

n° 009167-01

septembre 2014

Mission d'évaluation sur la protection
contre le risque incendie
dans les établissements recevant du public
et les immeubles de grande hauteur

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 009167-01

**Mission d'évaluation sur la protection contre le
risque incendie dans les établissements recevant
du public et les immeubles de grande hauteur**

établi par

Hervé Berrier

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Bruno Lebental

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

septembre 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 009167-01

Date du rapport : septembre 2014

Titre : **Mission d'évaluation sur la protection contre le risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur**

Sous-titre du rapport :

Commanditaire(s) : 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

Date de la commande : 6 août 2013

Auteurs du rapport (CGEDD) : Hervé BERRIER, Bruno LEBENTAL

Superviseur : Georges DEBIESSE

Relecteur : sans

Membres du comité des pairs : sans

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 52

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

La mission atteste que l'impartialité d'aucun de ses membres n'est mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé.....	<u>5</u>
Liste des recommandations.....	<u>9</u>
Faciliter l'accès à la réglementation.....	<u>9</u>
Mobiliser le ministère chargé de la construction au service de la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH.....	<u>9</u>
Assurer la mise en place de doctrines claires et partagées sur les points difficiles.....	<u>10</u>
Renforcer la traçabilité des décisions à la mise en service et en cours d'exploitation.....	<u>10</u>
Garantir la qualité du service public assuré par le corps des sapeurs-pompiers tout en simplifiant l'organisation de la vie institutionnelle au niveau local.....	<u>11</u>
Mieux définir les critères d'appréciation des moyens mis en œuvre et des objectifs poursuivis dans le cadre d'une évaluation complémentaire.....	<u>11</u>
Introduction.....	<u>13</u>
1.1. La commande.....	<u>13</u>
1.2. Le déroulement de la mission.....	<u>14</u>
1.3. La problématique.....	<u>14</u>
1.4. Le déroulé des questions auxquelles les rapporteurs ont cherché à répondre.....	<u>18</u>
1.5. Plan du rapport et de ses annexes.....	<u>21</u>
2. La réglementation incendie est le résultat d'une approche opérationnelle.	<u>23</u>
2.1. La réglementation incendie reste centrée sur un noyau stable depuis 1980.....	<u>23</u>
2.1.1. <i>Les principes posés par le CCH</i>	<u>23</u>
2.1.2. <i>Les textes d'application pour les IGH, les ERP et les lieux de travail</i>	<u>23</u>
2.2. La définition des risques sous l'angle réglementaire.....	<u>25</u>
2.2.1. <i>Les principes de base de la sécurité contre le risque d'incendie</i>	<u>25</u>
2.2.2. <i>Ouvrages assujettis aux règles de sécurité</i>	<u>25</u>
2.2.3. <i>Personnes responsables du respect des règles de sécurité</i>	<u>26</u>
2.3. La réglementation définit un niveau de sécurité de référence.....	<u>27</u>
2.4. La stabilité du corpus réglementaire.....	<u>28</u>
3. Les conditions d'application de la réglementation incendie au niveau local	<u>31</u>
3.1. Le contexte juridique au niveau local résulte aussi de principes anciens et constants	<u>31</u>
3.2. La responsabilité portée par la CCDSA.....	<u>31</u>
3.3. Une superposition de règles favorable à la sécurité, mais favorisant l'hétérogénéité des prescriptions.....	<u>33</u>
3.4. L'analyse de risques est une composante essentielle de la décision locale.....	<u>33</u>

4. Les améliorations à court terme et le travail de fond.....	<u>37</u>
4.1. Faciliter l'accès à la réglementation.....	<u>37</u>
4.1.1. <i>Les questions liées à l'accès insatisfaisant à la réglementation.....</i>	<u>37</u>
4.1.2. <i>Les questions éditoriales.....</i>	<u>39</u>
4.1.3. <i>La réglementation devrait s'efforcer de bien distinguer le maître d'ouvrage, le constructeur et l'exploitant.....</i>	<u>40</u>
4.2. Mobiliser le ministère chargé de la construction au service de la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH.....	<u>42</u>
4.3. Assurer la mise en place de doctrines claires et partagées sur les points difficiles..	<u>42</u>
4.4. Renforcer la traçabilité des décisions à la mise en service et en cours d'exploitation	<u>44</u>
4.4.1. <i>Un document unique peut assurer cette traçabilité.....</i>	<u>45</u>
4.4.2. <i>Le contrôleur technique est légitime à garantir la validité de ce document unique à la mise en service.....</i>	<u>46</u>
4.4.3. <i>Le vérificateur devrait être en mesure de garantir la validité du document dans les diverses évolutions de l'exploitation.....</i>	<u>49</u>
4.5. Garantir la qualité du service public assuré par le corps des sapeurs-pompiers tout en simplifiant l'organisation de la vie institutionnelle au niveau local.....	<u>51</u>
4.6. Mieux définir les critères d'appréciation des moyens mis en œuvre et des objectifs poursuivis dans le cadre d'une évaluation complémentaire.....	<u>54</u>
Conclusion.....	<u>56</u>
Annexes.....	<u>57</u>
Annexe 1 – Lettre de mission.....	<u>59</u>
Annexe 2 – Complément à la lettre de mission.....	<u>65</u>
Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées ou contactées.....	<u>67</u>
Annexe 4 – Liste des personnes rencontrées ou contactées dans le complément de mission.....	<u>71</u>
Annexe 5 – Compléments au rapport.....	<u>73</u>
Annexe 5.1 – Le poids de l'histoire a laissé quelques marques.....	<u>73</u>
Annexe 5.2 – Application du règlement de sécurité du 25 juin 1980 aux ERP existants.	<u>74</u>
Annexe 5.2.1 – <i>La règle.....</i>	<u>74</u>
Annexe 5.2.2 – <i>L'objectif des rédacteurs des décrets de 1973 et suivants.....</i>	<u>75</u>
Annexe 5.2.3 – <i>Les conditions d'application de la règle de non-rétroactivité.....</i>	<u>77</u>
Annexe 5.3 – Les difficultés ressenties par les constructeurs.....	<u>77</u>
Annexe 5.4 – La définition du niveau de sécurité par type d'équipement.....	<u>81</u>

<i>Annexe 5.4.1 – Types et catégories d’ERP</i>	81
<i>Annexe 5.4.2 – Les seuils d’effectifs par catégories</i>	83
<i>Annexe 5.4.3 – Les seize domaines réglementés</i>	83
<i>Annexe 5.4.4 – Définitions et modalités de détermination de l’effectif maximal du public admis et autres effets liés aux seuils</i>	87
Annexe 5.5 – Tableau détaillé de la réglementation et de son évolution depuis 1980.....	94
Annexe 5.6 – Cadre d’une évaluation.....	98
<i>Annexe 5.6.1 – Données disponibles</i>	98
<i>Annexe 5.6.2 – Plan de l’évaluation complémentaire à mener</i>	100
Annexe 6 – Glossaire des sigles et acronymes	105
Liste des recommandations	109

Résumé

Par lettre de mission 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 à l'inspection générale de l'administration (IGA), au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) de procéder à une évaluation conjointe de la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP) et les immeubles de grande hauteur (IGH).

Un premier rapport conjoint ayant été produit en avril 2014 par l'IGA et l'IGAS, les membres du CGEDD ont souhaité produire un travail complémentaire qui fait l'objet du présent rapport.

La commande souligne que la politique de prévention des incendies met en jeu un ensemble de réglementations et qu'elle fait intervenir plusieurs niveaux administratifs de décision dont la combinaison est source de complexité et d'insécurité juridique.

S'inquiétant également de trouver la meilleure organisation pour continuer à donner des avis fiables alors que certains services de l'État ne sont plus en mesure de participer aux commissions départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), cette lettre de commande demande d'évaluer les modifications possibles, dans une perspective de simplification et d'économie et d'allocation optimale des moyens, de proposer des scénarios de réforme pour mettre en place un système cohérent et performant et de formuler des propositions pour passer d'une logique d'obligation de moyens à une logique d'obligation de résultats.

La commande porte simultanément sur les ERP et sur les IGH.

Il est apparu rapidement que la réglementation relative aux IGH ne présente pas d'anomalies particulières et que les principales interrogations portent sur les ERP qui sont beaucoup plus nombreux et d'une grande variété.

Le nombre d'ERP est estimé à 610 171 en 2012 pour seulement 529 IGH, dont 316 IGH implantés à Paris et en petite couronne.

On compte 22 types d'ERP, depuis les plus courants comme les magasins et les centres commerciaux, les salles de spectacle, les restaurants et hôtels, les locaux d'enseignement et les crèches, les bureaux, les musées, les hôpitaux et établissements de soins, etc. et jusqu'aux refuges en montagne.

Les articles R*123-4 à R*123-11 du code de la construction et de l'habitation (CCH) définissent les objectifs et moyens réglementaires de protection des personnes contre les risques d'incendie et de panique.

Si les principes généraux qui sont édictés par le CCH sont clairs, les précisions nécessaires pour traiter la variété des cas rencontrés en pratique se trouvent dans l'arrêté du 25 juin 1980 portant règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP et dans des textes complémentaires à cet arrêté plus ou moins facilement accessibles.

L'ensemble de ces textes compose une réglementation touffue, mais remarquablement stable dans ses principes et sa structure, que les pompiers préventionnistes chargés d'instruire les demandes d'autorisation, de création, d'aménagement et d'ouverture d'ERP maîtrisent habituellement bien.

Les techniciens de la construction qui pratiquent couramment la réglementation des ERP l'estiment efficace et bien faite, pour peu qu'on consente à y consacrer le temps d'apprentissage nécessaire. Mise à part quelques critiques ponctuelles sur des points importants, mais aisément remédiables, ils considèrent que c'est un excellent outil de conception des ouvrages courants.

La commande initiale posait la question en termes d'évaluation pour établir avec les parties intéressées si les reproches de complexité et de frein à l'innovation habituellement adressés à la réglementation étaient fondés et, dans l'affirmative, proposer les améliorations souhaitables dans une perspective d'optimisation des moyens de contrôle des autorités locales chargées de veiller au respect de la réglementation de la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP.

Les rapporteurs se sont rapidement convaincus que l'optimisation envisagée ne pouvait se faire sans tenir compte des attentes et contraintes des acteurs de la construction. En particulier, les maîtres d'ouvrage, les architectes, les maîtres d'œuvre et les entreprises ont attiré leur attention sur le fait que les procédures d'autorisation et de contrôle favorisent un mécanisme de surenchère technique dont il faudrait évaluer le coût en termes de dépenses d'investissement et de retard de mise en service. Si le marché des ERP courants peut actuellement absorber ces surcoûts sans trop de difficultés, il n'est pas certain qu'il puisse le faire durablement. Pour ce qui est des grands ERP, dont la conception est généralement complexe, il s'avère que les procédures d'autorisation des travaux de création ou d'aménagement sont mal adaptées aux modalités de réalisation actuelles et qu'il en résulte des inconvénients majeurs en termes d'application correcte du règlement de sécurité.

Tout comme les pompiers préventionnistes, les rapporteurs s'inquiètent également du fait que la protection contre les risques d'incendie soit de plus en plus vécue par les maîtres d'ouvrage et les exploitants d'établissements recevant du public comme une contrainte plutôt que comme une dimension normale de la conception des établissements. Les uns et les autres estiment que la poursuite de cette dérive est de nature à compromettre le niveau de sécurité assuré jusqu'alors.

Pour le pompier, l'objectif réglementaire est de ne pas risquer de décès, ni même de blessés en cas de départ de feu. L'exploitant est davantage préoccupé de minimiser sa perte si un feu se déclare, considérant que la sécurité des personnes est assurée par le respect de dispositions réglementaires qui lui échappent. Le maître d'ouvrage a évidemment pour objectif de réduire ses dépenses d'investissement tout en répondant aux contraintes d'exploitation et considère lui aussi que la responsabilité de respecter les règles de sécurité de sauvegarde des personnes relève de la seule compétence des techniciens de la construction, sans toujours se préoccuper de leur donner les moyens de bien remplir leur mission. On se trouve ainsi face à trois jeux d'acteurs profondément divergents.

Les rapporteurs estiment que l'on peut apporter des améliorations immédiates au dispositif réglementaire qui répondraient à la plupart des préoccupations évoquées par la lettre de commande, ce qui laisserait ensuite le temps de procéder à une évaluation des jeux d'acteurs dans le cadre CIMAP initialement prévu.

En premier lieu, il convient de réduire la complexité ressentie en facilitant l'accès à la réglementation. La présentation documentaire et éditoriale peut être améliorée en recourant à des outils et des méthodes très habituels dans ces circonstances (site internet dédié et outils de vulgarisation pour les différentes cibles que sont les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvres, les exploitants, les élus et les membres des commissions de sécurité, tables analytiques ou versions consolidées sur Légifrance).

En second lieu, il convient d'améliorer la traçabilité des principales décisions relatives à la sécurité des établissements recevant du public, depuis leur programmation jusqu'à leur mise en service. L'ouverture d'une concertation entre professionnels sous la houlette des ministères concernés devrait permettre de faire rapidement le tour de la question. Le ministère chargé de la construction dispose notamment des compétences et des opérateurs (CSTB, CEREMA) pour aider les concepteurs à mieux maîtriser les différentes étapes d'un projet tout en répondant aux contraintes imposées par le risque d'incendie et de panique.

Plusieurs recommandations des rapporteurs visent à responsabiliser des professions qui seraient à même de fournir une réponse globale en termes de sécurité. Il en est ainsi du contrôleur technique, dont le rôle actuel est limité à la seule stabilité à froid de certaines constructions, et de plusieurs professions qui sont chargées d'assurer les vérifications réglementaires en cours d'exploitation. Un recadrage de ces professions sur des responsabilités plus globales devrait donner davantage d'importance à leur mission et de poids à leurs avis de sorte que la tâche des CCDSA pourraient s'en trouver fortement réduite. Cet aménagement devrait néanmoins s'accompagner d'une vraie capacité de pilotage et d'expertise au niveau central.

Les rapporteurs sont d'avis que l'état de l'art en matière de protection contre le risque d'incendie et de panique ne permet pas de se dispenser d'une expertise collégiale en raison de la diversité des situations rencontrées et des procédés de construction disponibles. Cette mission était précédemment dévolue à la Commission centrale de sécurité (CCS) conformément aux dispositions du CCH jusqu'à ce qu'elle soit supprimée le 27 mai 2014 au titre de la simplification normative. Les rapporteurs estiment que dans une matière aussi complexe et aussi risquée que l'incendie, il est indispensable de disposer d'une instance nationale ayant pour mission d'évaluer à dire d'experts les évolutions techniques ou technologiques susceptibles de modifier le risque d'incendie et de panique et de donner son avis sur les évolutions réglementaires.

La mise en place d'une telle instance serait l'occasion de revoir le mode de pilotage des CCDSA et d'introduire une simplification drastique de leur organisation locale.

Dans la mesure où l'instruction administrative menée par le pompier préventionniste pourrait s'appuyer sur des documents interprétatifs précis, l'avis de la CCDSA nécessiterait seulement que les avis du pompier préventionniste soient exposés et

débattus au sein de la sous-commission départementale d'arrondissement sous l'autorité du sous-préfet d'arrondissement, en présence des élus concernés, et qu'ils soient exceptionnellement soumis au niveau départemental dans les cas les plus difficiles, ce qui serait d'ailleurs conforme à la lettre du CCH. Ceci allégerait notablement les moyens nécessaires au niveau local.

À cette occasion, pourraient être résolus les cas fréquents d'ERP pour lesquels les maires et les préfets se sont abstenus de suivre l'avis défavorable de la CCDSA en n'imposant pas la fermeture de l'établissement. Le stock d'ERP dans cette situation est difficile à apprécier à partir des données auxquelles la mission a pu avoir accès. Il s'agit soit d'établissements objectivement dangereux, mais ces cas devraient être l'exception, ou, plus vraisemblablement, d'établissements non dangereux qui ont fait l'objet d'un avis exagérément sévère. Un usage raisonné de l'analyse de risque telle qu'elle est actuellement enseignée aux sapeurs-pompiers suffirait à résorber dans des proportions considérables le nombre d'ERP dans cette situation.

Il n'en reste pas moins qu'une évaluation menée avec tous les moyens nécessaires permettrait sûrement d'affiner le diagnostic actuel qui s'appuie sur des données éparses et d'améliorer les résultats prévisibles même si des améliorations sensibles peuvent être obtenues sur la base de ces premières propositions. Une recommandation spécifique traite de ce point.

Faciliter l'accès à la réglementation

1. Consacrer un site internet à la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH. Ce site de référence devra mettre à disposition l'ensemble des documents qui définissent les objectifs, modalités et moyens de cette politique (lois et règlements, circulaires, instructions techniques et interprétations). Les textes consolidés mis à disposition devront avoir la même valeur juridique que les textes publiés au JORF qu'ils récapitulent. 39

2. Doter les règlements consolidés accessibles sur le site de Legifrance d'une table analytique et rendre opposables les dispositions des règlements consolidés accessibles sur le site de Legifrance au même titre que les dispositions publiées au Journal Officiel. 40

3. Mettre en place un outil documentaire permettant d'établir la liste des dispositions réglementaires applicables à un ERP en fonction de sa date de demande de permis de construction (respectivement d'autorisation d'aménagement ou d'ouverture) ou de changement de type d'exploitation. 40

4. Ajouter le terme de maître d'ouvrage dans la liste des personnes responsables visées par les articles R*123-3, R*123-5, R*123-12, R*123-43 du CCH. 41

Mobiliser le ministère chargé de la construction au service de la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH

5. Mettre en place une concertation au niveau du ministère en charge de la construction qui rassemblera les différentes compétences en matière de construction, définira les étapes clés qui permettront d'assurer la traçabilité des principales décisions depuis la programmation jusqu'à mise en service d'un établissement recevant du public et responsabilisera le maître d'ouvrage au regard du risque d'incendie et de panique. 42

Assurer la mise en place de doctrines claires et partagées sur les points difficiles

6. Mettre en place au niveau national une commission regroupant l'ensemble des professions concernées et capables de recenser et d'expertiser les questions susceptibles de recours au niveau local. Cette commission pourra reprendre certaines des prérogatives de la CCS, récemment supprimée, afin de satisfaire aux obligations du CCH. Il faudra veiller à prévoir, au sein de cette commission, une capacité à évaluer les évolutions techniques ou technologiques susceptibles de modifier le risque d'incendie et de panique. Il est donc important que toutes les compétences nécessaires puissent être représentées. 44

Renforcer la traçabilité des décisions à la mise en service et en cours d'exploitation

7. Mettre en place un document de synthèse qui reprendra les hypothèses de sécurité et de prévention (notamment celles du programme), les données du rapport de vérification réglementaire après travaux (RVRAT) et le registre de sécurité afin d'accompagner les principales évolutions du bâtiment à compter de sa mise en service. 46

8. Rendre accessible au public les principales données de sécurité des ERP sur le site service-public.fr 46

9. Promouvoir la mise en œuvre de bases de données partagées pour supporter le registre de sécurité enrichi des éléments prévus dans la recommandation précédente. 46

10. Le contrôleur technique est le professionnel le plus à même de délivrer le document unique attestant de la capacité du bâtiment à résister à l'incendie et au risque de panique à la condition d'une rémunération couvrant l'ensemble des tâches nécessaires et d'un contrôle possible par la puissance publique des incompatibilités majeures pouvant être rencontrées à ce stade (indépendance absolue à l'égard de la maîtrise d'œuvre qui a établi les scénarios de dimensionnement et de toute certification de produit susceptible d'être utilisé sur le chantier). Une revalorisation de la mission de base serait une base efficace d'une telle évolution. 49

11. Mettre en place un agrément pour la vérification de la sécurité globale des ERP en exploitation et alléger en conséquence les missions des CCDSA. 51

Garantir la qualité du service public assuré par le corps des sapeurs-pompiers tout en simplifiant l'organisation de la vie institutionnelle au niveau local

12. Confirmer que la commission d'arrondissement placée sous la responsabilité du sous-préfet conformément à l'article R*123-40 du CCH est le niveau adéquat pour statuer sur la validité du document remis par le contrôleur technique ou le vérificateur en présence du SDIS, du maire ou de l'EPCI concerné. 52

13. La commission départementale statue sur les avis défavorables émis au niveau de l'arrondissement à la demande du constructeur ou de l'exploitant conformément à l'article R*123-35 du CCH. Dans un premier temps, elle examinera les avis défavorables pour supprimer ceux qui seraient excessifs et donner la suite attendue aux avis non encore suivis d'effet. Les SDIS produiront à cet effet des rapports d'analyse de risque avec l'exposé précis des scénarios de danger qui ont motivé l'avis finalement retenu. 53

14. Mettre en place un plan de contrôle faisant un point « 0 » par type d'ERP selon les modalités prévues en 1973 par l'article R*123-55 du CCH avec une possibilité d'appel au niveau central. 53

Mieux définir les critères d'appréciation des moyens mis en œuvre et des objectifs poursuivis dans le cadre d'une évaluation complémentaire

15. Mettre en place une démarche d'évaluation collective de la réglementation incendie qui prendra en compte les moyens humains mis en œuvre et les contraintes techniques et financières imposées aux opérateurs publics et privés avec l'objectif d'un rééquilibrage des responsabilités et contributions entre les constructeurs, l'État et les Communes. 55

Introduction

1.1. La commande

Par lettre de mission 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 à l'inspection générale de l'administration, au conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'inspection générale des affaires sociales de procéder à une évaluation conjointe de la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

La commande souligne que la politique de prévention des incendies met en jeu un ensemble de réglementations et qu'elle fait intervenir plusieurs niveaux administratifs de décision dont la combinaison est source de complexité.

Elle pose :

- d'une part, que les réglementations des ERP et des lieux de travail peuvent diverger alors qu'un même bâtiment peut recevoir du public et relever du code du travail ; que les constructeurs et exploitants d'ERP ont des difficultés à appréhender les seuils d'effectifs qui déterminent le type et la catégorie d'établissement qu'ils doivent déclarer ; que la réglementation incendie applicable aux habitations fait l'objet d'un arrêté spécifique, mais sans préciser l'inconvénient qui en résulterait ;
- et d'autre part, que s'il est délicat pour un maire d'autoriser l'ouverture d'un établissement malgré un avis défavorable de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), il importe que cet avis soit toujours fiable. Elle note, à ce propos, que le travail de ces commissions est actuellement reconnu comme tel, mais que les pompiers s'inquiètent que les CCDSA ne disposent bientôt plus de la collégialité requise pour garantir la crédibilité de leurs avis et leur liberté d'appréciation, dans l'hypothèse où certains services de l'État cesseraient d'y participer.

