

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

**Circulaire du 1^{er} octobre 2007 relative à l'application de l'article L. 111-3-1
du code de l'urbanisme**

NOR : INTK0700103C

Référence :

Décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 pris pour l'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme et relatif aux études de sécurité publique ;

Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.

Pièces jointes : quatre annexes techniques.

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables ; la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ; la ministre du logement et de la ville à Monsieur le préfet de police ; Mesdames et Messieurs les préfets, métropole (pour attribution), outre-mer (pour information) ; Monsieur le secrétaire général du comité interministériel de prévention de la délinquance ; Monsieur le directeur général de la Police nationale ; Monsieur le directeur général de la Gendarmerie nationale ; Monsieur le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ; Monsieur le directeur de la défense et de la sécurité civiles, (haut fonctionnaire de défense).

Le *Journal officiel* du 5 août 2007 a publié le décret n° 2007-1177 du 3 août portant application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme relatif aux études de sécurité publique. La présente circulaire a pour objectif de commenter les dispositions de cette nouvelle réglementation et de décrire les procédures qui seront mises en œuvre.

La loi du 21 janvier 1995 a posé les bases de la prévention de la malveillance dans l'urbanisme et la construction. Son article 11 rend obligatoire une étude de sécurité publique, dans le cadre des études préalables à la réalisation des projets d'aménagement, des équipements collectifs et des programmes de construction, qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions.

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a modifié cet article, notamment pour tenir compte de l'évolution du droit de l'urbanisme et de la construction depuis 1995.

Le décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 pris en conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les préoccupations en matière de sécurité publique sont prises en compte dans les procédures réglementaires ; il définit également les projets d'aménagement, d'équipements collectifs et les programmes de construction soumis à l'obligation. Il fixe le contenu de l'étude de sûreté et de sécurité publique (ESSP) et modifie le titre III du décret n° 95-260 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité en instaurant au sein de cette dernière une sous-commission départementale pour la sécurité publique chargée d'instruire les ESSP dans le cadre des programmes de construction et d'aménagement.

L'objectif de ce dispositif est de faire en sorte que la prévention de la malveillance dans l'urbanisme et la construction soit prise en compte par les maîtres d'ouvrage au même titre que le développement durable, les qualités environnementales, urbaines et sociales.

La malveillance englobe, selon le contexte, les incivilités, le vandalisme, la délinquance ou la criminalité mais aussi le risque terroriste. Sa prévention ne saurait donc être mise en œuvre de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national, où les enjeux sont de natures diverses.

En généralisant la réalisation d'études de sécurité dans les plus importantes opérations d'aménagement et de construction, la réglementation conduit les maîtres d'ouvrage et les autorités publiques à mobiliser des moyens nouveaux en professionnalisant des pratiques jusqu'à présent très empiriques et aléatoires. Elle les invite aussi à renforcer leurs capacités d'écoute et de dialogue.

C'est pourquoi la présente circulaire a tout d'abord pour objet d'explicitier le contenu de l'ESSP tel qu'il est défini par l'article R. 111-49 du code de l'urbanisme.

L'étude doit permettre de comprendre le contexte social et urbain dans lequel s'insère le projet puis d'identifier les risques qui pèsent sur celui-ci ainsi que ceux qu'il produit lui-même. Cette phase de diagnostic et d'analyse doit permettre de formuler des préconisations qui se déduisent de l'ensemble des éléments recueillis et qui s'expriment dans les domaines architectural et urbain, technique, organisationnel et humain. L'annexe II de la présente circulaire expose de manière précise

le contenu de l'ESSP auquel est consacré un guide méthodologique que la direction générale de la police nationale, la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et la délégation interministérielle à la ville publient à la *Documentation française*.

Par ailleurs, l'obligation de réaliser une étude de sûreté et de sécurité publique est volontairement restreinte par le décret aux opérations les plus importantes. Il s'agit, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, de la construction d'établissements recevant du public de 1^{re} catégorie et la réalisation de zones d'aménagement concerté de plus de 100 000 m².

L'obligation de réaliser une ESSP entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2007 en même temps que la réforme du droit de l'urbanisme et de la construction. Il importe donc que la sous-commission pour la sécurité publique ait été créée à cette date au sein de la CCDSA.

Les études de sûreté et de sécurité publique doivent être pleinement intégrées à la conduite des projets de construction et d'aménagement urbain, au même titre que les contraintes de sécurité incendie avec lesquelles elles interagissent. Par ailleurs, le souhait de ne pas alourdir la procédure en matière d'urbanisme et de construction a conduit à utiliser des structures existantes et éprouvées. C'est pourquoi il vous appartient de créer, au sein de la commission départementale consultative de sécurité et d'accessibilité, la sous-commission pour la sécurité publique dont la mission est d'éclairer les autorités en charge de l'urbanisme sur la prise en compte de la sûreté dans les projets de construction et d'aménagement et de formuler des avis sur les ESSP qui lui seront soumises dans le cadre de la nouvelle réglementation.

Cette sous-commission, que vous présiderez, réunira les membres suivants (1) :

- le maire de la commune concernée ;
- le directeur départemental de la sécurité publique ;
- le commandant de groupement de gendarmerie départementale ;
- le directeur départemental de l'équipement ;
- le chef du service départemental d'incendie et de secours ;
- des personnes qualifiées, représentant les constructeurs et les aménageurs, que vous désignerez.

Chaque membre dispose d'une voie délibérative.

La diversité de la composition de cette sous-commission doit garantir une approche pluridisciplinaire et non cloisonnée de la sûreté.

Vous prendrez toutes dispositions pour en désigner les membres dans les meilleurs délais.

