

Le contrôle de sécurité des ERP

Les commissions de sécurité sont compétentes pour émettre un avis sur le respect des règles de protection contre les risques d'incendie et de panique, par les établissements recevant du public (ERP). A ce titre, elles assistent le maire et le préfet dans l'exercice de leur pouvoir de police spéciale.

RÉFÉRENCES

- Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
- 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
- Code de la construction et de l'habitation (CCH)

Les ERP, à savoir « tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non » (*art. R.123-2 du CCH*) sont soumis à des règles particulières relatives à la prévention des risques d'incendie et de panique et à l'accessibilité des personnes handicapées.

Le maire et le préfet sont chargés de veiller au respect de ces règles (*art. R.123-27 et R.123-28 du CCH*). Ils bénéficient à ce titre d'une assistance technique assurée par les commissions de sécurité qui procèdent aux visites des établissements et émettent un avis sur leur conformité au regard des règles applicables en matière de sécurité contre les risques d'incendie et de panique. Les modalités du recours à ces commissions, ainsi que leur régime juridique (composition, fonctionnement...), peuvent être méconnus de ces autorités de police. Il convient dès lors de retracer les étapes jalonnant la prise de décision de l'autorité de police en matière d'ERP.

1. Déterminer les cas où l'avis des commissions est nécessaire

Les ERP font l'objet de contrôles, tant en amont de leur ouverture qu'en aval, de la part des autorités de police. Les commissions de sécurité interviennent au stade de la délivrance du permis de construire ou de l'autorisation de travaux, puis au moment de la délivrance de l'autorisation d'ouverture de l'ERP, mais aussi dans le cadre des contrôles éventuellement effectués en cours de construction ou d'aménagement et des visites périodiques et inopinées de l'ERP en cours d'exploitation (*art. L.123-1, R.123-35, R.123-45 et R.123-48 du CCH; art. GE4 du règlement de sécurité*). Elles interviennent également dans la procédure de fermeture des ERP se trouvant en infraction aux règles de prévention des risques d'incendie et de panique (*art. R.123-52 du CCH*). Les règles applicables aux différents contrôles des ERP varient selon le type et la catégorie dont ces derniers relèvent. Les ERP font en effet l'objet d'un classement, d'abord par type, en fonction de la nature de l'exploitation (restaurants, bibliothèques, musées par exemple), puis par catégorie, au nombre de cinq, en fonction de la capacité d'accueil de l'établissement (*art. R.123-18 et suivants et art. GN1 du règlement de sécurité*).

D'une manière générale, le régime des ERP de 5^e catégorie, à savoir ceux dont la capacité d'accueil est la plus faible, est plus souple que pour les autres catégories

d'établissements. Notamment, leur ouverture n'est pas soumise à une visite préalable et ils ne font pas l'objet de visites périodiques obligatoires, exception faite de ceux comportant des locaux à sommeil.

2. Identifier la commission compétente

Différentes commissions de sécurité coexistent à des échelons divers.

En premier lieu, des commissions de sécurité sont obligatoirement instituées au niveau national et au niveau départemental. C'est la commission de sécurité compétente à l'échelon départemental qui est en charge de l'application quotidienne des règles relatives aux ERP. Il s'agit de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Elle est l'organe technique d'étude, de contrôle et d'information du préfet et du maire. Elle est notamment chargée de procéder, soit de sa propre initiative, soit à la demande du maire ou du préfet, à des contrôles périodiques ou inopinés sur l'observation des dispositions relatives à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP (*art. R.123-35 du CCH*).

En second lieu, le préfet peut, après avis de la CCDSA, constituer des sous-commissions et des commissions de sécurité d'arrondissement mais aussi, après consultation des maires, des commissions communales ou intercommunales (*art. R.123-37 et R.123-38 du CCH*). Parmi les sous-commissions pouvant être créées au sein de la CCDSA figure la sous-commission départementale pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP et les immeubles de grande hauteur (*art. 10 du décret n°95-260 du 8 mars 1995*). C'est au sein de cette sous-commission « incendie et panique » que peuvent être créées des commissions d'arrondissement et des commissions communales ou intercommunales.

À NOTER

Les visites périodiques des ERP de 1^{re} catégorie, ceux disposant de la plus importante capacité d'accueil, relèvent de la compétence exclusive de la CCDSA (art. R.123-36 du CCH), compétence qui peut être déléguée à la sous-commission « incendie et panique » (art. R.123-37 et R.123-39 du CCH).

Face à la diversité de ces commissions, l'autorité de police peut se sentir désorientée lorsqu'il lui revient de solliciter l'avis de la « commission de sécurité compétente » avant d'édicter une mesure relative à un ERP. A ce titre, il y a lieu de préciser que c'est le préfet qui fixe les attributions et les circonscriptions des commissions qu'il crée (*art. R.123-37 à R.123-39 du CCH*).

Il convient dès lors que l'autorité de police se réfère aux arrêtés préfectoraux portant création de ces commissions afin d'identifier la commission compétente au regard du cas qui se présente à elle.