Elle demande en conséquence :

- de décrire les modalités qui permettent de s'assurer localement de la conformité d'un établissement ; les dispositions réglementaires à appliquer selon la nature des établissements ; et les modalités d'adaptation de la réglementation ;
- d'évaluer les modifications possibles, dans une perspective de simplification et d'économie et d'allocation optimale des moyens, et de proposer des scénarios de réforme pour mettre en place un système cohérent et performant ;
- de formuler des propositions pour passer d'une logique d'obligation de moyens à une logique d'obligation de résultats ; surmonter les difficultés résultant de la multiplicité des acteurs ; encadrer l'inflation normative et veiller à ce que chaque proposition d'évolution de la réglementation s'accompagne d'une étude d'impact.

1.2. Le déroulement de la mission

Prévue initialement pour être une évaluation conforme à la circulaire du Premier ministre du 7 janvier 2013 sur la conduite des évaluations de politiques publiques, cette mission s'est poursuivie dans un cadre plus classique.

De décembre 2013 à mars 2014, les membres de l'IGA, de l'IGAS et du CGEDD ont auditionné différentes administrations et acteurs de la prévention du risque d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public. Les membres de l'IGA et de l'IGAS ont alors considéré qu'ils disposaient de suffisamment d'éléments pour former un diagnostic et produire les recommandations demandées. Les membres du CGEDD ont pour leur part souhaité approfondir leur compréhension du jeu des acteurs de la construction avant de conclure sur les objectifs et les moyens de la politique évaluée. Les chefs de l'IGA et de l'IGAS et le vice-président du CGEDD ont finalement convenu que la mission donnerait lieu à un rapport conjoint des membres de l'IGA et de l'IGAS et à un rapport distinct des membres du CGEDD.

Le présent rapport rend compte de l'évaluation des membres du CGEDD.

Pour la partie conjointe, la mission a procédé à des entretiens¹, a organisé une journée d'échanges avec des représentants des principaux acteurs et usagers de cette politique et s'est rendue dans trois départements (Loir-et-Cher, Calvados et Seine-et-Marne) pour étudier les modalités d'application de la réglementation et notamment les procédures d'autorisation auxquelles sont soumis les travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public.

Pour la partie distincte, la mission du CGEDD a procédé à quelques entretiens supplémentaires² et à une étude approfondie de la réglementation.

1.3. La problématique

Les établissements recevant du public sont des bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement ou moyennant une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. La prévention du risque d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public a pour objectif de s'assurer que leurs propriétaires et leurs exploitants prennent les mesures de prévention et de sauvegarde nécessaires pour assurer la sécurité des personnes qui y sont admises et qui y travaillent au regard du risque d'incendie.

L'incendie est un feu violent et non maîtrisé qui expose les personnes à un danger de brûlure, d'asphyxie et de blessure par explosion ou effondrement des structures, ou encore par défenestration pour échapper aux flammes en l'absence d'autre issue que de se jeter dans le vide. Un nombre élevé de personnes exposées simultanément, la méconnaissance des lieux et la présence de locaux à sommeil sont les trois facteurs

¹ Se reporter à l'annexe 3.

² Se reporter à l'annexe 4.

aggravants qui ont justifié et justifient encore une politique de prévention spécifique aux établissements recevant du public.

Plus généralement, les moyens mis en œuvre doivent répondre à l'attente légitime des citoyens d'écartier la possibilité que se répètent des événements tragiques comme ceux qui ont jalonné l'histoire des ERP de la fin du 19^e siècle à nos jours (voir [annexe 5.1](#)).

La réglementation distingue 22 types d'établissements, depuis les plus courants comme les magasins et les centres commerciaux, les salles de spectacle, les restaurants et hôtels, les locaux d'enseignement et les crèches, les bureaux, les musées, les hôpitaux et établissements de soins, etc. et jusqu'aux refuges en montagne. La France compte près de 603 000 ERP dont près de 50 % relèvent des communes, soit la grosse majorité des ERP publics (297 000 sur 350 000). On compte 57 000 établissements d'hébergement (hôtels, pensions de famille, foyers de personnes âgées ou handicapées, internats, etc.). Les ERP de fait, provisoires ou occasionnels, non déclarés, sont soumis aux mêmes dispositions que les établissements déclarés.

Le ministère de l'intérieur est chargé de la politique de prévention du risque incendie dans les ERP au titre de sa compétence en matière de sécurité publique.

La politique nationale de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP a pour objet de s'assurer que :

1. L'établissement et ses équipements présentent des caractéristiques et des garanties de sécurité et de bon fonctionnement :

- à même d'éviter l'éclosion d'un incendie et d'en limiter le développement et la propagation à l'intérieur et à l'extérieur de l'immeuble ;
- et telles que les services de secours puissent être alertés et disposer d'un temps d'intervention adapté avant la ruine du bâtiment sous l'effet d'un feu non maîtrisé ;

2. Lors d'un départ de feu :

- Les personnes puissent toujours évacuer l'immeuble, ou le compartiment en feu, en bon ordre, rapidement et à temps pour rejoindre un lieu sûr.
- Les services de secours et de lutte contre le feu puissent accéder à l'immeuble et déployer rapidement leurs moyens.

La politique de protection contre le risque d'incendie et de panique s'adresse aux maîtres d'ouvrages et aux exploitants d'ERP ainsi qu'à l'ensemble des constructeurs d'ouvrages au sens de l'article L 111-14 du code de la construction et de l'habitation³.

Elle met en œuvre un dispositif réglementaire comprenant :

- des règles de sécurité portant sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des établissements ;
- l'obligation, pour les maîtres d'ouvrages et les exploitants et les installateurs, de s'assurer que les installations et équipement sont maintenus et entretenus comme il se doit ;
- des procédures d'autorisation et de contrôle de conformité réglementaire des travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ;

Elle mobilise des moyens importants :

- Son pilotage est assuré par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise, direction des sapeurs pompiers, sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours, bureau de la réglementation incendie et des risques courants du ministère de l'intérieur
- À l'échelon déconcentré le préfet est responsable de sa mise en œuvre dans le respect des compétences des maires en matière de permis de construire et d'exercice de l'autorité de police de sécurité. Le préfet a autorité opérationnelle sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Il préside la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité qui est l'organisme compétent pour donner au maire et au préfet des avis sur le niveau de sécurité et la conformité des ERP dans le cadre des procédures d'autorisation et de contrôle déjà citées.
- La diffusion de la politique de prévention emprunte de nombreux canaux :
 - la formation et l'édition professionnelle en ligne ou sur support papier ;
 - l'information et les formations assurées par les SDIS et certaines communes ;
 - les guides, dépliants et sites mis à disposition par les centres de recherche, les ministères, les assureurs, les chambres de métier et les organisations professionnelles d'exploitants et de constructeurs.

³ Au sens de l'article L111-14, est réputé constructeur de l'ouvrage : 1° Tout architecte, entrepreneur, technicien ou autre personne liée au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage ; 2° Toute personne qui vend après achèvement un ouvrage qu'elle a construit ou fait construire ; 3° Toute personne qui, bien qu'agissant en qualité de mandataire du propriétaire de l'ouvrage accomplit une mission assimilable à celle d'un locateur d'ouvrage.

Elle obtient des résultats jugés satisfaisants :

- Sur les 603 000 ERP, près de 30 % justifient de dispositions générales communes en raison de l'importance de l'effectif du public admis (ERP du 1^{er} groupe) et 70 % justifient uniquement de dispositions particulières par type en raison du faible effectif du public admis. Le bilan d'activité des SDIS publié par le ministère de l'intérieur⁴ dénombre annuellement près de 1 000 incendies dans les ERP avec locaux à sommeil (LS) et 924 dans les ERP sans locaux à sommeil. Cette statistique nécessiterait une évaluation quantitative au-delà des moyens de la mission pour en connaître l'importance relative (voir en annexe 5.6).
- Le nombre limité d'incendies et de victimes étaye l'impression générale d'une politique efficace et claire dans ses principes et la plupart de ses énoncés qui contraste avec une situation ressentie de précarité ou d'insécurité juridique par la plupart des professionnels.

Elle méconnaît la réalité des jeux d'acteurs qui se sont mis en place.

- Au quotidien, les constructeurs se trouvent confrontés à la difficulté d'objectiver le niveau de sécurité de référence que doit satisfaire l'ERP (respectivement de l'IGH, du lieu de travail, de l'immeuble d'habitation) en application de la réglementation.

Le niveau de sécurité de référence est implicitement celui qui correspond à l'application de toutes les dispositions réglementaires dans le cas d'un bâtiment courant. Sa transposition à un bâtiment donné est à l'origine d'un jeu d'acteurs largement déresponsabilisant qui a progressivement laissé les avis du pompier préventionniste prendre le pas sur ceux des techniciens de la construction.

- Paradoxalement, les pompiers préventionnistes se voient reprocher de prendre une place excessive dans l'appréciation des risques et du choix des solutions à mettre en œuvre alors qu'il s'agit souvent du seul acteur local disposant d'un maximum d'informations pour orienter au mieux l'architecte ou le maître d'œuvre. Ses conseils, souvent attendus⁵, sont utiles et nécessaires pour autant qu'ils n'empiètent pas sur le travail de conception du maître d'œuvre.
- La dérive évoquée plus haut est profonde. Elle résulte d'une confusion entre les missions respectives de l'ingénierie et des services de protection et de secours dans le cadre de l'instruction des autorisations de créer, modifier ou ouvrir un ERP. Elle nécessite une réflexion sur les conditions générales d'application de la réglementation.

Dans son principe, la réglementation prévoit que les préventionnistes vérifient que la disposition des lieux, les aménagements, les équipements et moyens de

⁴ <http://www.interieur.gouv.fr/content/download/66618/482460/file/2013-StatsSDIS13BD.pdf>

⁵ Les exemples donnés à la mission montrent que ces conseils sont utiles pour les maîtres d'œuvre chevronnés aussi bien que pour les autres.

lutte contre l'incendie de l'ERP garantissent que le public et le personnel pourront quitter rapidement et sûrement l'établissement en cas de départ de feu, de sorte que les services de secours puissent ensuite se consacrer uniquement à la lutte contre l'incendie sans avoir à se préoccuper de rechercher et d'évacuer des personnes en danger. Dans cette perspective, les préventionnistes n'ont pas pour mission de dicter aux constructeurs les mesures de prévention et de sauvegarde à mettre en œuvre à cet effet.

- À l'amont, les constructeurs (maître d'ouvrage, architecte et bureau d'études, délégué du maître d'ouvrage, contrôleurs et vérificateurs) doivent avoir intégré dans leur conception de l'ERP les mesures pertinentes de prévention et de sauvegarde ordinaires requises par la réglementation et les mesures particulières qui résultent des particularités du projet (disposition des lieux, choix des aménagements et environnement immédiat de l'ERP, modalités d'exploitation)⁶.

S'il appartient bien au maître d'œuvre de proposer les mesures de prévention et de sauvegarde adéquates en réponse au programme de l'ERP à construire, à aménager ou à modifier, c'est en premier lieu au maître d'ouvrage et/ou à l'exploitant de se préoccuper de la protection contre le risque d'incendie et de disposer d'une évaluation des risques aux différents stades de son projet (commande, conception, réalisation et mise en service). Bien que le CCH dispose sans ambiguïté que le maître d'ouvrage et/ou l'exploitant sont totalement responsables du respect des règles de protection contre le risque d'incendie, ces derniers tendent cependant à négliger les obligations qui en découlent et à sous-estimer les moyens d'études et contrôle à mettre en œuvre pour s'assurer d'une bonne conception de leur projet en la matière.

1.4. Le déroulé des questions auxquelles les rapporteurs ont cherché à répondre

La fonction de prévention exercée par les pompiers en matière de réglementation incendie est un contrôle exercé par la puissance publique sur les acteurs (publics et privés) qui créent un établissement ou l'exploitent. Une partie de la responsabilité de la filière en charge de la construction ou de l'exploitation est ainsi transférée aux acteurs publics.

Les rapporteurs ont donc cherché à savoir si ce partage de responsabilité est correctement fondé et quels sont les mécanismes qui pourraient favoriser une évolution positive pour tous les acteurs tout en gardant l'excellent résultat en termes de victimes évitées. Sur ce sujet, il n'est pas exagéré d'exprimer une certaine inquiétude, à savoir un risque non négligeable de voir le niveau de sécurité fortement décroître si les tendances décrites ci-dessus perduraient.

⁶ Par exemple : Un local technique en étage d'un établissement pour personnes âgées destiné au remisage du linge sera traité comme un local dangereux en raison de l'importance du potentiel calorifique des produits remisés ; un escalier supplémentaire pourra ainsi être prévu lorsque la solution réglementaire apparaît insuffisante pour garantir une bonne évacuation du public.

Les rapporteurs ont ainsi engagé un premier niveau de réflexion qui concerne le fonctionnement de la réglementation, sa structure et ses objectifs, mais aussi la compréhension de l'état de l'art tant du côté des petits ouvrages que des bâtiments plus complexes en faisant apparaître autant que faire se peut la question des normes et le mécanisme de la surenchère technique.

Ils notent que les objectifs principaux de cette réglementation trouvent leur origine dans le CCH (articles 123-4 à 123-11) et sont déclinés dans l'arrêté du 25 juin 1980. Pour certains, ces objectifs, ou des points importants, sont précisés dans des textes complémentaires, voire dans des décisions prises au niveau central (par exemple, au niveau de la CCS), et ne sont pas toujours accessibles. On en déduit ainsi le premier jeu de questions :

La réglementation contre le risque d'incendie est considérée comme complexe en raison de sa forte évolutivité qui s'est traduite par une stratification depuis trente ans qui la rend difficile d'accès et introduit des anomalies qui aggravent cette complexité. Ces critiques sont-elles fondées ? Quelles en sont les raisons et que peut-on faire pour y répondre ?

Ce premier niveau de réflexion se décompose en deux sujets relativement indépendants qui concernent les moyens mis en œuvre pour appliquer cette réglementation. À côté de l'expertise nécessaire au fonctionnement des instances au niveau local (CCDSA et les différentes commissions locales), il convient de penser à l'ensemble des moyens mis en œuvre pour l'animation de cette réglementation au niveau local, par exemple, s'agissant de faire connaître et de diffuser l'information relative à cette réglementation. La question qui se pose est celle de savoir si l'ensemble de ces moyens est adapté aux enjeux et si ces moyens sont organisés de manière optimale. Pour approcher ce deuxième niveau de réflexion, les rapporteurs ont fait les constats suivants :

- Cette politique publique de la lutte contre le risque incendie et de panique est efficace en termes d'accidents évités dans les ERP, mais elle est critiquée le plus souvent pour l'hétérogénéité des prescriptions. Quand les rapporteurs essaient de faire préciser ce dont il s'agit, les réponses sont plus nuancées.
- Il semble que cette hétérogénéité des prescriptions soit liée à des obligations mal formulées par la réglementation donnant lieu à des sur-interprétations.
- La question sous-jacente serait donc celle d'une insécurité juridique qui serait préjudiciable pour les maîtres d'ouvrage et aurait un impact négatif sur l'activité. Quand les rapporteurs essaient de faire préciser ces difficultés, les réponses sont là encore extrêmement nuancées et renvoient vers des difficultés ponctuelles liées à des situations spécifiques.

Ce ressenti est-il le reflet d'une réalité au niveau national ayant un impact au niveau économique ou une situation locale liée à des comportements inadaptés au niveau local ? Si oui, pourquoi faut-il résoudre au niveau national un sujet de nature locale ?

Ce qui ressort en dernier lieu est l'impression que l'on cherche à traiter de manière spéciale une réglementation qui n'est pas très différente des autres réglementations qui s'appliquent à la filière de la construction.

Il découle des deux jeux de questions précédents que nous avons affaire à une politique publique efficace en termes d'accidents évités dans les ERP, mais qui ne semble pas être vraiment optimisée.

En posant les questions en termes d'évaluation de politique publique, les rapporteurs constatent que plusieurs questions soulevées concernent notamment le fonctionnement des instances nationales (CCS) et locales (CCDSA) ainsi que la mise en place d'une réglementation par objectifs.

Partant d'une commande qui s'interrogeait principalement sur le bon fonctionnement des CCDSA, les rapporteurs constatent qu'on ne peut éluder une réflexion plus globale sur le fonctionnement de la réglementation incendie, son cadre national qui peut avoir des effets immédiats et concrets sur le niveau local.

Ils constatent également qu'en optimisant le fonctionnement des commissions au niveau local, on peut facilement passer à côté du jeu des autres acteurs du bâtiment non représentés en commission avec des conséquences financières et en termes d'activité qui ne peuvent être négligées. En effet, même pour les bâtiments peu complexes, il se met en place un mécanisme de surenchère technique dont il est d'ailleurs très difficile d'évaluer le coût exact, y compris en termes d'évaluation de retard à la mise en œuvre.

Ils en déduisent un troisième jeu de questions.

Une politique publique de lutte contre le risque d'incendie et de panique existe-t-elle en tant que telle et qui la pilote ? Quels en sont les éléments spécifiques et les éléments communs aux autres politiques au sein de la filière construction ?

Comment faut-il faire pour conserver l'efficacité en termes d'accidents évités et améliorer les autres critères d'appréciation ? Une réglementation par objectif serait-elle le bon cadre d'une évolution favorable à l'ensemble des acteurs ?

Constatant que la définition du risque est au cœur du dispositif, mais n'est jamais précisée, y compris au niveau local, les rapporteurs en ont fait le point de départ de leur réflexion.

Pour le pompier, il s'agit de ne pas risquer de décès, ni même de blessés en cas de départ de feu, alors que l'exploitant cherche à minimiser sa perte si un feu se déclare, considérant que la sécurité des personnes est assurée par ailleurs. Quant au maître d'ouvrage, son objectif est de réduire ses dépenses d'investissement tout en répondant aux contraintes d'exploitation.

On se trouve ainsi face à trois jeux d'acteurs profondément divergents.

Le résultat est une réglementation qui a perdu sa capacité mobilisatrice avec des professionnels qui subissent la réglementation plutôt qu'ils ne s'en servent.

Pourtant, les reproches argumentés et ciblés sont peu nombreux et confirment l'analyse d'une réglementation bien structurée et plutôt cohérente qui présente tout de même quelques imperfections qu'il ne devrait pas être difficile de rectifier (cf. recommandations).

1.5. Plan du rapport et de ses annexes

Le rapport est organisé autour d'une analyse de la réglementation au chapitre 2 qui vise à répondre précisément aux critiques qu'elle suscite. Il montre que les principes posés par le CCH sont déclinés dans des textes d'application qui traitent séparément, mais de manière assez homogène, des IGH, des ERP et des lieux de travail.

Un point fondamental est la définition du niveau de sécurité de référence qui est le concept de base de cette réglementation. Au final, l'examen détaillé des textes montre que cette réglementation est restée relativement stable tout en s'adaptant aux évolutions techniques et aux demandes sociétales.

Cette analyse posée, le rapport aborde la question centrale de la lettre de mission qui concerne les conditions d'application au niveau local dans le cadre des CCDSA et le souhait de retrouver la collégialité nécessaire à leur fonctionnement. Le chapitre 3 qui traite de cet aspect commence par examiner les principes à la base de ce fonctionnement local, les responsabilités qui en découlent ainsi que les composantes d'une décision locale.

Le chapitre 4 présente un ensemble de quatorze propositions fondées sur ce double examen au plus proche des textes actuels et montre comment des améliorations significatives pourraient être apportées sur la base d'aménagements somme toute limités.

Les annexes prolongent cet examen sur quelques points qui méritent un approfondissement, notamment la question fondamentale des ouvrages existants est traitée en [annexe 5.2](#). L'[annexe 5.3](#) fait un résumé des principales difficultés ressenties par les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs. La question des seuils par type d'ERP, souvent considérée comme complexe, est résumée en [annexe 5.4.2](#) et détaillée en [annexe 5.4.4](#).

Il est également apparu utile d'avoir quelques éléments historiques ([annexe 5.1](#)) et quelques éléments d'appréciation objectifs sur l'évolution de la réglementation depuis 1980 ([annexe 5.5](#)).

Enfin, l'[annexe 5.6](#) recense l'ensemble des items qu'il sera nécessaire de détailler pour procéder à l'évaluation plus complète de cette réglementation et tenir compte de ses spécificités.

2. La réglementation incendie est le résultat d'une approche opérationnelle

2.1. La réglementation incendie reste centrée sur un noyau stable depuis 1980

2.1.1. Les principes posés par le CCH

La réglementation est fondée sur une base claire dont les objectifs, les principes, la structure et les définitions sont restés stables dans la durée.

La réglementation de la sécurité dans les ERP relève du Livre I Titre II Chapitre III du CCH. Le dispositif législatif et réglementaire vise à assurer la conformité des ERP à la réglementation en vigueur à leur date d'ouverture :

- L'article R 123-3 dispose que les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes 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.
- Les articles R 123-4 à 11 définissent les mesures de prévention et de sauvegarde à respecter.

L'article R123-12 dispose que le ministre de l'intérieur précise dans un règlement de sécurité les conditions d'application des règles précédentes.

Ce règlement 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.

Le ministre détermine dans quelles limites et sous quelles conditions les prescriptions nouvelles sont appliquées aux établissements en cours d'exploitation⁷.

2.1.2. Les textes d'application pour les IGH, les ERP et les lieux de travail

Les dispositifs réglementaires de sécurité et de protection des immeubles de grande hauteur et des immeubles recevant du public sont définis par le code de la construction et de l'habitation et leurs interactions avec les dispositions du Code du travail relatives à la prévention des risques d'incendie et d'explosion et à l'évacuation dans les lieux de travail.

⁷ Voir en annexe 5.2.

