



**L'analyse des risques
dans les établissements
recevant du public (ERP)
et la responsabilité du maire
en tant qu'autorité de police**



Le vaste champ de compétences des collectivités locales
engage la responsabilité des acteurs publics locaux.

Cependant en fonction des faits, cette responsabilité varie.

Ce fascicule a pour objectif d'évoquer la méthode d'analyse de la commission
de sécurité et les responsabilités du maire en complément du guide pratique
sur la sécurité contre l'incendie dans les établissements recevant du public.

Celui-ci est édité par le Groupement de services prévention des risques
(GSPR) du SDIS63, mis en ligne sur le site de la préfecture du Puy-de-Dôme.

(www.auvergne.pref.gouv.fr)

La méthode de travail de la commission de sécurité

Le décret 95-260 du 8 mars 1995 modifié et sa circulaire d'application du 22 juin 1995, précisent clairement que l'avis de la commission doit être favorable ou défavorable. Toute formule intermédiaire comme l'avis «réservé» ou l'avis «favorable sous réserve de» ou l'avis «favorable, provisoire» ou l'avis «suspendu à»... est à proscrire. **En effet, l'autorité de police a besoin d'un avis clair sur la situation examinée.** Toutefois, une circulaire ministérielle du 23 avril 2003 fixe les orientations sur la conduite à tenir par la commission de sécurité lorsqu'elle ne dispose pas, lors de la visite des établissements, des rapports de vérification technique exigibles par la réglementation ; éléments essentiels et indispensables d'appréciation pour se prononcer en connaissance de cause.

À l'issue de la visite des locaux, d'essais techniques et de l'examen des pièces administratives (registre de sécurité, rapports de vérification des installations techniques...), le préventionniste est confronté à des questions difficiles :

- « Quelle sera la nature de mon avis, étant entendu que ce dernier emportera probablement celui des autres membres de la commission ? »
- « De quels outils je dispose pour motiver mon avis et apprécier le niveau de risque de l'établissement visité ? »

Dans de nombreux cas, l'avis de la commission s'appuie sur la liste exhaustive de prescriptions relevées par ses membres au regard du respect des textes réglementaires. C'est **l'analyse réglementaire**. Toutefois, force est de constater que cette analyse réglementaire n'est pas suffisante pour apprécier l'occurrence et la gravité d'un risque et donc son niveau d'acceptabilité. Le fait d'établir une liste exhaustive de non conformités ou de manquements à la réglementation ne permet pas, à lui seul, de mesurer le niveau de risque : un ERP qui compte seulement deux prescriptions peut présenter un risque grave ; à l'inverse, un ERP avec trente prescriptions peut être considéré comme non dangereux.



Sans remettre en cause la nécessité de l'analyse réglementaire, incontournable, il apparaît aujourd'hui indispensable d'utiliser **une méthode d'analyse de risque** permettant en particulier de motiver un avis défavorable. En effet, il convient de préciser les effets néfastes des non conformités relevées ou des dysfonctionnements constatés sur la sécurité des occupants (évacuation totale et rapide ou évacuation différée) et sur l'intervention des secours. De plus, une telle méthode permet de mieux cibler les avis défavorables rendus par les commissions, dont la multiplicité peut être de nature à banaliser la portée de la démarche de prévention et à décrédibiliser les commissions de sécurité.

L'analyse de risque s'appuie sur les connaissances du sapeur-pompier préventionniste capable, avec les non conformités relevées, d'évaluer les phases d'un incendie et d'exprimer l'incidence sur le public concerné.

Ainsi, il se doit d'évaluer :

- la probabilité d'éclosion (causes inhérentes à l'activité, installations techniques mal entretenues)
- l'intensité (charge calorifique des produits et matières liées à l'activité, mobiliers, aménagements)
- le développement et la propagation (dimensions et géométrie des volumes, conception du cloisonnement et recoupement des volumes, potentiel calorifique, moyens de désenfumage, moyens de secours)
- l'incidence sur le public (stabilité des structures, mobilité des personnes à évacuer, importance des effectifs, position par rapport aux risques, praticabilité des dégagements, effets des fumées et gaz de combustion)

La commission de sécurité intervient à trois étapes de la vie d'un ERP en fonction des dispositions réglementaires prévues :

- lors du dépôt du permis de construire ou de l'autorisation de travaux,
- lors de son ouverture au public,
- au cours de son exploitation.

Le rôle du maire

Le Code général des collectivités territoriales (art. L.2212.2) confie au maire une **responsabilité de police administrative générale** sur sa commune, sous le contrôle administratif du préfet du département. Au travers de ce pouvoir de police, il doit exercer les missions de sécurité publique et peut être amené à prendre toutes dispositions pour assurer la sécurité des personnes et des biens en cas de danger grave ou imminent.

