à l'entretien et à la vérification des installations, à l'emploi et à la surveillance des personnes, à l'exécution des travaux.

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 exploitants ou à certains de ceux-ci seulement.

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.

Article R*123-13

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

Évaluation du règlement incendie

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.

Article R*123-14

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.

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.

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.

Article R*123-15

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.

Tous les projets de construction sont soumis à l'avis de la commission de sécurité compétente. 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. Les projets définitifs particuliers à un établissement déterminé sont alors examinés par la commission de sécurité compétente qui prend acte de l'autorisation préalablement intervenue en ce qui concerne les procédés en question et constate la conformité avec le projet de base.

ANNEXE 6 : ANALYSE DE L'EVOLUTION DU REGLEMENT DE SECURITE DE 1980 A NOS JOURS : TABLEAU DETAILLE

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Organisation du règlement de sécurité en livres, titres, chapitres et sections		Articles du règlement au 1er mars 2014		Nb d'articles supplémentaires		Ecart en%	Intitulés
Livre 1er		14		2		17%	Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public
Chapitre unique 25-juin-80		14		2		17%	
	Section 1	GN	1 à 3	3	0		Classement des établissements
	Section 2	GN	4 à 10	7	0		Adaptations des règles de sécurité et cas particulier d'application du règlement
	Section 3	GN	11 à 12	2	0		Contrôle des établissements
	Section 4	GN	13	1	1		Travaux
	Section 5	GN	14	1	1		Normalisation
Livre II		791					Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories
Titre 1er 25-juin-80		320		41		15%	Dispositions générales
Chapitre 1er		9		3		50%	Généralités
		GE	1	1	0		
	Section 1	GE	2 à 5	4	0		Contrôle des établissements
	Section 2	GE	6	1	0		Vérifications techniques
	Sous-section 1	GE	7 à 8	2	2		Vérifications techniques assurées pr des organismes techniques agréés par le ministère de l'intérieur
	Sous-section 2	GE	10	1	1		Vérifications techniques pouvant être assurées par des techniciens compétents
Chapitre II		61		5		9%	Construction
	Section 1	CO	1 à 5	5	0		Conception et desserte des bâtiments
	Section 2	CO	6 à 10	5	0		Isolement par rapport aux tiers
	Section 3	CO	11 à 15	5	0		Résistance au feu des structures
	Section 4	CO	16 à 18	3	0		Couvertures
	Section 5	CO	19 à 22	4	0		Façades
	Section 6	CO	23 à 26	4	0		Distribution intérieure et compartimentage

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP

Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014

Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 7	CO	27 à 29	3	0	Locaux accessibles au public, locu à risques particuliers	
Section 8	CO	30 à 33	4	0	Conduites et gaines	
Section 9					Dégagements	
Sous-section 1	CO	34 à 42	9	0	Dispositions générales	
Sous-section 2	CO	43 à 48	6	0	Sorties	
Sous-section 3	CO	49 à 56	8	0	Escaliers	
Sous-section 4	CO	57 à 59	3	3	Espaces d'attente sécurisés	
Section 10	CO	60 à 61	2	2	Tribunes et gradins non démontables	
Chapitre III			20	2	11%	Aménagements intérieurs, décoration et mobilier
	AM	1	1	0		
Section 1	AM	2 à 8	7	0	Produits et matériaux de parois	
Section 2	AM	9 à 10	2	0	Eléments de décoration	
Section 3	AM	11 à 14	4	0	Tentures, portières, rideaux, voilages cloisons coulissantes ou repliables	
Section 4	AM	15 à 18	4	0	Gros mobilier, agencement principal, planchers lgers surélevés	
Section 5	AM	19 à 20	2	2	Eléments à vocation décorative	
Chapitre IV			10	2	25%	Désenfumage
	DF	1 à 10	10	2		
Chapitre V			51	8	19%	Chauffage, ventilation, réfrigération, climatisation, conditionnement d'air et installation d'eau chaude sanitaire
Section 1	CH	1 à 4	4	0	Généralités	
Section 2	CH	5 à 12-1	8	0	Implantation des appareils de production de chaleur	
Section 3	CH	13 à 17	5	0	Stockage des combustibles	
Section 4			0	-5	Distribution en phase liquide de butane ou de propane (Abrogé)	
Section 5	CH	23 à 25	3	0	Chauffage à eau chaude, à vapeur et à air chaud	
Section 6	CH	26 à 27	2	0	Eau chaude sanitaire	
Section 7	CH	28	1	0	Traitement d'air et ventilation	

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Sous-section 1	CH	29 et 32 à 40	10	10	Ventilation et confort	
Sous-section 2	CH	41 à 43	3	3	Ventilation mécanique contrôlée	
Section 8	CH	44 à 56	13	0	Appareils indépendants de production-émission de chaleur	
Section 9	CH	57 à 58	2	0	Entretien et vérification	
Chapitre VI			27	-1	-4%	Installations aux gaz combustibles et aux hydrocarbures liquéfiés
Section 1	GZ	1 à 3	3	0	Généralités	
Section 2	GZ	4 à 8	3	-1	Stockage d'hydrocarbures liquéfiés (butane e propane commerciaux)	
Section 3	GZ	10 à 11	2	0	Dispositifs de détente et de comptage	
Section 4	GZ	12 à 19	8	0	Conduite, organes de coupure et de détente	
Section 5	GZ	20 à 25	6	0	Aération et ventilation des locaux, évacuation de produits de combustion	
Section 6	GZ	26	1	0	Appareils d'utilisation	
Section 7	GZ	27 à 30	4	0	Conformité, enretien et vérification des installations de gaz	
Chapitre VII			23	5	28%	Installations électriques
Section 1	EL	1 à 4	4	1	Généralités	
Section 2	EL	5 à 11	7	3	Règles d'installation Locaux et dégagements accessibles au public (Initial)	
Section 3	EL	12 à 17	6	1	Installations de sécurité Locaux non accessibles au public (initial)	
Section 4	EL	18 à 19	2	0	Maintenance, exploitation et vérifications	
Section 5	EL	20 à 23	4	0	Installations temporaires	
Chapitre VIII			15	-6	-20%	Eclairage
Section 1	EC	1 à 5	5	0	Généralités	
Section 2	EC	6	1	0	Eclairage normal	
Section 3	EC	7 à 15	9	-6	Eclairage de sécurité	
Chapitre IX			11	0	0%	Ascenseurs, escaliers mécaniques et trottoirs roulants
Section 1	AS	1 à 3	3	0	Ascenseurs	
Section 2	AS	4 à 5	2	0	Dispositions particulières concernant les ascenseurs destinés à l'évacuation des handicapés physiques	

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 3	AS	6 à 7	2	0	Escaliers mécaniques et rottoirs roulants	
Section 4	AS	8 à 11	4	0	Entretien et vérification	
Chapitre X			22	4	22%	Installations d'appareils de cuisson destinés à la restauration
	GC	1	1	0	Domaine d'application (initial)	
Section 1	GC	2 à 8	7	-3	Dispositions générale	
Section 2	GC	9 à 14	0	3	Grandes cuisines	
Section 4	GC	15 à 17	3	3	Ilots de cuisson installés dans les salles de restauration	
Section 5	GC	18	1	1	Modules ou conteneurs spécialisés	
Section 6	GC	19 à 20	2	0	Appareils installés dans les locaux accessibles ou non au public	
Section 7	GC	21 à 22	2	0	Entretien et vérification	
Chapitre XI			71	19	37%	Moyens de secours contre l'incendie
Section 1	MS	1 à 3	3	0	Généralités	
Section 2	MS	4	1	0	Moyens d'extinction	
Sous-section 1	MS	5 à 7	3	0	Bouches et poteaux d'incendie privés et points d'eau	
Sous-section 2	MS	8 à 13	6	0	Branchements et canalisations	
Sous-section 3	MS	14 à 17	4	0	Robinets d'incendie armés	
Sous-section 4	MS	18 à 21	4	0	Colonnes sèches	
Sous-section 5	MS	22 à 24	3	0	Colonnes en charge (dites colonnes humides)	
Sous-section 6	MS	25 et 28 à 30	4	-2	Installations d'extinction automatique ou à commande manuelle	
Sous-section 7	MS	31 à 34	4	0	Déversoirs ponctuels	
Sous-section 8	MS	35 à 37	3	0	Eléments de construction irrigués	
Sous-section 9	MS	38 à 40	3	0	Appareils mobiles et moyens divers	
Section 3	MS	41 à 44	4	0	Dispositifs visant à faciliter l'action des sapeurs pompiers	
Section 4	MS	45 à 52	8	0	Service de sécurité incendie	
Section 5	MS	53 à 55	3	3	Système de sécurité incendie (SSI)	
Sous-section 1	MS	56 à 58	3	3	Système de détection incendie	

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Sous-section 2	MS	59 à 60	2	2	Système de mise en sécurité incendie (SMSI)
Sous-section 3	MS	61 à 67	7	7	Système d'alarme
Sous-section 4	MS	68 à 69	2	2	Entretien et consignes d'exploitation (SSI)
Section 6	MS	70 à 71	2	2	Système d'alerte
Section 7	MS	72 à 73	2	2	Entretien, vérifications et contrôles [SMSI, alarme et alerte]
Titre II			471		Dispositions particulières
Chapitre 1er		12-déc-84		75	Etablissements du type L. Salles à usage d'audition, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiples
Sous-chapitre 1er				17	Mesures applicables à tous les établissements
Section 1	L	1 à 5	5		Généralités
Section 2	L	6 à 9	4		Construction
Section 3	L	10 à 11	2		Dégagements
Section 4	L	12	1		Chauffage et ventilation
Section 5	L	13	1		Installations électriques
Section 6	L	14 à 17	4		Moyens de secours
Sous-chapitre II				18	Mesures applicables aux salles
Section 1	L	18 à 19	2		Généralités
Section 2	L	20 à 25	6		Dégagements
Section 3	L	26 à 29	4		Aménagements
Section 4	L	30	1		Désenfumage
Section 5	L	31	1		Chauffage gaz
Section 6	L	32 à 34	3		Eclairage
Section 7	L	35	1		Moyens de secours
Sous-chapitre III				13	Mesures applicables aux installations de projection et aux équipements techniques de régie
Section 1	L	36 à 38	3		Généralités
Section 2	L	39 à 44	6		Installations en régie ou local de projection