Ces réglementations sont fondées par la loi. Leur contenu réglementaire est défini par décret en conseil d'État et des dispositions complémentaires définies par arrêté d'application, comme suit :

Code de la construction et de l'habitation		Code du travail
IGH	ERP	Lieux de travail

Parties législative et réglementaires des codes

<p style="text-align: center;">Livres I : Dispositions générales</p> <p style="text-align: center;">Titre II Sécurité</p> <p style="text-align: center;">et protection des immeubles Chapitre II Dispositions de sécurité relatives aux immeubles de grande hauteur</p>	<p style="text-align: center;">Livres I : Dispositions générales</p> <p style="text-align: center;">Titre II Sécurité</p> <p style="text-align: center;">et protection des immeubles Chapitre III Protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public</p>	<p style="text-align: center;">Quatrième partie Santé et sécurité au travail</p> <p style="text-align: center;">Livre II Dispositions applicables aux lieux de travail</p> <p style="text-align: center;">Titre 1^{er} Obligation du maître d'ouvrage pour la conception des lieux de travail</p> <p style="text-align: center;">Titre II Obligations de l'employeur pour l'utilisation des lieux de travail</p>
<p style="text-align: center;">Arrêté du 30 décembre 2011 portant règlement de sécurité pour la construction des immeubles de grande hauteur et leur protection contre les risques d'incendie et de panique</p>	<p style="text-align: center;">Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public</p>	<p style="text-align: center;">Arrêté du 5 août 1992 pris pour l'application des articles R. 235-4-8 et R. 235-4- 15 du code du travail et fixant des dispositions pour la prévention des incendies et le désenfumage de certains lieux de travail</p>

La réglementation des IGH ayant été complètement restructurée par l'arrêté du 30 décembre 2011, la suite du chapitre se focalise sur la réglementation relative aux ERP où se trouve la plupart des difficultés ressenties par les professionnels rencontrés par la mission⁸ avec quelques indications permettant de voir les articulations entre réglementations.

⁸ Voir annexe 5.3.

2.2. La définition des risques sous l'angle réglementaire

2.2.1. Les principes de base de la sécurité contre le risque d'incendie

Les trois dispositifs réglementaires suivent les principes de base universellement admis de la sécurité incendie exposés précédemment, à savoir que l'immeuble doit être conçu, aménagé, équipé et entretenu de sorte que :

1. L'immeuble et ses équipements présentent des caractéristiques et des garanties de sécurité et de bon fonctionnement :
 - à même d'éviter l'éclosion d'un incendie et d'en limiter le développement et la propagation à l'intérieur et à l'extérieur des immeubles ;
 - et telles que les services de secours puissent disposer d'un temps d'intervention adapté avant la ruine du bâtiment sous l'effet d'un feu non maîtrisé.
2. Lors d'un départ de feu :
 - Les personnes puissent toujours évacuer l'immeuble, ou le compartiment en feu, en bon ordre, rapidement et à temps pour rejoindre un lieu sûr.
 - Les services de secours et de lutte contre le feu puissent accéder à l'immeuble et déployer rapidement leurs moyens.

Ces réglementations déclinent ces principes avec des différences qu'il convient de souligner.

Voici leur champ d'application :

2.2.2. Ouvrages assujettis aux règles de sécurité

Le CCH et le code du travail distinguent d'une part, les règles de sécurité qui s'appliquent à la construction, l'aménagement, la modification ou le changement d'affectation des ERP, IGH et lieux de travail et, d'autre part, les règles applicables aux ERP, IGH et lieux de travail en exploitation.

Les ERP, IGH et lieux de travail existants sont soumis aux dispositions applicables au moment de leur construction, de leur aménagement, de leur modification ou de leur changement d'affectation.

Les dispositions nouvelles des règlements de sécurité peuvent être imposées aux ERP et IGH en exploitation dans des limites et conditions fixées par les arrêtés modificatifs correspondants.

Des mesures complémentaires de sauvegarde et de sécurité et des moyens d'évacuation et de défense contre l'incendie peuvent être imposées par décret aux propriétaires, aux constructeurs et aux exploitants d'ERP.

Des arrêtés peuvent préciser certaines dispositions relatives aux moyens de prévention et de lutte contre l'incendie sur les lieux de travail et rendre obligatoire certaines normes concernant ce matériel.

2.2.3. Personnes responsables du respect des règles de sécurité

Les codes énoncent des règles de sécurité ainsi qu'une obligation générale de conformité à ces règles et une obligation d'entretien et de bon fonctionnement des installations et équipements qui s'appliquent différemment suivant la nature de l'immeuble, ainsi qu'il suit :

ERP	IGH	Lieu de travail
L'obligation générale de conformité s'applique		
Aux constructeurs, propriétaires et exploitants tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation (R*123-43)	Au maître d'ouvrage et au propriétaire, de manière implicite	Distinctement au maître d'ouvrage (L4211-1) et à l'employeur (L4221-1)
L'obligation de s'assurer que les installations ou équipements sont établis, maintenus et entretenus conformément à la réglementation s'applique		
Aux constructeurs, installateurs et exploitants, chacun en ce qui le concerne (R*123-43)	Aux constructeurs, installateurs (R122-11) et aux propriétaires (R122-16) chacun en ce qui le concerne	Au maître d'ouvrage (L4211-1) et à l'employeur (L411-6) chacun en ce qui le concerne

Le code du travail s'adresse donc uniquement au maître d'ouvrage et à l'employeur, tandis que le CCH étend ses obligations aux constructeurs et installateurs, c'est-à-dire aux personnes physiques ou morales liées au maître d'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage (architecte, technicien, entreprise, etc.) et à toute personne qui vend après achèvement un ouvrage qu'elle a construit ou fait construire.

À noter que le CCH (Livre I, Titre V : Contrôle et dispositions pénales) se limite à sanctionner par une contravention de la cinquième classe les infractions à l'article R*123-43 (voir tableau ci-dessus) et à quelques rares règles techniques particulières comme le nombre de sorties minimum des ERP (R*123-7) et la présence d'un éclairage de secours (R*123-8) ou encore le refus de procéder à des essais de réaction et de résistance au feu de matériaux et éléments de construction d'un IGH (R122-20).

2.3. La réglementation définit un niveau de sécurité de référence

Dans un premier temps, il s'agit de comprendre les principes qui organisent les règlements en matière de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les IGH, les ERP et les lieux de travail.

a) Principes généraux

Les réglementations des ERP, des IGH et des lieux de travail :

- imposent des prescriptions techniques qui, prises toutes ensemble, définissent le niveau de sécurité de référence à atteindre ;
- autorisent de 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 ;
- 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 ;

Le niveau de sécurité de référence vaut norme technique et exigence de résultat pour le bâtiment considéré par le règlement (un hôtel de telle taille ou un spectacle accueillant tant de public⁹).

b) 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.

c) Les règles de sécurité

Les règles de sécurité sont déterminées en fonction de la destination du bâtiment, de leurs dimensions, de leur mode de construction et du nombre de personnes pouvant y être admises (annexe 5.4.1).

Les règles de sécurité des lieux de travail ne font pas obstacle aux règles plus contraignantes prévues pour les ERP. Le règlement de sécurité des IGH comprend des dispositions particulières pour les lieux de travail et les ERP inclus dans un IGH.

⁹ On trouvera en annexe 5.4.1 et 5.5 les différents cas de figure gérés par le règlement s'agissant des ERP.

Les trois 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.

On trouvera en annexes 5.4 et 5.5 de nombreux éléments qui aident à comprendre la structure de la réglementation des ERP, et notamment en annexe 5.4.2 les 16 rubriques qui donnent lieu à des prescriptions techniques qui montrent comment le règlement de 1980 est articulé avec le CCH.

Au final, le règlement de 1980 définit un niveau de sécurité de référence implicite qui est celui atteint par un bâtiment courant respectant toutes les dispositions réglementaires qui lui sont applicables en fonction de son type, du public qui le fréquente et des installations dont il est équipé.

Les bâtiments qui présentent des caractéristiques ou des configurations non courantes requièrent une bonne compréhension de l'état de l'art pour procéder aux ajustements nécessaires pour garantir un même niveau de sécurité.

2.4. La stabilité du corpus réglementaire

Les réglementations de sécurité contre les risques d'incendie des ERP, des IGH et des lieux de travail n'ont pas varié dans leur forme et sur le fond depuis plus de 20 ans. 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-sept ans, le règlement de sécurité des IGH n'a 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 a fait l'objet de 77 arrêtés modificatifs¹⁰.

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 1er) 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 5e catégorie (Titre III) et les dispositions applicables aux établissements spéciaux (Titre IV).

¹⁰ Voir l'analyse détaillée en annexe 5.5.

La publication des dispositions particulières aux différents types d'établissements s'est échelonnée sur 15 ans. Elle a donné lieu à 28 arrêtés d'approbation. Le premier arrêté d'approbation, 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 nouvelles dispositions applicables aux ERP de 5e catégorie n'ont été introduites qu'en 1990.

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 a eu pour objet d'ajuster des prescriptions, de préciser la terminologie et les procédures de contrôle, sans jamais changer l'orientation technique initiale.

Au final, 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.

L'arrêté d'application du 5 août 1992 relatif aux lieux de travail, qui compte seulement 17 articles, a été géré de même.

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

3. Les conditions d'application de la réglementation incendie au niveau local

3.1. Le contexte juridique au niveau local résulte aussi de principes anciens et constants

Le fonctionnement actuel des commissions chargées de la réglementation incendie est fondé sur le décret 95-260 du 8 mars 1995. Il est référencé sur Légifrance¹¹ ainsi que sa circulaire d'application du 22 juin 1995.

L'organisation au niveau départemental est défini par l'article R*123-34 du CCH qui se réfère à l'article 12 du décret 65-1048 du 2 décembre 1965 qui lui-même se réfère au décret 54-356 du 13 août 1954.

Cet article aurait dû être pris après avis du Conseil d'État en application de l'article 6 de la loi 83-440 du 2 juin 1983 « donnant force de loi à la première partie (législative) du code de la construction et de l'habitation et modifiant certaines dispositions de ce code ».

Quant au décret 95-260, pour la partie qui concerne la réglementation incendie, son seul fondement se trouve à l'article 42-1 de la loi 84-610 du 16 juillet 1984 modifiée relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

Une autre partie du décret est liée à l'organisation des secours en période de crise et est prise en application de la loi 87-565 du 22 juillet 1987 modifiée relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

En application de l'article R*123-27, le maire est chargé de l'exécution de l'ensemble du chapitre III relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public.

Comme le montre l'annexe 5.1 relatif à l'historique de cette réglementation, cette responsabilité du maire est très ancienne et remonte au moins à 1790.

3.2. La responsabilité portée par la CCDSA

L'article R*123-35 du CCH indique que la CCDSA est « l'organe technique d'étude, de contrôle et d'information » du préfet et du maire.

Plusieurs questions interpellent sur la portée exacte de cette responsabilité dont la pratique interfère largement avec la liberté du commerce. Par exemple, certains SDIS s'autorisent à donner un avis défavorable sur une partie d'un ERP en autorisant la continuation de l'exploitation sur l'autre partie. Il semble que la pratique consistant à supprimer des chambres des petits hôtels pour les faire rentrer dans le cadre réglementaire est fréquente.

Certes, le CCH autorise une grande marge d'interprétation comme on peut s'en rendre compte avec l'article R*123-20 qui concerne les ERP ne correspondant à aucun des

¹¹ Le décret porte la référence « INTE9500041D » et la circulaire « INTE9500199C ».

types définis par le règlement de sécurité. Il indique que « les mesures de sécurité à y appliquer » sont celles qui « se rapproche(nt) le plus de celle(s) qui est envisagée(s) ».

Cette liberté extrême est limitée par la jurisprudence. Le jugement de 2007 pris par le TA de Grenoble interdit au maire de prendre une décision qui porte sur les règles de construction elles-mêmes¹².

Pour l'ensemble des personnes consultées par la mission, le cœur du dispositif se situe à l'article R*123-13 qui permet au maire d'imposer des mesures dérogeant au règlement en aggravation ou en atténuation¹³. Curieusement, l'article R*123-48 qui concerne les bâtiments existants est rarement cité alors qu'il prévoit de même, dans des termes moins impératifs, la possibilité pour le maire de notifier à l'exploitant des suggestions d'améliorations ou de modifications à apporter aux dispositions et à l'aménagement de l'ERP¹⁴.

Si l'on suit le raisonnement tenu par la circulaire du 22 juin 1995, la possibilité de déroger au règlement (en aggravation ou en atténuation) est contre-balançée par la collégialité de la CCDSA qui est donc un facteur essentiel du bien-fondé de la décision prise au niveau local. Selon cette circulaire, si cette collégialité vient à manquer, l'application de la réglementation incendie repose alors sur le pompier préventionniste, ce qui n'est pas souhaité.

Le constat est que l'isolement du pompier préventionniste résulte d'abord d'un pilotage national insuffisant et de l'absence de moyens documentaires adaptés. L'absence de

¹² Le Code des communes donne au maire un rôle en matière d'incendie (voir également l'annexe historique à ce sujet), mais surtout en matière d'urbanisme. La réforme du code de l'urbanisme de 2007 a donné une place centrale à la notion de récolement obligatoire qui se borne à faire état de l'absence de contestation de la conformité (L.422-1 et L.422-2).

L.462.2. Récolement obligatoire dans les quatre cas prévus à l'article R. 462-7 dont les travaux portant sur des immeubles de grande hauteur ou des établissements recevant du public. Le récolement est alors effectué en liaison avec le directeur départemental des services d'incendie et de secours.

Suite à la loi n°2003-76 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les jugements rendus par le tribunal administratif de Grenoble en date du 13 mars 2007 rappellent que « les pouvoirs généraux du Maire que lui confère l'article L2212.2 du code général des collectivités territoriales pour prévenir les accidents et les fléaux tels que les incendies ne doivent pas porter sur les règles de construction elles-mêmes » (Jugements n°0404598, 0404448, 0401427 et 0403820, lecture du 13 mars 2007 – TA de Grenoble, 5ème chambre).

¹³ « 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 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. »

¹⁴ Il faudrait effectivement ajouter pour la compréhension : « de l'ERP ou groupe d'ERP dans lequel il est inséré », car les établissements existants s'insèrent le plus souvent dans un ensemble immobilier qu'il faut gérer de concert.

formulation d'une doctrine départementale peut encore aggraver la situation et donner le sentiment que les pompiers préventionnistes fonctionnent hors de toute chaîne hiérarchique¹⁵.

La réalité est peut-être conforme à cette image, mais la lecture attentive des textes montre clairement qu'il ne s'agit pas de l'orientation souhaitée au niveau réglementaire comme nous allons le voir dans la suite du chapitre.

3.3. Une superposition de règles favorable à la sécurité, mais favorisant l'hétérogénéité des prescriptions

La sécurité actuelle résulte de l'addition de règles écrites et non écrites, dont la redondance vise à garantir une excellente sécurité des personnes et des biens dans les ERP. La contre-partie en est l'hétérogénéité d'interprétation et de prescription des pompiers préventionnistes d'un département à l'autre.

Les professionnels de la construction s'en plaignent, d'autant que les maires prescrivent couramment des mesures en aggravation sans les motiver. En toute rigueur, ceux-ci sont seulement tenus d'indiquer les articles du règlement non respectés, à charge pour la maîtrise d'œuvre de proposer les solutions de mise en conformité.

Il y a sûrement une confusion entre les mesures exceptionnelles permises par l'article R*123-13 et la notification des éléments du règlement non respectés.

La mesure exceptionnelle est une mesure de prévention ou de protection supplémentaire par rapport au règlement.

Les mesures spéciales sont uniquement liées aux atténuations : par exemple, si une cage d'escalier est non enclouée ou si une circulation est trop longue, on va demander un système de sécurité incendie (SSI) de type A qui, n'étant pas prévu par la réglementation pour le type d'ERP en question, doit permettre de compenser le risque supplémentaire associé au non-enclouement ou à la circulation trop longue.

En définitive, les dérogations prévues à l'article R*123-13 sont des décisions administratives de nature technique qui portent sur le choix des dispositions à appliquer auquel le règlement s'applique imparfaitement, voire pas du tout à un cas d'espèce.

3.4. L'analyse de risques est une composante essentielle de la décision locale

Pour bien comprendre ce que sont ces décisions administratives de nature technique, il faut revenir aux principes fondateurs de la réglementation rappelés dans

¹⁵ Certains départements semblent avoir une doctrine départementale solide et bien stabilisée. C'est le cas de la Seine et Marne. Cela ne semble pas être un cas général.

l'introduction¹⁶. Ce sont ces principes et leurs modalités d'application qui ont été codifiés aux articles R*123-4 à R*123-11.

Pour mettre en application ces principes, le pompier préventionniste évalue le niveau de sécurité d'un établissement au regard de scénarios de départ de feux et de développement d'incendie plausibles.

La formation délivrée par l'ENSOSP insiste beaucoup sur les quatre exigences du pompier prévisionniste : éviter l'éclosion de l'incendie, empêcher ou limiter sa propagation, favoriser l'évacuation rapide des occupants du bâtiment et permettre une action rapide et efficace des services de secours. Tous les interlocuteurs rencontrés par la mission en ont une idée précise et opérationnelle.

Plusieurs tentatives ont lieu pour systématiser la démarche d'évaluation et lui donner un cadre conceptuel adéquat dérivé du management du risque¹⁷.

Au regard des articles R*123-4 à R*123-11 du CCH, les rapporteurs considèrent que le respect des quatre exigences qui sous-tendent l'évaluation du risque peuvent valablement fonder une décision de la CCDSA. En effet, la question qui s'impose est de savoir si le bâtiment est dangereux ou non. S'il est dangereux, il est important de savoir pourquoi en vue d'en déduire les mesures correctrices à apporter immédiatement (la fermeture par exemple, ou l'installation d'un système de sécurité, comme dans les exemples décrits précédemment). S'il n'est pas dangereux, le maire peut prescrire un échancier de travaux dont l'exécution sera vérifiée lors des visites ultérieures.

Ceci explique le bien fondé du caractère binaire des avis émis comme le recommande l'article 38 du décret n°95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité qui prévoit : « les commissions émettent un avis favorable ou défavorable ».

La circulaire d'application du 22 juin 1995 relative aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité a précisé dans le même sens restrictif le contenu possible de l'avis des commissions. Elle indique (§3.2.3) 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

¹⁶ La politique nationale de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP a pour objet de s'assurer que :

1. L'établissement et ses équipements présentent des caractéristiques et des garanties de sécurité et de bon fonctionnement à même d'éviter l'éclosion d'un incendie et d'en limiter le développement et la propagation à l'intérieur et à l'extérieur de l'immeuble et telles que les services de secours puissent être alertés et disposer d'un temps d'intervention adapté avant la ruine du bâtiment sous l'effet d'un feu non maîtrisé ;

2. Lors d'un départ de feu, les personnes puissent toujours évacuer l'immeuble, ou le compartiment en feu, en bon ordre, rapidement et à temps pour rejoindre un lieu sûr et les services de secours et de lutte contre le feu puissent accéder à l'immeuble et déployer rapidement leurs moyens.

¹⁷ Il est important de noter que de sérieuses divergences d'appréciation sont apparues ces dernières années sur la portée exacte de ces tentatives.

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 ».

Il faut être conscient qu'un avis favorable peut être prononcé en tenant compte de certains manquements à la réglementation, à la condition expresse qu'ils ne compromettent pas la sécurité.

Cette compréhension du règlement est la clé du métier du préventionniste. Elle s'acquiert sûrement avec de l'expérience. C'est dans ces circonstances qu'il est nécessaire d'avoir une compétence en analyse de risque.

On voit bien que les mesures exceptionnelles qui peuvent être exigées au titre de la prévention résultent de circonstances qu'il faut objectiver et qui peuvent donc être et devraient être explicitées. Il semble que les CCDSA justifient rarement leurs décisions.

La continuation de l'exploitation d'établissements pour lesquels la commission a conclu à un avis défavorable est une anomalie si l'établissement est dangereux, à moins que le maire n'ait prévu des dispositifs qui garantissent la sécurité publique. Un exemple particulièrement probant a été présenté aux rapporteurs qui montre tout l'intérêt que le maire soit en première ligne dans l'application des décisions prises en CCDSA.

Inversement, donner des avis défavorables sur la base de vérifications non faites est abusif. De même est abusive une non conformité pour travaux non achevés.

En revanche, la CCDSA qui observe des éléments de dangerosité doit prononcer un avis défavorable, quels que soient le statut de cet ERP. On a ainsi, et c'est bien normal, une réglementation sensible à la notion d'urgence.

En conclusion, comme la mission l'a constaté, la situation locale est contrastée d'un département à l'autre, et à l'intérieur même des départements. Elle tient essentiellement au positionnement des maires qui sont la cheville ouvrière de l'application de la réglementation.

Les variations constatées expliquent le sentiment d'insécurité juridique que ressentent les professions confrontées au risque d'incendie et de panique dans les ERP.

Pour résoudre cette difficulté, les recommandations qui suivent visent d'abord à préciser la marge d'appréciation des différents acteurs publics.

Ces recommandations visent de plus à mettre les maîtres d'ouvrage et les exploitants en situation de comprendre leurs obligations en matière de prévention de sorte qu'ils puissent optimiser à bon escient leurs investissements et réduire les contraintes d'exploitation.

4. Les améliorations à court terme et le travail de fond

4.1. Faciliter l'accès à la réglementation

4.1.1. Les questions liées à l'accès insatisfaisant à la réglementation

La réglementation résulte des réponses apportées à des drames qui remontent au XIXe siècle, essentiellement dans des salles de spectacles et des grands magasins¹⁸. Comme indiqué, elle repose sur un dispositif hybride qui définit des obligations de moyens en les subordonnant à une obligation de résultat (niveau de sécurité de référence)¹⁹.

En pratique, la connaissance de la réglementation incendie suppose la connaissance du règlement de sécurité incendie initié en 1980. Ce règlement comporte quatre livres :

- Livre I Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public
- Livre II Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories
- Titre I Dispositions générales
- Titre II Dispositions particulières
- Livre III Dispositions applicables aux établissements de 5e catégorie
- Livre IV Dispositions applicables aux établissements spéciaux

L'Arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public a approuvé le livre I Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public et le titre I du livre II Dispositions générales applicables aux établissements des quatre premières catégories. Ces dispositions ont été rendues applicables au fur à mesure de l'approbation des dispositions particulières du Livre II Titre II applicables aux établissements de quatre premières catégories. Leur publication s'est échelonnée de 1981 à 2001. Les dispositions du Livre III applicables aux établissements de 5^{ème} catégories ont été publiées en 1989, 1990 et 2000. Le règlement de sécurité a par ailleurs été complété par les dispositions du titre IV applicables aux établissements spéciaux, dont la publication s'est échelonnée de 1983 à 2007.

¹⁸ Voir les détails en annexe.