La prise en compte de la sûreté dans les projets d'urbanisme et de construction obéit à des règles propres que les acteurs doivent encore s'approprier. Les travaux de la sous-commission pour la sécurité publique, sur un nombre limité de projets, certes les plus significatifs, favoriseront cet apprentissage, qui concerne autant les maîtres d'ouvrage privés que les autorités publiques.

Cette approche progressive est cependant complétée par un mécanisme déconcentré d'extension de l'obligation de réalisation d'une ESSP sur des territoires et pour des opérations de dimensions plus réduites.

C'est ainsi que le représentant de l'État peut, en étroite liaison avec les acteurs locaux, au premier rang desquels figure le maire, qui peut en formuler la demande, ou dont il doit recueillir l'avis, définir, par arrêté, sur l'ensemble du territoire départemental, des périmètres à l'intérieur desquels l'obligation est étendue. Elle pourra concerner des ERP de catégorie inférieure à la 1^{re} et des opérations en-deçà de certains seuils.

Votre rôle dans ce dispositif porte donc sur :

- la détermination des périmètres locaux.

Vous pourrez définir, sur le fondement d'une analyse objective de la situation, le ou les périmètres géographiques au sein desquels s'imposera l'obligation de réaliser une ESSP. Cette analyse repose notamment sur un diagnostic de sécurité mais aussi sur un état des lieux et sur les perspectives d'évolution du contexte social et urbain du territoire considéré. L'avis des élus, notamment du maire, sera formellement recueilli au sein du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance ou, à défaut, du conseil départemental de prévention.

La détermination des catégories d'ERP et de la superficie des opérations d'aménagement au sein des périmètres locaux dont la construction et la réalisation sont soumises à l'obligation.

Le deuxième élément du mécanisme instauré par le décret du 3 août 2007 vous permet de définir, au sein du périmètre retenu, la catégorie d'établissements recevant du public et l'étendue des zones d'aménagement concerté soumis à l'obligation.

Cette faculté conférée aux préfets donne de la souplesse et une capacité d'adaptation aux réalités locales à une obligation de portée générale visant essentiellement les opérations les plus importantes. Son usage devra conserver, dans un premier

(1) A Paris, sa composition est fixée par arrêté du préfet de police.

temps, un caractère exceptionnel, d'une part, pour éviter de dénaturer une obligation que le législateur a souhaité faire porter principalement sur les grands projets urbains, d'autre part, parce que la réalisation et l'évaluation des études de sécurité nécessitent, tant pour les maîtres d'ouvrage et leurs prestataires que pour les autorités publiques, des compétences et savoir-faire qui doivent être encore développés.

Les annexes de la présente circulaire précisent :

- l'esprit de cette nouvelle réglementation ;
- le contenu de l'étude de sécurité publique ;
- la composition et les attributions de la sous-commission pour la sécurité publique de la CCDSA ;
- l'étendue de l'obligation de réaliser une étude de sûreté et de sécurité publique.

Il convient d'attirer votre attention sur le caractère novateur des dispositions qui sont instaurées. Elles font appel à des considérations de sécurité publique, mais également de qualité de vie et de relations sociales qui sont à mettre en rapport avec les enjeux économiques, directs ou indirects des projets de construction et d'aménagement. Vos décisions interviendront sur des projets que la prise en compte de la sûreté ne devra pas contrarier mais accompagner, pour garantir à nos concitoyens un cadre de vie urbain de qualité où ils vivront en sécurité tout en ayant la liberté de son usage.

Vous-mêmes, ainsi que les maîtres d'ouvrage, pourrez puiser dans le guide sur la réalisation des études de sûreté et de sécurité publique prochainement publié à la *Documentation française*, pour favoriser une meilleure intégration des exigences de sécurité dans le cadre de vie quotidien des habitants.

*Le ministre d'Etat,
ministre de l'écologie,
du développement
et de l'aménagement durables,*
JEAN-LOUIS BORLOO

*La ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer
et des collectivités territoriales,*
MICHÈLE ALLIOT-MARIE

*La ministre du logement
et de la ville,*
CHRISTINE BOUTIN

ANNEXE I

L'ESPRIT DES TEXTES : VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA SÛRETÉ DANS L'AMÉNAGEMENT ET LA CONSTRUCTION

Les formes urbaines et architecturales ne sont pas des facteurs criminogènes, mais leur organisation et leur agencement peuvent faciliter la commission d'actes de malveillance en créant les conditions favorables au passage à l'acte. *A contrario*, l'aménagement de l'espace peut susciter les conditions favorables à la tranquillité et au « mieux vivre ensemble ». Les formes urbaines et architecturales doivent donc offrir toutes les chances de création et de développement des liens sociaux, notamment par la qualité des espaces publics et des constructions. Dans cet esprit, la sûreté entendue comme la réponse au risque de malveillance devient, lorsqu'elle est bien intégrée, une ressource et non une contrainte pour tous ceux qui participent à la conception, à la réalisation et à la gestion d'un bâtiment ou d'un espace urbain.

Les actes de malveillance relèvent du domaine intentionnel. Ils se définissent par toutes les atteintes volontaires portées à des personnes, à des biens, à des bâtiments, à des infrastructures, à des équipements, à des installations, à des réseaux (de transport, d'énergie, d'information...), à des intérêts, à l'image... Ils concernent un vaste panel de faits et d'événements qui vont de la simple incivilité, qui relève de l'incorrection ou de l'impolitesse, jusqu'à l'attentat terroriste.

L'étude de sûreté et de sécurité publique doit permettre d'articuler deux approches : l'une intégrant des techniques et des moyens favorisant la prise en compte de la sécurité des personnes et des biens, l'autre plutôt orientée sur la qualité des aménagements et des constructions. L'évolution vers davantage de qualité urbaine et de construction, et donc vers une démarche de développement durable, est ainsi complétée par la prise en compte de la sûreté dans les projets d'urbanisme et de construction.