3. Connaître la composition des commissions de sécurité

La composition des différentes commissions de sécurité est fixée par le décret n°95-260 du 8 mars 1995, et précisée, s'agissant des commissions de sécurité d'arrondissement ainsi que des commissions communales et intercommunales, par l'arrêté préfectoral qui les crée. Elles sont présidées par le préfet pour la CCDSA, un membre du corps préfectoral ou le directeur des services du cabinet pour la sous-commission départementale, le sous-préfet pour les commissions d'arrondissement, le maire pour les commissions communales et le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour les commissions intercommunales. Elles comportent des élus locaux, des représentants des services de l'Etat (notamment de police ou de gendarmerie) et des services d'incendie et de secours, ainsi que des personnalités qualifiées siégeant à titre consultatif. Leur composition varie en partie selon l'affaire traitée. Plus précisément, les différentes commissions incluent à la fois des membres permanents, à savoir des membres ayant dans tous les cas une voix délibérative, et des membres disposant d'une voix délibérative en fonction des affaires.

4. Déterminer les membres des commissions assistant aux visites

Au sein de la sous-commission « incendie et panique », des commissions d'arrondissement et des commissions communales ou intercommunales, peuvent également être créés, par arrêté préfectoral, des groupes de visite chargés de visiter les ERP en lieu et place des commissions. La composition de ces groupes de visite est fixée par les articles 49-1 et 49-2 du décret du 8 mars 1995. Ils comprennent, au minimum, un représentant des services de police ou de gendarmerie, un représentant des services d'incendie et de secours et le maire de la commune concernée.

A l'issue de la visite, le groupe de visite présente un rapport à la commission dont il relève, sur la base duquel cette dernière émettra son avis. A défaut de groupe de visite institué, c'est la commission de sécurité elle-même qui réalise la visite. Aucune disposition du CCH n'impose que l'ensemble des membres de la commission soit présent lors de la visite. Néanmoins, il est préférable que chacun des membres puisse se faire un avis personnel sur l'établissement contrôlé.

5. Savoir réagir en cas de refus d'une commission de sécurité de se réunir

Selon le volume de dossiers à traiter, la commission de sécurité compétente peut se montrer réticente à procé-

der à des visites – inopinées ou précédant la fermeture d'un établissement contrevenant aux règles applicables en matière de prévention des risques d'incendie et de panique –, notamment lorsqu'il s'agit d'établissements de 5^e catégorie. Il ne semble pas néanmoins qu'elle puisse refuser de se réunir ou d'effectuer les visites de contrôle souhaitées par l'autorité de police.

L'article R.123-41 du CCH prévoit en effet que « les commissions se réunissent sur convocation de leur président ou à la demande du représentant de l'Etat dans le département », sans envisager la faculté pour ces dernières d'apprécier l'opportunité du contrôle.

A défaut, cela priverait d'effet les dispositions conférant au maire et au préfet un pouvoir de police en matière d'ERP (*art. R.123-27 et R.123-28 du CCH*). En outre (cf. conseil n°6), les commissions de sécurité n'ont pas un pouvoir de décision en la matière mais seulement un rôle consultatif. Dès lors, on voit mal comment elles pourraient disposer d'un tel pouvoir de blocage.

En revanche, aucun délai n'est imparti aux commissions de sécurité pour effectuer les visites inopinées et rendre leur avis.

Dans ce cadre, on ne peut que se référer à un « délai raisonnable ». Partant, il est envisageable qu'une commission de sécurité réticente tarde alors à effectuer le contrôle sollicité.

Cette hypothèse concerne principalement les maires qui ne peuvent, en tant que présidents de commissions, convoquer que les commissions communales de sécurité, à la différence des préfets qui ont la possibilité de réunir les différentes commissions (*art. R.123-41 du CCH*). Le maire de la commune concernée ne dispose alors que de peu de moyens pour inciter la commission à se réunir au plus vite. Il pourra se reporter aux arrêtés portant création des différentes commissions de sécurité afin de voir si la visite souhaitée peut éventuellement relever de la compétence d'une autre commission de sécurité.

À NOTER

Il est loisible au maire de solliciter le concours du préfet qui peut demander la réunion de toute commission de sécurité. Il reviendra au préfet de rappeler aux membres réticents l'obligation qui pèse sur eux de procéder à la visite et d'émettre un avis.

6. Prendre la décision

Les avis rendus par les commissions de sécurité sont des avis simples. En d'autres termes, ils ne lient pas l'autorité de police qui conserve son pouvoir d'appréciation. Il n'en va autrement que dans les cas où des dispositions réglementaires prévoient un avis conforme (*art. 2 du décret du 8 mars 1995*).

Pour autant, il s'agit d'avis obligatoires dès lors que l'autorité de police se prononçant sans avoir préalablement consulté la commission de sécurité entache sa décision d'un vice de procédure.

Agathe Delescluse, juriste, et Alexandra Aderno, avocat, SCP Seban et associés

À SAVOIR

Lorsque l'avis de la « commission de sécurité compétente » est requis, il convient d'abord d'identifier, en recherchant les arrêtés préfectoraux fondateurs, les différentes commissions instituées dans le ressort géographique de la commune concernée. La prise de connaissance de ces arrêtés apportera ensuite les informations les plus importantes (compétences, composition, existence de groupes de visite notamment).