Il est également titulaire de **pouvoir de police administrative spéciale**, notamment en ce qui concerne la protection du public contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. Il est donc chargé, dans ce cadre, de veiller au respect des dispositions correspondantes du Code de la construction et de l'habitation.

Le maire est ainsi l'autorité principale pour les établissements recevant du public.

Compte tenu de la spécificité de la réglementation en vigueur, le maire bénéficie du soutien technique de la commission de sécurité. Cette commission chargée d'émettre un avis sur le respect de la réglementation, permet au maire d'arrêter sa décision. Selon les cas, l'avis est soit consultatif et ne lie donc pas le maire, soit conforme et le maire a alors l'obligation de suivre l'avis de la commission (cas des permis de construire, des autorisations de travaux et des demandes de dérogations).

Qui est responsable ?

Le premier et principal responsable du respect des règles de sécurité dans un ERP est **l'exploitant**. En cas d'accident, il engage sa **responsabilité civile, voire pénale**. Le contrôle exercé par l'administration ou la commission de sécurité ne le dégage pas des responsabilités qui lui incombent personnellement.

Le maire, en qualité d'autorité de police, a l'obligation de veiller au respect de la réglementation. S'il fait preuve de défaillance en ce domaine, il engage la **responsabilité de la commune** et en cas de négligence de sa part, **sa propre responsabilité civile, voire pénale**. En effet, les juges qualifient de plus en plus de telles négligences de mise en danger de la vie d'autrui.

Par ailleurs, après une mise en demeure du maire adressée au maire et restée sans réponse, le préfet peut utiliser son pouvoir de substitution et prendre toutes les mesures relatives à la sécurité des ERP. S'il reste inactif, il peut engager la **responsabilité de l'Etat** et sa propre responsabilité pénale sur les mêmes fondements que ceux pouvant être reprochés au maire.

Enfin, **les membres de la commission de sécurité**, en particulier le sapeur-pompier préventionniste en qualité de personne expérimentée et formée, peuvent se voir faire grief de faute de maladresse, d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de sécurité ou de prudence imposé par la loi ou les règlements.



Responsabilité du maire en cas de sinistre dans les établissements recevant du public

La responsabilité du maire peut trouver sa source dans des faits dommageables extrêmement divers. Chacune des responsabilités doit être définie :

- la **responsabilité administrative**
- la **responsabilité civile**
- la **responsabilité pénale**

La **responsabilité administrative** de la personne publique en cause, la commune : les victimes du dommage causé par des élus locaux engagent le plus souvent la responsabilité de la collectivité locale de rattachement. En effet, une personne publique est toujours plus solvable que ses agents ou élus, tout particulièrement lorsque les préjudices sont lourds (par exemple en cas d'invalidité permanente de la victime). C'est le juge administratif qui examine alors la demande d'indemnisation de la victime par la collectivité locale en cause et c'est un droit spécifique, à savoir le droit administratif qui est appliqué.

La **responsabilité civile** : si un élu commet une faute qui révèle une imprudence ou une négligence, motivée par son intérêt personnel, il y aura ce que le juge administratif nomme une faute personnelle. Celle-ci pourra conduire à la mise en cause de la propre responsabilité civile de l'élus, par la victime (qui ne veut pas agir contre la collectivité locale ou qui ne le peut pas si la faute commise est dépourvue de tout lien avec le service, pour reprendre une expression consacrée par la jurisprudence). La responsabilité civile de l'élus pourra également être mise en cause par la collectivité locale pour le compte de laquelle l'élus a agi (par le biais d'une action récursoire, c'est-à-dire que la collectivité condamnée à indemniser la victime va se retourner contre son élu afin qu'il prenne en charge une partie ou la totalité de cette indemnisation). C'est évidemment devant le juge civil que cette responsabilité personnelle des agents et élus locaux sera recherchée, en application du Code civil.

La **responsabilité pénale** : les élus mais aussi les collectivités locales en tant que personnes morales, peuvent être condamnés pénalement (pour des faits



réprimés par le Code pénal). Ce sont les infractions intentionnelles et non-intentionnelles. Les infractions non-intentionnelles ont provoqué un dommage sans volonté de le produire de la part de son auteur, comme la faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou un règlement. A compter du milieu des années 1990, de nombreux élus et agents publics ont été poursuivis et condamnés pour de telles infractions. L'exemple, très connu, est celui du maire d'une commune condamné pénalement parce qu'un panneau de basket a chuté sur un adolescent qui en est mort. Ces condamnations ont suscité l'incompréhension des élus et agents publics qui n'acceptaient pas que leur responsabilité pénale puisse être engagée pour des faits sur lesquels ils n'avaient pas prise. C'est pourquoi, la loi n°2000-647 du 10 juillet 2000 a posé comme condition d'engagement de la responsabilité pénale en matière de délits non-intentionnels « qu'il soit établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ». Mais des élus sont encore condamnés pour des infractions non-intentionnelles qu'ils estiment ne pas avoir pu éviter.