¹⁹ Un exemple caractéristique est celui des fumées qui sont le plus souvent les responsables des pertes humaines :

Le règlement indique la nécessité de cloisonner les escaliers pour assurer la sécurité des dégagements. Quand ce cloisonnement n'est pas possible, le cantonnement des fumées, c'est-à-dire, la mise en place d'un système qui empêche les fumées de s'accumuler dans les étages supérieurs est souvent une alternative efficace et peu coûteuse.

À noter que les règles générales du règlement de 1980 se sont appliquées progressivement aux différentes catégories d'établissements au fur et à mesure de la publication de leurs dispositions particulières. De sorte que le règlement de sécurité de 1980 s'est progressivement substitué au règlement précédent sur une période d'une vingtaine d'années, ce dernier continuant de s'appliquer jusqu'à la publication des dispositions particulières aux différentes catégories d'établissements.²⁰

Cette superposition de règlements a été et demeure un facteur de complexité, d'autant que le titre de l'arrêté, inchangé depuis 1980, vise uniquement les dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique, au lieu de viser le règlement de sécurité dans son ensemble.

À ces règles s'ajoutent les règles spécifiques de conception et de mise en œuvre portant sur des ouvrages ou installations particulières (des instructions techniques sur le désenfumage, les façades, etc. Il y en a ainsi quatorze).

S'y ajoutent des arrêtés sur la possibilité de recourir à l'ingénierie de sécurité incendie, les obligations des acteurs (CCH), les procédures de contrôle et les sanctions pénales.

De surcroît, la CCS a pris de nombreuses décisions, considérées, à juste titre, comme nous le verrons, comme autant de jurisprudences, mais dont l'accès difficile complique encore la tâche des techniciens de la construction.

Au final, la réglementation sur les risques d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH se présente d'une manière qui répond sûrement aux règles du droit²¹, mais qui ne permet pas de répondre aux besoins pratiques des projeteurs, des concepteurs et des entreprises de la filière construction.

Le constat est celui d'une réglementation prise en réponse à des urgences qui a réussi à conserver la structure cohérente du texte d'origine, mais qui, inversement, s'est vue complétée par une variété de textes à valeur plus ou moins normative plus ou moins accessibles dont certains auraient dû passer en Conseil d'État et ne sont pas codifiés.

²⁰ L'annexe 5.2.2 traite en détail de ce sujet.

²¹ L'article 2 du décret 95-260 du 8 mars 1995 dit que les avis de la CCDSA ne lient pas le préfet et le maire. À la lumière du Code pénal qui traite des exonérations de responsabilité en cas de force majeure (article 121-3 sur les diligences normales), il est vraisemblable qu'un avis du Conseil d'État aurait amené un texte sensiblement différent. Il est en effet difficile de comprendre comment le préfet et le maire peuvent ne pas prendre en compte un avis de la CCDSA mettant en évidence un bâtiment dangereux.

On voit que le professionnel du secteur de la construction se trouve dans la situation d'avoir à reconstituer par lui-même l'ensemble des textes applicables pour connaître précisément les obligations réglementaires applicables au cas d'espèce²².

1. Consacrer un site internet à la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH. Ce site de référence devra mettre à disposition l'ensemble des documents qui définissent les objectifs, modalités et moyens de cette politique (lois et règlements, circulaires, instructions techniques et interprétations). Les textes consolidés mis à disposition devront avoir la même valeur juridique que les textes publiés au JORF qu'ils récapitulent.

4.1.2. Les questions éditoriales

La complexité ressentie est d'abord d'ordre documentaire et éditorial, il s'agit de mettre en place des outils de vulgarisation, avec des cibles différentes (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvres, exploitants, élus, membres des commissions de sécurité) permettant le partage des informations, ascendantes et descendantes relatives au retour d'expérience, aux bonnes pratiques, à la diffusion des avis de la CCS, à la diffusion de solutions préconisées face à des problèmes déjà posés (site, plateforme, blog...).

Une gouvernance améliorée et un pilotage modernisé devraient favoriser une meilleure articulation des réglementations et en rendre l'application plus facile.

Les pistes de travail sont les suivantes :

- le besoin d'un système d'information mieux conçu ;
- une information lisible au niveau national et local ;
- une remontée d'information organisée entre le niveau local et le niveau national ;
- des outils de vulgarisation, avec des cibles différentes (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvres, exploitants, élus, membres des commissions de sécurité) ;
- le partage des informations, ascendantes et descendantes relatives au retour d'expérience, aux bonnes pratiques, à la diffusion des avis de la CCS, à la diffusion de solutions préconisées face à des problèmes déjà posés (site, plateforme, blog...).

²² Malgré les imperfections soulignées, les rapporteurs n'ont pas trouvé d'anomalies majeures au niveau du CCH. Sa mise à niveau à principes constants relèverait d'un processus d'évaluation complet que l'on évoque ci-dessous (voir recommandation 15).

Voir quelques exemples en annexe 5.3.

Les principes et les applications éventuellement fautives se trouvent plutôt au niveau du règlement de 1980 et des textes pris pour son application en raison de cas particuliers non prévus, de normes excessives ou de l'imprécision de certaines dispositions.

Avec les instructions techniques qui les accompagnent²³, les règlements de sécurité incendie des ERP et des IGH constituent un vaste corpus technique qui pose un problème classique d'organisation suivant deux logiques :

- celle de la publication au Journal Officiel (JORF) de la version opposable du règlement, qui se limite à enregistrer la succession des textes et de leurs modifications suivant la hiérarchie des actes réglementaires ;
- celle de l'utilisateur qui a besoin de disposer d'une version consolidée conforme aux textes publiés, qu'il s'agisse de l'arrêté portant règlement de sécurité ou des articles législatifs et réglementaires du code de la construction et de l'habitation qui le précèdent.

Des outils d'aide à l'application de la réglementation incendie sont disponibles sur le marché. Mais tous avertissent qu'ils ne se substituent pas aux textes de référence réglementaires, ce qui interdit aux professionnels scrupuleux de faire l'impasse sur la consultation du JORF²⁴.

La consultation du règlement consolidé à une date donnée sur le site legifrance.fr est une aide appréciable en la matière. Elle présente cependant l'inconvénient de ne pas reprendre la table analytique de l'arrêté d'origine et de ne pas donner les conditions sous lesquelles des dispositions nouvelles ont été, ou non, rendues applicables aux bâtiments existants. Enfin, il n'est pas établi que la version consolidée soit opposable, ce qui renvoie donc nécessairement à la consultation du JORF pour reconstituer une version consolidée.

2. Doter les règlements consolidés accessibles sur le site de Legifrance d'une table analytique et rendre opposables les dispositions des règlements consolidés accessibles sur le site de Legifrance au même titre que les dispositions publiées au Journal Officiel.

3. Mettre en place un outil documentaire permettant d'établir la liste des dispositions réglementaires applicables à un ERP en fonction de sa date de demande de permis de construction (respectivement d'autorisation d'aménagement ou d'ouverture) ou de changement de type d'exploitation.

4.1.3. La réglementation devrait s'efforcer de bien distinguer le maître d'ouvrage, le constructeur et l'exploitant

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

²³ IT relatives aux façades, IT246 relative au désenfumage, IT relative aux sièges rembourrés, IT relative à la continuité des communications radio-électriques, IT relative aux installations particulières, instruction de l'article CTS25, IT 263 relative à la construction et au désenfumage des volumes libres intérieurs

²⁴ Les Journaux Officiels éditent des fascicules sur les règlements de sécurité dans la collection « Législation et réglementation » avec une périodicité insuffisante pour disposer d'un document à jour.

mouvements de panique. On peut citer 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 (article M 40, 41 et 42), l'autorisation d'utiliser des appareils à effet décoratifs fonctionnant à l'éthanol dans les hôtels (Article O 10).

Ce recensement est compréhensible du point de vue du pompier 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 qui attendent plutôt une modélisation des départs de feu à prendre en compte pour dimensionner les ouvrages et les systèmes de sécurité incendie.

Au sein de chaque chapitre, il conviendra à terme de regrouper les obligations concernant les activités liées à l'exploitation dans des articles d'instruction traitant d'exploitation.

Les articles R*123-3, R*123-5, R*123-12, R*123-43 du Chapitre III : Protection contre les risques d'incendie et de panique du CCH se réfèrent aux obligations des « constructeurs, propriétaires, installateurs et exploitants » tant au moment de la construction qu'au cours de l'exploitation. Le terme de « constructeur » semble ici devoir être pris au sens de maître d'ouvrage, comme dans le règlement de sécurité des lieux de travail. Mais cette lecture présente l'inconvénient d'exonérer un peu rapidement les architectes, entrepreneurs, techniciens ou autres personnes liées au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage de toute responsabilité en matière de respect du règlement de sécurité incendie. Il convient donc de clarifier ce point.

Par cohérence avec l'article L111-14 du CCH qui qualifie de « constructeur » tout architecte, entrepreneur, technicien ou autre personne liée au maître de l'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage les rapporteurs proposent d'ajouter le terme « maître de l'ouvrage » chaque fois que le terme « constructeur » apparaît dans le chapitre III Protection contre les risques d'incendie et de panique du CCH, de sorte que le maître d'ouvrage et les prestataires qui lui sont liés par un contrat de louage d'ouvrages soient tenus aux mêmes obligations.

<p><i>4. Ajouter le terme de maître d'ouvrage dans la liste des personnes responsables visées par les articles R*123-3, R*123-5, R*123-12, R*123-43 du CCH.</i></p>

4.2. Mobiliser le ministère chargé de la construction au service de la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH

Le ministère en charge de la construction est compétent pour le suivi de la mise en œuvre des règles de construction²⁵ y compris quand elles consistent à mettre en œuvre les obligations imposées par d'autres départements ministériels.

Il dispose des moyens d'étude et de recherche et des opérateurs (CSTB, CEREMA) qui peuvent, en liaison avec les professionnels, définir les étapes clés d'un projet pouvant influencer sur l'efficacité du bâtiment au regard du risque d'incendie et de panique et permettre de prendre les principales décisions dans le cours du chantier et jusqu'à la mise en service.

Comme le maître d'ouvrage doit être en mesure de construire une équipe qui va être capable de porter le bâtiment dont il a besoin (programme) et réduire le risque incendie associé, ce qui manque aujourd'hui est la répartition des responsabilités dans les différentes étapes de la construction.

Cette concertation entre professionnels sous la houlette des ministères concernés, et avec l'appui des opérateurs techniques, permettra de produire un cadre de référence (par exemple, un document type du genre CCTG) qui serait à la base du cahier des charges des obligations du maître d'ouvrage²⁶ en faisant le diagnostic des insuffisances et dérives constatées.

5. Mettre en place une concertation au niveau du ministère en charge de la construction qui rassemblera les différentes compétences en matière de construction, définira les étapes clés qui permettront d'assurer la traçabilité des principales décisions depuis la programmation jusqu'à mise en service d'un établissement recevant du public et responsabilisera le maître d'ouvrage au regard du risque d'incendie et de panique.

4.3. Assurer la mise en place de doctrines claires et partagées sur les points difficiles

Les points difficiles de la réglementation sont des obligations mal formulées par la réglementation donnant lieu à des sur-interprétations²⁷.

Le premier point à souligner est celui d'un état de l'art qui ne permet pas d'échapper à des dires d'experts. Il faut confronter les positions sur les sujets les plus difficiles.

Seule, une réponse partagée dans le cadre d'une commission technique rassemblant les experts est en mesure de garantir une sécurité juridique optimale aux divers intéressés.

²⁵ Décret 2014-414 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre du logement et de l'égalité des territoires

²⁶ Différents guides existent d'ores et déjà, mais ils sont spécialisés.

²⁷ Voir en annexe 5.3.

Cette réponse était assurée, conformément à l'article R*123-29 du CCH, par la CCS qui avait également pour rôle de prendre des décisions d'agrément pour les vérificateurs et organisait les travaux préparatoires à des évolutions de la réglementation nécessitant des études d'impact. Elle a été supprimée le 27 mai 2014 au titre de la simplification normative.

Nous reviendrons sur le sujet des vérificateurs. S'agissant des doctrines claires et partagées sur les points difficiles ou des évolutions de la réglementation, la demande formulée par les différents interlocuteurs est la capacité de la réglementation à s'adapter aux évolutions de la société.

Ces évolutions sont souvent technologiques (nouveaux matériaux ou nouveaux procédés), mais aussi sociétales. Un exemple est celui de l'évolution en matière d'organisation et de structuration des boutiques dans les centres commerciaux qui répondent forcément, pour des raisons de marketing, à des effets de modes qui créent de nouveaux dangers²⁸.

D'une manière générale, il convient de disposer d'une commission capable d'apprécier la validité du cadre réglementaire et de définir les grands principes qui seront déclinés au niveau local. Elle devrait aussi être en mesure de répondre aux questions de principes que posent certains dossiers au niveau local.

Il faudra également veiller à ce que cette commission soit correctement alimentée par les organismes techniques qui sont en mesure de d'apprécier la portée des innovations présentes sur le marché de la construction.

Deux exemples illustrent cette nécessité :

- De nombreux incendies sont liés à la surchauffe de circuits électriques. Ces situations ne sont pas forcément liées à des immeubles vétustes et des circuits électriques surchargés. Beaucoup d'incendies se déclenchent dans les combles aménagés des résidences individuelles, car le risque d'incendie n'est pas bien perçu par les installateurs.
- Dans un tout ordre d'idée, le récent incendie du parking Vendôme à Paris a montré que les véhicules électriques présentent une charge combustible considérable non prévue par le règlement.

Il est donc important que les organismes techniques qui sont confrontés à ces évolutions technologiques puissent alerter en temps et en heure la CCS afin qu'elle soit en mesure d'édicter les mesures qui s'imposent.

²⁸ L'exemple des boulangeries est intéressant. Les fours sont souvent apparents, ce qui nécessite de compenser la perte de protection qu'il y avait à avoir un four dans un local séparé et spécialisé.

Cette commission doit donc être capable de proposer des règles en sachant apprécier la cohérence globale de la réglementation²⁹. Sur ce point, il est donc important que les différentes compétences au sein de la filière construction soient représentées aux côtés des administrations et des spécialistes de la prévention.

6. Mettre en place au niveau national une commission regroupant l'ensemble des professions concernées et capables de recenser et d'expertiser les questions susceptibles de recours au niveau local. Cette commission pourra reprendre certaines des prérogatives de la CCS, récemment supprimée, afin de satisfaire aux obligations du CCH. Il faudra veiller à prévoir, au sein de cette commission, une capacité à évaluer les évolutions techniques ou technologiques susceptibles de modifier le risque d'incendie et de panique. Il est donc important que toutes les compétences nécessaires puissent être représentées.

4.4. Renforcer la traçabilité des décisions à la mise en service et en cours d'exploitation

Dans un premier temps, il convient de lever les points de blocage qui empêchent le dispositif de fonctionner comme prévu. Cela permettra de maintenir les excellents résultats en termes de sécurité (accidents évités).

En particulier, il convient de maintenir un contrôle de la puissance publique sur la bonne application de la réglementation sur les risques d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH.

Pour la plupart des maîtres d'ouvrage, la prévention de ces risques est perçue comme une contrainte qui s'impose et non comme un paramètre à intégrer au même titre que leurs autres responsabilités.

Dans cette disposition d'esprit, les maîtres d'ouvrage sont peu enclins à engager des moyens pour procéder à cette intégration alors même que le respect des normes en matière de réglementation incendie n'est le plus souvent pas une cause de surcoût à la condition de l'avoir bien prévu en amont.

Pour les principaux professionnels impliqués que sont les contrôleurs techniques, les maîtres d'œuvre (architectes et bureaux d'études) et les entreprises du bâtiment pour les opérations plus petites, les marges sont de plus en plus limitées alors qu'ils ont à faire face à des contraintes techniques de plus en plus lourdes, notamment en termes de délai de conception et de réalisation.

²⁹ Par exemple, quand il s'agit de confier la sécurité à des systèmes assistés (sprinklers, mais aussi détecteurs de fumée, etc.)

Un exemple régulièrement indiqué est la règle du C+D définie au niveau de l'article CO21 concernant la résistance à la propagation verticale du feu par les façades, règle qui ne tient plus parce que dans certaines copropriétés, l'habitude a été prise de stocker sur le balcon des matières qui augmentent la masse combustible. La plupart des syndicats ne connaît pas la règle du C+D et personne n'est en mesure de réagir.

Le contrôleur technique dans son rôle de vérificateur et les vérificateurs apportent une prestation qui va permettre d'informer le maître d'ouvrage ou l'exploitant des points de non-conformité avec la réglementation.

C'est la fonction assurée par les documents dénommés RVRAT (rapport de vérification réglementaire après travaux), RVRE (rapport de vérification réglementaire en exploitation) et RVRMD (rapport de vérification réglementaire sur mise en demeure)³⁰.

Lors de la visite de réception ou lors des visites périodiques, la CCDSA s'appuie sur les rapports de ces vérificateurs qu'elle complète de ses propres constats pour rendre un avis.

En théorie, le système est parfaitement organisé.

En pratique, deux écueils existent :

- Il existe des vérifications fautives et les CCDSA prennent argument de ces vérifications fautives pour les vérifier.
- L'écueil encore plus important est l'accumulation de non-conformités sans hiérarchisation de leur impact sur le niveau de sécurité.

In fine, les rapporteurs constatent que le dispositif ne prévoit pas qu'un professionnel concerné se prononce sur le niveau de sécurité au regard des hypothèses sur les risques d'incendie et de panique.

Dans le cours normal des choses, ces hypothèses ont été intégrées et affinées au fur et à mesure de la réalisation de l'ouvrage, depuis le programme fixé par le maître d'ouvrage jusqu'aux conditions d'exploitation arrêtées par l'exploitant. Les cinq recommandations qui suivent ont pour objet de répondre à ce souci.

4.4.1. Un document unique peut assurer cette traçabilité

Comme indiqué, la réglementation résulte de réponses à des crises et repose sur un dispositif hybride qui dilue les responsabilités tout en renvoyant la responsabilité sur le pompier préventionniste et le maire qui ne peuvent gérer que les risques à l'évacuation en période de sinistre (incendie ou panique).

Avant d'aborder les conditions pour améliorer cette prise de décision, il convient de renforcer la capacité du responsable de l'opération à prendre les décisions qui vont optimiser le coût de l'opération à sa mise en service et lors de son exploitation future tout en gardant le meilleur niveau de sécurité (à savoir celui qui est donné par le règlement actuel).

Cela suppose que les principales décisions prises par la maîtrise d'œuvre soit consignée dans un document unique qui retracera les points essentiels de la vie de l'ouvrage.

³⁰ Article GE 8

Aujourd'hui la mise en service suppose la présentation d'un RVRAT qui ne répond pas à l'ensemble de ces contraintes.

De plus ce document n'est pas à la base des évolutions de la vie du bâtiment qui vont influencer sur sa sécurité en cours d'exploitation :

- Une fiche de sécurité complétée et facilement accessible permettant de moderniser le contrôle et le partage des coûts de contrôle au travers d'une fiche de sécurité informatisée (extension du modèle CERFA) facilement accessible serait donc souhaitable. À noter que les ERP disposent d'un matricule pour faciliter l'intervention des pompiers.
- On pourra en profiter pour compléter la disposition qui impose l'affichage d'une déclaration de conformité à l'entrée de l'ERP par l'accès aux principales données des ERP sur le site service-public.fr En effet, si personne ne renonce à pénétrer dans un ERP à cause d'un affichage manquant ou incompréhensible, il est clair que nombre de concitoyens et agents économiques responsables (associations, comités d'entreprises, agence de tourisme, etc.) ne manqueront pas de consulter les données de sécurité des ERP avant d'y adresser leurs membres, clients ou mandants. De sorte que les exploitants seraient directement intéressés à une mise à jour correcte des données de leur établissement.

7. Mettre en place un document de synthèse qui reprendra les hypothèses de sécurité et de prévention (notamment celles du programme), les données du rapport de vérification réglementaire après travaux (RVRAT) et le registre de sécurité afin d'accompagner les principales évolutions du bâtiment à compter de sa mise en service.

8. Rendre accessible au public les principales données de sécurité des ERP sur le site service-public.fr

Ce document doit être partagé. Il faudra veiller à le rendre accessible à toutes les professions concernées ce qui diminuera son coût pour chaque profession et augmentera son efficacité collective.

9. Promouvoir la mise en œuvre de bases de données partagées pour supporter le registre de sécurité enrichi des éléments prévus dans la recommandation précédente.

4.4.2. Le contrôleur technique est légitime à garantir la validité de ce document unique à la mise en service

L'historique des textes montre qu'on a constamment cherché à éviter les dangers graves tout en évitant d'imposer des travaux dépassant la capacité économique de l'exploitant.

La mise en œuvre des règles de sécurité relatives à la conception et à la construction des bâtiments supposent l'intervention préalable de contrôleurs techniques qui sont financés par les maîtres d'ouvrages pour garantir la solidité des ouvrages et le respect d'un certain nombre de règles imposées par le CCH.

Ces contrôleurs exercent dans le cadre d'un agrément qui leur est donné par la ministre en charge de la construction délivré sur avis d'une commission administrative :

- Les contrôleurs techniques (CT) font l'objet d'un agrément complémentaire du ministère de l'intérieur (dans le cadre d'une commission qui se repose essentiellement sur le COFRAC). Cet agrément du ministère de l'intérieur concerne également les autres professions qui impactent la sécurité des IGH (nous y reviendrons)³¹.
- On notera également que le contrôle technique fait l'objet d'interdiction d'exercer les missions de maîtrise d'œuvre et de certification de produits de la construction en raison des risques de conflit d'intérêt.

Il faut cependant noter que la rémunération actuelle des CT ne permet pas de garantir que l'ensemble des tâches nécessaires aient pu être effectivement réalisées.

Une seconde remarque concerne les risques de conflit d'intérêt des CT qui ne sont plus ceux craints à l'époque de la loi Spinetta³².

La plus grande implication des contrôleurs techniques dans la prévention des risques d'incendie et de panique dans les ERP se situe dans une prise en charge des scénarios qui devraient être pris en compte par le maître d'œuvre pour le dimensionnement des structures (résistance à chaud permettant l'évacuation des personnes présentes) :

- L'article R*123-43 du CCH concernant le contrôle des ERP pose bien le principe de la responsabilité des constructeurs, installateurs et exploitants, laquelle impose de faire procéder à des vérifications pendant la construction et en cours d'exploitation par des organismes ou des personnes agréés par le ministre de l'intérieur.

