

20 AOÛT 2004

note à l'attention de

Monsieur le Ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer

Monsieur le Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale

Monsieur le Secrétaire d'État au logement

Objet : Enquête administrative relative au centre équestre des Bauges à Lescheraines (Savoie)

Référence : Affaire n° 2004-0158-01

Par lettre de mission du 5 août 2004, une mission interministérielle, chargée de faire une enquête administrative sur l'incendie meurtrier qui a ravagé le centre équestre des Bauges à Lescheraines en Savoie, a été demandée par le Premier ministre.

L'objet de la mission était de préciser le cadre réglementaire dans lequel se trouvait ce centre, d'examiner l'application de la réglementation et de faire d'éventuelles suggestions pour l'amélioration de celle-ci.

Le rapport conjoint a été transmis au Premier Ministre par courrier 19 août 2004 ainsi libellé : « La mission, dirigée par M. Yvan BLOT, inspecteur général de l'administration, était composée de Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, chargée de mission à l'inspection générale de l'administration, de M. Christian CAMBO, chargé de mission à l'inspection générale de la jeunesse et des sports, du capitaine François BROCHARD de la direction de la défense et de la sécurité civile au ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, de M. Jacques MOUGEY, inspecteur général du tourisme et de M. Alain WAUTERS, inspecteur général de la construction du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Concernant l'ensemble de la situation administrative du centre, la mission a pu constater que le centre équestre des Bauges est un établissement recevant du public de la 5^{ème} catégorie et, à ce titre, non susceptible d'être déclaré de façon obligatoire lors de son ouverture. Ce centre relève de la réglementation de plusieurs ministères, notamment de celui de la jeunesse et des sports. À ce dernier titre, il a été déclaré à la Préfecture pour ses activités équestres. En revanche, dans le cadre de la protection des mineurs à l'occasion des vacances, des congés et des loisirs, il aurait dû faire une déclaration de première ouverture auprès de la direction départementale de la jeunesse et des sports pour ses activités annexes d'hébergement. Il était cependant exonéré des déclarations de séjour dans la mesure où il n'hébergeait pas plus de douze mineurs pour une durée de cinq nuits consécutives.

Ce centre a fait l'objet de nombreuses visites de contrôle de la part des services de l'État, quatre visites des services vétérinaires de 1992 à 2002, six visites de l'inspection du travail et des

politiques sociales agricoles (de 1999 au 4 août 2004 !), un contrôle conjoint de la direction départementale de la jeunesse et des sports et de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le 6 août 1999, un contrôle fiscal en 1993. Toutes ces visites se sont effectuées conformément à la réglementation et ont abouti parfois à rectifier la situation du centre à l'égard de l'application de certaines normes.

Si elles ont manifesté une attention particulière portée à la protection des salariés et au bon traitement des équidés, elles n'ont cependant pas permis d'identifier l'hébergement de personnes et particulièrement de mineurs dans un dortoir mitoyen d'un stockage de foin et, de ce fait, n'ont jamais suscité l'alerte ni du maire, ni des services en charge de la prévention des incendies.

Concernant ce qui se rapporte plus directement aux attributions des services de l'Équipement, le propriétaire a bien demandé trois permis de construire mais un seul concernait le bâtiment d'habitation principale, en 1985. Les deux autres concernaient les bâtiments affectés aux activités équestres. Aucun permis de construire n'a été demandé pour le changement de destination des locaux affectés à l'hébergement des jeunes stagiaires, qui ont fait l'objet de travaux en 1985 sans l'intervention d'homme de l'art (construction en bois d'un balcon et d'un escalier de secours extérieur).

En l'absence de demande de permis, et le maire n'ayant pas usé de sa faculté facultative de convoquer une commission de sécurité au titre de ses pouvoirs de police générale, aucun contrôle de commission de sécurité et donc de préventionniste anti-incendie n'a pu être déclenché sur le local d'hébergement des jeunes.