La responsabilité du maire peut être engagée après sinistre ou accident dans tout établissement public ou privé implanté sur la commune. Le fait qu'un établissement dépende soit d'une personne privée (hypermarché, dancing...), soit d'une personne publique autre que la commune (collège, lycée...) n'implique pas pour autant que le maire de la commune du lieu d'implantation soit dégagé de toute responsabilité en cas d'accident ou de sinistre.

D'un point de vue théorique, la **responsabilité personnelle du maire** peut en effet être retenue sur la base de l'article 1383 du Code civil si l'existence de la faute civile prévue par cet article est établie, ou bien conformément aux principes de la responsabilité de la puissance publique en cas de faute détachable du service, ou encore au plan pénal lorsque des faits d'imprudence ou de négligence peuvent être reprochés à l' élu.

Dans la pratique, les victimes d'accidents ou de sinistres se sont longtemps contentées d'user de la voie civile ou de la voie administrative, mais désormais elles ont pris l'habitude de privilégier la voie pénale.



La responsabilité du maire peut être mise en cause dans deux hypothèses principales :

Au titre de ses pouvoirs en matière d'urbanisme

La délivrance du permis de construire incombe en principe au maire. Ce dernier doit donc à cette occasion non seulement faire respecter les règles d'urbanisme mais aussi les règles de sécurité propres à ces établissements et c'est pourquoi le permis de construire n'est délivré qu'après consultation de la commission de sécurité compétente. S'il s'agit de travaux qui ne sont pas soumis au permis de construire, ils ne peuvent être autorisés qu'après avis de la commission de sécurité compétente.

Enfin, la responsabilité du maire peut être engagée même dans l'hypothèse où il n'est pas compétent pour délivrer le permis de construire car il lui incombe néanmoins de vérifier que les travaux exécutés sont conformes aux travaux autorisés sur la base du permis de construire.

Au titre de ses pouvoirs de police

D'une part, la responsabilité du maire peut se trouver engagée en sa qualité d'autorité de police générale prévue par l'article L. 2212-2 du CGCT.

D'autre part, compte-tenu de ses pouvoirs de police spéciale pour les ERP, les juges des juridictions administratives et pénales retiennent que la responsabilité d'assurer le respect de la réglementation incombe principalement au maire, que c'est à lui également que revient le pouvoir d'autoriser l'ouverture des ERP et qu'il a un pouvoir prépondérant en matière de déclenchement des visites de contrôle des commissions de sécurité.

Bien que la jurisprudence antérieure à la loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000 sur les délits non intentionnels ne soit peut-être plus totalement pertinente par rapport aux dispositions de ce texte, il n'est pas sans intérêt de rappeler un certain nombre d'affaires à grand retentissement où des maires ont été condamnés car ce rappel illustre la diversité des situations concrètes auxquelles ces derniers peuvent se trouver confrontés.

Affaire du dancing du Cinq-Sept

Le 1er novembre 1970, 146 personnes trouvaient la mort dans l'incendie du dancing «Le Cinq-Sept» situé à Saint-Laurent-du-Pont. Les faits étaient accablants pour le maire qui ne s'était fait remettre ni la déclaration d'achèvement des travaux ni la déclaration d'ouverture de l'établissement. Il n'avait jamais procédé au moindre contrôle afin de s'assurer que les règles de sécurité avaient bien été observées. Il n'avait rien fait pour faire cesser une exploitation illicite puisque sans autorisation d'ouverture. Nonobstant ces irrégularités, il avait donné un avis favorable à la demande d'ouverture de l'établissement durant toute la nuit. La Cour de cassation a considéré que «ces manquements sont d'autant moins excusables qu'au cours de la même année un premier incendie avait entièrement détruit le local situé dans la même commune où fonctionnait alors ce même établissement». Le maire de la commune a été reconnu coupable d'homicide et de blessures involontaires et condamné à dix mois d'emprisonnement avec sursis, les juges ayant estimé qu'il avait commis des négligences graves en ne se conformant pas au règlement qu'il était chargé d'appliquer, et qu'en raison de ces manquements, il était comme n'importe quel citoyen justiciable des tribunaux de droit commun. En revanche, il n'a pas été prononcé de condamnation civile à son encontre car ses insuffisances dans les contrôles exercés sur le dancing incendié ne sont pas apparues comme une faute personnelle détachable du service.