Ainsi, la démarche de prévention technique de la malveillance voulue par le législateur vise à instaurer un dialogue, le plus en amont possible, entre les maîtres d'ouvrage et l'autorité administrative. Ce dialogue permet de prendre en compte dans de bonnes conditions la sûreté dans la construction et l'urbanisme. Loin de vouloir normaliser l'architecture ou l'espace urbain, l'esprit des textes réside davantage dans la mise en place d'un processus de prise en compte de la sûreté dans les projets d'aménagement et de construction qui le justifient et l'instauration d'un dialogue entre les maîtres d'ouvrage et la sous-commission départementale pour la sécurité publique qui en garantisse l'effectivité et la qualité.

Par ailleurs, il convient de souligner la cohérence entre le dispositif ainsi créé par la nouvelle réglementation française et celui promu dans les divers documents européens sur la prévention de la malveillance par l'urbanisme et la conception des bâtiments. A cet égard, les productions du comité européen de normalisation (1) constituent, parallèlement au guide méthodologique élaboré par la DGUHC, la DGPN et la DIV, des ressources utiles à l'ensemble des acteurs mobilisés dans ce processus (élus locaux, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, membres des sous-commissions pour la sécurité publique).

ANNEXE II

LE CONTENU DE L'ÉTUDE DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Le schéma d'ESSP proposé doit pouvoir s'adapter aux différents projets concernés (établissements recevant du public, opérations d'aménagement) et aux réalités des situations locales pour aboutir au choix de mesures spécifiques et pertinentes dans le contexte du projet. Aucune démarche stéréotypée n'est reproductible quel que soit le projet et le contexte social et géographique. C'est pourquoi la démarche proposée met l'accent sur la réalisation d'un diagnostic permettant d'éclairer les maîtres d'ouvrage dans le choix des mesures à mettre en œuvre afin de mieux prévenir les risques de malveillance. Le guide méthodologique détaille le contenu d'une telle étude. De plus, il présente un certain nombre de questions récurrentes et de fiches de retours d'expériences locales. Il constitue ainsi une ressource mobilisable par les acteurs locaux impliqués dans le processus de prise en compte de la sûreté.

1. Le diagnostic

Le diagnostic a pour objectifs d'identifier les risques, de comprendre l'ensemble des phénomènes à l'œuvre et de recenser les réponses existantes. Il doit permettre au maître d'ouvrage de déterminer en connaissance de cause les objectifs de sûreté

(1) Rapport technique CEN/TR 14383-2 sur l'urbanisme (en cours de publication), spécification technique CEN/TS 14383-3 sur les logements, spécification technique CEN/TS 14383-4 sur les commerces et bureaux.

et de sécurité publique retenus et leur ordre de priorité afin d'élaborer les préconisations pertinentes. Dans une démarche préventive, cette analyse permettra d'identifier les dispositions urbaines, constructives et organisationnelles qui permettront de répondre aux enjeux existants et futurs en matière de sûreté.

Tout d'abord, le diagnostic permet de répondre à deux grands types de questions.

La première relève de l'identification et de la compréhension du contexte social et urbain dans lequel s'insère le projet.

La seconde se rapporte à la nature et au niveau de risques encourus par les personnes et les biens (atteintes aux intérêts fondamentaux, atteintes à l'intégrité physique des personnes, atteintes à l'ordre public et à la tranquillité, atteintes au sentiment de sécurité, atteintes aux biens). Selon le contexte socio-urbain, la nature du projet et le caractère sensible du bâtiment, les risques à prendre en compte concernent potentiellement un vaste panel de faits et d'événements allant du sentiment d'insécurité et de l'incivilité aux crimes et délits les plus graves. Cette identification des risques doit être appréhendée avec une connaissance fine du contexte local, tant d'un point de vue social qu'urbanistique.

Qu'il s'agisse de la compréhension du contexte socio-urbain ou de l'identification des risques, un certain nombre d'outils combinant les approches qualitative et quantitative peuvent être mobilisés :

- entretiens auprès d'acteurs institutionnels (collectivités locales, services publics, partenaires socio-économiques, associations d'habitants, de commerçants...);
- analyse des études existantes (diagnostic local de sécurité, contrat local de sécurité, monographies de quartiers, diagnostics préalables aux projets de rénovation urbaine, conventions de gestion urbaine de proximité, études socio-urbaines...);
- données statistiques institutionnelles (état 4001, observatoires créés dans le cadre de partenariats du type CLSPD...);
- les échanges avec les parties concernées (acteurs institutionnels publics mais également privés, associations d'habitants...) constituent une ressource importante pour dresser un constat de la situation (sur le plan social, urbain et en matière d'identification des risques).

Le croisement des informations obtenues et leur mise en perspective permet ensuite de déterminer au mieux les différents paramètres d'une situation. S'appuyant sur une première phase descriptive, les deux approches qualitative et quantitative n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une démarche analytique afin de comprendre l'interaction entre le projet et son environnement et les menaces avérées ou potentielles qu'il faut prévenir par des dispositions constructives, spatiales et organisationnelles.

L'accès à ces données soulève néanmoins des questions qui doivent être réglées au mieux en fonction des situations locales et de la nature des projets qui feront l'objet d'une telle étude.

La demande de communication de ces données formulée par le maître d'œuvre de l'ESSP sera adressée au préfet, et plus particulièrement au secrétaire de la commission départementale pour la sécurité publique. Ce formalisme doit être privilégié non seulement au regard de l'objet de la demande mais aussi parce qu'il fournira l'occasion d'un premier rendez-vous pour entamer le dialogue qui doit s'instaurer entre la sous-commission et le maître d'ouvrage pour la prise en compte de la sûreté dans le projet.