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP

Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014

Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

	Section 3	L	45 à 48	4		Installations dans la salle	
Sous-chapitre IV				21		Mesures applicables aux espaces scéniques	
	Section 1	L	49 à 58	10		Généralités	
	Section 2	L	59 à 71	3		Espace scénique isolable de la salle	
	Section 3	L	72 à 75	4		Espaces scéniques intégrés à la salle	
	Section 4	L	76 à 79	4		Espace scénique adossé fixe	
Sous-chapitre V				6		Mesures applicable aux locaux annexes	
	Section 1	L	80	1		Généralités	
	Section 2	L	81	1		Construction	
	Section 3	L	82	1		Chauffage - Ventilation	
	Section 4	L	83	1		Installations électriques	
	Section 5	L	84	1		Eclairage	
	Section 6	L	85	1		Moyens de secours	
Chapitre II	22-déc-81			58	-1	-2%	Etablissements du type "M" Magasins de vente, centres commerciaux
	Section 1	M	1 à 2	2	0	Généralités	
	Section 2	M	3 à 7	5	0	Construction, isolement, distribution	
	Section 3	M	8 à 14	7	0	Dégaements	
	Section 4	M	15 à 17	3	0	Aménagements intérieurs	
	Section 5	M	18 à 19	3	0	Désenfumage	
	Section 6	M	20 à 22	3	0	Chauffage et ventilation	
	Section 7					Installations électriques	
	Sous-section 1	M		0	-1	Eclairage normal	
	Sous-section 2	M	24	1	0	Eclairage de sécurité	
	Section 8	M	25 à 30 et 32 à 33	0	-4	Moyens de secours dans les locaux et les dégagements accessibles au public	

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP

Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014

Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 9	M	34 à 37	4	4	Dispositions spéciales à certaines présentations ou manifestations	
Section 10	M	38 à 43	6	0	Dispositions spéciales aux articles et produits dangereux	
Section 11	M	44	1	0	Consignes particulières	
Section 12	M	45 à 58	14	0	Mesures particulières aux locaux non accessibles au public	
Chapitre III		21-juin-82	18		Etablissements du type "N" Restaurants et débits de boissons	
Section 1	N	1 à 2	2		Généralités	
Section 2	N	3 à 5	3		Construction	
Section 3	N	6 à 8	3		Dégagements	
Section 4	N	9	1		Désenfumage	
Section 5	N	11	1		Installations spécifiques	
Section 7	N	12	1		Eclairage	
Section 8	N	14 à 15	2		Appareils de cuisson et de remise en température	
Section 9	N	16 à 20	5		Moyens de secours et consignes	
Chapitre IV		21-juin-82	24	1	4%	Etablissements du type O - Hôtels et autres établissements d'hébergement
Section 1	O	1 à 2	2	0	Généralités	
Section 2	O	3 à 5	3	0	Construction	
Section 3	O	6 à 9	4	0	Dégagements	
Section 4	O	10	1	0	Aménagements	
Section 5	O	11	1	-1	Désenfumage	
Section 6	O	12	1	0	Chauffage	
Section 7	O	13	1	0	Installations au gaz	
Section 8	O	14 à 15	2	0	Eclairage	
Section 9	O	16	1	0	Appareils de cuisson	
Section 10	O	17 à 21	5	-1	Moyens de secours et consignes	
Section 11	O	22 à 24	3	3	Une Annexe "Consignes à tenir en cas d'incendie" (initial) Etablissement existants reclassés "établissements recevant du public" + Annexes I et II à l'article 24	

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Chapitre V	07-juil-83		25	Etablissements du type P - Salles de dans et salles de jeux
Section 1	P	1 à 3	4	Généralités
Section 2	P	4 à 6	3	Construction
Section 3	P	7 à 11	5	Dégagements
Section 4	P	12 à 13	2	Aménagements
Section 5	P	14	1	Désenfumage
Section 6	P	15	1	Chauffage
Section 7	P	16	1	Installations électriques
Section 8	P	17 à 19	3	Eclairage
Section 9	P	20 à 24	5	Moyens de secours
Chapitre VI	04-juin-82		29	Etablissement du type R, Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs, sans hébergement
Section 1	R	1 à 5	5	Généralités
Section 2	R	6 à 12	7	Construction
Section 3	R	13 à 16	4	Dégagements
Section 4	R	néant		Aménagements (Abrogé)
Section 5	R	19	1	Désenfumage
Section 6	R	20 à 23	4	Chauffage - Ventilation
Section 7	R	25	1	Installations électriques
Section 8	R	27	1	Eclairage
Section 9	R	28 à 29	2	Appareils de cuisson et de remise en température
Section 10	R	30 à 33	4	Moyens de secours
Chapitre VII	12-juin-85		17	Etablissements du type S - Bibliothèques, centres de documentation et de consultation d'archives
Section 1	S	1 à 2	2	Généralités

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 2	S	3 à 8	0	Construction
Section 3	S	9 à 10	2	Désenfumage
Section 4	S	11	1	Chauffage
Section 5	S	Néant		Installations électriques
Section 6	S	14	1	Eclairage
Section 7	S	15 à 19	5	Moyens de secours

Chapitre VIII **18-nov-87** **53** **Etablissements du type T - Salles d'expositions**

Section 1	T	1 à 9	0	Généralités
Section 2	T	10 à 17	8	Construction
Section 3	T	18 à 20	3	Dégagements
Section 4	T	21 à 24	4	Aménagements
Section 5	T	25 à 26	2	Désenfumage
Section 6	T	27	1	Chauffage
Section 7	T	28 à 31	4	Installations au gaz
Section 8	T	32 à 36	5	Installations électriques
Section 9	T	37 à 38	2	Eclairage
Section 10	T	38-1 à 46	0	Dispositions spéciales à certaines présentations
Section 11	T	47 à 52	0	Moyens de secours - Consignes + Annexe à T 52

Chapitre IX **23-mai-89** **57** **Etablissements du type U - Etablissements de soins**

Section 1	U	1 à 3	3	Généralités
Section 2	U	5 à 7	3	Isolement et implantation
Section 3	U	8 à 15	8	Construction
Section 4	U	16 et 19 à 22	5	Dégagements
Section 5	U	23 à 25	3	Aménagements intérieurs
Section 6	U	26	1	Désenfumage

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 7	U	27	1	Chauffage - Ventilation
Section 8	U	28 à 29	2	Appareils de cuisson et de remise en température
Section 9	U	30	1	Installations électriques
Section 10	U	32	1	Eclairage
Section 11	U	33 à 35	3	Dispositifs spéciaux applicables au locaux d'AIA
Section 12	U	36	1	Ascenseurs
Section 13	U	41 à 48	8	Moyens de secours
Section 14	U	49 à 50	2	Hôpitaux de jour - Locaux médicaux de thermalisme
Section 15	U	51	1	Conditions d'installation des gaz médicaux
Sous-section 1	U	52 à 55	4	Magasins et centrale de stockage
Sous-section 2	U	56 à 59	5	Réseaux de distribution
Sous-section 3	U	60 à 61	2	Distribution par récipients mobiles
Sous-section 4	U	62 à 64	3	Consignes, entretien, vérifications techniques

Chapitre X	21-avr-83	13	Etablissements du type V - Etablissements de culte
-------------------	------------------	-----------	---

Section 1	V	1 à 2	2	Généralités
Section 2	V	3 à 4	2	Construction
Section 3	V	5	1	Aménagements
Section 4	V	6	1	Désenfumage
Section 5	V	7 à 8	2	Chauffage
Section 6	V	9 à 10	2	Eclairage
Section 7	V	11 à 13	3	Moyens de secours

Chapitre XI	21-avr-83	16	Etablissements du type W - Administrations, banques, bureaux
--------------------	------------------	-----------	---

Section 1	W	1 à 2	2	Généralités
Section 2	W	3 à 7	5	Construction
Section 3	W	8	1	Dégagements

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP

Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014

Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 4	W	9	1	Désenfumage
Section 5	W	10	1	Eclairage
Section 6	W	11 à 16	6	Moyens de secours et consigne
Chapitre XII	04-juin-82		27	Etablissements du type X - Etablissements sportifs couverts
Section 1	X	1 à 3	3	Généralités
Section 2	X	4 à 10	7	Construction
Section 3	X	11 à 14	4	Dégagements
Section 4	X	15 à 18	4	Aménagements
Section 5	X	19	1	Désenfumage
Section 6	X	20	1	Chauffage
Section 7	X	21	1	Installation au gaz
Section 8	X	22 à 23	2	Eclairage
Section 9	X	24 à 27	4	Moyens de secours + Annexe à X.27
Chapitre XIII	12-juin-95		21	Etablissements du type Y - Musées
Section 1	Y	1 à 2	2	Généralités
Section 2	Y	3 à 8	6	Construction
Section 3	Y	9	1	Dégagements
Section 4	Y	10 à 12	3	Aménagements
Section 5	Y	13 à 14	2	Désenfumage
Section 6	Y	15	1	Chauffage
Section 7	Y	néant		Installations électriques
Section 8	Y	17	1	Eclairage
Section 9	Y	18 à 22	5	Moyens de secours
Chapitre XIV	19-nov-01		38	Etablissements du type J - Structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées
Section 1	J	1 à 3	2	Généralités

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 2	J	5 à 16	12	Construction
Section 3	J	17 à 21	5	Dégagements
Section 4	J	22 à 24	3	Aménagements intérieurs
Section 5	J	25	1	Désenfumage
Section 6	J	26	1	Chauffage - Ventilation
Section 7	J	27 à 28	2	Appareils de cuisson et de remise en température
Section 8	J	29	1	Electricité
Section 9	J	30	1	Eclairage
Section 10	J	31	1	Ascenseurs
Section 11	J	32 à 33	2	Fluide médicaux
Section 12	J	34 à 40	7	Moyens de secours

Livre III			55	0%	Dispositions applicables aux établissements de 5e catégorie	
Chapitre 1er	22-juin-90		4	0	0%	Dispositions générales
		PE 1 à 4	4	0		
Chapitre II	22-juin-90		23	0	0%	Règles techniques
Section 1	PE	5 à 12	8	0		Construction, dégagements, gaines
Section 2	PE	13	1	0		Aménagements intérieurs
Section 3	PE	14	1	0		Désenfumage
Section 4	PE	15 à 19	5	0		Installation de cuisson
Section 5	PE	20 à 23	4	0		Chauffage, ventilation
Section 6	PE	24	1	0		Installations électriques
Section 7	PE	25	1	0		Ascenseurs, escaliers mécaniques et trottoirs roulants
Section 8	PE	26 à 27	2	0		Moyens de secours
Chapitre III	22-juin-90		10	2	25%	Règles complémentaires pour les établissements comportant des locaux réservés au sommeil
		PE 28 à 37	10	2		

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Chapitre IV	22-juin-90		11	-1	-8%	Règles spécifiques aux hôtels
Section 1	PO	1 à 7	7	0		Prescriptions applicables aux établissements à construire ou à modifier
Section 2	PO	8 à 11	4	-1		Prescriptions applicables aux bâtiments existant
Chapitre V	23-mai-89		6	0	0%	Règles spécifiques aux petits établissements de soins
	PU	1 à 6	6	0		
Chapitre VI	20-nov-00		1	0	0%	Règles spécifiques aux établissements sportifs (PX)
	PX	1	1	0		
Livre IV			277			Dispositions applicables aux établissements spéciaux
Chapitre 1er	06-janv-83		13			Etablissement du type PA - Etablissements de plein air
Section 1	PA	1 à 2	2			Généralités
Section 2	PA	3 à 6	4			Construction
Section 3	PA	7	1			Dégagements
Section 4	PA	9	1			Aménagement
Section 5	PA	10 à 11	2			Electricité
Section 6	PA	12 à 14	3			Moyens de secours
Chapitre II			80			Etablissements du type CTS -Chapiteaux, tentes et structures itinérantes
Sous-chapitre 1er	23-janv-85		37			Etablissements du type CTS -Chapiteaux, tentes et structures itinérants
Section 1	CTS	1 à 6	6			Généralités
Section 2	CTS	7 à 9	3			Construction
Section 3	CTS	10 à 11	2			Dégagements
Section 4	CTS	12 à 14	3			Aménagements
Section 5	CTS	15	1			Installation de chauffage ou de cuisson
Section 6	CTS	16 à 20	5			Installations électriques
Section 7	CTS	21 à 24	4			Eclairage