³¹ « Article R*111-37 L'agrément donné en application des articles R. 122-16 et R. 123-43 vaut agrément comme contrôleur technique au titre de la présente section en ce qui concerne la sécurité des personnes contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles de grande hauteur et dans les établissements recevant du public ».

³² Le Conseil d'État s'est récemment prononcé sur la question des études de SSI à l'occasion d'un litige (décision du 07/07/2010 n°336418) concernant un référé du tribunal administratif de Rennes, à la demande de la société Bureau Véritas, concernant un marché portant sur l'élaboration du schéma directeur d'amélioration de la sécurité incendie dans divers établissements pénitentiaires et le rejet de sa candidature liée à l'incompatibilité en vertu de l'article L.111-25 du CCH. Le Conseil d'État a constaté que le travail demandé s'analysait comme une expertise visée par l'article L.111-25 et qu'à défaut de question prioritaire de constitutionnalité mettant en cause la liberté du commerce et de l'industrie, cet article s'applique sans restriction.

-
- Les articles L111-26 et R*111-39 disposent cependant que le contrôle technique est obligatoire pour les ERP de 1ère catégorie et doit porter sur la solidité des ouvrages et les conditions de sécurité des personnes dans les constructions.

C'est par ce biais qu'on pourrait confier au contrôle technique l'évaluation finale de la sécurité de ces ERP³³.

Il suffit, pour ce faire, de revenir au 4.2.6 de la norme NFP03-100 de septembre 1995 intitulée « Critères généraux pour la contribution du contrôle technique à la prévention des aléas techniques dans le domaine de la construction » largement reprise au niveau réglementaire (décret n°99-443 du 28 mai 1999 relatif au cahier des clauses techniques générales applicables aux marchés publics de contrôle technique) qui indique :

« 4.2.6 Afin de permettre au Contrôleur Technique de remplir sa mission, le contrat de contrôle technique prévoit que le Maître de l'Ouvrage prend, ou fait prendre, les mesures nécessaires pour :

– lui indiquer l'usage précis auquel il destine les ouvrages soumis au contrôle ainsi que les sujétions particulières inhérentes à cet usage ;

– lui fournir, en tenant compte des délais nécessaires à ses opérations, tous plans, renseignements (dont copie du permis de construire et de la déclaration réglementaire d'ouverture de chantier), justificatifs (tels que certificats et procès-verbaux d'essais) et documents techniques utiles à l'accomplissement de sa mission, ainsi que toute pièce modificative ;

– lui fournir tous plans, renseignements, justificatifs, constats officiels d'état des lieux, concernant les ouvrages existants ou avoisinants, quand sa mission porte sur ces ouvrages ;

– lui donner accès au chantier, le prévenir en temps utile des dates de commencement des travaux de chaque corps d'état et des phases essentielles de leur exécution ;

– lui communiquer, si une intervention lui est demandée pendant la période de parfait achèvement, le procès-verbal de réception des travaux et les plans de récolement. »

Aujourd'hui, les rapporteurs constatent une certaine dérive qui consiste à demander au contrôleur technique de lever ses réserves.

Il est au contraire important que ce document relate l'ensemble des évolutions du projet depuis la conception jusqu'à la réalisation, les demandes formulées par le

³³ Dans le règlement IGH, celui qui intervient est toujours un organisme de vérification. On ne parle pas de contrôle technique au sens de conseil du maître d'ouvrage. Le bon fonctionnement des équipements et installations à risques relève du contrôle de l'exploitant et de contrôles périodiques par des contrôleurs agréés (habilitation du COFRAC) ou des techniciens compétents.

contrôleur technique et les réponses fournies par l'équipe de maîtrise d'œuvre selon les souhaits du maître d'ouvrage.

Cela suppose que le contrôleur technique ait pu être associé le plus en amont possible (comme le prévoit la norme NFP03-100) et qu'il ait pu être présent sur le chantier, ce que les rémunérations actuelles ne permettent pas toujours.

En remettant le contrôleur technique au centre du respect de la réglementation incendie, on lui permet de mieux faire ses tâches de contrôle auprès du maître d'ouvrage.

Cela suppose une réelle vigilance sur les incompatibilités de cette profession qui nécessite une grande compétence technique et une présence pendant la période de travaux ce qui suppose une rémunération suffisante.

10. Le contrôleur technique est le professionnel le plus à même de délivrer le document unique attestant de la capacité du bâtiment à résister à l'incendie et au risque de panique à la condition d'une rémunération couvrant l'ensemble des tâches nécessaires et d'un contrôle possible par la puissance publique des incompatibilités majeures pouvant être rencontrées à ce stade (indépendance absolue à l'égard de la maîtrise d'œuvre qui a établi les scénarios de dimensionnement et de toute certification de produit susceptible d'être utilisé sur le chantier). Une revalorisation de la mission de base serait une base efficace d'une telle évolution.

4.4.3. Le vérificateur devrait être en mesure de garantir la validité du document dans les diverses évolutions de l'exploitation

La situation évolue sensiblement entre la phase de mise en service et la phase d'exploitation qui peuvent amener des modifications substantielles au projet initial³⁴.

Il existe actuellement de nombreux prestataires qui accompagnent l'exploitant et lui donnent de multiples garanties sur la qualité de ses installations au regard du risque d'incendie et de panique.

Le point de référence est fourni par les articles R*123-43 et R*123-44 du CCH dans la sous-section 3 qui traite de l'organisation du contrôle des établissements :

L'article R*123-43 crée une obligation à l'encontre des maîtres d'ouvrage et des exploitants en mettant à leur charge les vérifications nécessaires par des entreprises disposant d'un agrément.

L'article R*123-44 indique comment ces obligations s'articulent avec les contrôles des CCDSA.

³⁴ Nous avons évoqué ci-dessus le cas des centres commerciaux. Les exemples sont nombreux et semblent concerner tous les types d'ERP.

Mais, le vérificateur reste un simple prestataire de service comme on peut le constater en examinant les articles de l'arrêté du 25 juin 1980 qui traitent de ce sujet.

Les articles GN 11 et GN 12 reprennent les articles du CCH évoqués ci-dessus.

Les articles GE 6 à GE 10 et leurs annexes ainsi que PE 4 pour les établissements de 5^e catégorie détaillent l'ensemble des obligations qui s'attachent à ces contrôles périodiques^{35 36}.

L'arrêté du 11 décembre 2007³⁷ fixe les conditions dans lesquelles les agréments sont délivrés.

À ce stade, il est important de noter que la profession de vérificateur au sens de la réglementation contre le risque d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH n'est pas décrite par ces seuls textes.

Par exemple, s'agissant des installations au gaz, c'est l'arrêté du 2 août 1977³⁸ (habitations) qui indique les compétences et les responsabilités engagées.

Pour le contrôle des installations électriques, c'est le décret n°72-1120 du 14 décembre 1972 qui a ce rôle³⁹.

Les rapporteurs n'ont sûrement pas fait le tour de tous les textes susceptibles de rentrer dans cette catégorie de vérificateurs. On peut penser par exemple aux professionnels spécialisés dans les structures mobiles (type CTS au titre des ERP). On constatera également qu'un faible effectif ne suffit pas pour dispenser de vérifications les ERP de ce type (locaux à sommeil et grandes cuisines, notamment).

Ce qui caractérise cette activité de vérificateur est la parcellisation des responsabilités qui laisse l'exploitant seul pour gérer globalement le risque de son établissement. Les essais pour remédier à cet inconvénient et mettre en place une approche globale ne semblent guère connus⁴⁰.

³⁵ Habilitation des bureaux de vérification – 132 réponses suite à la recherche textuelle « Habilitation des bureaux de vérification » sur Legifrance

Voir le fichier « Programme d'accréditation pour les vérifications réglementaires prévues dans les ERP et les IGH réalisées par les organismes agréés » – Document INS REF 18 à l'adresse <http://www.cofrac.fr/documentation/INS-REF-18>

³⁶ On notera une référence à l'article R*123-23 supprimé par la réforme de 2007 portant sur le permis de construire. Cette anomalie ne semble pas modifier le sens de ces articles.

³⁷ Il est référencé IOCE0804415A sur le site Légifrance.

³⁸ Règles techniques et de sécurité applicables aux installations de gaz combustible et d'hydrocarbures liquéfiés situées à l'intérieur des bâtiments d'habitation ou de leurs dépendances à l'adresse <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000309497&dateTexte=20090226>

³⁹ Décret n°72-1120 du 14 décembre 1972 relatif au contrôle et à l'attestation de la conformité des installations électriques intérieures aux règlements et normes de sécurité en vigueur. Version consolidée au 24 mars 2010 à l'adresse <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006074099&dateTexte=&categorieLien=cid>

⁴⁰ Voir la certification développée par l'APSAD (CNPP) et certifiée par le COFRAC référencée INS REF 15 « Exigences spécifiques pour la réalisation de la partie inspection de la mission APCI ».

Pourtant, certaines approches globales spécialisées pour certains types d'ERP se sont imposées au fil des évolutions de la réglementation :

- Dans le type U (établissements de soins), l'article U 43 crée une fonction spécifique sauf pour les établissements de petite taille où une personne doit être désignée.
- Dans le type T (salles de spectacles), l'article T 48 impose des obligations adaptées à l'étendue des constructions qui sont le plus souvent provisoires.
- Dans le type M (centres commerciaux, surfaces de vente), un « responsable unique de sécurité » est désigné pour coordonner les différents services de sécurité. Sa fonction n'est pas aussi précisément définie que dans les deux types précédents dans la mesure où la variété des situations possibles est grande.

On voit ainsi des pratiques d'approche globale de la sécurité se mettre en place.

Il semble utile de généraliser cette obligation en imposant un complément au document unique pour accompagner les évolutions d'exploitation du bâtiment. Cette responsabilité pourra être confiée aux diverses professions qui sont supposées intervenir actuellement. Le point-clé réside dans une accréditation unique accessible par ces différentes professions leur permettant d'avoir cette approche globale de la sécurité.

La validité des documents réalisés pourra être contrôlée par la puissance publique. Une approche par échantillon dans le cadre d'un plan de contrôle annuel au niveau départemental devrait suffire à couvrir la variété des situations rencontrées.

Ceci allégera d'autant le travail des CCDSA.

11. Mettre en place un agrément pour la vérification de la sécurité globale des ERP en exploitation et alléger en conséquence les missions des CCDSA.

4.5. Garantir la qualité du service public assuré par le corps des sapeurs-pompiers tout en simplifiant l'organisation de la vie institutionnelle au niveau local

Au niveau départemental, il faut que l'instruction administrative menée par le pompier préventionniste puisse s'appuyer sur des documents aussi précis et mis à jour que possible (cf. les recommandations précédentes) afin d'exprimer les obligations que le maire mettra à exécution.

La réforme de l'urbanisme en 2007 ayant renforcé le rôle du maître d'ouvrage dans un sens tout à fait compatible avec les orientations prévues par le décret 95-260 du 8 mars 1995 et par sa circulaire d'application du 22 juin 1995, il appartient au pompier préventionniste de dresser la liste des écarts constatés à la mise en service ou lors

des visites périodiques de contrôle et il appartient au maître d'ouvrage ou à l'exploitant d'apporter les réponses aux écarts constatés.

Le maire mettra ensuite en exécution les décisions qui résulteront de cette confrontation (Le bâtiment est-il dangereux ou non dangereux ? Nécessite-t-il des travaux complémentaires ou des aménagements pour être mis en conformité ?).

Ce qui ressort est le besoin d'une instance où ces avis seront exposés et débattus.

Le bon cadre est celui des arrondissements associant les maires ou les EPCI impliqués par les aspects de voirie et d'urbanisme (accès des secours ; impositions aux constructeurs au titre du contrôle de conformité prévu par le code de l'urbanisme).

La responsabilité qui s'impose est celle des sous-préfets qui peuvent éventuellement avoir l'autorité pour demander un complément d'expertise aux services en charge des questions d'accessibilité ou d'autres problèmes techniques qui peuvent surgir lors de ces échanges.

L'article R*123-40 du CCH laisse aussi la possibilité de commissions communales ou intercommunales dont on ne voit guère la nécessité, sauf particularité géographique⁴¹.

Le sous-préfet a ainsi à se prononcer sur la validité d'une démarche du pompier préventionniste au vu des documents présentés par le maître d'ouvrage, les cas difficiles pouvant être traités au niveau départemental (cf. recommandation suivante).

*12. Confirmer que la commission d'arrondissement placée sous la responsabilité du sous-préfet conformément à l'article R*123-40 du CCH est le niveau adéquat pour statuer sur la validité du document remis par le contrôleur technique ou le vérificateur en présence du SDIS, du maire ou de l'EPCI concerné.*

S'agissant d'une commission consultative, le maire et le préfet ne sont évidemment pas tenus par l'avis de la CCDSA :

L'avis de la CCDSA est un élément d'appréciation.

Reste qu'on imagine difficilement qu'un maire ou un préfet écartent un avis défavorable de la CCDSA correspondant à une situation de danger avéré.

De sorte qu'un établissement dangereux qui a fait l'objet d'un avis défavorable, ou d'avis défavorable successifs de la CCDSA, ne devrait pas rester en exploitation tant que le maître d'ouvrage ou l'exploitant n'a pas pris des mesures de prévention et de sauvegarde lui conférant un niveau de sécurité acceptable, dûment constaté par un avis favorable de la CCDSA.

Or, les statistiques du ministère de l'intérieur font état de nombreux ERP en exploitation sous avis défavorable de la CCDSA.

⁴¹ Ce qui a été rapporté à la mission, c'est l'existence de nombreuses commissions communales qui sont plutôt le fruit de l'histoire.

Quand le maire n'a pas fermé un établissement faisant l'objet d'un avis défavorable, il peut donc s'agir soit d'un établissement objectivement dangereux, mais ce cas devrait être l'exception, ou, plus vraisemblablement, d'un établissement non dangereux qui a fait l'objet d'un avis exagérément sévère de la part de la CCDSA.

Un usage raisonné de l'analyse de risque telle qu'elle est actuellement enseignée aux sapeurs-pompiers devrait suffire pour résorber fortement le nombre des ERP sous avis défavorable erroné.

L'analyse de risque déjà évoquée est un outil efficace pour expertiser valablement ces situations ambiguës et pour permettre aux autorités de prendre les décisions qui s'imposent en limitant les avis défavorables aux seuls bâtiments dangereux et en assortissant les avis favorables de prescriptions qui seront vérifiées dans la durée pour les autres bâtiments.

Il faut cependant rappeler que chaque situation est unique.

Ceci impose de s'astreindre à analyser chaque situation spécifiquement et à définir très précisément les raisons qui peuvent pousser à annuler un avis défavorable ou à verbaliser un avis défavorable non suivi d'effet.

La question posée est la résorption des avis défavorables en nombre excessif qui peuvent exister localement.

*13. La commission départementale statue sur les avis défavorables émis au niveau de l'arrondissement à la demande du constructeur ou de l'exploitant conformément à l'article R*123-35 du CCH. Dans un premier temps, elle examinera les avis défavorables pour supprimer ceux qui seraient excessifs et donner la suite attendue aux avis non encore suivis d'effet. Les SDIS produiront à cet effet des rapports d'analyse de risque avec l'exposé précis des scénarios de danger qui ont motivé l'avis finalement retenu.*

À cette occasion, il serait souhaitable de rappeler que les doctrines départementales qui ont pu se mettre en place ne peuvent avoir pour effet de créer des règles supplémentaires au règlement du 25 juin 1980.

Il serait également souhaitable d'en profiter pour mettre en œuvre l'article R*123-55 qui concerne les établissements existants ne ressortissant à aucune réglementation (souvent des lieux de culte). Ces modalités prévues en 1973 sont présentées en annexe 5.2.2.

Ces établissements sont en nombre très restreint et peuvent être traités individuellement.

*14. Mettre en place un plan de contrôle faisant un point « 0 » par type d'ERP selon les modalités prévues en 1973 par l'article R*123-55 du CCH avec une possibilité d'appel au niveau central.*

4.6. Mieux définir les critères d'appréciation des moyens mis en œuvre et des objectifs poursuivis dans le cadre d'une évaluation complémentaire

N'ayant pu disposer de toutes les informations souhaitables puisque la démarche initialement prévue dans le cadre du CIMAP n'a pu se mettre en place, les rapporteurs se sont centrés sur la compréhension du dispositif réglementaire de protection contre les risques d'incendie. Si leurs investigations leur ont permis de porter un jugement globalement positif sur la réglementation et de proposer des améliorations immédiates, il leur a cependant manqué des informations essentielles pour apprécier l'adéquation entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. D'où leur recommandation de reprendre l'évaluation de la politique de protection contre le risque d'incendie dans les ERP dans le cadre initialement prévu du CIMAP.

Partant d'une commande qui s'interrogeait principalement sur le bon fonctionnement des CCDSA, les rapporteurs considèrent que le premier objectif devrait être de disposer de la part des administrations concernées et des parties prenantes de statistiques suffisantes pour mesurer l'efficacité et l'efficience de la politique de protection contre le risque d'incendie. Ce travail permettrait notamment d'identifier les segments de la population d'ERP devant donner lieu à une évaluation distincte suivant leurs caractéristiques et leur destination.

Des éléments substantiels pourraient ressortir d'informations plus précises concernant :

- les moyens humains impliqués au niveau de l'administration (par exemple les moyens impliqués dans les visites d'ouverture et les visites périodiques) ;
- le transfert de responsabilités selon les catégories et la nature des ERP (par exemple, locaux à sommeil et 5e catégorie) entre les acteurs publics et privés ;
- les contraintes techniques et financières imposées aux opérateurs publics et privés et notamment les coûts directs (retards) et indirects (activité) de l'insécurité juridique et de la surenchère technique à rapporter à l'efficacité constatée et aux risques potentiels liés à une dérive possible du système décrit par le présent rapport.

Ensuite, et dès lors qu'il est entendu que la réglementation est bien faite, cohérente et légitime, comme soutenu par le présent rapport, le second objectif de la démarche devrait être de s'accorder avec tous les acteurs concernés sur le champ, les objectifs et les enjeux de l'évaluation à réaliser en vue d'établir un diagnostic partagé de leurs contributions respectives à sa mise en œuvre. Bien entendu, il conviendrait de procéder à des diagnostics distincts suivant la destination et la taille des ERP.

Cette évaluation collective devrait en particulier permettre de mesurer les transferts de charges qui se sont progressivement opérés des constructeurs vers les CCDSA et de proposer les moyens d'un retour à plein exercice de leurs responsabilités par les maîtres d'ouvrage et exploitants d'ERP.

En possession de ces éléments, il devrait être possible d'identifier des facteurs d'efficacité technique et économique sans réduire l'excellent résultat en termes de risques évités. L'insécurité juridique liée à la redondance inhérente à la réglementation actuelle pourra être analysée puisque ce sont de ces marges d'appréciation que pâtissent les constructeurs et les exploitants.

Compte tenu du constat dressé par le présent rapport, ce résultat peut être obtenu en recherchant une restructuration du CCH à objectifs constants, ce qui simplifierait le cadre de l'évaluation à mener. Les rapporteurs suggèrent de suivre celui détaillé en annexe 5.6.

15. Mettre en place une démarche d'évaluation collective de la réglementation incendie qui prendra en compte les moyens humains mis en œuvre et les contraintes techniques et financières imposées aux opérateurs publics et privés avec l'objectif d'un rééquilibrage des responsabilités et contributions entre les constructeurs, l'État et les Communes.

Conclusion

Dans le cadre d'une mission qui avait pour objet d'évaluer une réglementation considérée comme complexe, il ressort que cette réglementation est mal diffusée et peu comprise par les différentes professions qui concourent à l'acte de construire en raison d'une définition d'un niveau de sécurité de référence peu accessible au professionnel non spécialisé.

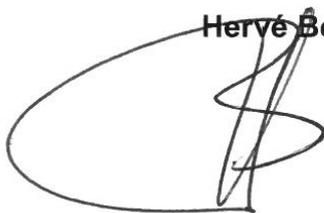
La mise en œuvre d'une réglementation qui se serait stratifiée au cours des années et aurait introduit des difficultés d'application conduisant à l'insécurité juridique ressentie ne résiste pas à une analyse détaillée, qui montre en revanche qu'un retour aux principes de la réglementation serait bénéfique à l'ensemble des professions concernées.

La prévention du risque incendie est d'abord une composante essentielle de l'acte de construire où le ministère en charge de la construction est en mesure d'apporter une réelle plus-value pour structurer les étapes importantes où la prévention du risque incendie peut souvent être prise en compte sans surcoût et sans contrainte supplémentaire.

Plusieurs autres propositions permettent d'envisager une amélioration de l'intervention des différentes professions concernées par la prévention du risque incendie.

Du côté de l'administration, des améliorations et des simplifications significatives peuvent être obtenues tout en gardant le bon niveau de sécurité actuellement atteint à la double condition d'imposer un examen systématique au niveau départemental des avis défavorables et en créant au niveau central une commission en mesure d'évaluer, sur la base du dire des experts, les solutions les plus favorables pour prendre en compte les évolutions sociétales et les risques nouveaux liés aux évolutions technologiques.

Cela étant, les rapporteurs estiment que tout approfondissement requiert une évaluation complète avec des données fiables permettant de confronter les nombreux avis convergents avec une réalité qui reste à mesurer.

Hervé Berrier


Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Bruno Lebental



Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

Annexe 1 – Lettre de mission

CGEDD n° 009167-01



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 maitres 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



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Le vice-président

La Défense, le **- 4 SEP. 2013**

Note

à l'attention de

Monsieur Bruno LEBENTAL,
Monsieur Hervé BERRIER,
ingénieurs généraux des ponts,
des eaux et des forêts

Référence CGEDD n° 009167-01

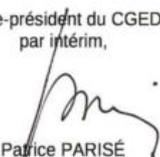
Par lettre du 6 août 2013, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, le ministre de l'intérieur et le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de diligenter une mission d'évaluation sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques retenues par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Je vous confie cette mission, dont le président de la 5ème section est le superviseur. Sa coordination sera assurée par M. Bruno LEBENTAL. Elle est enregistrée sous le n° 009167-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait des ministres de disposer du rapport final pour le 15 décembre 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission à la ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Le vice-président du CGEDD,
par intérim,


Patrice PARISÉ

Copies : M. le président et Mme la secrétaire de la 5ème section
Mme la présidente et M. le secrétaire de la 4ème section
Mme la présidente et M. le secrétaire de la 1ère section



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

La Défense, le **- 4 SEP. 2013**

Le vice-président

à

Madame la ministre de l'égalité des territoires
et du logement

Monsieur le ministre de l'intérieur

Monsieur le ministre du travail, de l'emploi,
de la formation professionnelle
et du dialogue social

Référence CGEDD n° 009167-01

Par lettre du 6 août 2013, vous avez demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de diligenter une mission d'évaluation sur la prévention du risque incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques retenues par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP).