D'ores et déjà, il doit être considéré que les bureaux d'étude devront pouvoir disposer des données relatives à l'évolution de la délinquance de voie publique sur une période de 4 ans à l'exclusion de l'année en cours, sur le territoire de la commune ou des communes où a lieu l'opération de construction ou d'aménagement. Des données plus précises en termes de périmètre infractionnel ou de territorialité pourront, le cas échéant, être transmises, en fonction de la nature du projet et de sa sensibilité. Toutefois, elles ne sauraient pouvoir conduire, même indirectement, à l'identification des victimes des infractions objets de la communication.

Des instructions de la police et de la gendarmerie nationales préciseront les conditions de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions et détermineront la nature et les modalités de communication des données statistiques pouvant être fournies par la Police et par la Gendarmerie nationales.

2. L'analyse du projet lui-même

Une fois le diagnostic effectué, l'ESSP doit analyser le projet en lui-même sous l'angle de la sûreté. Cette analyse du projet se fait dans un double objectif :

- l'identification des risques qui sont susceptibles d'être produits par le projet lui-même ;
- l'analyse de la manière dont le projet répond aux risques mis en avant dans le diagnostic.

Une fois l'identification des risques réalisée, il s'agit désormais d'analyser le projet lui-même pour constater les effets induits susceptibles d'être produits et comment le projet répond en partie aux risques identifiés. Pour ce faire, une lecture des plans sous l'angle de la sûreté doit être réalisée.

La réalisation du diagnostic et l'analyse du projet doivent aboutir à l'identification des risques encourus sur le projet et sur son environnement immédiat qu'il s'agisse de risques induits par le projet lui-même (dans le cas d'un bâtiment sensible, par exemple) ou d'un risque lié aux interactions entre le projet et son environnement.

Sur ce fondement, le maître d'ouvrage doit être en mesure d'énoncer et de justifier des différentes mesures proposées pour :

- prévenir et réduire les risques en termes de sécurité publique mis en évidence dans le diagnostic et l'analyse du projet ;
- faciliter les missions de prévention, de protection, d'intervention et de secours des services de police, de gendarmerie et de secours.

3. Les mesures retenues

Les préconisations se déduisent de l'ensemble des éléments recueillis lors de l'étude. Elles peuvent être établies selon trois domaines : architectural ou urbain ; technique ; humain et organisationnel. Aucune configuration d'espace ou de bâti n'est susceptible, à elle seule, de garantir la sûreté d'un lieu. L'urbanisme et la conception des bâtiments ne sauraient suffire à préserver la tranquillité des usagers ou des habitants. Les conditions de gestion et de surveillance sont également très importantes en matière de sûreté. Celles-ci peuvent être soutenues par un certain nombre de préconisations en termes de « conception des espaces et des bâtiments ». Il faut également souligner que la nature des préconisations est évidemment conditionnée par le type de projet (ERP ou projet d'aménagement).

En premier lieu, l'objectif est de favoriser une répartition des domanialités en fonction d'une organisation cohérente des domaines de responsabilité de chacun des acteurs tout en garantissant l'existence d'un domaine public partagé afin d'éviter les phénomènes de repli ou de privatisation de l'espace public. La clarification des domanialités et des responsabilités qui en découlent est donc une condition essentielle de la sécurisation d'un lieu. Il doit se traduire clairement dans l'ESSP.

De plus, il convient de souligner que les recommandations urbaines et architecturales rejoignent largement les objectifs de qualité et de développement durable. Il s'agira en ce sens de favoriser : la lisibilité, par une organisation cohérente des espaces et des flux piétons et véhicules afin de créer des espaces sécurisants, la mixité des statuts d'habitations, des fonctions et des usages permettant une fréquentation optimale des lieux, la visibilité afin de faciliter la surveillance naturelle, à l'extérieur comme à l'intérieur des bâtiments.

En second lieu, les préconisations d'ordre technique, telles que la vidéosurveillance ou les dispositifs de contrôles d'accès, doivent être pensées suffisamment en amont afin d'éviter que la mise en place *a posteriori* de certains dispositifs ne vienne contredire les qualités initiales des projets d'architecture. Elles pourront concerner l'aménagement et la protection des accès, la robustesse des matériaux et mobiliers, l'éclairage, la végétation, les moyens techniques de surveillance. Dans le cas de risques spécifiquement identifiés ou de points névralgiques, l'usage de matériaux ou protections spécifiques sera recommandé.

En dernier lieu, bien qu'aucune organisation ne puisse être considérée comme *a priori* plus sûre qu'une autre, la question de la cohérence entre la conception des bâtiments et des espaces avec les moyens humains mis en œuvre est essentielle. Le projet d'aménagement doit prendre en compte les contraintes de chacun des partenaires concernés par la sûreté du site afin de prévoir une organisation qui favorise la coproduction de sécurité. Il s'agit de rendre cohérents les périmètres de responsabilité dans la gestion ultérieure du site, et particulièrement dans les espaces ou bâtiments complexes faisant appel à une multitude d'intervenants. L'ESSP devra également mettre en avant les mesures de gestion prévues, notamment en termes de maintenance.

Par ailleurs, dans une perspective de développement durable, l'ESSP doit également prévoir le cas échéant la possibilité d'évaluer dans le temps les dispositions mises en œuvre. Cette mesure est particulièrement importante dans le contexte évolutif et mouvant des phénomènes d'insécurité.

ANNEXE III

LA SOUS-COMMISSION POUR LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DE LA CCDSA

La modification et la simplification du droit de l'urbanisme ont nécessité l'adaptation du texte législatif initial. Elles ont conduit à distinguer le traitement des projets de construction, susceptibles de voir lier la prise en compte de la sûreté à la délivrance du permis de construire, de celui des projets d'aménagement dont la spécificité ne pouvait recevoir la même réponse en l'absence d'autorisation administrative.