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 8	CTS	25	1	Equipements spéciaux + Article Instruction Arrêté du 11 décembre 2009
Section 9	CTS	26 à 29	4	Moyens de secours
Section 10	CTS	30 à 36	7	Exploitation
Section 11	CTS	37	1	Petits établissements
Sous-chapitre II	07-mars-88		12	Etablissements du type CTS -Chapiteaux, tentes et structures à implantation prolongée
Section 1	CTS	38 à 39	2	Généralités
Section 2	CTS	40	1	Construction
Section 3	CTS	41	1	Dégagements
Section 4	CTS	42 à 45	4	Aménagements
Section 5	CTS	46	1	Installations de chauffage et de cuisson
Section 6	CTS	47	1	Eclairage
Section 7	CTS	49 à 50	2	Exploitation
Sous-chapitre III			1	Etablissements fixes par conception
	CTS	51	1	
Sous-chapitre IV			1	Exploitation
	CTS	52	1	
Sous-chapitre V			29	Etablissements du type structures à étage
Section 1	CTS	53 à 57	5	Généralités
Section 2	CTS	58 à 61	4	Construction
Section 3	CTS	62 à 63	2	Dégagements
Section 4	CTS	64 à 67	4	Aménagements
Section 5	CTS	68	1	Désenfumage
Section 6	CTS	69	1	Installations de chauffage et de cuisson
Section 7	CTS	70	1	Installations électriques
Section 8	CTS	71	1	Eclairage

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 9	CTS	72 à 75	4	Moyens de secours
Section 10	CTS	76 à 81	6	Exploitation + Annexes I à V
Chapitre III		06-janv-83	24	Etablissements du type SG - Structures gonflables
Section 1	SG	1 à 4	4	Généralités
Section 2	SG	5	1	Construction
Section 3	SG	6 à 10	5	Pressurisation
Section 4	SG	11 à 13	3	Dégagements
Section 5	SG	14 à 17	4	Aménagements
Section 6	SG	18	1	Chauffage
Section 7	SG	19 à 21	3	Moyens de secours
Section 8	SG	22 à 24	3	Vérifications et contrôles + Annex 1 et 2
Chapitre IV		23-oct-86	30	Etablissements du type OA - Hôtels-restaurants d'altitude
Section 1	OA	1 à 4	4	Généralités
Section 2	OA	5 à 10	6	Construction
Section 3	OA	11 à 14	4	Dégagements
Section 4	OA	15	1	Aménagements
Section 5	OA	16	1	Désenfumage
Section 6	OA	17	1	Chauffage
Section 7	OA	18 à 19	2	Installations électriques
Section 8	OA	20 à 21	3	Eclairage
Section 9	OA	22	1	Appareils de cuisson et de remise en température
Section 10	OA	23 à 29	7	Moyens de secours et consignes
Chapitre V		11-nov-94	44	Etablissements du type REF - Refuges de montagne
Sous-chapitre 1er			7	Dispositions générales
Section unique	REF	1 à 7	7	Généralités

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
 Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Sous-chapitre II			13	Règles techniques applicables à tous les refuges
Section 1	REF	8 à 9	2	Construction
Section 2	REF	10 à 13	4	Dégagements
Section 3	REF	14	1	Chauffage
Section 4	REF	15	1	Eclairage
Section 5	REF	16 à 20	5	Moyens de secours et consignes
Sous-chapitre III			19	Règles complémentaires pour les refuges dans lesquels l'effectif du public reçu est égal ou supérieur aux seuils fixés à l'article REF 3
Section 1	REF	21 à 25	5	Construction
Section 2	REF	26 à 27	2	Dégagements
Section 3	REF	28 à 29	2	Aménagements
Section 4	REF	30	1	Désenfumage
Section 5	REF	31 à 32	2	Installations au gaz
Section 6	REF	34 à 35	2	Installation électriques et éclairage
Section 7	REF	36 à 37	2	Installations de cuisson
Section 8	REF	38 à 39	3	Moyens de secours et consignes
Sous-chapitre IV			5	Prescriptions applicables aux refuges de montagne existants
	REF	40 à 44	5	+ Annexe créée par arrêté du 10 novembre 1994
Chapitre VI	09-mai-06		43	Etablissements de type PS - Parcs de stationnement couverts
Section 1	PS	1 à 4	4	Généralités
Section 2	PS	5 à 15	11	Dispositions constructives
Section 3	PS	16 à 17	2	Aménagement
Section 4	PS	18 à 24	7	Installations techniques et électriques
Sections 5	PS	25 à 30	6	Secours contre l'incendie

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP

Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014

Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 6	PS	31	1	Qualité de l'air
Section 7	PS	32 à 33	2	Contrôles et visites
Section 8	PS	34	1	Etablissements existant
Section 9				Parcs de stationnement particuliers
Sous-section 1	PS	35 à 39	5	Parcs de stationnement couverts à rangement automatisé
Sous-section 2	PS	40 à 43	4	Parcs de stationnement couverts accessibles aux véhicules de transport en commun

Chapitre VII	24-déc-07	43	Etablissements de type GA (gares accessibles au public) Règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les gares	
Partie I		13	Dispositions applicables à tous les établissements de type GA	
Section 1	GA	1 à 5	5	Généralités
Section 2				Modalités de contrôle
Sous-section 1	GA	6 à 10	5	Contrôle des gares
Sous-section 2	GA	11 à 13	3	Vérifications techniques dans les établissements de type GA des 1re, 2e, 3e, et 4e catégories
Partie II		29	Dispositions applicables aux établissements de type GA des quatre premières catégories	
Section 1	GA	14 à 22	9	Dispositions constructives
Section 2	GA	23 à 26	4	Dégagements
Section 3	GA	27	1	Aménagements intérieurs
Section 4	GA	28 à 29	2	Désenfumage
Section 5	GA	30	1	Installations de chauffage, ventilation, réfrigération, climatisation, conditionnement d'air et installations d'eau chaude sanitaire
Section 6	GA	31	1	Installations aux gaz combustibles et aux hydrocarbures liquéfiés
Section 7	GA	32 à 34	3	Installations électriques
Section 8	GA	35	1	Eclairage
Section 9	GA	36	1	Ascenseurs, escaliers mécaniques et trottoirs roulants
Section 10	GA	37	1	Installations d'appareils de cuisson destinés à la restauration

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
Comparaison détaillée entre les versions initiales et du 12 mars 2014
 Les dates mentionnées sont celles des arrêtés correspondants

Section 11	GA	38	1	Moyens de secours
Section 12	GA	45 à 48	4	Obligations complémentaires relatives à l'exploitation
Partie III			1	Dispositions applicables aux établissements de type GA de cinquième catégorie
	GA	49	1	

ANNEXE 7 : ANALYSE DE L'EVOLUTION DU REGLEMENT DE SECURITE DE 1980 A NOS JOURS : TABLEAU DE SYNTHESE

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP Evolutions

Table analytique du règlement de sécurité contre l'incendie et les risques de panique dans les établissements recevant du public Arrêtés du 25 juin 1980 et suivants			Nb d'articles du règlement au 01/03/2014	Nb d'articles ajoutés aux textes initiaux et croissance en %	
Date de publication					
Livre 1er	Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public		14		
Chapitre unique	25-juin-80		14	2	17%
Livre II	Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories		791		
Titre 1er	25-juin-80	Dispositions générales	320	41	15%
Chapitre 1er		Généralités	9	3	50%
Chapitre II		Construction	61	5	9%
Chapitre III		Aménagements intérieurs, décoration et mobilier	20	2	11%
Chapitre IV		Désenfumage	10	2	25%
Chapitre V		Chauffage, ventilation, réfrigération, climatisation, conditionnement d'air et installation d'eau chaude sanitaire	51	8	19%
Chapitre VI		Installations aux gaz combustibles et aux hydrocarbures liquéfiés	27	-1	-4%
Chapitre VII		Installations électriques	23	5	28%
Chapitre VIII		Eclairage	15	-6	-29%
Chapitre IX		Ascenseurs, escaliers mécaniques et trottoirs roulants	11	0	0%
Chapitre X		Installations d'appareils de cuisson destinés à la restauration	22	4	22%
Chapitre XI		Moyens de secours contre l'incendie	71	19	37%
Titre II		Dispositions particulières	471		
Chapitre 1er	12-déc.-84	Etablissements du type L Salles à usage d'audition, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiples	75		
Sous-chapitre 1er		Mesures applicables à tous les établissements	17		
Sous-chapitre II		Mesures applicables aux salles	18		
Sous-chapitre III		Mesures applicables aux installations de projection et aux équipements techniques de régie	13		
Sous-chapitre IV		Mesures applicables aux espaces scéniques	21		
Sous-chapitre V		Mesures applicables aux locaux annexes	6		
Chapitre II	22-déc.-81	Etablissements du type "M" Magasins de vente, centres commerciaux	58	-1	-2%
Chapitre III	21-juin-82	Etablissements du type "N" Restaurants et débits de boissons	18		
Chapitre IV	22-juin-82	Etablissements du type O - Hôtels et autres établissements d'hébergement	24	1	4%
Chapitre V	7-juil.-83	Etablissements du type P - Salles de dans et salles de jeux	25		
Chapitre VI	4-juin-82	Etablissement du type R, Etablissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs, sans hébergement	29		
Chapitre VII	12-juin-95	Etablissements du type S - Bibliothèques, centres de documentation et de consultation d'archives	17		
Chapitre VIII	18-nov.-87	Etablissements du type T - Salles d'expositions	53		
Chapitre IX	23-mai-89	Etablissements du type U - Etablissements de soins	57		
Chapitre X	21-avr.-83	Etablissements du type V - Etablissements de culte	13		
Chapitre XI	21-avr.-83	Etablissements du type W - Administrations, banques, bureaux	16		
Chapitre XII	4-juin-82	Etablissements du type X - Etablissements sportifs couverts	27		
Chapitre XIII	12-juin-95	Etablissements du type Y - Musées	21		
Chapitre XIV	19-nov.-01	Etablissements du type J - Structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées	38		
Livre III		Dispositions applicables aux établissements de 5e catégorie	55		0%
Chapitre 1er	22-juin-90	Dispositions générales	4	0	0%
Chapitre II	22-juin-90	Règles techniques	23	0	0%
Chapitre III	22-juin-90	Règles complémentaires pour les établissements comportant des locaux réservés au sommeil	10	2	25%
Chapitre IV	22-juin-90	Règles spécifiques aux hôtels	11	-1	-8%
Chapitre V	23-mai-89	Règles spécifiques aux petits établissements de soins	6	0	0%
Chapitre VI	20-nov.-00	Règles spécifiques aux établissements sportifs (PX)	1	0	0%