La mission conclut son enquête par cinq recommandations :

- De façon urgente, rappeler les risques particuliers d'incendie liés à la présence de foin dans les centres équestres. La mission a découvert que de tels incendies n'avaient pas été rares par le passé mais n'avaient pas fait de victimes.
- Créer d'autres faits générateurs de l'intervention de la commission de sécurité en l'absence de déclaration d'établissement recevant du public ou de demande de permis de construire. Les déclarations d'activité physique et sportive devraient comprendre une rubrique hébergement, et dans le cas où un tel hébergement existe, être transmis au secrétariat de la commission de sécurité.
- Modifier deux articles du code de la construction et de l'habitation pour rendre obligatoire la visite d'une commission de sécurité pour les établissements recevant du public de 5ème catégorie comportant des "locaux à sommeil."
- Réfléchir sur le régime de l'accueil des mineurs avec hébergement lorsque leur nombre est au moins égal à douze et la durée de l'hébergement inférieur à cinq nuits.
- Favoriser une culture de polyvalence au sein des services de l'Etat chargés du contrôle ».

Pour le Vice-Président,
le Président de section,
Secrétaire général du Conseil,


Pierre CHANTEREAU

Diffusion du rapport n° 2004-0158-01

- le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer	2ex
- le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale	2ex
- le secrétaire d'Etat au logement	2ex
- le vice-président du CGPC	1ex
- la présidente de la 2ème section	1ex
- le président de la 3ème section	1ex
- le président de la 5ème section	1ex
- le président de la 6ème section	1ex
- M. Wauters	1ex
- archives	1ex

Paris, le **19 AOUT 2004**

**Le chef de l'inspection générale
de l'administration**
Le vice-président du conseil général des ponts-et-chaussées
**Le chef du service de l'inspection générale de la jeunesse
et des sports**
Le chef de l'inspection générale du tourisme

à

Monsieur le Premier ministre

OBJET : Enquête administrative suite à l'incendie du centre équestre des Bauges à Lescheraines (Savoie).

P.J. : Un rapport.

Par lettres de mission du 5 et 6 août 2004, vous avez demandé à une mission interministérielle composée de membres de l'inspection générale de l'administration, du conseil général des ponts-et-chaussées, de l'inspection générale du tourisme, de l'inspection générale de la jeunesse et des sports et de la direction de la défense et de la sécurité civiles au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, de faire une enquête administrative sur l'incendie qui a ravagé le centre équestre des Bauges à Lescheraines, faisant huit morts et une blessée grave. L'objet de la mission était de préciser le cadre réglementaire dans lequel se trouvait ce centre, d'examiner l'application de la réglementation et de faire d'éventuelles suggestions pour l'amélioration de celle-ci.

La mission a été dirigée par M. Yvan BLOT, inspecteur général de l'administration. Les membres de la mission étaient Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, administratrice civile, chargée de mission à l'IGA, M. Christian CAMBO, chargé de mission d'inspection générale à l'inspection générale de la jeunesse et des sports, M. Jacques MOUGEY, inspecteur général du tourisme, M. Alain WAUTERS, inspecteur général de la

construction et M. le capitaine François BROCHARD. La mission s'est rendue sur place, dès le dimanche 8 août, et a procédé à l'audition de 25 personnes dans les jours qui ont suivi.

Il lui est apparu que la situation administrative d'un tel centre, de petite taille, est relativement complexe. La mission a pu constater que le centre équestre des Bauges est un établissement recevant du public de la 5^{ème} catégorie et, à ce titre, non soumis à déclaration obligatoire pour son ouverture. Par ailleurs, ce centre relève de la réglementation de plusieurs ministères, notamment de celui de la jeunesse et des sports. A ce dernier titre, il a été déclaré à la préfecture pour ses activités équestres. Par contre, dans le cadre de la protection des mineurs à l'occasion de vacances, des congés et des loisirs, il aurait dû faire, avant 2003, une déclaration de première ouverture auprès de la direction départementale de la jeunesse et des sports pour ses activités annexes d'hébergement. Mais il était exonéré des déclarations de séjour dans la mesure où il n'hébergeait pas plus de douze mineurs pour une durée de plus de cinq nuits consécutives.

Ce centre a fait l'objet de nombreuses visites de contrôle de la part des services de l'Etat, quatre visites des services vétérinaires de 1992 à 2002, six visites de l'inspection du travail et des politiques sociales agricoles (de 1999 au 4 août 2004), un contrôle conjoint de la direction départementale de la jeunesse et des sports et de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le 6 août 1999, un contrôle fiscal en 1993. Toutes ces visites se sont faites conformément à la réglementation et ont abouti parfois à rectifier la situation du centre à l'égard de l'application de certaines normes.