Le décret d'application de la loi confie un nouveau rôle à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité au sein de laquelle une sous-commission pour la sécurité publique est instaurée (1). Elle est chargée d'évaluer

(1) Le titre III du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est modifié pour créer en son sein une sous-commission pour la sécurité publique.

le contenu de l'étude de sûreté et de sécurité publique tel que défini par l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme. Le règlement distingue deux types de procédures selon qu'il s'agit d'une procédure de construction ou de la réalisation d'une zone d'aménagement.

Le choix de cette procédure répond à la volonté de voir prises en compte les problématiques de sûreté et de sécurité publique de manière intégrée avec celles de la sécurité incendie qui lui sont proches.

1. La sous-commission départementale pour la sécurité publique

1.1. Généralités

En ce qui concerne la construction, l'étude de sécurité publique fait désormais partie du dossier de demande de permis de construire (art. R. 431-16 alinéa f du code de l'urbanisme) ; quant aux opérations d'aménagement, leurs aménageurs remettent l'ESSP pour avis à la sous-commission départementale pour la sécurité.

1.2. Les membres de la sous-commission

Cette sous-commission, présidée par le préfet, comprend, avec voix délibérative, le préfet, le directeur départemental de la sécurité publique, le commandant du groupement de gendarmerie départementale, le directeur départemental de l'équipement et le chef du service départemental d'incendie et de secours ou leurs représentants. A Paris et dans les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les services d'incendie et de secours sont représentés par le commandant de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris.

Sont également membres de la sous-commission, avec voix délibérative, trois personnes qualifiées représentant les constructeurs et les aménageurs, désignées par le préfet. Ces personnes sont désignées *intuitu personae* parmi les promoteurs privés ou sociaux, les services constructeurs des collectivités territoriales ou de leurs groupements, les SEM d'aménagement et/ou de construction, les établissements publics d'aménagement... En cas de conflit d'intérêt sur certains dossiers (cas où un promoteur aurait à connaître du projet d'un concurrent), il conviendra de suspendre la présence du membre de la commission concerné.

Enfin, le maire ou son représentant, le maire d'arrondissement à Paris, Lyon ou Marseille ou leur représentant, siège en fonction des affaires traitées et avec voix délibérative au sein de la sous-commission.

1.3. Les règles de fonctionnement

Les règles de fonctionnement de la sous-commission sont alignées sur celles qui sont définies par le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité d'accessibilité modifié par le décret n° 97-645 du 31 mai 1997.

Il convient toutefois de retenir que son secrétariat sera assuré selon des modalités définies par le préfet, alors qu'en fonction de la localisation du projet de construction ou de la zone d'aménagement concertée, les fonctions de rapporteur seront assurées soit par le directeur départemental de la sécurité publique, soit par le commandant du groupement de gendarmerie départementale.

La création de cette sous-commission au sein d'une structure considérablement impliquée et rodée à l'instruction des demandes de permis de construire fournit la garantie d'une prise en compte intégrée de la prévention de la malveillance en corrélation avec les contraintes de sécurité incendie, de qualité environnementale, d'exploitation, etc.

Le cas échéant, en fonction de la nature et de l'importance des projets soumis, elle pourra siéger de manière simultanée avec la sous-commission de sécurité incendie.

1.4. L'avis rendu par la sous-commission

L'originalité de l'intervention de la sous-commission de sécurité publique réside notamment dans la détermination de ses compétences. En matière de sécurité incendie, la sous-commission compétente met en œuvre les prescriptions du code de la construction et de l'habitation qui ne peuvent faire l'objet d'une interprétation extensive car ce sont des règles techniques. En revanche, la sûreté et la sécurité publique participent d'une logique différente. En effet, l'efficacité des dispositifs de prévention de la malveillance résulte davantage d'une conjonction de moyens et de leur articulation que du respect scrupuleux de prescriptions techniques.

C'est pourquoi le dispositif réglementaire, en créant un article R. 424-5-1 du code de l'urbanisme, ne retient qu'une seule hypothèse où l'avis de la sous-commission lie l'autorité en charge de l'urbanisme, celle d'une étude de sûreté et de sécurité publique portant sur un projet de construction et dont le contenu ne remplirait pas les conditions et objectifs définis par l'article R. 111-49. La procédure relative aux projets d'aménagement demeure, quant à elle, beaucoup plus souple.

En effet, l'évaluation de l'ESSP est nécessairement qualitative. La sous-commission pour la sécurité publique apprécie la qualité du diagnostic préalable et celle de l'analyse du maître d'ouvrage sur les risques générés par et sur le projet. Elle évalue la cohérence des solutions proposées pour les prévenir. A cet égard, si le point de vue des services de sécurité

publique (police ou gendarmerie) est important en termes de connaissance de la malveillance et des solutions techniques, organisationnelles et humaines en mesure de l'éviter ou d'en limiter les effets, il ne saurait s'imposer de manière unilatérale.

Bien au contraire, la diversité de la composition de la sous-commission doit garantir une approche pluridisciplinaire et intégrée de la sûreté. L'essentiel est la capacité de l'autorité publique à guider les maîtres d'ouvrage et à s'assurer qu'ils prennent en compte la sûreté dans les pratiques d'urbanisme et de construction.

Cette capacité s'exprime dans le rendu de l'étude de sûreté et de sécurité publique qui comprend (voir annexe IV) un certain nombre de documents. Ils ont pour vocation, à partir d'un diagnostic, à :

- établir la capacité du maître d'ouvrage à apprécier l'impact du projet sur son environnement ;
- évaluer les risques de sécurité publique pesant sur l'opération ;
- préconiser des mesures pour prévenir et réduire les risques de sécurité publique mis en évidence dans le diagnostic ;
- faciliter les missions de prévention, de protection, d'intervention et de secours des services de police, de gendarmerie et de secours.