Règlement de sécurité contre les risques d'incendie dans les ERP
Evolutions

Livre IV		Dispositions applicables aux établissements spéciaux	277
Chapitre 1er	6-janv.-83	Etablissement du type PA - Etablissements de plein air	13
Chapitre II		Etablissements du type CTS -Chapiteaux, tentes et structures itinérantes	80
Sous-chapitre 1e	23-janv.-83	Etablissements du type CTS -Chapiteaux, tentes et structures itinérants	37
Sous-chapitre II	7-mars-88	Etablissements du type CTS -Chapiteaux, tentes et structures à implantation prolongée	12
Sous-chapitre III		Etablissements fixes par conception	1
Sous-chapitre IV		Exploitation	1
Sous-chapitre V		Etablissements du type structures à étage	29
Chapitre III	6-janv.-83	Etablissements du type SG - Structures gonflables	24
Chapitre IV	23-oct.-86	Etablissements du type OA - Hôtels-restaurants d'altitude	30
Chapitre V	11-nov.-94	Etablissements du type REF - Refuges de montagne	44
Sous-chapitre 1er		Dispositions générales	7
Sous-chapitre II		Règles techniques applicables à tous les refuges	13
Sous-chapitre III		Règles complémentaires pour les refuges dans lesquels l'effectif du public reçu est égal ou supérieur aux seuils fixés à l'article REF 3	19
Sous-chapitre IV		Prescriptions applicables aux refuges de montagne existants	5
Chapitre VI	9-mai-06	Etablissements de type PS - Parcs de stationnement couverts	43
Chapitre VII	24-déc.-07	Etablissements de type GA (gares accessibles au public) Règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les gares	43
Partie I		Dispositions applicables à tous les établissements de type GA	13
Partie II		Dispositions applicables aux établissements de type GA des quatre premières catégories	29
Partie III		Dispositions applicables aux établissements de type GA de cinquième catégorie	1

ANNEXE 8 : LA COMMISSION CENTRALE DE SECURITE

Les dispositions sur la CCS prennent juridiquement fin le 8 juin 2014 (cf. décret n° 2009-621 du 6 juin 2009, publié au JO du 7 juin). Le décret du 6 juin 2014 (publié le 7 juin et entrant en vigueur le lendemain de sa publication) relatif à certaines commissions consultatives à caractère consultatif du ministère de l'intérieur ne renouvelle – pour un an – que les commissions locales de sécurité (CCDSA).

A/ Base juridique

L'article R 123-29 du code de la construction et de l'habitation-CCH (livre premier, titre II, chapitre III) crée auprès du ministre de l'intérieur une commission centrale de sécurité-CCS- qu'il préside (ou l'un de ses représentants, cf. art R 123-30 du CCH).

1- La CCS est appelée à donner un avis sur :

- toutes les questions relatives à la protection contre l'incendie et la panique dans les établissements recevant du public- ERP et les immeubles de grande hauteur- IGH (cf. ; R 123-31 du CCH) ;
- les conditions d'application du code de la construction et de l'habitation et du règlement de sécurité ;
- sur toutes les questions que le ministre de l'intérieur soumet à son examen (*ie* : les préfets également).

2- Elle est obligatoirement consultée sur les projets de modification du règlement de sécurité ainsi que pour les procédés de construction destinés à être répétés (cf. article R123-15 du CCH)

B/ Composition

En formation plénière, la CCS est composée de membres permanents et de membres experts (désignés pour trois ans par le ministre de l'intérieur). Cette composition est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur du 19 juillet 2012.

1- Le collège des membres permanents comprend : quatre membres représentant le ministère de l'intérieur ; deux représentants du ministère de la construction et de l'habitation ; un représentant pour les ministères chargés de l'éducation, de la culture, de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, de la santé, du travail, de la jeunesse et des sports, du tourisme ; enfin un représentant pour les ministères en charge de l'information et des installations classées.

2- Il comprend également des représentants du préfet de Paris, du préfet de police, deux ingénieurs et un architecte généraux de la ville de Paris, le général commandant la brigade des sapeurs pompiers de Paris-BSPP, le président de la fédération nationale des sapeurs pompiers ; deux maires désignés par le ministre de l'intérieur, deux conseillers généraux également désignés.

Soit en tout 37 membres permanents.

3 Il s'y ajoutent des membres siégeant à raison de leur compétence : le directeur du centre national du cinéma- CNC ; un représentant de l'institut national de la consommation - INC et huit représentants des exploitants.

C / Fonctionnement

La commission n'a pas de règlement intérieur. Elle ne dispose pas de budget spécifique. Aucune rémunération ni aucun défraiement n'est prévu pour ses membres.

Son ordre du jour et ses convocations sont préparés par le bureau de la réglementation incendie et des risques pour le public - BRIRC (pour une charge de travail estimée à 10% d'un ETP d'administrateur civil et un tiers d'un tiers d'ETP d'attaché d'administration).

Les convocations sont adressées 15 jours avant la tenue de la commission plénière ou de sous-commissions qui peuvent recevoir délégation de la commission centrale (R 123-32), mais ne peuvent délibérer à sa place (CE : ASPEC c/ ministère de l'intérieur 22 juin 2011).

La commission se réunit, en forme plénière ou en sous-commission permanente, au moins une fois par mois (le premier jeudi en principe), sauf en août.

D/ Activité

La CCS produit un compte rendu régulier d'activité qui est accessible sur le site du ministère de l'intérieur.

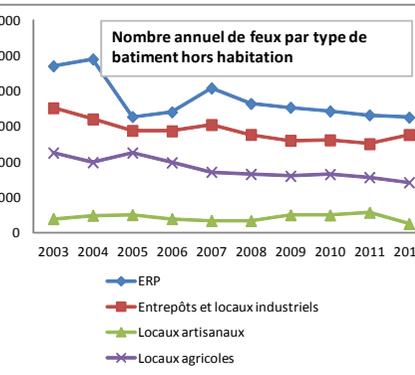
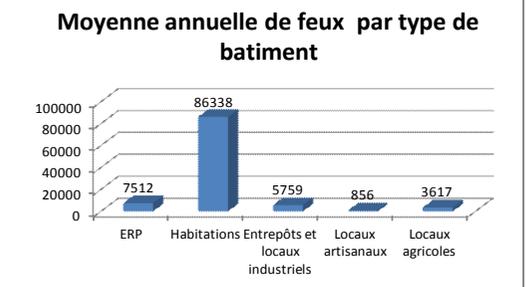
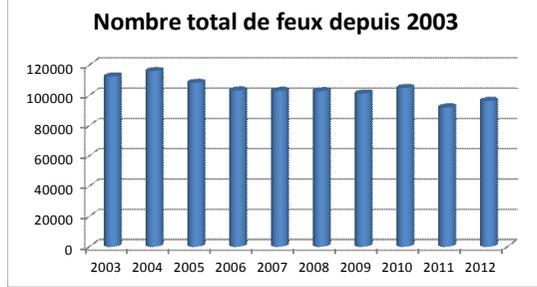
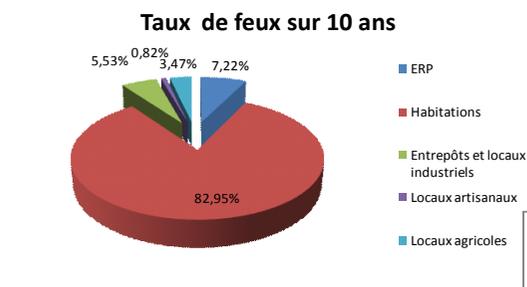
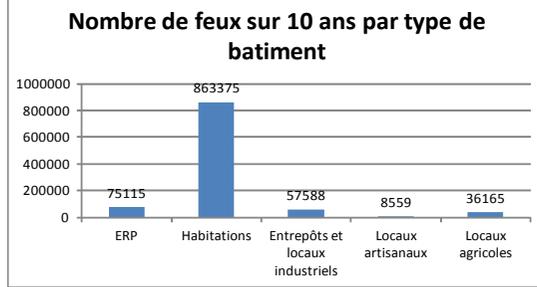
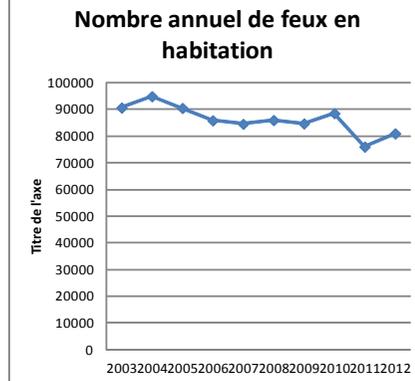
Par ailleurs, elle a produit un bilan d'activité portant sur la période 2009-2012 qui fait apparaître :

- un calendrier de travail d'une dizaine de réunions par an : 28 réunions sur la période 2006-2009 ; 30 réunions sur la période 2009-2012 ;
- un effort pour augmenter le nombre de dossiers examinés avec une hausse de 25% entre les deux périodes (285/227) ;
- une répartition des temps de travail conforme aux missions qui lui sont confiées avec un peu plus de 40% de son temps consacré aux agréments et habilitations (9 /10èmes agréments) ; 35% pour les questions d'application ou de modification du règlement de sécurité ; 15% consacrés aux projets particuliers (IGH notamment) et un peu moins de 10% dédiés à des communications ;
- concernant l'examen des textes réglementaires, la CCS a participé à l'élaboration de 17 arrêtés d'octobre 2009 à octobre 2012. L'examen croisé du bilan d'activité de la CCS et du BRIRC fait également apparaître un certain nombre d'arrêtés validés ou à l'examen en CCS et/ou soumis à l'obligation d'étude d'impact qui en conditionne la publication : décret et arrêtés sur les ensembles démontables, règles concernant les panneaux photovoltaïques, création d'une réglementation « grandes manifestations » dans les bâtiments, les façades double peau etc.