Je vous informe qu'au titre du CGEDD j'ai désigné MM. Bruno LEBENTAL et Hervé BERRIER, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, pour effectuer cette mission.

Par intérim,

Patrice PARISÉ

Copies : M. le directeur du cabinet (METL)
M. le directeur du cabinet (MEDDE)
M. le chef de l'IGA
M. le chef de l'IGAS

Annexe 2 – Complément à la lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

Paris, le 16 MAI 2014

Le vice-président

à

- Monsieur le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social
- Monsieur le ministre de l'Intérieur
- Madame la ministre du logement et de l'égalité des territoires

Objet : Évaluation de la prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur

Par lettre du 6 août 2013, vous avez demandé à l'Inspection générale de l'administration (IGA), à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'évaluer la réglementation applicable en matière de prévention du risque d'incendie dans les établissements recevant du public (ERP) et les immeubles de grande hauteur (IGH).

Les membres de l'IGA, de l'IGAS et du CGEDD, qui ont travaillé de concert de décembre 2013 à mars 2014, partagent le constat de difficultés d'application de la réglementation au niveau local et du manque de données disponibles au niveau central, mais en ont tiré des conclusions différentes. Ceux du CGEDD ont estimé qu'il convenait d'approfondir le diagnostic avant de rechercher les scénarios qui permettraient d'y remédier, tandis que ceux de l'IGA et de l'IGAS n'ont pas souhaité retarder la rédaction de recommandations.

L'absence de diagnostic partagé a conduit à des divergences croissantes sur le contenu du rapport en cours d'établissement. Avisés de cette situation, le chef de l'IGAS, le chef de l'IGA et moi avons recherché une issue dans l'établissement d'un rapport unique mentionnant le cas échéant les points de désaccord.

Finalement, l'ampleur des divergences étant telle qu'elle faisait obstacle à la signature d'un rapport conjoint, nous nous sommes résolus, avec regret, à produire deux rapports distincts.

Un premier rapport signé des seuls membres de l'équipe de mission appartenant à l'IGA et à l'IGAS devrait ainsi être rapidement diffusé.

Je vous adresserai, au plus tard le 15 juillet prochain, le rapport rédigé par les membres du CGEDD.



Patrice Parisé

Copies :

- M. le directeur du cabinet du ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social
- M. le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur
- Mme la directrice du cabinet de la ministre du logement et de l'égalité des territoires
- M. le chef de l'inspection générale des affaires sociales
- M. le chef de l'inspection générale de l'administration



www.developpement-durable.gouv.fr

Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées ou contactées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
TISON	Éric	DGSCGC	Sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours
PETITEAU	Jean-Pierre	DGSCGC/BRIRC	Chef du bureau (jusqu'en janvier 2014)
KRAUS	Colette	DGSCGC/BRIRC	Adjointe au chef du bureau
TEPHANY	Hervé	DGSCGC/BRIRC	Membre du bureau
Commandant MASSON	Olivier	DGSCGC/BRIRC	Membre du bureau
Capitaine MAHLER	Ludovic	DGSCGC/BRIRC	Membre du bureau
Capitaine CARRAT	Alexandre	DGSCGC/BRIRC	Membre du bureau
JOUBERT	Didier	DGPN	Conseiller technique - Cabinet
Général DARRAS		DGGN	Sous-directeur de la sécurité publique et routière
Chef d'escadron BOURDELIN	Pierre	DGGN	Sous direction de la sécurité publique et routière
Colonel FORTIN		DGGN	Mission pilotage et performance, chargé de mission
LE BRETON	Yves	DMAT	Adjoint à la directrice
DEMARET	Violaine	DMAT	Sous-direction de l'administration territoriale, chef du bureau de l'organisation et des missions de l'administration territoriale
NARCY	Katy	DHUP	Sous-directrice de la qualité de la construction
SAUZE	Caroline	DHUP	Adjointe au chef de bureau en charge de la réglementation construction
LEREAU	Marc	DHUP	Chef de projet sécurité, prévention et risques dans la construction
BAVOUX	Pauline	DHUP	Chef de projet sécurité incendie et prévention des risques dans les bâtiments d'habitation
LEGRAND-JUNG	Bénédicte	DGT	Sous-direction des Conditions de Travail, de la Santé et de la Sécurité au Travail
ROUXEL	Marie-Noëlle	DGT	
FORESTIER	Élodie	DGT	
Colonel BELHACHE		ANDSIS	Directeur du SDIS de l'Yonne
Commandant SIRVEN	Axel	ENSOSP	Chef du service prévention, responsable du site Oudiné

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Capitaine MULLER	Fabien		Adjoint au chef du service prévention
Lieutenant colonel SPIESS	JP		Directeur de la prévention au sein du groupe La Poste
Colonel DUFLOT		FNSPF	SDIS du Val d'Oise, chef du service prévention
Commandant REMY			SDIS de Charentes, chef du service prévention
MOINEAU	Philippe		SDIS Lot-et-Garonne
MALTERRE	Jean-Paul	AITF	Conseil régional Bourgogne
SATIAT	Luc	AITF	Conseil régional Alsace
CHARTON	Franck	PERIFEM	Délégué général
DELCAMP	Christophe	FFSA/direction des assurances de biens et de responsabilité	risque entreprises, agricoles et construction
SPALACCI	Stéphane	FFSA/direction des assurances de biens et de responsabilité	Département assurance et prévention des risques entreprises, agricoles et des collectivités territoriales
PORTE	Rémi	FFSA/direction des assurances de biens et de responsabilité	
TRESCARTE	Yves	FFSA	ALLIANZ France
GRANIER	Marc	COPREC	Directeur bâtiment génie civil de la société APAVE
HENRY	Jean-Paul	COPREC	Responsable sécurité – accessibilité, direction techniques et méthodes construction immobilier de la société SOCOTEC
LANSIAUX	Pierre Guillaume	COPREC	Directeur technique construction de la société QUALICONSULT
LAMADON	Thierry	COPREC	Société VERITAS
Du BELLAY	Jean-Charles	FFB	Chef du département sécurité incendie
MANIERE	Marie-Françoise	UNSFA	Présidente
BOURDON	Pierre	UNSFA	Architecte associé à CANALE 3 (Paris 19e)
Da SILVA	Filipe	CINOV	Délégué général adjoint
DELHAYE	Serge	CINOV	Président de la société CSDFACES
CANLER	Romain	FFMI	Délégué général
DESAUTEL	Jérôme	FFMI	Vice-président
MARMORET	Gilles	CAPEB	Responsable de Pôle service des Affaires

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
			Techniques et Professionnelles
VIRET	Jean	ENSOSP	Professeur de droit
SÉNATORE	Audrey	ENSOSP/CERISC	Docteur en droit
Colonel MOULIER		BSPP	Chef d'état-major
Colonel MORIN		BSPP	Sous-chef d'état-major, chef de la division emploi
Lieutenant-colonel VAZ de MATOS	José	BSPP	Chef du bureau prévention
KLEIN	Nicole	Seine-et-Marne	Préfète
PORTHERET	Pierre-Emmanuel	Seine-et-Marne	Sous-préfet, Directeur de cabinet
MALIGNE	Jean-Michel	Seine-et-Marne	Chef du SIDPC
GANCARZ	Françoise	Seine-et-Marne	Adjointe au chef du SIDPC
MILLET	Gérard	Melun	Maire
LOZÉ	Pierrick	Melun	Directeur général des services – Ville de Melun
OLZIER	Jérôme	Melun	Directeur général des services techniques
LOPEZ	Alain	Melun	Responsable du service bâtiment
OUZZI	Fatna	Melun	Responsable du service hygiène et prévention
Colonel FAURE	Éric	SDIS 77	Directeur
Lieutenant-colonel BOURGEOIS	Michel	SDIS 77	Directeur des opérations
Lieutenant-colonel JIDKOFF	Oleg	SDIS 77	Directeur de la réglementation et de la planification
Commandant PAULARD	Pierre	SDIS 77	Chef de service prévention
LAGARDE	Gilles	Loir-et-Cher	Préfet
DOUÉ	Frédéric	Loir-et-Cher	Directeur de cabinet
CHATEAU	Evelyne	Loir-et-Cher	Chef du service interministériel de défense et de protection civile
Colonel AIGUEPARSE	Léopold	SDIS 41	Directeur
Commandant PEDROLA	Sandrine	SDIS 41	Chef du groupement prévention
Capitaine KERVOELEN	Yannick	SDIS 41	Préventionniste
Lieutenant COCHET	Julien	SDIS 41	Préventionniste

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
PERRAULT	Franck	DDSP	Directeur
VALYNSEELE	Jean-François	Loir-et-Cher	Commandant de groupement de gendarmerie
LEFEVRE		Romorantin-Lanthenay	Adjoint au maire
GUEYDAN	Alain	Romorantin-Lanthenay	Sous-préfet
VIDAL	Michel	DIRRECTE 41	Inspecteur du travail
GERARD	Didier	DDT 41	Adjoint au directeur
DURAND	Dominique	DDT 41	Responsable de l'unité accessibilité
MERIEL	Bernard	Blois	Adjoint au maire
MERANDAT	Jean-Simon	Calvados	Directeur de cabinet du Préfet
VOYEN	Sandy	Calvados	Cheffe du service interministériel de défense et de protection civile
Colonel MASSOL	Éric	SDIS	Directeur
TRENEC	Philippe	DDSP	Directeur
Colonel OTT		groupement de gendarmerie du Calvados	Commandant
VANOVERSHELDE	Hervé	DDT 14	Secrétaire général
LECLERE	Claude	Caen-la-mer	Conseiller communautaire
TOUZE	Jean-Louis	Caen	Maire adjoint en charge de la sécurité

Annexe 4 – Liste des personnes rencontrées ou contactées dans le complément de mission

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>
MASSIN	Isabelle	CGEDD	Présidente de la 1ère section
de JOANIS de VERCLOS	Christian	CGEDD	Président du collège risques
AUJOLLET	Yvon	CGEDD	Collège risques
GALIBERT	Thierry	CGEDD	Collège risques
PETITEAU	Jean-Pierre	DGSCGC/BRIRC	Chef du bureau
KRAUS	Colette	DGSCGC/BRIRC	Adjointe au chef du bureau
LE BERRE	Jacques	SG/SPES/PPST	Sous-directeur
BERNARD	Antoine	SG/SPES/MOD	Sous-directeur
CEYPEK	Patrick	SG/SPES/PPST	Adjoint au sous-directeur
NARCY	Katy	DHUP	Sous-directrice de la qualité de la construction
VOETZEL	Anne	CSTB	Directrice Sécurité, Structures, Feu
CHENAFF	Menad	CSTB	Directeur adjoint Sécurité, Structures, Feu
HOGNON	Bernard	CSTB	Retraité
Colonel DUFLOT		FNSPF	SDIS du Val d'Oise, chef du service prévention
SATIAT	Luc	AITF	Conseil régional Alsace
CHARTON	Franck	PERIFEM	Délégué général
ARNAULT	Yves	AUCHAN	Directeur Sécurité
LE SAINT	Jean-Michel	AUCHAN	Directeur projet pour la région Ouest
SPALACCI	Stéphane	FFSA/direction des assurances de biens et de responsabilité	Département assurance et prévention des risques entreprises, agricoles et des collectivités territoriales
GRANIER	Marc	COPREC	Directeur bâtiment génie civil de la société APAVE
HENRY	Jean-Paul	COPREC	Responsable sécurité – accessibilité, direction techniques et méthodes construction immobilier de la société SOCOTEC
Du BELLAY	Jean-Charles	FFB	Chef du département sécurité incendie
MANIERE	Marie-Françoise	UNSFA	Présidente
DELHAYE	Serge	CINOV	Président de la société CSDFACES

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
COTTAVE	Magali	CSD	Directrice générale
LE BARS	Jean-Yves	CSD	Directeur des opérations Groupe
MARMORET	Gilles	CAPEB	Responsable de Pôle service des Affaires Techniques et Professionnelles
LOGEZ	Annie-France	CAPEB	Chargée de mission – Service des affaires juridiques et sociales
KREMER	Thierry	Le moniteur	Directeur éditorial
GUILLIER	Émilie	Le moniteur	Éditrice « techniques de constructions »
LONGEPIERRE	Christophe	Syntec	Délégué général adjoint en charge de la construction
MANGINI	Éric	Syntec	Responsable de département à SETEC bâtiment
FUHS	Laurent	Syntec	Directeur Pproduction et Méthodes à EGIS bâtiment
GANCARZ	Françoise	Seine-et-Marne	Adjointe au chef du SIDPC
Colonel MUSSON		SDIS 77	Directeur adjoint
Lieutenant-colonel JIDKOFF	Oleg	SDIS 77	Directeur de la réglementation et de la planification
Commandant PAULARD	Pierre	SDIS 77	Chef de service prévention

Annexe 5 – Compléments au rapport

Annexe 5.1 – Le poids de l'histoire a laissé quelques marques

L'historique de la réglementation incendie pourrait remonter à la fin du XVIII^e siècle où un arrêté du directoire institue l'obligation pour les sapeurs-pompiers d'assurer un service de surveillance dans les théâtres et le Préfet de Police crée une commission chargée du contrôle des établissements de spectacles.

Une loi du 24 août 1790 serait à l'origine des obligations des municipalités de prendre des précautions convenables pour prévenir et faire cesser les incendies⁴² que l'on retrouve sous une forme très proche dans le code des communes.

Les « Gardes pompes » créés à Paris en 1716 par une ordonnance royale sont transformés le 19 septembre 1811 en un cadre militaire.

La circulaire Montesquiou, de 1815, serait le premier texte d'organisation des sapeurs-pompiers au niveau national.

Une loi du 25 août 1871 supprime la Garde Nationale et sépare les fonctions militaires assurées par les sapeurs pompiers de leur fonction civile de lutte contre l'incendie.

En 1914 un décret confirme l'engagement financier des communes pour des tenues de feu...

En 1938, publication du décret-loi relatif aux mesures de protection contre l'incendie, à l'organisation et à l'inspection des corps des sapeurs-pompiers qui crée une inspection technique permanente des corps des sapeurs-pompiers et des SDIS (hors Paris), prévoit la possibilité de mettre sous statut militaire un corps des sapeurs-pompiers communaux et dispose que des décrets futurs pourront imposer aux propriétaires, aux constructeurs et aux exploitants de bâtiments ouverts au public des mesures de sécurité.

L'article 5 de ce décret-loi, codifié en 1978, devient l'actuel article L 123-2 du CCH.

La réglementation que nous connaissons remonte au 7 février 1941 et a été accompagnée par deux circulaires (1941 et 1947) qui feront apparaître le classement des établissements par type (théâtres, cinémas, grands magasins...) et les commissions de sécurité.

Le décret n° 54-856 du 13 août 1954 impose le classement des établissements en quatre catégories d'après l'effectif total des personnes.

Le 23 mars 1965 paraît l'arrêté portant approbation du Règlement de Sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. Cette étape fait apparaître la 5^{ème}

⁴² Loi des 16-24 août 1790 – Titre XI. Article 3

« Les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :

...

5- le soin de prévenir par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les incendies, les épidémies, les épizooties en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district... »

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), conduisent au décret du 31 octobre 1973 codifié depuis dans le CCH.

Puis vient l'arrêté du 25 juin 1980 qui s'est progressivement actualisé au fil des sinistres qui ont marqué l'actualité :

- les thermes de Barbotan en 1991,
- le stade de Furiani en 1992,
- la clinique de Bruz en 1993,
- le centre équestre de Lescheraines en 2004,
- et l'incendie de l'hôtel Paris Opéra en 2005.

La réglementation des incendies dans les bâtiments s'est ainsi stratifiée au fil du temps et de ces événements dramatiques.

Annexe 5.2 – Application du règlement de sécurité du 25 juin 1980 aux ERP existants

Annexe 5.2.1 – La règle

Le CCH dispose (L123-1) que les établissements recevant du public sont tous assujettis au règlement de sécurité du 31 octobre 1980. Il reprend cependant la solution de continuité du règlement du 31 octobre 1973 consistant :

- à accepter comme réputés conformes au règlement (R*123-54 repris de l'article 58 du décret du 31 octobre 73) :

les établissements conformes aux dispositions des décrets antérieurs des 7 février 1941 et 13 août 1954 ;

les établissements construits ou mis en conformité (selon ces règlements) sur la base d'un projet déposé et accepté par le maire avant le 1er mars 1974 ;

- à soumettre les établissements existants qui n'étaient pas assujettis à la réglementation antérieure précitée ou qui n'y répondaient pas (R*123-54 repris de l'article 59 du décret du 31 octobre 1973 et Art GN 10 du règlement) :

aux dispositions administratives, de contrôles et de vérifications techniques ainsi que d'entretien du règlement ;

aux exigences techniques du règlement uniquement pour les parties de la construction ou des installations modifiées à l'occasion de travaux de remplacement, d'installation, d'aménagement ou d'agrandissement.

L'article GN 10 (dernier alinéa) dispose de plus que des mesures de sécurité complémentaires peuvent être imposées après avis de la commission de sécurité si les modifications précitées ont pour effet d'accroître le risque de l'ensemble de l'établissement, notamment si une évacuation différée est rendue nécessaire. Le CCH (R*123-55) dispose toutefois que, « 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 ».

Annexe 5.2.2 – L'objectif des rédacteurs des décrets de 1973 et suivants

Les articles 58 et 59 du décret du 31 octobre 1973, repris ensuite par les articles R*123-54 et 55 du CCH ont effectué une mise au clair des dispositions réglementaires s'appliquant aux ERP existants avant 1974.

En particulier, la disposition de l'art 59 du décret de 1973, selon laquelle les maires devaient faire procéder dans l'année à une visite de contrôle des bâtiments et déterminer au cas par cas les mesures particulières à imposer, était censé ne laisser subsister aucun ERP présentant un grave danger pour le public.

De sorte que, depuis 1980, les maires sont censés avoir affaire à des ERP relevant de l'une des quatre familles suivantes :

Famille	Référentiel
ERP construits selon les dispositions du règlement de sécurité du 31 octobre 1980, et éventuellement modifiés conformément à ce règlement.	Règlement de sécurité de 1980 + dérogations et compensations validées par la CCDSA à l'ouverture et après travaux.
ERP construits selon les dispositions des règlements de sécurité de 1941 et 1954, et éventuellement modifiés conformément au règlement de 1980.	Règlements de sécurité de 1941 et 1954 + dérogations et compensations selon le règlement de sécurité de 1980 validées par la CCDSA à l'ouverture et après travaux.
ERP construits ou mis en conformité sur la base d'un projet déposé et accepté par le maire avant le 1 ^{er} mars 1974, et éventuellement modifiés conformément au règlement de 1980.	Projet accepté par le maire + dérogations et compensations selon le règlement de sécurité de 1980 par la CCDSA après travaux modificatifs.
Autres ERP mis en conformité selon les prescriptions des maires notifiées en 1974 et éventuellement modifiés conformément au GN 10.	Etat initial des ERP + prescriptions des maires en application du règlement de 1973 pour remédier aux dangers graves + prescriptions des CCDSA après travaux modificatifs.

Le problème posé par l'article R*123-55 et le l'article GN 10 du règlement de sécurité de 1980 est le nombre apparemment conséquent de bâtiments qui font l'objet d'avis défavorables des CCDSA.

Le nombre de cas faisant courir un danger grave est sûrement limité. On peut supposer qu'il n'y a pas eu d'instructions sur les critères à prendre en compte.

On pourrait refaire un état des lieux comme cela a été prévu en 1974 au titre des « Dispositions diverses » du décret n°73-1007 du 31 octobre 1973 relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public qui indiquait :

« SECTION VI

Dispositions diverses.

...

Art. 57. – Le décret du 7 février 1941 et le décret n°54-856 du 13 août 1954 sont abrogés; les arrêtés ministériels et règlements de sécurité pris pour leur application sont maintenus en vigueur jusqu'à ce qu'ils aient été remplacés par les règlements prévus au présent décret.

Art. 58. – Les établissements existants qui sont établis et fonctionnent en conformité avec les règles édictées par les décrets mentionnés au précédent article ainsi que les projets

de construction ou de mise en conformité déposés et acceptés par le maire à la date d'entrée en vigueur du présent décret sont réputés satisfaire aux prescriptions réglementaires.

Art. 59. – 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 décret, compte tenu des dispositions figurant à ce sujet dans le règlement de sécurité. Toutefois, lorsque l'application de cette réglementation entraîne des transformations immobilières importantes, ces transformations ne peuvent être imposées que s'il y a danger grave pour la sécurité du public.

A cet effet, dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent décret, le maire doit faire procéder à une visite de contrôle des établissements soumis aux dispositions de l'alinéa précédent et déterminer, dans chaque cas d'espèce, après avis de la commission de sécurité compétente, les mesures particulières qui seront imposées par dérogation aux prescriptions du règlement de sécurité ainsi que les délais d'exécution.

Ces mesures peuvent faire l'objet, dans un délai d'un mois à dater de leur notification, d'un recours auprès du ministre de l'intérieur transmis avec l'avis motivé du préfet. Ce recours est suspensif. »

Annexe 5.2.3 – Les conditions d’application de la règle de non-rétroactivité

Au niveau du CCH, les règles sont au Livre I (Dispositions générales), Titre II (Sécurité et protection des immeubles), Chapitre III (Protection contre les risques d’incendie et de panique dans les immeubles recevant du public).

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.

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. 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.

Au niveau de l’**arrêté du 25 juin 1980 modifié** portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d’incendie et de panique dans les établissements recevant du public (ERP), c’est le GN10 qui s’applique.

GN 10 – Application du règlement aux établissements existants

§ 1.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.

§ 2. 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.

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.

Annexe 5.3 – Les difficultés ressenties par les constructeurs

Ces difficultés sont de natures très diverses.

La DGSCGC indiquait en décembre 2013 les points suivants :

- en matière d'articulation des réglementations :

des difficultés entre résidences sociales et ERP de 5e catégorie

au niveau des parcs de stationnement, le règlement PS s'applique en ERP, mais pas en habitation ni en code du travail ;

des résidences de tourisme

des installations d'ICPE dans les ERP et entre le code du travail et le GN 8 concernant l'évacuation des personnes en situation de handicap. Le code du travail est plus contraignant en matière d'évacuation de PSH qu'en ERP (règles sur les espaces d'attente sécurisés ou EAS).