L'évaluation effectuée par la commission doit être l'occasion d'un dialogue entre l'autorité en charge de l'urbanisme et le maître d'ouvrage pour améliorer la prévention de la malveillance. Dans cette hypothèse, l'analyse de la commission s'attachera à apprécier non seulement la pertinence du diagnostic préalable mais aussi la proportionnalité et le caractère adapté des mesures proposées par le porteur du projet. En effet, si la sûreté ne saurait plus être absente des constructions et des aménagements, elle ne doit pas être omniprésente. Le dialogue instauré entre la commission et l'opérateur doit favoriser une prise en compte respectueuse de toutes les autres contraintes qui pèsent sur ce dernier : la sécurité incendie, l'accessibilité, la qualité environnementale et urbaine du projet.

En dehors du cas prévu par l'article R. 424-5-1 du code de l'urbanisme, l'avis ne saurait comporter que des recommandations destinées à favoriser la prise en compte des préoccupations de sûreté tout au long du projet, de l'ESSP jusqu'au dossier de consultation des entreprises en passant par l'avant-projet sommaire et l'avant-projet détaillé. Ces recommandations pouvant être réexaminées et mises en rapport avec ce qui a effectivement été réalisé lors de la visite de réception.

L'avis rendu par la commission ne doit ainsi pas s'inscrire dans une perspective de surenchère sécuritaire mais bien au contraire de prise en compte équilibrée des diverses contraintes qui pèsent sur le projet.

2. L'étude de sûreté et de sécurité publique dans un projet de construction

L'étude de sûreté et de sécurité publique fait partie, en vertu de l'article R. 431-16 du code de l'urbanisme, du dossier de demande de permis de construire.

L'article R. 424-5-1 précise que lorsque la demande de permis de construire porte sur un projet qui doit faire l'objet d'une étude de sécurité en application de l'article R. 111-48, elle est rejetée si l'autorité compétente constate, par arrêté motivé pris après avis de la sous-commission départementale pour la sécurité publique de la CCDSA que l'étude remise ne remplit pas les conditions définies par l'article R. 111-49.

L'avis ne serait défavorable que dans l'hypothèse où le contenu de l'étude de sûreté et de sécurité publique ne remplirait pas les conditions définies par l'article R. 111-49. En l'occurrence, cette déficience refléterait l'insuffisance du diagnostic, de l'analyse de l'interaction du projet et de son environnement et des mesures préconisées (*cf.* annexe IV). Un tel constat traduirait l'absence de dialogue entre l'autorité de police et le maître d'ouvrage.

3. L'étude de sûreté et de sécurité publique dans un projet d'aménagement

Compte tenu de la simplification du droit de l'urbanisme intervenue depuis la publication de la loi du 21 janvier 1995, le décret d'application définit deux étapes pour la prise en compte de la sûreté dans de tels projets.

C'est ainsi qu'en vertu de l'article R. 311-5 du code de l'urbanisme, la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone d'aménagement concerté ou son concessionnaire est entendue par la sous-commission départementale pour la sécurité publique en vue de préciser les éléments essentiels qui devront être pris en compte dans l'étude de sûreté et de sécurité publique.

Cette audition permet à l'autorité publique initiatrice d'un projet de formaliser et d'exposer devant la sous-commission départementale le cahier des charges de sûreté et de sécurité publique qu'elle entend voir décliné dans la réalisation de la ZAC. Ce cahier des charges devient ainsi le référentiel sûreté qui permettra à la sous-commission pour la sécurité publique d'apprécier l'adéquation de l'étude de sûreté et de sécurité publique qui lui sera transmise par l'aménageur en vertu des dispositions de l'article R. 311-6, avec la commande publique « sûreté » préalablement définie.

L'originalité de cette procédure tient en l'instauration de deux obligations sanctionnées par leur confrontation au sein de la sous-commission départementale pour la sécurité publique.

La première obligation formulée par le nouvel article R. 311-5-1 repose sur la personne publique à l'initiative de la ZAC ou son concessionnaire qui doit exposer à la sous-commission départementale pour la sécurité publique les caractéristiques

essentielles de son projet pour permettre de définir, avec la commission, les éléments à prendre en compte dans l'étude. Cela constitue la garantie de la prise en compte le plus en amont possible et de manière intégrée avec les autres éléments du cahier des charges (développement durable, aménagement urbain, etc.) de la problématique de sûreté et de sécurité publique.

La seconde obligation, formulée par l'article R. 311-6, incombe à l'aménageur. Elle lui impose de transmettre à la sous-commission l'étude de sûreté et de sécurité publique avant le commencement des travaux de réalisation des voies et espaces publics.

Le dépôt de l'étude permet à la sous-commission de la confronter avec le cahier des charges que l'autorité publique initiatrice du projet a proposé en amont. Elle peut à cette occasion émettre des suggestions et recommandations qu'elle jugerait opportunes. Celles-ci ne viendraient en tout état de cause que compléter les termes de l'échange qu'il est prévu d'instaurer entre la commission et les maîtres d'ouvrage en amont du dépôt de l'ESSP. La commission n'émet plus à ce stade d'avis susceptible d'emporter des conséquences juridiques.

Il est important de faire remarquer que le non-respect de ce double mécanisme n'est pas sanctionné. La prise en compte de la sûreté dans les projets d'aménagement en appelle à la responsabilité de ceux qui en décident le principe ainsi qu'aux maîtres d'ouvrages qui participent à leur réalisation. L'intervention de la sous-commission pour la sécurité publique notifie aux acteurs la nécessité de prendre en compte la prévention de la malveillance dans leur démarche, elle leur offre un cadre de dialogue avec les autorités publiques, afin de mettre en place une stratégie sûreté de qualité. Le décret n'a pas souhaité aller au-delà.