Affaires des Thermes de Barbotan

Dans cette affaire survenue en 1991 où 21 personnes avaient trouvé la mort tandis que 11 autres étaient blessées après que du goudron étalé sur la toiture à l'occasion de travaux de réfection eut provoqué un incendie en coulant sur des isolants plastiques libérant un gaz toxique, il était reproché au maire d'avoir délivré le permis de construire de l'établissement puis de l'avoir laissé s'ouvrir au public sans l'avis de la commission de sécurité. Le maire a été condamné pour homicide et blessures par imprudence à dix mois d'emprisonnement avec sursis et 20 000 francs d'amende « pour n'avoir pas pris les précautions ni les mesures nécessaires », le tribunal ayant relevé en outre que « les maires sont les autorités devant intervenir en premier lieu dans le domaine de la sécurité des établissements recevant du public, en particulier pour demander des visites de contrôle ».

Il s'agissait d'un incendie survenu dans une clinique psychiatrique, ayant causé la mort de vingt personnes et des blessures à une autre, les constructions ayant été édifiées en violation des dispositions réglementaires du Code de la construction et de l'habitation et la visite des installations par la commission de sécurité n'ayant pas été sollicitée par le maire ; poursuivi pour homicide et blessures involontaires, ce dernier a été condamné à une amende de 20 000 Frs.

Aussi «en ne reprenant pas l'ensemble des prescriptions imposées par le précédent procès-verbal, en ne mentionnant pas qu'il existait toujours des bâtiments non conformes, en n'évoquant pas d'avantage la question du désenfumage desdits bâtiments et en ne mettant en demeure l'exploitant d'engager des travaux de mise en conformité, le rédacteur du procès-verbal en l'occurrence le sapeur-pompier, a commis une faute de négligence lourde de conséquences, en permettant à la commission de sécurité d'émettre un avis favorable alors que ces conditions de sécurité qui s'imposait à la clinique n'étaient pas réunies.» ; il a été condamné à six mois de prison avec sursis et 30 000 Frs d'amende.

La loi précitée du 10 juillet 2000 adoptée par le Parlement à l'initiative de M. Fauchon, Sénateur, a modifié la notion de faute pénale d'imprudence ou de négligence définie à l'article 121-3 du Code pénal en établissant une distinction entre les auteurs directs d'infractions involontaires et les auteurs indirects, en exigeant pour mettre en cause la responsabilité pénale des auteurs indirects une faute caractérisée et un risque d'une particulière gravité que l'auteur de la faute ne pouvait ignorer.



Conseils de prévention

Quelle que soit l'évolution future de la jurisprudence, il paraît très souhaitable de recommander aux maires d'accorder la plus grande attention à toutes les questions de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP ainsi que tout ce qui concerne le fonctionnement des commissions de sécurité.

Quelques rappels :

- Exiger des exploitants des ERP, le **dépôt des dossiers** prévus par le Code de l'urbanisme et le Code de la construction et de l'habitation avant toute création, modification des bâtiments ou des conditions d'exploitation lorsque les dispositions réglementaires le prévoient (ERP de la 5^{ème} catégorie avec hébergement et ERP de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie). **Consulter la commission de sécurité compétente avant de la délivrance de l'autorisation.**

- Exiger des organisateurs de manifestation soumise à la réglementation ERP, le plus en amont possible, en complément de la demande d'autorisation, **un dossier mentionnant les mesures envisagées** en vue d'assurer la sécurité des personnes. Consulter la commission de sécurité compétente avant de la délivrance de l'autorisation.

- **Faire procéder aux visites des établissements, par la commission de sécurité compétente, avant d'autoriser l'ouverture au public** puis périodiquement selon les dispositions réglementaires prévues (ERP de la 5^{ème} catégorie avec hébergement et ERP de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie).

- Prendre impérativement une décision et produire **un acte administratif**, au regard des procès verbaux de la commission de sécurité compétente, permettant de mettre en œuvre dans les plus bref délais les mesures adaptées de nature à prévenir les atteintes à la sécurité publique, en particulier en cas d'avis défavorable à l'ouverture au public ou à la poursuite d'exploitation émis par ladite commission (interdiction temporaire d'utiliser les lieux jusqu'à la réalisation des mesures prescrites ou une fermeture définitive de l'établissement). Prendre connaissance, notamment, du **guide pratique sur la sécurité contre l'incendie dans les établissements recevant du public** édité par le Groupement de services prévention des risques (GSPR) du SDIS 63, mis en ligne sur le site de la préfecture du Puy-de-Dôme le 8 août 2008.



- ENSOSP : analyse de la jurisprudence
- ENSOSP : analyse des facteurs générateurs de risque
- Juripole : la responsabilité pénale du maire et de la commune
- CarrefourLocal.Sénat.fr : responsabilité des maires en cas de sinistre dans les ERP
- Face au risque n° 449 - janvier 2009
- Le sapeur pompier magazine n° 1014 – juillet/août 2009
- PROTISS : journal des accidents et catastrophes
- JCP/la semaine juridique – édition générale n°39 – septembre 2007
- La gazette – janvier 2007