- Pour l'éducation nationale, les équipes de sécurité doivent être constituées par des membres du personnel non enseignant en vertu de la circulaire n°84319 du 3 septembre 1984 relative aux règles de sécurité dans les établissements scolaires et universitaires, ce qui est en contradiction avec les dispositions du règlement de sécurité MS 46.
- Les exploitants en type M remettent en cause le mode de calcul des seuils amenant à des effectifs ne correspondant pas à l'occupation réelle du public dans ces locaux, ce qui a des conséquences sur le nombre et le dimensionnement des issues de secours et des éventuels EAS ainsi que sur le dimensionnement du service de sécurité incendie.

La FFB a transmis en février 2014 une fiche d'analyse qui reprend partiellement ces sujets complétés par d'autres points délicats.

Dispositions constructives	Habitations collectives	ERP	IGH	Lieu de travail	ICPE
Aire libre d'isolement entre bâtiments situés en vis-à-vis	Les parements extérieurs des façades des étages (menuiseries, coffrets de branchements, remplissage des garde-corps et fermetures exclus) doivent être classés en catégorie M2 au moins si P/H < 0,8	8m	8m	5m	6m
Poids de la neige sur un exutoire de désenfumage	Suivant l'Eurocode 1: dans les cas courants entre 46 kg/m ² et 96 kg/m ² moyen en fonction des pentes et des	IT 246 : 25kg/m ² ou 50kg/m ² en fonction de la hauteur du terrain du site	Les escaliers sont pour leur part mis en suppression. Une hiérarchie des pressions est mise en place, imposant une	IT 246 : 25kg/m ² ou 50kg/m ² en fonction de la hauteur du terrain du site	Suivant l'Eurocode 1: dans les cas courants entre 46 kg/m ² et 96 kg/m ² moyen en fonction des pentes et des

Dispositions constructives	Habitations collectives	ERP	IGH	Lieu de travail	ICPE
	sites		différence comprise en 20 et 80 Pa entre la circulation horizontale commune et l'escalier ; ainsi, les fumées éventuelles présentes dans la circulation horizontale communes ne peuvent en théorie pas pénétrer dans l'escalier		sites
Largeur des circulations horizontales communes	1,20m	1,40m	1,40m	mini 0,90m	0,90m
Distance entre bouches de désenfumage des circulations horizontales communes	soit article 35: distance entre 7m et 10m; soit article 39 :Désenfumage des circulations horizontales par deux ouvrants situés sur des façades opposées	IT 246 : distance entre bouches entre 10m et 15m suivant le désenfumage mécanique ou naturel	Instruction technique du 30 décembre 2011: distance entre bouches de 7m et 10m	IT 246 : distance entre bouches entre 10m et 15m suivant le désenfumage mécanique ou naturel	
distance maximum entre la porte palière et la porte de l'escalier ou bien de tout poste jusqu'à l'escalier	15m	40m ou 30m en cul de sac	ex: IGH W: la distance, mesurée dans l'axe des circulations, remplit l'une des conditions suivantes :soit 35 m au maximum entre tout poste de travail et l'entrée du dispositif d'accès à l'escalier le plus proche ;soit 25 m au maximum entre tout poste de travail et l'accès à une circulation horizontale commune sans que la distance entre un poste de travail et l'entrée du dispositif d'accès à l'escalier le plus	40m	40m

Dispositions constructives	Habitations collectives	ERP	IGH	Lieu de travail	ICPE
			proche n'excède 40 m.		
Absence de désenfumage de la circulation horizontale commune	distance < 7m	distance < 10m en type O, et 30m dans les cas courants	désenfumage mécanique obligatoire	pas de précision en cloisonnement traditionnel	pas de précision en cloisonnement traditionnel
Résistance à la propagation verticale du feu par les façades	Les façades des bâtiments classés en 3ème famille et 4ème famille sont concernés par l'IT 249 du 21 juin 1982.	Toutes les façades sont concernées par l'IT 249 de mai 2010	Dispositions définies par l'arrêté du 30 décembre 2011	pas précision	dispositions différentes en fonction des rubriques d'ICPE
Évacuation des personnes en situation d'handicap	Principe non défini sauf en foyer logements pour personnes âgées.	espaces d'attente sécurisés	Espaces d'attente sécurisés sous la solution équivalente des zones isolées entre elles au même niveau	principe incompatible avec les bâtiments de hauteur < à 8m	principe incompatible avec les bâtiments de hauteur < à 8m

L'UNSAFA a fait parvenir en février 2014 une contribution concernant les domaines suivants :

- S'agissant des locaux de travail, l'UNSAFA souligne plusieurs incohérences (la circulaire 95-07 n'a pas été mise en cohérence avec les articles 4214 à 4227 du Code du travail profondément remaniés en 2008.

La réglementation incendie des locaux de travail pourrait s'inspirer de la nomenclature et du contenu des articles des ERP et éviter les incohérences quand les deux réglementations coexistent. L'exemple pris est celui de l'article R.4227 qui précise le nombre et la largeur des dégagements, différents de ceux des ERP et de l'article R 4216 de ce même code du travail.

- En matière d'accessibilité, la réglementation incendie a pris en compte les dispositions de la réglementation d'accessibilité depuis 2007, mais il reste néanmoins des incohérences pour les escaliers en ERP (hauteur des marches différentes et largeur des portes).
- Un long développement de l'UNSAFA concerne les logements et leur réhabilitation, en dehors du champ du présent rapport⁴³.

⁴³ « Il serait donc utile, voir nécessaire, d'imaginer une remise à plat concernant toutes les constructions de logements antérieurs à 1986 et dont l'objet serait une classification des bâtiments dans l'esprit d'établir des règles de compensation judicieuses afin de conserver les caractéristiques des bâtiments (cages d'escaliers, distributions, C+D, tenue au feu des composants de la structure). Cette révision s'avère indispensable si l'on croise cette problématique avec les approches énergétiques sur ce patrimoine énérgivore (nouveaux matériaux, masse combustible de ces derniers, etc.) ».

-
- S'agissant des IGH, l'UNSFa rappelle que de nombreux IGH anciens nécessiteraient une réglementation adaptée aux problématiques posées par la mise à niveau énergétique de ces édifices.

PERIFEM a fait part des préoccupations suivantes :

- Les maîtres d'ouvrage se trouvent exposés à des demandes différentes selon la localisation géographique, mais également variables dans le temps.
- Avant même que la suppression de la CCS ne soit envisagée, PERIFEM soulignait son importance (« dont le rôle est indispensable ») avec de nombreux textes bloqués alors que des difficultés d'application de la réglementation existent. La question qui préoccupe PERIFEM est celle du calcul du personnel de sécurité (personnel SSIAP) pour lesquels il y a nécessité de permettre aux agents d'être polyvalents et de réaliser simultanément des missions d'incendie et de sûreté.
- De nombreuses autres difficultés ont été soulignées lors des réunions de travail. Elles sont traitées par plusieurs recommandations.

SYNTEC s'inquiète des résidences de tourisme en montagne où l'on a des distorsions de concurrence entre ERP et les autres formes d'hébergement. Elle évoque la question de l'isolation par l'extérieur avec des matériaux insatisfaisants et le blocage de la rénovation des centres commerciaux à cause des EAS. Des points décidés en CCS n'ont pas été mis en œuvre alors qu'il s'agit de simplification (les nouvelles formes de commerce en type M – voir PERIFEM). Ils signalent également les points chauds des capteurs photo-voltaïques et la charge combustible des véhicules électriques. Le règlement chaufferie aurait du être revu pour intégrer les retours de flamme des chaufferies au bois. Dans certains départements, les ascenseurs des types J (foyers pour personnes âgées) doivent desservir chaque zone indépendamment. L'effet pervers est le fait que le zonage est réduit pour éviter ce problème, ce qui crée des difficultés d'exploitation avec une augmentation du personnel nécessaire.

Annexe 5.4 – La définition du niveau de sécurité par type d'équipement

Annexe 5.4.1 – Types et catégories d'ERP

Les types d'ERP

Les établissements sont classés en 22 types, selon la nature de leur exploitation. Les types des établissements installés dans un bâtiment sont désignés par une lettre. Les autres établissements, dits spéciaux, sont désignés par deux ou trois lettres accolées.

Établissements installés dans un bâtiment (14 types)		Établissements spéciaux (8 types)	
J	Structures d'accueil pour personnes âgées et personnes handicapées	PA	Établissements de plein air
L	Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple	CTS	Chapiteaux, tentes et structures
M	Magasins de vente, centres commerciaux	SG	Structures gonflables
N	Restaurants et débits de boissons	PS	Parcs de stationnement couverts
O	Hôtels et pensions de famille	GA	Gares
P	Salles de danse et salles de jeux	OA	Hôtels-restaurants d'altitude
R	Établissements d'éveil, d'enseignement, de formation, centres de vacances, centres de loisirs sans hébergement	EF	Établissements flottants (*)
S	Bibliothèques, centres de documentation	REF	Refuges de montagne
T	Salles d'expositions	*	Le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique ne prévoit aucune disposition concernant les établissements flottants.
U	Établissements sanitaires		
V	Établissements de culte		
W	Administrations, banques, bureaux		
X	Établissements sportifs couverts		
Y	Musées		

Les catégories d'ERP

Les ERP sont classés en cinq catégories, d'après l'effectif du public et du personnel et des autres personnes se trouvant à un titre quelconque dans les locaux accessibles ou non au public et qui ne disposent que des dégagements mis à la disposition du public.

L'effectif du public est déterminé, suivant le type d'établissement, 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, suivant les modalités prévues par le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP.

Lorsque l'effectif ayant permis de classer l'établissement subit une augmentation ou une diminution de nature à remettre en cause le niveau de sécurité, l'exploitant doit en informer le maire.

Les quatre premières catégories se répartissent comme suit :

Au-dessus de 1500 personnes	ERP de 1ère catégorie
De 701 à 1500 personnes	ERP de 2e catégorie
De 301 à 700 personnes	ERP de 3e catégorie
300 personnes et au-dessous, à l'exception des établissements compris dans la 5e catégorie	ERP de 4e catégorie

Les établissements dans lesquels l'effectif du public est inférieur au seuil fixé pour chacun des types d'ERP, par l'article PE 2 du règlement de sécurité, sont classés en 5e catégorie. L'effectif du personnel n'intervient pas pour le calcul de leur effectif.

Les groupes d'ERP

Le premier groupe comprend les établissements de 1re, 2e, 3e et 4e catégories ; le deuxième groupe comprend les établissements de la 5e catégorie.

Annexe 5.4.2 – Les seuils d'effectifs par catégories

La lettre de commande fait état que les constructeurs et exploitants d'ERP ont des difficultés à appréhender les seuils d'effectifs qui déterminent le type et la catégorie d'établissement qu'ils doivent déclarer.

Les tableaux joints en annexe 5.4.4 présentent et commentent les critères et modalités applicables à chaque type d'établissements installés dans un bâtiment (Livre II du règlement), aux établissements de 5e catégorie (Livre III du règlement) ainsi qu'aux établissements spéciaux (Livre IV du règlement).

Sur les 22 types répertoriés, seule la définition des établissements du type J « Structures d'accueil pour personnes âgées ou handicapées » pose problème en première lecture. L'article J introduit un critère d'autonomie des personnes âgées dont on ne voit pas ce qu'il signifie ni comment il est pris en compte ; il opère également une restriction à certains établissements d'accueil des personnes handicapées qui n'est pas immédiatement compréhensible. On peut cependant penser qu'en pratique, un professionnel consciencieux peut facilement trouver l'explication nécessaire dans la littérature ou auprès d'autre professionnels ou d'un SDIS.

L'établissement de l'effectif maximal de public par type d'activité ne pose pas non plus de difficulté.

Par contre, l'article PE 2 relatif aux effectifs minimums et maximums de la 5^e catégorie pose un réel problème de lisibilité, y compris aux pompiers préventionnistes, parce qu'il est mal écrit et qu'il traite de plusieurs sujets à la fois. Or, cet article s'adresse aux propriétaires ou exploitants des petits établissements qui sont le moins à même de maîtriser une réglementation technique. Cette situation est inadmissible. On trouvera en Annexe 5.4.4 un tableau explicitant les dispositions de l'article PE2 qui montre qu'on pourrait aisément le subdiviser pour le rendre intelligible.

Annexe 5.4.3 – Les seize domaines réglementés

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). 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"> • 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. 		R*123-4
	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 		R*123-5
	<ul style="list-style-type: none"> • 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. 		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 ; • Limiter la propagation de l'incendie ; 	CO 1	R*123-4 R*123-6
L'isolement vis-à-vis	<ul style="list-style-type: none"> • Éviter qu'un incendie puisse se propager 	CO 6	R*123-6

de bâtiments ou des locaux occupés par des tiers	rapidement dans un autre bâtiment ou un autre local ;		
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 06.001⁴⁴ 	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"> • 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. 		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 ; • Tout établissement doit disposer de deux sorties au moins. 	CO 43	R*123-7
La répartition des escaliers réglementaires	<ul style="list-style-type: none"> • Desservir rapidement toutes les parties et diriger rapidement les occupants vers les sorties sur l'extérieur ; 	CO 49	R*123-7

⁴⁴ Les charges climatiques et les Eurocodes ne sont pas mentionnés.

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 publicLimiter 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 fonctionnementÉviter 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 fonctionnementÉviter 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
------------------------------------	---	-----	----------

Chapitre VIII Éclairage

Caractéristiques des installations	<ul style="list-style-type: none">L'éclairage de l'établissement lorsqu'il est nécessaire doit être électrique.Un éclairage de sécurité doit être prévu dans tous les cas.Assurer une circulation facile ;Contribuer à l'évacuation sûre et facile du public ;Permettre d'effectuer les manœuvres	EC 1	R*123-8
------------------------------------	---	------	---------

	intéressant la sécurité ;		
--	---------------------------	--	--

Chapitre IX Ascenseurs, escaliers mécaniques et trottoirs roulants

	<ul style="list-style-type: none"> Les installations doivent présenter des garanties de sécurité et de bon fonctionnement 		R*123-10
--	--	--	----------

Chapitre X Installations de cuisson destinés à la restauration

	<ul style="list-style-type: none"> Les installations doivent présenter des garanties de sécurité et de bon fonctionnement 		R*123-10
--	--	--	----------

Chapitre XI Moyens de secours contre l'incendie

	<ul style="list-style-type: none"> 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. 		R*123-11
--	--	--	----------

	<ul style="list-style-type: none"> 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. 		R*123-9
--	---	--	---------

Annexe 5.4.4 – Définitions et modalités de détermination de l'effectif maximal du public admis et autres effets liés aux seuils

On trouvera ci-après les articles du règlement de sécurité relatifs à la définition des types d'établissement, à la détermination de l'effectif des personnes admises pour le classement en catégorie, à la définition de seuils d'effectif pour le dimensionnement d'ouvrage ou d'équipements.

La présentation suit l'ordre des livres qui composent le règlement.

Livre Ier, Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public :

Les questions de seuil sont traités aux points b et c de l'article GN 1 « Classement des établissements » et aux § 1 et 2 de l'article GN 2 « Classement des groupements d'établissements ou des établissements en plusieurs bâtiments voisins non isolés entre eux ».

Livre II, Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories :

Dans le chapitre « Construction », les seuils sont traités dans les articles CO 25 « Compartimentage », CO36 « Unité de passage, largeur de passage », CO 38 « Calcul des dégagements » et CO 39 « Calcul des dégagements des locaux recevant du public installés en sous-sol ».

Les espaces d'attente sécurisés (EAS) amènent à traiter de questions de seuils à l'article CO 59 « Caractéristiques d'un espace d'attente sécurisé ».

Les seuils sont également abordés à la section « Éclairage de sécurité » à l'article EC 8.

Au livre II « Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories », voici le résumé et les références du titre II « Dispositions particulières » :

L – Salles d'auditions, de conférences, de réunions, de spectacles ou à usage multiple			
Art. L 1	Établissements assujettis	Établissements appartenant à une liste + condition de seuils minimums d'effectifs du public total et en sous-sol	Aucune difficulté, sauf l'inconfort : <ul style="list-style-type: none"> • d'une rédaction imparfaite du § 2 où l'on parle d'une condition <u>sur l'effectif total</u> alors que ça n'est pas le cas; • de la référence aux salles de danse au § 3 qui n'a pas sa place à cet endroit.
Art. L 3	Effectif	Calcul forfaitaire de l'effectif maximal du public admis sur la base de taux d'occupation et déclaration du maître d'ouvrage pour les salles multimédias	Aucune difficulté
Art. L 20	Dimensionnement des circulations	Seuils d'effectifs pour dimensionnement des dégagements des balcons	

M – Magasins de vente, centres commerciaux			
Art. M 1	Établissements assujettis	Établissement appartenant à une liste non limitative + condition de seuils minimums d'effectifs du public total, en sous-sol et en étages ou autres	Aucune difficulté

M – Magasins de vente, centres commerciaux			
Art. M 2	Effectif	Calcul forfaitaire de l' effectif théorique du public susceptible d'être admis sur la base de taux d'occupation + possibilité d'adaptation des taux après avis de la commission de sécurité;	Aucune difficulté
Art. M 29	Service de sécurité incendie	Dimensionnement des équipes de sécurité	

N – Restaurants et débits de boissons			
Art. N 1	Établissements assujettis	Établissements appartenant à une liste non limitative + condition de seuils sur l'effectif du public total, en sous-sol et en étages ou autres.	Aucune difficulté
Art. N 2	Effectif	Calcul forfaitaire de l' effectif maximal du public admis sur la base de taux d'occupation.	Aucune difficulté

O – Hôtels et pensions de famille			
Art. O 1	Établissements assujettis	Hôtels dans lequel l'effectif du public est supérieur ou égal à 100 personnes Autres établissements d'hébergement sous condition de régime d'exploitation et dans lesquels l'effectif du public est supérieur à 15 personnes	Aucune difficulté
Art. O 2	Effectif	Déclaration de l' effectif maximal du public <u>ou</u> référence aux capacités d'hébergement.	Aucune difficulté sauf que l'on comprend mal l'alternative proposée comparé au choix fait pour le type U ou le type W

P – Salles de danse et salles de jeux			
Art. P 1	Établissements assujettis	Établissements spécialement aménagés pour la danse ou les jeux (billard, jeux électriques ou électroniques) + condition de seuils d'effectif du public total, en sous-sol et en étages et autres ouvrages en élévation.	Aucune difficulté
Art.	Effectif	Calcul forfaitaire de l' effectif maximal	Aucune difficulté

P – Salles de danse et salles de jeux			
P 2		du public admis sur la base de taux d'occupation.	

R – Établissements d'éveil, d'enseignement, de formation			
Art. R 1	Établissements assujettis	Établissements appartenant à une liste limitée par des exclusions + conditions de seuil sur l'effectif du public total, en sous-sol en rez-de-chaussée et en étage.	Aucune difficulté
Art. R 2	Effectif	Le maître d'ouvrage ou le chef d'établissement déclare l'effectif maximal des personnes admises simultanément et la capacité d'accueil maximale par niveau. Cette déclaration est contrôlée.	Aucune difficulté

S – Bibliothèques, centres de documentation			
Art. S 1	Type	Établissements appartenant à une liste + condition de seuils minimums d'effectif du public total, en sous-sol ou en étages et autres.	Aucune difficulté
Art. S 2	Établissements assujettis	Le maître d'ouvrage ou le chef d'établissement déclare l'effectif maximum du public admis	Aucune difficulté On comprend que la déclaration doit aussi porter sur les effectifs en sous-sol et en étages.

T – Salles d'expositions			
Art. T 1	Établissements assujettis	Établissements appartenant à une liste + condition de seuils minimums d'effectifs de public total, en sous-sol et en étages ou autres.	Aucune difficulté
Art. T 2	Effectif	Calcul forfaitaire de l'effectif maximal du public admis sur la base de taux d'occupation.	Aucune difficulté
Art. T 6	Obligations et qualifications du chargé de sécurité	Seuil d'effectif pour l'exercice de la fonction de chargé de sécurité	

T – Salles d'expositions			
Art. T 48	Service de sécurité incendie	Seuil d'effectif pour le dimensionnement des équipes de sécurité	

U – Établissements sanitaires			
Art. U 1	Établissements assujettis	Établissements appartenant à une liste limitée par des exclusions + condition de seuils minimums en nombre de lits d'hospitalisation ou de nombre de lits de jour, de nombre de consultants et de visiteurs.	Aucune difficulté bien que l'ordre du texte ne fasse pas apparaître immédiatement le cas des hôpitaux
Art. U 2	Effectif	L'effectif total des personnes admises (patients, personnel soignant ou non et visiteurs) est défini à partir de la déclaration du chef d'établissement et forfaitairement sur la base de taux d'occupation de lits et de présence. S'y ajoutent l'effectif des salles ou locaux déclarées comme pouvant recevoir des personnes autres que précitées.	Aucune difficulté

V – Établissements de culte			
Art. V 1	Établissements assujettis	Établissements culturels + condition de seuils minimums d'effectifs du public total, en sous-sol et en étages ou autre.	Aucune difficulté
Art. V 2	Effectif	L'effectif maximal du public admis est calculé sur la base de taux d'occupation forfaitaires.	Aucune difficulté

W – Administrations, banques, bureaux			
Art. W 1	Établissements assujettis	Administrations, banques et bureaux + condition de seuils minimums d'effectifs du public total, en sous-sol et en étages ou autre.	Aucune difficulté
Art. W 2	Effectif	L'effectif maximal du public admis est déterminé suivant la déclaration du maître d'ouvrage ou, à défaut, forfaitairement sur la base de taux d'occupation.	Aucune difficulté

X – Établissements sportifs couverts			
Art. X 1	Établissements assujettis	Établissements clos et couverts à vocation d'activités physiques et sportives + conditions de seuils minimums d'effectif du public, total, en sous-sol et en étages ou autres pour les salles polyvalentes à dominante sportive.	Aucune difficulté Mais on se demande ce que viennent faire dans cet article les dispositions concernant l'affichage de l'effectif des piscines.
Art. X 2	Effectif	L'effectif maximal des personnes admises simultanément est déterminé soit suivant la déclaration du maître d'ouvrage, soit forfaitairement sur la base de taux d'occupation.	Aucune difficulté sauf que, comme pour le type O, on comprend mal l'alternative proposée comparé au choix fait pour le type U ou le type W
Art. X 11	Domaine d'application	Les dégagements sont calculés séparément si des zones d'activités sportives sont indépendantes des zones accueillant le public.	