4. Le délai de deux mois prévu par l'alinéa 5 de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme

La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a fixé à deux mois le délai à l'issue duquel, en l'absence de réponse, l'avis de la commission est réputé favorable. Il s'agit d'une dérogation au principe posé par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui fixe le principe que le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet.

5. La visite de réception de l'ouvrage

Le deuxième alinéa de l'article R. 123-45 du code de la construction et de l'habitation a été complété et prévoit qu'au moins un représentant de la sous-commission départementale pour la sécurité publique participe à la visite de réception.

Cette modification permet de garantir la prise en compte des considérations de sûreté de la conception du bâtiment jusqu'à sa livraison. La visite a pour but de vérifier la concrétisation des mesures préconisées dans l'ESSP et notamment leur cohérence d'ensemble. En effet, seule une visite sur place permet de constater l'effectivité des dispositifs de prévention et leur articulation. Elle offre ainsi la possibilité de faire procéder aux ajustements s'avérant nécessaires et d'évoquer les conditions de gestion dont les qualités contribuent au moins autant que les caractéristiques de la conception à la qualité durable du bâtiment, y compris en termes de sûreté.

Le représentant de la commission pour la sécurité publique qui participe à cette visite contribue à la proposition d'avis. Signé par tous les membres du groupe de visite, il permet à la commission de délibérer.

Dans l'hypothèse où le groupe de visite mettrait en évidence, dans le domaine de la sûreté, une absence de mise en œuvre des prescriptions contenues dans l'ESSP ou leur déclinaison manifestement inappropriée, dans des conditions de nature à mettre en cause la sûreté et la sécurité publique du bâtiment ou de la zone d'aménagement concerté, l'autorité en charge des pouvoirs de police générale, pourrait prendre, au vu du procès-verbal de visite, toute mesure utile à la préservation de la sécurité et de la tranquillité publiques.

6. La spécificité de l'étude de sûreté et de sécurité publique au regard des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée par l'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 pose le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs. Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres de la loi les documents élaborés ou détenus par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions.

La loi du 17 juillet 1978 précise que ne sont pas communicables les documents administratifs dont la consultation ou la communication porterait atteinte, entre autres, à la sûreté de l'Etat, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente.

Les modifications apportées par l'article 14 de la loi du 5 mars 2007 portant prévention de la délinquance à l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme dérogent au principe de libre accès aux documents administratifs et font de l'étude de sécurité publique, lorsqu'elle est remise à l'administration dans le cadre de l'examen d'une demande de permis de construire ou avant la réalisation de travaux dans une zone d'aménagement concerté dont la réalisation doit obligatoirement être précédée par une telle étude, un document non communicable. Cette disposition, qui tire les conséquences de la jurisprudence sur la notion de document administratif, est une déclinaison des exceptions posées par l'article 6 de la loi de 1978.

ANNEXE IV

L'ÉTENDUE DE L'OBLIGATION DE RÉALISER UNE ÉTUDE DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ PUBLIQUE

Dans sa rédaction issue de la loi d'orientation et de programmation du 21 janvier 1995 et modifiée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme assujettit les projets d'aménagement, les équipements collectifs et les programmes de construction qui, par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres sont susceptibles d'avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens contre les menaces et les agressions, à la réalisation d'une étude de sécurité, partie intégrante de l'ensemble des études préalables à la réalisation d'un projet immobilier ou urbain.

Le décret d'application instaure une obligation générale limitée aux opérations les plus importantes dans les zones urbaines les plus peuplées mais prévoit un dispositif permettant aux acteurs locaux de la décliner de manière plus fine et adaptée aux contextes particuliers qu'ils rencontrent.

1. Les seuils définis par le décret limitent les ESSP aux opérations les plus importantes

L'obligation de réaliser une étude de sûreté et de sécurité publique préalablement à la construction d'un bâtiment ou à la réalisation d'une opération d'aménagement doit tenir compte des points suivants :

- la nature et les dimensions de ces opérations ;
- l'environnement dans lequel elles se situent ;
- les enjeux socio-économiques ;
- la capacité des services instructeurs à traiter les études dont ils seront saisis.

Ces considérations ont conduit à la mise en place d'une obligation générale de conduire une ESSP dans les agglomérations (au sens des unités urbaines de l'INSEE) (1) de plus de 100 000 habitants, pour la construction d'ERP de 1^{re} catégorie ou la réalisation de ZAC ayant pour effet la création d'une surface hors œuvre nette supérieure à 100 000 m².

Cette approche vise à réserver le caractère obligatoire des ESSP aux zones les plus fortement urbanisées, pour les opérations les plus importantes, pour lesquelles les exigences apparaissent les plus fortes.

Néanmoins, cette obligation est susceptible d'être étendue dans des agglomérations moins importantes et pour des opérations moins significatives sur décision préfectorale.

2. L'extension de l'obligation de réaliser une ESSP par arrêté préfectoral

Les acteurs locaux, au premier rang desquels se trouve le maire, ont donc la possibilité de rendre obligatoire la prise en compte de la sûreté et de la sécurité publique lorsque les constructions ou les aménagements interviennent dans des périmètres où elles constituent un enjeu significatif.

Il appartiendra donc au préfet, quelle que soit la taille des agglomérations, voire même en dehors de celles-ci, de délimiter au cas par cas les périmètres dans lesquels les projets de réalisation d'établissements recevant du public ou de ZAC dont la construction ou la réalisation est envisagée seront soumis à l'obligation de comporter une étude de sûreté et de sécurité publique.

(1) « L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. En outre, chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération multicommunale ou agglomération urbaine. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. »

Ces seuils, 200 mètres pour la continuité de l'habitat et 2 000 habitants pour la population résultent de recommandations adoptées au niveau international.

C'est la notion de référence utilisée par les services déconcentrés sur de nombreux autres sujets pour identifier les agglomérations.