ANNEXE 9 : STATISTIQUES DES FEUX ET VICTIMES D'INCENDIE

Nombre annuel de feux par type de bâtiment (source : statistiques annuelles des SDIS - DGSCGC)															
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		feux sur 10 ans	Moyenne annuelle feux	Taux feux sur 10 ans	Feux rapportés au nb logements ou ERP
ERP	9407	9799	6549	6816	8162	7288	7072	6864	6645	6513	ERP	75115	7512	7,22%	4
Habitations	90716	94968	90571	85941	84626	86060	84753	88607	76106	81027	Habitations	863375	86338	82,95%	
Entrepôts et locaux industriels	7043	6416	5767	5742	6096	5538	5205	5231	5019	5531	Entrepôts et locaux industriels	57588	5759	5,53%	
Locaux artisanaux	789	976	1014	782	681	672	997	995	1144	509	Locaux artisanaux	8559	856	0,82%	
Locaux agricoles	4516	3975	4516	3960	3430	3306	3201	3297	3126	2838	Locaux agricoles	36165	3617	3,47%	
Total feux	112471	116134	108417	103241	102995	102864	101228	104994	92040	96418	Total	1040802	104080,2		
Taux ERP	8,36%	8,44%	6,04%	6,60%	7,92%	7,09%	6,99%	6,54%	7,22%	6,75%	Taux ERP	7,22%			

nombre ERP	Nb ERP locaux sommeil	Nb logements
602 726	56 508	30 833 000
Rapport logement / ERP	51,16	1,95%
rapport ERP / ERP sommeil	10,67	9,38%



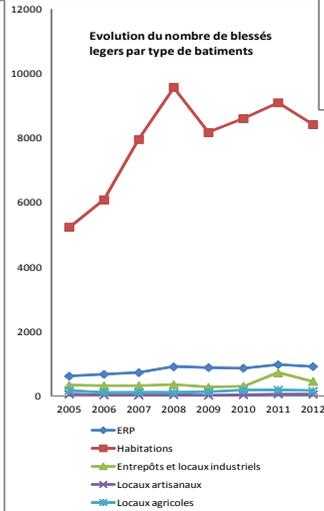
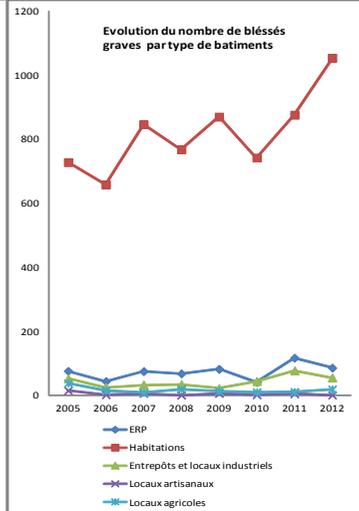
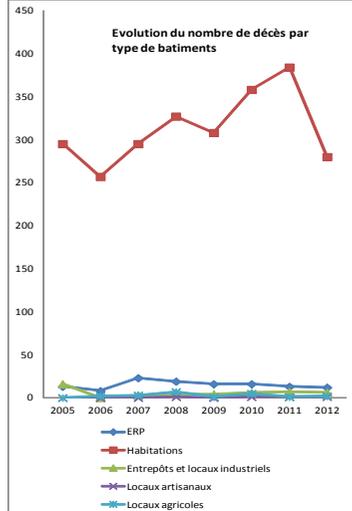
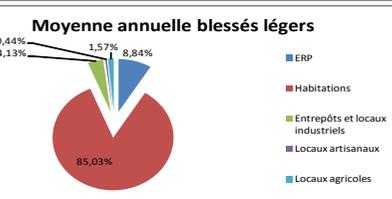
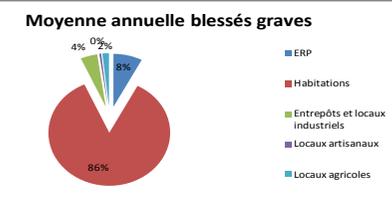
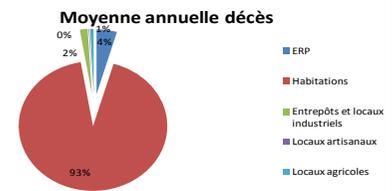
Nombre annuel de victimes par type de bâtiment (source : statistiques annuelles des SDIS - DGSCGC)

DECES													
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		sur 8 ans	Moyenne annuelle DCD	Taux	corrigé
ERP	13	8	23	19	16	16	13	12	ERP	120	15	4,45%	2,45
Habitations	295	257	295	327	308	358	384	280	Habitations	2504	313	92,91%	
Entrepôts et locaux industriels	16	0	3	4	4	6	7	6	Entrepôts et locaux industriels	46	5,75	1,71%	
Locaux artisanaux	0	0	0	1	0	1	1	1	Locaux artisanaux	4	0,5	0,15%	
Locaux agricoles	0	2	3	7	1	5	1	2	Locaux agricoles	21	2,625	0,78%	
Total	324	267	324	358	329	386	406	301	Total	2695	336,875		
Taux ERP	4,01%	3,00%	7,10%	5,31%	4,86%	4,15%	3,20%	3,99%	Taux ERP	4,45%	rappel ERP = 2% des bâtiments		

Blessés graves													
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		sur 8 ans	Moyenne annuelle BG	Taux	corrigé
ERP	76	44	75	68	82	41	117	86	ERP	589	74	7,70%	4,61
Habitations	728	658	846	768	870	742	876	1054	Habitations	6542	818	85,57%	
Entrepôts et locaux industriels	52	25	33	34	22	44	77	55	Entrepôts et locaux industriels	342	43	4,47%	
Locaux artisanaux	15	2	6	1	6	2	5	1	Locaux artisanaux	38	5	0,50%	
Locaux agricoles	38	15	9	19	13	10	11	19	Locaux agricoles	134	17	1,75%	
Total	909	744	969	890	993	839	1086	1215	Total	7645	956		
Taux ERP	8,36%	5,91%	7,74%	7,64%	8,26%	4,89%	10,77%	7,08%	Taux ERP	7,70%	rappel ERP = 2% des bâtiments		

Blessés légers													
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		sur 8 ans	Moyenne annuelle BL	Taux	corrigé
ERP	618	674	728	908	885	866	975	916	ERP	6570	821	8,84%	5,32
Habitations	5241	6090	7969	9580	8179	8614	9107	8430	Habitations	63210	7901	85,03%	
Entrepôts et locaux industriels	329	317	319	353	272	304	718	456	Entrepôts et locaux industriels	3068	384	4,13%	
Locaux artisanaux	59	31	28	35	20	37	61	53	Locaux artisanaux	324	41	0,44%	
Locaux agricoles	172	115	119	103	130	181	192	157	Locaux agricoles	1169	146	1,57%	
Total	6419	7227	9163	10979	9486	10002	11053	10012	Total	74341	9293		
Taux ERP	9,63%	9,33%	7,94%	8,27%	9,33%	8,66%	8,82%	9,15%	Taux ERP	8,84%	rappel ERP = 2% des bâtiments		

nombre ERP	Nb ERP locaux sommeil	Nb logements
602 726	56 508	30 833 000
Rapport logement / ERP puis inverse	51,16	1,95%
rapport ERP / ERP sommeil puis inverse	10,67	9,38%



Nombre annuel de feux et de victimes dans les ERP avec et sans sommeil (source : statistiques annuelles des SDIS - DGSCGC)

Nombre de feux	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
ERP	9407	9799	6549	6816	8162	7288	7072	6864	6645	6513	75115
Avec locaux sommeil	4251	4480	2242	1924	1681	2130	2058	1928	2073	2217	24984
Sans locaux sommeil	5156	5319	4307	4892	6481	5158	5014	4936	4572	4296	50131
Taux sommeil	45,19%	45,72%	34,23%	28,23%	20,60%	29,23%	29,10%	28,09%	31,20%	34,04%	33,26%
Décédés	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
ERP			13	8	23	19	16	16	13	12	120
Avec locaux sommeil			5	3	7	11	15	10	12	7	70
Sans locaux sommeil			8	5	16	8	1	6	1	5	50
Taux sommeil			38,46%	37,50%	30,43%	57,89%	93,75%	62,50%	92,31%	58,33%	58,33%
Blessés graves	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
ERP			76	44	75	68	82	41	117	86	589
Avec locaux sommeil			52	29	48	42	47	18	63	45	344
Sans locaux sommeil			24	15	27	26	35	23	54	41	245
Taux sommeil			68,42%	65,91%	64,00%	61,76%	57,32%	43,90%	53,85%	52,33%	58,40%
Blessés légers	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
ERP			618	674	728	908	885	866	975	916	6570
Avec locaux sommeil			271	359	300	503	363	364	426	420	3006
Sans locaux sommeil			347	315	428	405	522	502	549	496	3564
Taux sommeil			43,85%	53,26%	41,21%	55,40%	41,02%	42,03%	43,69%	45,85%	45,75%
Habitations	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
DCD			295	257	295	327	308	358	384	280	2504
Blessés graves			728	658	846	768	870	742	876	1054	6542
Blessés légers			5241	6090	7969	9580	8179	8614	9107	8430	63210
ERP			6549	6816	8162	7288	7072	6864	6645	6513	55909
DCD			13	8	23	19	16	16	13	12	120
Blessés graves			76	44	75	68	82	41	117	86	589
Blessés légers			618	674	728	908	885	866	975	916	6570

nombre ERP	Nb ERP locaux sommeil	Nb logements
602 726	56 508	30 833 000
Rapport logement / ERP plus inverse	51,16	1,95%
Rapport ERP / ERP sommeil plus inverse	10,67	9,38%

ANNEXE 10 : EXPLOITATION DES INDICATEURS EXISTANTS SUR L'ACTIVITE DES CCDSA

1. Indicateurs de la DGSCGC : Infosdis

Chaque année, la DGSCGC, via un extranet Infosdis, fait remonter une série d'indicateurs de l'ensemble des SIS de France (hors BSPP). Une exploitation est publiée chaque année dans un document intitulé « Les statistiques des SIS », en ligne sur le site de ministère.

Outre les statistiques de feux et victimes, en matière de prévention on y trouve les indicateurs suivants :

- nombre d'ERP du 1^{er} groupe par préventionniste ;
- taux de visite des ERP du 1^{er} groupe ;
- répartition par type des visites ;
- quelques complémentaires sur l'activité des CCDSA.

La mission a récupéré les données sources 2012 et a pu constater que les statistiques disponibles étaient bien plus nombreuses que celles exploitées. En effet, la DGSCGC dispose des éléments suivants :

- nombre d'ERP par type et catégorie ;
- pour chaque type et catégorie, nombre de visites, dont visites d'ouverture et périodiques, nombre d'avis défavorables ;
- pour chaque type et catégorie, nombre de dossiers étudiés et nombre d'avis défavorables ;
- nombre d'ERP sous avis défavorables, dont avis de l'année ;
- nombre de commissions d'arrondissements, communales intercommunales¹¹² ;
- procédures de rappel aux maires ; nombre de fermetures ;
- autres activités de prévention : jury, formation, actions de sensibilisation.

La mission a donc exploité certaines de ces données.