Y – Musées			
Art. Y 1	Établissements assujettis	Musées + salles destinées à recevoir des expositions à vocation culturelle ayant un caractère temporaire répondant à une condition de seuils minimums d'effectifs du public total, en sous-sol et en étages ou autres	Aucune difficulté
Art. Y 2	Effectif	Calcul forfaitaire de l'effectif théorique du public admis sur la base d'un taux d'occupation. La densité d'occupation peut être modulée en plus et en moins après avis de la commission de sécurité	Aucune difficulté
Art. Y 19	Service de sécurité incendie	Seuil d'imposition d'un service de sécurité par la commission de sécurité	

J – Structures d'accueil pour personnes âgées ou handicapées			
Art. J 1	Établissements assujettis	Établissements à vocation principale d'hébergement de personnes âgées qui accueillent au moins 25 résidents + condition de perte minimale d'autonomie des personnes hébergées	Manque de clarté Compréhension pas immédiate de la condition de perte d'autonomie

J – Structures d'accueil pour personnes âgées ou handicapées			
		Établissements à vocation principale d'hébergement de personnes handicapées dont la capacité d'hébergement est supérieure à 20 + restriction à trois types d'établissements	Manque de clarté On ne comprend pas la portée de la restriction aux établissements médico-éducatifs et aux établissements d'enseignement avec internat
Art. J 2	Effectif	L'effectif admis est la somme de trois termes : L'effectif maximum des résidents et du personnel en travail effectif déclaré, L'effectif des visiteurs calculé au taux de 1 pour 3 résidents L'effectif des salles ou locaux déclarées comme pouvant recevoir des personnes autres que précitées.	Aucune difficulté

Livre III Dispositions applicables aux établissements de 5e catégorie

5e catégorie			
Art. PE 2	Établissements assujettis	Le premier alinéa de cet article introduit un tableau de seuils maximum d'effectif du public en dessous desquels les établissements relèvent de la cinquième catégorie. Il fait de plus précéder ce tableau de conditions de seuil minimum à partir desquels certains types d'établissements qui sont assujettis à des dispositions particulières,	Article illisible qui requiert d'être subdivisé en plusieurs articles nouveaux On note aussi qu'il n'est pas parfaitement logique que le livre III Dispositions applicables aux établissements de 5e catégorie précède les dispositions du Livre IV applicables aux établissements spéciaux alors qu'il s'y réfère.
Art. PE 3	Effectif	L'effectif théorique du public admis est déterminé suivant le mode de calcul propre à chaque activité fixé dans le titre II du Livre II Dispositions particulières aux établissements de 1e, 2e, 3e et 4e catégorie.	Aucune difficulté
Art ; PE 11		Cet article concerne le personnel. Son effectif doit être ajouté à l'effectif du public s'il ne possède pas de dégagements indépendants.	
Art. PO 2		Article spécifique aux petits hôtels pour définir le seuil du second escalier.	

Livre IV Dispositions applicables aux établissements spéciaux

PA – Établissements de plein air			
Art. PA 1	Établissements assujettis	Établissement appartenant à une liste non limitative + indication que c'est le maire qui est compétent pour fixer les mesures de sécurité des établissements de plein air de cinquième catégorie (effectif du public inférieur à 300 personnes).	Aucune difficulté
Art. PA 2	Effectif	L'effectif maximal des personnes admises simultanément est déterminé soit suivant la déclaration du maître d'ouvrage, soit forfaitairement sur la base de taux d'occupation.	Aucune difficulté sauf que, comme pour les type O et X, on comprend mal l'alternative proposée comparé au choix fait pour le type U ou le type W

Annexe 5.5 – Tableau détaillé de la réglementation et de son évolution depuis 1980

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					
		Dispositions applicables à tous les établissements recevant du public	14		
Chapitre unique	25-juin-80		14	2	17%
		Dispositions applicables aux établissements des quatre premières catégories	791		
	25-juin-80	Dispositions générales	320	41	15%
Chapitre 1er		Généralités	9	3	50%
Chapitre II		Construction	61	5	9%

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 %	
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%
		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 applicable 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	7-juil.-83	Etablissements du type P - Salles de dans	25		

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 %	
V		et salles de jeux			
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		
		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%
		Dispositions applicables aux établissements spéciaux	277		

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 %	
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 1er	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 5.6 – Cadre d'une évaluation

Annexe 5.6.1 – Données disponibles

La disponibilité de chiffres permettant de mener à bien une évaluation est une difficulté à souligner en matière de prévention du risque d'incendie et de panique.

Une précédente mission « Comment répondre à l'obligation d'installer des détecteurs de fumée dans les lieux d'habitation » en mars 2012⁴⁵ avait essayé, sans succès, d'approfondir les données d'incendies dans les habitations au regard des accidents domestiques.

Le premier point est pour noter que la part des accidents liés à des incendies en immeubles d'habitation est une fraction (faible⁴⁶) des accidents domestiques. En toute logique, il faut donc différencier les morts structurels (qui auraient pu être évités si des efforts avaient été faits sur la sécurité du bâti) des morts conjoncturels qui résultent de comportements difficiles à contrer par des moyens conventionnels, ce que les statistiques disponibles ne sont pas en mesure de faire.

Le deuxième point est pour noter que 70 % des incendies d'immeubles d'habitation ont lieu en maisons individuelles.

Les 30 % restants sont donc des incendies dans des immeubles collectifs où les accidents les plus graves se passent dans des immeubles construits majoritairement avant 1970.

Il est donc important d'avoir une bonne approche par les statistiques pour engager une évaluation en profondeur.

Le ministère de l'intérieur met à disposition les statistiques des SDIS. Les tableaux qui suivent analysent les chiffres 2011 et 2012.

Annexe 5.6.1.1 – Répartition des interventions des sapeurs pompiers sur incendies

⁴⁵ Rapport CGEDD n°007733-01

⁴⁶ Les accidents domestiques causent de l'ordre de 20 000 décès par an selon l'INPES. Voir à l'adresse <http://www.inpes.sante.fr/default.asp>.

	Résidences principales	ERP avec locaux à sommeil	ERP autres
Effectif du parc	27 680 000	56 508	546 218
Nombre d'interventions en 2011	76 106	2 073	4 572
Nombre d'interventions en 2012	81 027	2 217	4 296
Ecart nombre d'interventions de 2011 à 2012	6%	7%	-6%
Nombre d'interventions en 2012 pour 1000 résidences ou établissements	3	39	8

Annexe 5.6.1.2 – Répartition des victimes d'incendie selon la gravité des dommages corporels (2011 et 2012)

	Habitations		ERP avec locaux à sommeil		ERP autres	
	Données SDIS	Nb de victimes pour 1 000 incendies	Données SDIS	Nb de victimes pour 1 000 incendies	Données SDIS	Nb de victimes pour 1 000 incendies
Nombre d'interventions en 2011	76 106		2 073		4 572	
Nombre total de victimes	17 392	228	1 286	620	1 637	358,0
Personnes décédées	384	5	12	6	1	0,2
Victimes graves (médicalisées)	878	11	63	30	54	11,8
Victimes légères (non médicalisées)	9 107	120	426	205	549	120,0
Personnes impliquées, prises en charge par les sapeurs pompiers mais sans traumatisme physique	7 023	92	785	379	1 033	226,0
Nombre d'interventions en 2012	81 027		2 217		4 296	
Nombre total de victimes	14 716	182	1 094	493	924	215
Personnes décédées	280	4	7	3	5	1
Victimes graves (médicalisées)	1 054	13	45	20	41	9
Victimes légères (non médicalisées)	8 430	104	420	189	496	116
Personnes impliquées, prises en charge par les sapeurs pompiers mais sans traumatisme physique	4 952	61	622	281	382	89

Annexe 5.6.1.3 – Répartition des victimes d'accidents domestiques selon la gravité

	Accidents à domicile		Accidents à domicile	
	Données SDIS 2011	Nb de victimes pour 100 interventions	Données SDIS 2012	Nb de victimes pour 100 interventions
Nombre d'interventions	367 519		358 521	
Nombre total de victimes	357 006	97	301 397	84
Personnes décédées	4 116	1	2 935	1
Victimes graves (médicalisées)	25 771	7	22 387	6
Victimes légères (non médicalisées)	278 538	76	244 689	68
Personnes impliquées, prises en charge par les sapeurs pompiers mais sans traumatisme physique	48 581	13	31 386	9

Annexe 5.6.2 – Plan de l'évaluation complémentaire à mener

Annexe 5.6.2.1 – L'état des lieux

Les enjeux sont ceux rappelés dans le corps du rapport. Les données concernant le nombre d'ERP devront être validées.

Les résultats de la politique de prévention des risques d'incendie dans les ERP doivent être appréciés en termes de fréquence d'incendie et de nombre de victimes par incendie.

L'annexe 5.6.1 reprend les statistiques des interventions des services d'incendie et de secours publiées annuellement par le Ministère de l'intérieur. On observe qu'elles illustrent bien ce que l'on connaît des risques d'incendies :

Le tableau de l'annexe 5.6.1.1 indique que, chaque année, 4 % des ERP avec locaux à sommeil sont touchés par un incendie. Ce taux est 5 fois plus élevé que le taux (0,8 %) constatés pour les établissements dépourvus de locaux à sommeil. Cet écart est beaucoup plus parlant si on l'exprime en temps de retour : en moyenne, les établissements avec locaux à sommeil sont touchés tous les 25 ans tandis que les autres établissements ne le sont que tous les 125 ans.

À titre de comparaison, le même tableau indique que le taux d'incendie des résidences principales s'établit à 0,3 %, ce qui correspond à un temps de retour de 333 ans.

En l'absence de données complémentaires sur les départs de feu, il est impossible d'apprécier l'efficacité des différentes mesures de prévention. Ainsi, l'information généralement admise suivant laquelle un tiers des départs de feu seraient d'origine électrique ne permet pas de faire la part des choses entre les feux résultant de la vétusté d'installations électriques anciennes ou de défauts d'installations neuves ou encore de l'utilisation d'appareils électriques défectueux.

Le tableau de l'annexe 5.6.1.2 donne la répartition des victimes d'incendie selon la gravité des dommages corporels pour les mêmes bâtiments que précédemment. Ainsi, chaque année, les incendies font 2 à 3 000 victimes dans les établissements recevant du public contre 14 à 18 000 dans l'habitat.

Il conviendra donc que l'évaluation s'intéresse aux éléments suivants :

- évaluation de la variété des situations qui peuvent être très contrastées au niveau géographique et leur évolution dans le temps ;
- impact sur les assurances (la position actuelle de la FFSA est qu'il y a un incendie majeur par an) ;
- appréciation des différentes professions concernées sur l'efficacité et l'efficience de la politique mise en œuvre.

Enfin, il s'agira d'appréhender le risque d'occurrence d'un incendie selon les catégories concernées (IGH, ERP, travail, habitation) avec une comparaison rapportée aux accidents domestiques et une clarification des départs de feu.

Annexe 5.6.2.2 – Objet et modalités de la politique

L'évaluation doit également porter sur l'objet et les modalités de la politique mise en œuvre. À cette occasion, il s'agira de rappeler ce que sont les ERP⁴⁷. Pour les IGH, la question reste posée pour certains types d'IGH (exemple des tours de contrôle).

Le ministère de l'intérieur est chargé de la politique de prévention du risque incendie dans les ERP au titre de sa compétence en matière de sécurité publique, mais l'association des autres personnes publiques méritera sûrement au approfondissement.

Les quatre principes du pompier préventionniste peuvent également être utiles à ce stade puisqu'ils obligent à se poser la question de la mise en œuvre de l'article L 111-14 du code de la construction et de l'habitation qui définit la notion de constructeur. Ils invitent donc à définir le partage des responsabilités entre maître d'ouvrage et exploitant.

L'évaluation devra expertiser le dispositif réglementaire comprenant :

des règles de sécurité portant sur la conception, la construction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des établissements ;

⁴⁷ Les établissements recevant du public sont des bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement ou moyennant une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. On compte 22 types d'établissements, depuis les plus courants comme les magasins et les centres commerciaux, les salles de spectacle, les restaurants et hôtels, les locaux d'enseignement et les crèches, les bureaux, les musées, les hôpitaux et établissements de soins jusqu'aux établissements dits spéciaux comme les établissements de plein air ou flottants.

l'obligation, pour les maîtres d'ouvrages et les exploitants et les installateurs, de s'assurer que les installations et équipement sont maintenus et entretenus comme il se doit ;

des procédures d'autorisation administrative et de contrôle de conformité réglementaire des travaux qui conduisent à la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ;

des visites périodiques de contrôle administratif du respect des règles de sécurité.

S'agissant des moyens nécessités par cette politique, il faut prendre en compte :

le pilotage, assuré par les différents services de la DGSCGC ;

les moyens au niveau déconcentré en préfecture, en SDIS et dans les autres services concernés ;

les moyens mis en œuvre par les collectivités qui devront différencier ceux qui proviennent des conseils généraux de ceux des communes ou groupements de communes.

La diffusion de la politique de prévention emprunte de nombreux canaux :

la formation et l'édition professionnelle en ligne ou sur support papier ;

l'information et les formations assurées par les SDIS et certaines communes ;

les guides, dépliants et sites mis à disposition par les centres de recherche, les ministères, les assureurs, les chambres de métier et les organisations professionnelles d'exploitants et de constructeurs.

L'évaluation du dispositif réglementaire suppose de regarder les points suivants :

- les principes et la définition des responsabilités, les articles défailants et autres prescriptions techniques ambiguës ;
- la question de la complexité au regard des obligations d'évolutions sociétales et technologiques (disposer d'une expertise accessible et pérenne) ;
- les contrôles et sanctions et leur mise en œuvre (gestion, suivi, etc.).

Annexe 5.6.2.3 – Le diagnostic et les recommandations

La partie « diagnostic et recommandations » pourra traiter des points suivants :

- Les divergences entre réglementations de sécurité contre l'incendie dans les ERP, les IGH, les lieux de travail et l'habitat.

-
- L'interrogation sur l'opportunité de maintenir deux dispositifs de contrôle distincts pour les ERP et les bâtiments d'habitation.
 - La difficulté à appréhender les seuils d'effectif qui déterminent le classement des établissements recevant du public par type et catégorie.
 - Le moyen de garantir dans la durée la crédibilité des avis des pompiers préventionnistes et leur liberté d'appréciation.

Annexe 6 – Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AITF	Association des Ingénieurs Territoriaux de France
ANDSIS	Association Nationale des Directeurs et directeurs adjoints des Services d'Incendie et de Secours
BSPP	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CAPEB	Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment
CCDSA	Commissions départementales de sécurité et d'accessibilité
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCS	Commission centrale de sécurité
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CINOV	Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du Conseil, de l'Ingénierie et du Numérique
COFRAC	Comité français d'accréditation
COPREC	Confédération des Organismes indépendants tierce partie de Prévention, de Contrôle et d'Inspection
CEREMA	Centre d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CERFA	Centre d'Enregistrement et de Révision des Formulaires Administratifs
CO	Dispositions applicables aux ERP des quatre premières catégories
CSTB	Centre Scientifique et Technique du bâtiment
CT	Contrôleur technique
CTS	Dispositions applicables aux ERP de type chapiteaux, tentes ou structures itinérantes
DDT	Direction départementale des Territoires
DGGN	Direction générale de la Gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la Police nationale
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DGSCGC/BRIRC	Bureau de la Réglementation Incendie et des Risques Courants au sein de la DGSCGC
DGT	Direction Générale du Travail
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DMAT	Direction de la modernisation et de l'action territoriale

Acronyme	Signification
EAS	Espaces d'attente sécurisés
EC	Dispositions applicables à l'éclairage des ERP
ENSOSP	École Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers
ERP	Établissement recevant du public
FFB	Fédération Française du Bâtiment
FFSA	Fédération Française des Sociétés d'Assurances
FFMI	Fédération Française des Métiers de l'Incendie
FNSPF	Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
GA	ERP ayant une fonction de gare accessible au public
GN	Dispositions applicables à tous les ERP
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
IGH	Immeuble de grande hauteur
ISI	Ingénierie Sécurité Incendie
IT	Instruction technique
J	ERP ayant une fonction d'accueil pour personnes âgées ou handicapées
L	ERP ayant une fonction d'audition, de réunions, de spectacles ou à usages multiples
M	ERP ayant une fonction de magasin de vente ou de centre commercial
N	ERP ayant une fonction de restaurant ou de débit de boissons
O	ERP ayant une fonction d'hôtel ou d'hébergement
OA	Dispositions applicables aux ERP de type hôtels ou restaurants d'altitude
P	ERP ayant une fonction de salle de danse ou de salle de jeux
PA	Dispositions applicables aux établissements de plein air
PE	Dispositions applicables aux ERP de 5 ^e catégorie
PERIFEM	Association technique du commerce et de la distribution
PS	Dispositions applicables aux ERP de type parcs de stationnement couverts
PSH	Personne en situation de handicap (code du travail)
R	ERP de type établissement d'éveil, d'enseignement, de formation, centre de vacances ou centre de loisirs sans hébergement
REF	Dispositions applicables aux ERP de type refuges de montagne
RVRAT	Rapport de vérification réglementaire après travaux

Acronyme	Signification
RVRE	Rapport de vérification réglementaire en exploitation
RVRMD	Rapport de vérification réglementaire sur mise en demeure
S	ERP de type bibliothèque, centre de documentation ou de consultation d'archives
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SG	Dispositions applicables aux ERP de type structures gonflables
SIDPC	Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles
SSI	Système Sécurité Incendie
SYNTEC-Ingénierie	Fédération des professionnels de l'ingénierie
T	ERP ayant une fonction de salle d'exposition
U	ERP ayant une fonction d'établissement de soins
UNSFA	Union des Architectes
V	ERP ayant une fonction d'établissement de culte
W	ERP ayant une fonction d'administration, de banque ou de bureaux
X	ERP ayant une fonction d'établissement sportif couvert
Y	ERP ayant une fonction de musée

Liste des recommandations

1. Consacrer un site internet à la politique de prévention du risque d'incendie et de panique dans les ERP et les IGH. Ce site de référence devra mettre à disposition l'ensemble des documents qui définissent les objectifs, modalités et moyens de cette politique (lois et règlements, circulaires, instructions techniques et interprétations). Les textes consolidés mis à disposition devront avoir la même valeur juridique que les textes publiés au JORF qu'ils récapitulent. 36
2. Doter les règlements consolidés accessibles sur le site de Legifrance d'une table analytique et rendre opposables les dispositions des règlements consolidés accessibles sur le site de Legifrance au même titre que les dispositions publiées au Journal Officiel. 37
3. Mettre en place un outil documentaire permettant d'établir la liste des dispositions réglementaires applicables à un ERP en fonction de sa date de demande de permis de construction (respectivement d'autorisation d'aménagement ou d'ouverture) ou de changement de type d'exploitation. 37
4. Il convient de veiller à remplacer le terme de constructeur par celui de maître d'ouvrage et créer une section particulière pour traiter des modalités d'autorisation de travaux dans un ERP. 38
5. Mettre en place une concertation au niveau du ministère en charge de la construction qui rassemblera les différentes compétences en matière de construction, définira les étapes clés qui permettront d'assurer la traçabilité des principales décisions depuis la programmation jusqu'à mise en service d'un établissement recevant du public et responsabilisera le maître d'ouvrage au regard du risque d'incendie et de panique. 39
6. Mettre en place au niveau national une commission regroupant l'ensemble des professions concernées et capables de recenser et d'expertiser les questions susceptibles de recours au niveau local. Cette commission pourra reprendre certaines des prérogatives de la CCS, récemment supprimée, afin de satisfaire aux obligations du CCH. Il faudra veiller à prévoir, au sein de cette commission, une capacité à évaluer les évolutions techniques ou technologiques susceptibles de modifier le risque d'incendie et de panique. Il est donc important que toutes les compétences nécessaires puissent être représentées. 40
7. Mettre en place un document de synthèse qui reprendra les hypothèses de sécurité et de prévention (notamment celles du programme), les données du rapport de vérification réglementaire après travaux (RVRAT) et le registre de sécurité afin d'accompagner les principales évolutions du bâtiment à compter de sa mise en service. 43
8. Rendre accessible au public les principales données de sécurité des ERP sur le site service-public.fr 43
9. Veiller à mettre en œuvre une base de données partagée qui supportera le registre de sécurité enrichi des éléments prévus dans la recommandation précédente. 43
10. Le contrôleur technique est le professionnel le plus à même de délivrer le document unique attestant de la capacité du bâtiment à résister à l'incendie et au risque de panique à la condition d'une rémunération couvrant l'ensemble des tâches nécessaires et d'un contrôle possible par la puissance publique des incompatibilités majeures pouvant être rencontrées à ce stade (indépendance absolue à l'égard de la maîtrise d'œuvre qui a établi les scénarios de dimensionnement et toute certification

de produit susceptible d'être utilisé sur le chantier). Une revalorisation de la mission de base serait une base efficace d'une telle évolution.	45
11.Mettre en place un agrément pour la vérification de la sécurité globale des ERP en exploitation et alléger en conséquence les missions des CCDSA.	48
12.Confirmer que la commission d'arrondissement placée sous la responsabilité du sous-préfet conformément au R*123-40 du CCH est le niveau adéquat pour statuer sur la validité du document remis par le contrôleur technique ou le vérificateur en présence du SDIS, du maire ou de l'EPCI concerné.	49
13.La commission départementale statue sur les avis défavorables émis au niveau de l'arrondissement à la demande du constructeur ou de l'exploitant conformément au R*123-35 du CCH. Dans un premier temps, elle examinera les avis défavorables pour supprimer ceux qui seraient excessifs et donner la suite attendue aux avis non encore suivis d'effet. Les SDIS produiront à cet effet des rapports d'analyse de risque avec l'exposé précis des scénarios de danger qui ont motivé l'avis finalement retenu.	50
14.Mettre en place un plan de contrôle faisant un point « 0 » par type d'ERP selon les modalités prévues en 1973 par l'article R*123-55 du CCH avec une possibilité d'appel au niveau central.	50
15.Mettre en place une démarche d'évaluation collective de la réglementation incendie qui prendra en compte les moyens humains mis en œuvre et les contraintes techniques et financières imposées aux opérateurs publics et privés avec l'objectif d'un rééquilibrage des responsabilités et contributions entre les constructeurs, l'État et les Communes.	51

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