Cette décision doit toutefois être soumise pour avis au conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance, ou au conseil départemental de prévention. Une telle procédure est significative de la volonté du gouvernement de placer la prévention technique de la malveillance au cœur des préoccupations d'aménagement et de construction au même titre que la qualité environnementale des projets, leurs qualité écologique et de développement durable, leur équilibre économique, etc., éléments que les acteurs savent désormais bien prendre en compte. Cette prise en compte ne saurait cependant résulter d'une volonté unilatérale de l'Etat et doit reposer, pour être pleinement efficace, sur une décision collective prise avec les acteurs locaux.

L'arrêté préfectoral a en effet une double portée : il définit, d'une part, un périmètre géographique et, d'autre part, la nature et l'étendue des opérations qui y seront réalisées soumises à l'obligation de réaliser une ESSP.

2.1. La définition du périmètre local

Les enjeux économiques, sociaux et politiques auxquels sont soumis certains territoires, leurs caractéristiques humaines et sociologiques, les différents aspects de la criminalité et de la délinquance, notamment le taux de criminalité ainsi que le nombre et les formes des crimes et délits de voie publique, peuvent conduire à faire considérer à l'autorité publique que toute intervention sur le tissu urbain et bâtementaire y soit précédée d'une étude de sûreté et de sécurité publique. La définition d'un périmètre recouvrant tout ou partie d'un tel territoire dans le cadre du décret n° 2007-1177 du 3 août 2007 permet de répondre à cette préoccupation.

La décision que pourra prendre le représentant de l'Etat devra toutefois, et en amont du recueil de l'avis formel des instances communales ou départementales de prévention de la délinquance, être précédée de toutes les consultations et des études nécessaires pour fonder le caractère objectif de la décision, susceptible, en raison de ses conséquences, de faire l'objet d'un contentieux devant les juridictions administratives.

Il importe à cet égard, de veiller à la qualité de l'argumentation sur la base de laquelle les décisions seront prises. La densité urbaine et la présence de sites pouvant accroître ou favoriser la délinquance (ex : gare routière ou ferroviaire, station de métro, grands centres commerciaux, stades, etc.) pourront conduire à imposer la réalisation de ces études.

Toutefois, il convient d'attirer l'attention sur le fait que l'impact de la réalisation d'études de sûreté et de sécurité publique sur les procédures de construction et d'urbanisme, leur coût pour le maître d'ouvrage et la mobilisation de compétences que suppose leur analyse par la sous-commission sont également à prendre en considération. L'arrêté ne saurait constituer une fin en soi, mais doit au contraire fonder une démarche ambitieuse dont il appartient à l'autorité préfectorale de vérifier l'acceptabilité et la faisabilité par l'ensemble de ses interlocuteurs.

Le périmètre une fois défini, il conviendra encore de fixer la catégorie d'ERP et la dimension des ZAC dont la construction ou la réalisation seront soumises, en-deçà des seuils définis par le décret d'application de l'article L. 111-3-1 du code de l'urbanisme à l'obligation de réaliser une ESSP.

2.2. La détermination de la catégorie d'ERP et de l'étendue des ZAC soumis à l'obligation à l'intérieur du périmètre

En effet, l'obligation ne saurait être générale à l'intérieur du périmètre défini par l'arrêté. Pour la moduler, ce document déterminera également des seuils liés à la catégorie d'ERP et à la surface des projets d'aménagement.

En effet, la dimension et la nature de certains établissements recevant du public, l'étendue de certains projets d'aménagement, mis en rapport avec les caractéristiques du tissu urbain, la densité de la population, le type de criminalité et de délinquance constatés ne rendent pas une étude de sécurité publique nécessaire dans toutes les hypothèses.

L'instauration de l'obligation doit être proportionnée aux enjeux de sécurité publique, à la taille et à la dimension des projets tout comme à ses conséquences en termes de coûts pour le maître d'ouvrage et de charge de travail pour la sous-commission chargée d'analyser les ESSP.

2.3. L'évolution du périmètre

Une fois défini, un périmètre n'est pas intangible. Il a vocation à évoluer sur la base de deux considérations.

Une ville évolue, une population change de composition, de nouveaux phénomènes urbains apparaissent : ces éléments peuvent générer de nouveaux enjeux en termes de sécurité et de paix publique qui paraîtront devoir être pris en compte dans les projets immobiliers ou d'aménagement. Il reviendra aux autorités publiques de décider d'étendre un périmètre à des zones qui, lors de sa création, ne paraissaient pas devoir être soumises à de tels enjeux et par voie de conséquence aux dispositions du décret du 2007-1177 du 3 août 2007. Dans cette hypothèse, c'est le regard porté par les acteurs sur les territoires dont ils ont la responsabilité qui justifie la modification d'un périmètre.

A cet égard, le dialogue entre le préfet et les collectivités territoriales, dans le domaine de l'aménagement urbain, des transports et du développement économique doit permettre d'identifier, en amont, ces modifications, afin d'envisager, le cas échéant, l'évolution du périmètre de l'article R. 111-48 2°.

Une deuxième considération peut conduire l'autorité préfectorale, toujours en liaison avec les instances locales, à modifier un périmètre. Ayant connaissance de projets de construction ou de réalisation de ZAC paraissant devoir intégrer

formellement la prévention technique de la malveillance, le préfet pourra modifier ou créer un périmètre pour rendre obligatoire la réalisation d'une ESSP pour ces opérations. Dans cette hypothèse, ce sont les projets en eux-mêmes et les conséquences qu'ils sont susceptibles d'avoir en termes de sécurité publique qui motivent la décision administrative.

En tout état de cause, la modification d'un périmètre, parce qu'elle crée des obligations juridiques et génère des coûts supplémentaires pour les maîtres d'ouvrage, doit être soumise aux mêmes contraintes que sa définition initiale et être dûment motivée.