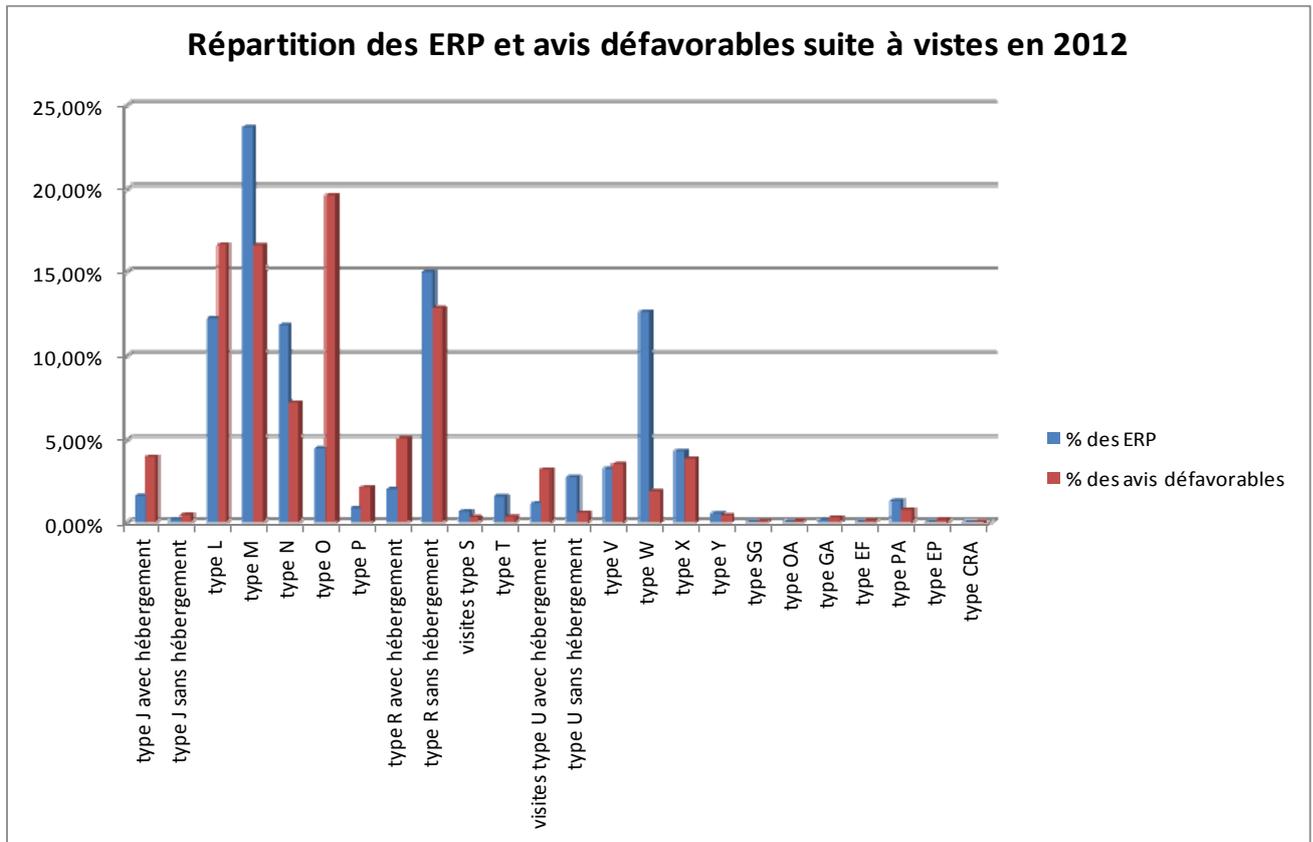
✓ Les avis des CCDSA

	Nombre de dossiers étudiés	Nombre d'avis défavorables	Nombre de visites	Avis défavorables	Nb d'ERP	ERP sous avis défavorables	dont avis défavorables de l'année
Nombre	73 382	4 107	68 902	9 084	610 171	16 022	6 135
soit en %		5,6%		13,2%		2,6%	

Hors BSPP

¹¹² La DGSCGC a indiqué à la mission ne pas disposer de ces éléments. L'exploitation du fichier a montré que les chiffres comportaient des erreurs (notamment certains départements avaient déclaré le nombre de réunions de commissions). La mission a donc réalisé une enquête auprès des préfetures pour disposer d'une photographie réelle de l'organisation des CCDSA (cf. analyse des résultats dans l'annexe suivante).

✓ 1.2 La part des avis défavorables suite à visite par type



On constate :

- une sous-représentation dans les avis défavorables suite à visite des types M (magasins), N (restaurants), W (administrations, bureaux) ;
- à l'inverse une surreprésentation des locaux avec hébergement : type J, O, U, R (établissements pour personnes âgées et handicapées, hôtels, établissements sanitaires et d'enseignements) ;
- une surreprésentation également des types L (salle d'audition, spectacles) et P (salle de danse et jeux).

✓ Procédure de rappel au maire et fermeture d'établissement

Les taux de réponse sur les deux questions relatives au nombre de procédures de rappel au maire et de fermetures suite à rappel sont trop faibles pour être exploitées.

Celui sur le nombre de fermetures définitives est également faible mais a été analysé dans la mesure où c'est le seul indicateur existant.

Sur 34 SDIS ayant répondu, on totalise 383 fermetures définitives, dont :

- **268 fermetures en 5^{ème} catégorie**
- 70 fermetures en 4^{ème} catégorie
- 36 fermetures en 3^{ème} catégorie
- 7 fermetures en 2^{ème} catégorie
- 2 fermetures en 1^{ère} catégorie

Des écarts importants entre départements : de 1 fermeture à 45 déclarées en 2012.

2. Indicateurs de la DMAT : Indigo

Deux indicateurs INDIGO concernent les ERP :

- l'IM 207 « Taux d'ERP soumis obligation de contrôle visités par la commission de sécurité » ;
- l'IM 214 « Durée moyenne des avis défavorables sur ERP ».

✓ Taux d'ERP soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité

En 2012, le résultat sur la France (hors COM et Mayotte) était de 93,6%, avec des variations allant de 43% à 100%.

Un indicateur très proche existe dans Infosdis, publié annuellement, et fait état d'un taux de visite pour les ERP du 1^{er} groupe de 98%.

✓ 2.2 Durée moyenne des avis défavorables

Cet indicateur montre des écarts tels – de quelques jours, ce qui n'est pas crédible – à 2 469 jours (soit plus de six ans), qu'il n'est pas exploitable.

L'analyse des statistiques Infosdis indique que 38,3% des ERP sous avis défavorable ont eu un avis défavorable dans l'année. Cela dit, cela ne signifie pas qu'ils n'étaient pas déjà sous avis défavorable.

3. Conclusion

Les indicateurs disponibles sont insuffisamment exploités, le retour aux SDIS est faible.

Il existe un double système de remontée d'information entre la DMAT et la DGSCGC, l'un annuel, l'autre trimestriel, dont les chiffres ne se recourent pas toujours.

L'administration centrale n'a pas de vision sur l'activité réelle des CCDSA : leur organisation, le détail des avis défavorables par type, l'utilisation de la dérogation, la durée réelle des avis défavorables, le flux des avis défavorables, les suites données (mise en demeure, fermeture, pouvoir de substitution).

ANNEXE 11 : CONTROLE DES LOCAUX DE TRAVAIL EN MATIERE DE PREVENTION DES RISQUES INCENDIE ET EXPLOSIONS – ACCIDENTOLOGIE

I. Les « suites à contrôle » de l'inspection du travail en matière de prévention des risques d'incendies et d'explosions en 2013

Nombre de références par article du code du travail et par type de « suite ».

Source : Delphes, mars 2014 – exploitation direction générale du travail, département animation de la politique du travail et du contrôle.

	Thème	Observations	Avis & rapports	Décisions et mises en demeure	Procès-verbaux
Articles					
	Sous-thème : obligations du maître d'ouvrage pour la conception des lieux de travail				
R4216-2	Conception préventive des bâtiments	66	5	3	-
R4216-6	Dimensions des dégagements	4	-	-	-
R4216-7	Dégagements sans saillies	8	-	-	-
R4216-8	Dimensions des dégagements	9	1	-	-
R4216-11	Distance vers les escaliers	12	1	-	-
R4216-12	Marches des escaliers	44	1	1	-
R4216-13	Dispositif de désenfumage	19	9	2	-
R4216-22	Stockage de matières inflammables	28	2	-	-
R4216-23	Id.	15	1	-	-
R4216-30	Prévention & lutte contre incendie	8	3	-	-
R4216-31	Prévention & lutte contre explosions	12	3	-	-
	Ensemble du sous-thème (total)	225	26	6	0
	Sous-thème : obligations de l'employeur pour l'utilisation des lieux de travail				
R4227-3	Effectif de référence	25	-	35	-
R4227-4	Dégagements sûrs et libres	1104	6	56	4
R4227-5	Largeur des dégagements	236	2	32	1
R4227-6	Sécurité des portes	193	1	10	2
R4227-10	Escaliers et rampes	575	1	67	2
R4227-13	Signalisation des issues	300	2	12	2
R4227-15	Chauffage	12	1	-	-
R4227-22	Stockage mat. explosives & inflamm.	351	2	4	-
R4227-23	Interdiction spécifique de fumer	271	-	-	3
R4227-24	Locaux de stockage inflammables	87	-	1	-
R4227-25	Dégagements sans mat. inflamm.	77	-	2	-
R4227-26	Mat. imbibées dans récipients clos	191	-	4	-
R4227-28	Moyens d'extinction de l'incendie	2368	-	169	2
R4227-29	Extincteurs appropriés	3520	5	202	8
R4227-31	Accès aux moyens d'extinction	1706	-	79	-
R4227-34	Système d'alarme sonore	116	1	7	-
R4227-37	Consigne de sécurité incendie	578	1	5	1
R4227-38	Contenu de la consigne de sécurité	392	1	6	-
R4227-44	Mesures de prévent. des explosions	154	4	2	4
R4227-46	Evaluation des risques d'explosion	81	1	-	1
R4227-52	Doc. sur protection anti-explosion	125	4	2	-
	Ensemble du sous-thème (total)	12462	32	695	30
	Total général	12687	58	701	30

*Ce tableau présente, par type de suites à contrôle (observations, décisions, procès-verbal, etc.), le nombre de **références** à tel et tel article du code du travail.*

Les nombres de procès-verbaux (PV) par article ne s'additionnent pas nécessairement car un PV peut faire référence à plusieurs articles.

Commentaire de la direction générale du travail

La santé et la sécurité au travail sont le domaine d'intervention majoritaire de l'inspection du travail¹¹³. Les thèmes des fréquentes interventions dans ce domaine sont extrêmement variés ; les obligations générales (évaluation des risques, principes de prévention, information et formation des salariés, etc.) captent le plus de références.

Le tableau ci-dessus reflète les interventions qui ont été suivies d'un acte administratif (appelé « suite ») : information de l'employeur sur ses obligations, demande de vérification, relevé d'infractions par procès-verbal, ou autre. Les contrôles qui ne conduisent pas à un acte officiel comptabilisé dans le système d'information contribuent néanmoins à entretenir la vigilance des responsables d'établissement sur les risques visés.

Par ailleurs, s'il existe des domaines où l'inspection du travail intervient presque seule, tel n'est pas le cas dans le champ spécifique de la prévention du feu et de l'explosion. Au fil des contrôles qu'effectuent ses agents sur les lieux de travail, elle contribue à l'impact global d'un ensemble d'acteurs de prévention : services départementaux d'incendie et de secours, Centre national de prévention et de protection, réseaux régionaux de prévention émanant des CARSAT, CRAMIF, CGSS, CPS, INRS.

Enfin, si l'inspection du travail n'a pas compétence directe pour surveiller l'application, en matière de prévention du feu, des dispositions réglementaires relatives aux établissements recevant du public (ERP) et aux immeubles de grande hauteur (IGH), il reste que ses contrôles ont un effet global d'incitation à la mise en conformité sur ce point.

En matière d'obligations du maître d'ouvrage pour la *conception* des lieux de travail, les services interviennent généralement après examen d'une demande de permis de construire en lien avec des services municipaux, ou examen de plans de bâtiments en cours de construction. Ces examens donnent rarement lieu à des suites, les maîtres d'ouvrage étant au fait de leurs obligations sur un point aussi sensible et risqué que la prévention du feu.

Les obligations de l'employeur pour l'*utilisation* des lieux de travail sont l'occasion, comme on peut le constater, d'un nombre bien plus élevé de suites, principalement en matière de dégagements (parfois encombrés, cadencés, voire supprimés), de signalisation des issues (en mauvais état), de présence et d'entretien des extincteurs (souvent disparus ou non vérifiés), d'affichage, de repérage des risques d'explosion.

Dans les locaux à risque spécifique, généralement industriels (mais pas uniquement), où sont entreposées et manipulées des substances inflammables ou explosives, l'intervention de l'inspection du travail est importante en termes de prévention. Les procès-verbaux sont dressés notamment à la suite d'accidents du travail, dont certains, mortels et spectaculaires, font l'objet d'informations diffusées au sein des services ; les accidents sont assez peu fréquents, mais graves. Compte tenu de leur caractère souvent imprévisible et déconcertant, la connaissance approfondie des risques est une composante clé de la bonne évaluation des risques et de leur suppression.

¹¹³ 620.000 références enregistrées au titre de 2012, soit 61% de l'ensemble des références.

II. Accidents et incapacité de travail liés à l'incendie

Source : CNAMTS, chiffres 2012

Cause principale	Accident de travail	Incapacité permanente	Décès
Incendies des locaux de travail	91	9	1
Total des accidents du travail	640 891	40 136	58
% Incendies des locaux de travail	0,01%	0,02%	,18%

ANNEXE 12 : ANALYSE DU QUESTIONNAIRE REALISE AUPRES DES SIDPC DES PREFECTURES

93 répondants sur 100 départements¹¹⁴, soit un taux de réponse de 93% (une préfecture n'a pas répondu à la question de l'organisation).

1. Estimation des effectifs

- **Total des effectifs estimés par les répondants : 167,9 ETP consacrés à la mission ERP, soit une moyenne de 1,8 ETP.**

Ces effectifs sont probablement légèrement sous-estimés car :

- o les effectifs des sous-préfectures n'ont pas toujours été pris en compte,
 - o Le temps des membres du corps préfectoral est difficile à quantifier.
- Les écarts vont de 0,2 à 8,2 ETP. **86 % consacrent moins de 3 ETP**
 - Répartition :
 - o 7 préfectures consacrent 5 ETP ou plus
 - o 6 préfectures consacrent de 3 à moins de 5 ETP
 - o 11 préfectures consacrent de 2 à moins de 3 ETP
 - o 49 préfectures consacrent de 1 à moins 2 ETP, soit 54% des préfectures
 - o 20 préfectures consacrent moins de 1 ETP
 - Facteurs d'explication des écarts :
 - o certaines préfectures n'ont pas inclus les effectifs des sous-préfectures
 - o dans certains départements le secrétariat est assuré par les SDIS ; à l'inverse en petite couronne la BSPP ne fait pas le secrétariat de la sous-commission départementale
 - o la taille du département et ses caractéristiques (le nombre d'ERP à sommeil peut être important en zone touristique)

Compte-tenu de ces éléments, la mission considère que les départements n'ayant pas répondu consacrent 12,5 ETP à la mission ERP.

- ⇒ **Estimation des effectifs totaux consacrés à la mission ERP-IGH : 181 ETP minimum - 190 maximum.**

Dans le cadre de la RéATE, quelques départements ont confié le secrétariat de la commission à la DDT ou à la DDCS, les effectifs ont été inclus dans les estimations.

2. Organisation des commissions de sécurité

2 modèles d'organisation et deux organisations atypiques

- 39% des départements sont organisés en commissions d'arrondissement
- 39% des départements sont organisés en commissions d'arrondissement auxquelles s'ajoutent une à 9 commissions municipales ou intercommunales
- 16% des départements ont maintenu un grand nombre de commissions communales (la région parisienne notamment ; quelques départements ruraux ; la Moselle soumis à un droit local)
- 6% des départements ont une organisation atypique consistant en une seule sous-commission départementale

¹¹⁴ Les DOM sont inclus dans l'enquête mais pas la préfecture de police de Paris. Pour Mayotte, la CCDSA se met en place en 2014, les effectifs ont donc été estimés.

Nombre de commissions :

Outre la commission départementale et la sous-commission ERP-IGH et les éventuelles sous-commissions thématiques (campings, stades...), on dénombre :

- 275 commissions d'arrondissements
- 14 commissions intercommunales
- 2082 commissions communales

Le recours aux commissions communales ou intercommunales :

- On constate un très petit nombre de commissions intercommunales (14 commissions dans 12 départements), concentrées dans les grandes agglomérations.
- 15 départements (dont la Moselle soumis à un droit différent) concentrent 96% des commissions communales.
- Dans les autres départements, la moyenne est de 2 à 3 commissions communales par département, seules les grandes villes sont concernées.
- La tendance est à la réduction du nombre de commissions communales.

Synthèse organisation départementale des commissions de sécurité

Nombre	%	Organisation	commentaire
5	5,4%	Uniquement la sous-commission ERP. Ni commission d'arrondissement ni municipales ni intercommunales	Mayotte, Aube, Eure et loire, Orne et Belfort
51	55,4%	Existence de commissions communales ou intercommunales	
		<i>dont 13 déclarent une ou deux commissions intercommunales</i>	Uniquement grandes intercommunalités
		<i>dont 36 n'ont pas plus de 9 commissions communales ou intercommunales</i>	15 départements atypiques : Vendée, Alpes maritimes, Bouche du Rhone, Landes, Moselle, Nord, Corrèze, Deux-sèvres, Vaucluse, Val d'Oise, Essonne, Yvelines, Val de Marne, Hauts de Seine et Seine-saint-denis
36	39,1%	uniquement commission d'arrondissement	
92	100,0%		

3. L'exercice du pouvoir de substitution

10 départements déclarent au moins une fois avoir eu recours au pouvoir de substitution qui a été exercé 19 fois au total.

La lecture du contenu des réponses montre que cela ne signifie pas une absence de suivi mais bien que le pouvoir de substitution est l'ultime recours quand un risque avéré et imminent est constaté. Souvent la mise en demeure suffit.

4. Stratégie de diminution des avis défavorables

Seuls trois départements ne détaillent pas de stratégie.

La lecture des réponses montre que les SIDPC effectuent un travail de suivi en lien avec le SDIS et les mairies. Une stratégie est parfois formalisée et adoptée en CCDSA.

Les principales mesures mises en œuvre :

- Tableau de suivi et suivi des indicateurs indigo
- Système de courriers gradués de relance des maires
- Réunion à la préfecture ou sous-préfectures avec le maire et l'exploitant

- Réunions régulières de la sous-commission dédiée aux avis défavorables ou réunions SDIS-SIDPC
- Négociation de calendrier de travaux
- Hiérarchisation des avis défavorables selon la dangerosité
- Outils de sensibilisation, informations vers les maires et exploitants (guides, réunions, modèles d'arrêtés, actions ciblées vers représentants de professionnels...)
- Visites inopinées, de levée d'avis défavorables
- Prescription de mesures compensatoires transitoires
- Mise en demeure
- Constat d'infraction

5. Opportunité de l'externalisation de la mission

La très grande majorité considère, qu'au sein de l'Etat, le SIDPC est le service le plus opportun pour exercer cette mission. Les raisons évoquées sont les suivantes :

- vocation interministérielle du SIDPC,
- connaissance des acteurs,
- maintien d'effectifs suffisants pour la gestion de crises,
- neutralité de l'Etat face aux maires, exploitants,
- rôle de « médiation »,
- cohérence avec le pouvoir de substitution.

L'hypothèse de transférer le secrétariat aux SDIS des sous-commissions est parfois évoqué.

L'hypothèse d'une externalisation de cette mission vers les collectivités ou les bureaux de contrôle est très peu évoquée. Des réserves notamment s'expriment sur ces derniers.

6. Quelques propositions d'amélioration

- Pour alléger le travail des préfetures : faire des groupes de visites ; supprimer l'examen en sous-commission des dossiers de 5^ocatégorie sans sommeil ; informatisation ; confier le secrétariat au SDIS ; fusionner certaines sous-commissions (ex des campings)
- Pour améliorer le fonctionnement : inviter le technicien des services municipaux aux groupes de visite ; formation PRV1 pour les membres du SIDPC ; sensibiliser les élus locaux
- Allonger la périodicité des visites
- Bonus-malus assurance
- Priorisation des visites sur les ERP du 1^{er} groupe et pour les autres ne maintenir que la visite d'ouverture et la possibilité de visite inopinée
- Revoir la composition des CCDSA : faible plus-value des DDT et forces de l'ordre ; donner la possibilité de confier la présidence des sous-commissions à tout personnel de catégorie A, voire B

**ANNEXE 13 : REPONSE A LA QUESTION PARLEMENTAIRE N° 51901 A L'ASSEMBLEE
NATIONALE DE M. JEAN-PIERRE SCHOSTECK, DEPUTE DES HAUTS-DE-SEINE**

« M. Jean-Pierre Schosteck appelle l'attention de Mme la ministre du logement sur la réforme des permis de construire et des autorisations d'urbanisme en vigueur depuis le 01 octobre 2007 et les incidences qu'il en résulte sur le rôle de la commune en matière de sécurité dans les immeubles d'habitat collectif. En effet, la **réforme semble avoir exclu l'obligation qui existait précédemment de consulter la brigade des sapeurs-pompiers** [...]. Il lui demande, par conséquent, si le maire peut malgré tout intervenir dans ce domaine de la sécurité de ces immeubles dans le cas d'une autorisation d'urbanisme: soit en recueillant l'avis de la brigade des sapeurs-pompiers en dehors de l'instruction des permis de construire ; soit en exigeant du maître d'ouvrage une attestation [...].

Réponse :[...] La délivrance des autorisations de construire doit se faire exclusivement sur la base des règles d'urbanisme, sauf lorsque le code prévoit explicitement, et, pour des cas précis, l'articulation entre l'instruction du projet au titre du code de l'urbanisme et l'instruction au titre d'une autre réglementation. Au rang de ces cas figurent les projets portant sur les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur [...]. **Sauf dans ces deux hypothèses, il n'est pas envisageable d'exiger du demandeur des pièces susceptibles de vérifier la conformité du projet au CCH.** Toute demande en ce sens irait à l'encontre de l'esprit et du texte du code de l'urbanisme tel que rédigé actuellement : **les autorisations d'urbanisme ne sanctionnent plus le respect des règles incendies** (sauf exceptions citées plus haut) **et il n'existe plus de base législative ou réglementaire sur lesquelles se fonder pour réclamer d'éventuels attestations, engagements, ou avis.** Ces derniers ne sauraient offrir, en conséquence, un moyen juridiquement valable pour refuser une autorisation ou l'assortir de prescriptions. [...]. Enfin, **si l'autorité compétente a la faculté de consulter le service départemental incendie et sécurité (SDIS), lors de l'instruction d'une autorisation d'urbanisme, c'est pour vérifier les conditions d'accès du terrain d'assiette et s'assurer en particulier de l'existence des réseaux permettant de faire face à un éventuel incendie** (réalité de la desserte en eau), de façon à s'assurer que le projet ne risque pas d'entraîner des atteintes à la santé et à la salubrité publiques au sens du R. 111-2 du code de l'urbanisme. »

ANNEXE 14 : LES SPECIFICITES DU DISPOSITIF PARISIEN

La situation de Paris, qui concentre environ 27 000 ERP (dont 4318 du 1^{er} groupe, soit de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie), et 160 IGH, dans un tissu urbain très dense, est atypique par l'organisation des compétences et par des dispositions juridiques distinctes du droit commun, mais aussi par des moyens humains largement supérieurs à ceux qui existent ailleurs.

Les particularités du dispositif de prévention des incendies dans les ERP et IGH à Paris concernent :

1. La compétence

A Paris, la police spéciale des ERP et IGH instituée par le CCH, qui est dans le droit commun de la compétence du maire, et par substitution du préfet, est exercée par le préfet de police, comme c'est le cas en général des pouvoirs de police.

Le préfet de police est ainsi également compétent en lieu et place du maire en matière de :

- sécurité des immeubles collectifs à usage d'habitation (article L129-5 du CCH) ;
- de bâtiments menaçant ruine (articles L511-1 à L511-6 du CCH) ;
- de sécurité incendie dans les locaux et ateliers situés dans des immeubles d'habitation et entreposant des matières explosives ou inflammables (articles L129-4-1 du CCH) ;
- de salubrité des hôtels meublés, en application d'un texte spécifique à Paris (décret du 8 mai 1970 relatif à l'organisation sanitaire dans la ville de Paris).

2. L'organisation

Une direction de la préfecture, la direction des transports et de la protection du public, est chargée notamment de l'application de l'ensemble de ces réglementations, et comporte à cette fin :

- une **sous-direction de la sécurité du public** composée de quatre bureaux (sécurité de l'habitat, permis de construire et ateliers, ERP, hôtels et foyers : en tout 104 personnes) ;
- un **service d'inspection et de prévention du risque incendie** composé de 33 techniciens, qui effectuent des contrôles sur les différentes catégories d'immeubles objets des polices spéciales citées ci-dessus. Ce service a effectué en 2012 7 075 contrôles et études de dossiers d'aménagement. Ce corps de techniciens est spécifique à Paris ;
- un **service des architectes de sécurité**, composé de 45 architectes spécialisés que leur statut, également spécifique à Paris autorise à conserver une activité libérale pour une part minoritaire de leur temps.

Ces inspecteurs et architectes sont spécialisés par circonscriptions territoriales.

Deux organismes placés sous l'autorité du préfet de police ont un rôle d'instruction et d'expertise.

- La **brigade de sapeurs pompiers de Paris (BSPP)**, unité militaire, qui comporte un bureau prévention, et joue le rôle exercé sur le reste du territoire par le SDIS. Les préventionnistes, qui ont tous une expérience opérationnelle reçoivent, en plus de la formation PRV2, une formation en interne, et restent dans ces fonctions environ dix ans. Le bureau prévention a

aussi dans son effectif des ingénieurs. Tous les permis lui sont soumis. La BSPP est également compétente, en matière de prévention aussi bien que d'intervention, sur les trois départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Le général commandant la BSPP était membre de la commission centrale de sécurité.

- **Le laboratoire central de la préfecture de police (LCPP)**, composé d'experts scientifiques de diverses disciplines. Il peut intervenir sur les départements de la petite couronne. Son directeur était membre de la commission centrale de sécurité.

La DTPP anime un « pôle de compétence relatif à la sécurité préventive contre l'incendie et la panique dans les ERP », qui a été créé en mai 2013, et regroupe, en plus des services concernés de cette direction, la BSPP et le LCPP, avec pour objectif d'assurer l'harmonisation des positions ainsi qu'un rôle de réflexion.

3. La commission de sécurité

Sa composition n'est pas fixée par le décret du 8 mars 1995¹¹⁵, mais par le préfet de police (arrêté du 4 novembre 2010).

- **La formation plénière**, présidée par le préfet de police, comporte une représentation étendue des services de l'Etat : en sont membres le préfet, secrétaire général de la préfecture de la région Ile de France et le préfet secrétaire général de la zone de défense de Paris, deux directeurs de la préfecture de police (le DTPP et le directeur de la direction opérationnelle des services techniques et logistiques) ainsi que le directeur du laboratoire central de la préfecture de police et le général commandant la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, enfin le directeur régional des entreprises, de la concurrence de la consommation, du travail et de l'emploi et le directeur départemental de la cohésion sociale.

La ville de Paris est représentée par trois conseillers et le secrétaire général de la ville de Paris.

- **Une délégation permanente** est présidée par le DTPP et ne comprend que quatre autres membres à titre permanent, tous sous l'autorité du préfet de police : le chef du service des architectes de sécurité, le chef du bureau prévention de la BSPP, le chef du pôle mesure physiques et sciences de l'incendie du LCPP, le chef du service commun de contrôle de la préfecture de police. D'autres membres, services publics, représentants de catégories professionnelles et associations ne sont membres que pour les affaires les concernant. La ville de Paris n'en est pas membre. Cette délégation statue sur les dossiers sur lesquels les avis divergent ou qui présentent des difficultés particulières.
- **La sous-commission ERP et IGH** comporte également cinq membres permanents, représentant les mêmes services mais d'un niveau hiérarchique moindre, ainsi que certains services publics pour les affaires les concernant. Elle se réunit chaque semaine, et est en pratique l'instance d'examen des dossiers, qui émet un avis sauf renvoi à la délégation permanente. Environ 1700 permis d'ERP, d'IGH, mais aussi d'immeubles d'habitation et de locaux de travail lui ont été soumis en 2011, plus de 1 500 en 2012. Elle procède aux visites des établissements présentant le plus d'enjeux.

¹¹⁵ L'article 55 du décret dispose « le préfet de police fixe par arrêté la composition et le mode de fonctionnement de la commission de sécurité et d'accessibilité ».

- **Des groupes de visite** sont composés de cinq membres, tous experts (un architecte de sécurité, un préventionniste de la BSPP, un technicien du service commun de contrôle, un représentant du LCPP, un conseiller technique de la sous direction de la sécurité du public. Ils effectuent surtout les visites périodiques ou concernant les établissements qui ne sont pas les plus sensibles.

Quelle que soit la formation, les avis sont donc émis par une collégialité d'experts divers qui n'a pas son équivalent sur le reste du territoire.

4. La pratique

Plusieurs particularités sont à noter.

Le fait que le préfet de police ait les compétences en matière de polices spéciales de sécurité des bâtiments relevant ordinairement pour partie du maire et pour partie du préfet de département, et qu'un même service soit chargé de l'exercice de ces attributions et dispose d'architectes et de techniciens spécialisés, conduit à une vision qualifiée d'englobante de la sécurité du bâti.

L'examen des permis de construire dépasse ainsi le champ réglementaire spécifique aux ERP et IGH, pour s'étendre en fait aux habitations et locaux de travail, en allant au-delà de la stricte application des textes, et est suivi de la visite des constructions neuves après achèvement des travaux.

Le contrôle des ateliers et entrepôts est effectué de façon périodique en application d'arrêtés préfectoraux qui sont une spécificité parisienne.

Un suivi spécifique est fait sur les hôtels de 5^{ème} catégorie, notamment suite à l'incendie de l'hôtel Paris-Opéra. 1656 hôtels de 5^{ème} catégorie ont été recensés, 89,78% d'entre-deux sont sous avis favorables. A cela s'ajoute 331 hôtels de la 1^{ière} à la 4^{ème} catégorie, dont 90,93% sont sous avis favorables.

L'analyse de risque est pratiquée de façon systématique et conduit à une hiérarchisation des avis défavorables et à l'établissement d'échéanciers de travaux.

L'utilisation de la procédure de travaux d'office est fréquente, même si le plus souvent elle n'est pas menée à son terme, son lancement suffisant à obtenir la réalisation des travaux par le propriétaire.

Le service des architectes de sécurité ainsi que la BSPP reçoivent les maîtres d'ouvrage qui souhaitent les consulter en amont des projets.

Les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ont également des caractéristiques spécifiques.

La répartition des compétences de décision en matière d'ERP et d'IGH y est conforme au droit commun. Toutefois,

- c'est la BSPP qui joue, comme à Paris, le rôle que jouent ailleurs les SDIS en matière de prévention comme d'intervention ;
- la composition de la CCDSA est fixée par le préfet. Elle est proche de celle des départements de droit commun, mais bénéficie de l'expertise existant à Paris : le général commandant la BSPP en est membre permanent, et en fonction des affaires le directeur du LCPP et un architecte de sécurité, ainsi que les représentants d'autres services publics. Le secrétariat est fait par les préfetures.

Synthèse du nombre d'ERP et IGH Paris et petite couronne

	<i>Paris</i>	<i>Hauts-de-Seine</i>	<i>Seine-Saint-Denis</i>	<i>Val-de-Marne</i>	<i>TOTAL</i>
<i>Nombre d'ERP du 1^{er} groupe</i>	4 318	2 730	2 772	2 600	12 420
<i>Nombre d'ERP du 2^{ième} groupe</i>	Pas de détail par départements				31 786
<i>Total ERP</i>					44 206
<i>Nombre d'IGH</i>	159	120	20	17	316
<i>Total ERP et IGH</i>	Pas de détail par départements				44 522

Source : BSPP

ANNEXE 15 : LISTE DE SIGLES

ANAH	Agence nationale d'amélioration de l'habitat
BSPP	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCDSA	Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
CCS	Commission centrale de sécurité
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CHSCT	Comité d'hygiène, santé et des conditions de travail
COFRAC	Comité français de certification
CRC	Contrôle réglementaire de la construction
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
DECI	Défense extérieure contre l'incendie
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIRECCTE	Direction régionale de l'emploi, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise
DGT	Direction générale du travail
DTU	Document technique unifié
EAS	Espace d'attente sécurisé
ENSOSP	Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
EPHAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ERP	Etablissement recevant du public
FFB	Fédération française du bâtiment
FFSA	Fédération française des sociétés d'assurance
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IDSC	Inspection de la défense et de la sécurité civile
INTS	Institut national des risques professionnels
IGH	Immeuble de grande hauteur
ISI	Ingénierie de la sécurité incendie
IT	Instruction technique
LSPP	Laboratoire central de la préfecture de police
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'environnement
OQC	Observatoire de la qualité de la construction
RCCI	Recherche des causes et circonstances de l'incendie
RVRMD	Rapport de vérification réglementaire sur mise en demeure
RVRAT	Rapport de vérification réglementaire après travaux
RVRE	Rapport de vérification réglementaire en exploitation
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civile
SIS	Service d'incendie et de secours
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SSI	Système de sécurité incendie