Elles ont manifesté une attention particulière portée à la protection des salariés et au bon traitement des équidés. Elles n'ont cependant pas permis d'identifier l'hébergement de personnes et particulièrement de mineurs dans un dortoir mitoyen d'un stockage de foin et de ce fait, n'ont jamais suscité l'alerte ni du maire, ni des services en charge de la prévention des incendies.

Le propriétaire a bien demandé trois permis de construire mais un seul concernait le bâtiment d'habitation principale, en 1985. Les deux autres concernaient les bâtiments affectés aux activités équestres. Aucun permis de construire n'a été demandé pour le changement de destination des locaux affectés à l'hébergement des jeunes stagiaires, qui ont fait l'objet de travaux (construction en bois d'un balcon et d'un escalier extérieur de secours). En l'absence de demande de permis, et le maire n'ayant pas usé de sa faculté de solliciter une commission de sécurité au titre de ses pouvoirs de police générale (article L 2212-2 du code général des collectivités locales), aucun contrôle de commission de sécurité et donc de préventionniste anti-incendie n'a pu être déclenché sur le local d'hébergement des jeunes.

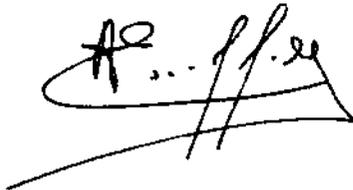
La mission conclut son enquête par cinq recommandations :

- de façon urgente, rappeler les risques particuliers d'incendie liés à la présence de foin dans les centres équestres. La mission a découvert que de tels incendies n'avaient pas été rares par le passé mais n'avaient pas fait de victimes ;
- créer d'autres faits générateurs de l'intervention de la commission de sécurité en l'absence de déclaration d'établissement recevant du public ou de demande de permis de construire. Les déclarations d'activité physique et sportive devraient comprendre une rubrique hébergement, et dans le cas où un tel hébergement existe, être transmis au secrétariat des commissions de sécurité ;

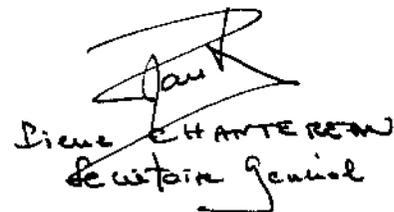
- modifier deux articles du code de la construction et de l'habitation pour rendre obligatoire la visite d'une commission de sécurité pour les établissements recevant du public de 5^{ème} catégorie comportant des « locaux à sommeil » ;
- réfléchir sur le régime de l'accueil des mineurs avec hébergement lorsque leur nombre est inférieur à douze et la durée de l'hébergement inférieure à cinq nuits ;
- favoriser une culture de polyvalence au sein des services de l'Etat chargés du contrôle.

Pour le Chef de l'inspection générale
de l'administration

Anne-Marie ESCOFFIER
Inspecteur général
de l'administration

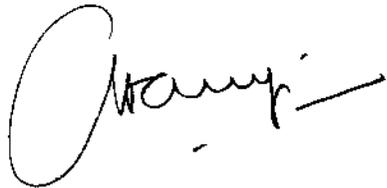


pour Claude MARTINAND
Vice-président du conseil général
des ponts-et-chaussées

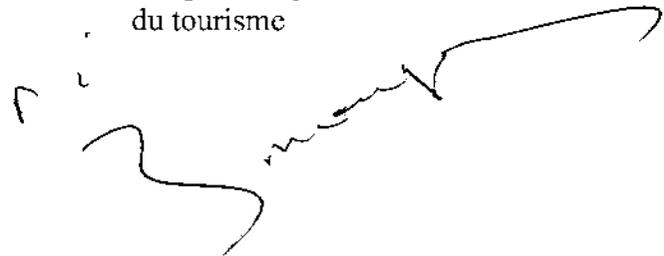


Denis CHANTEREAU
Secrétaire général

Jean-Claude CHAMPIN
Chef du service de l'inspection générale
de la jeunesse et des sports



pour Jean-Luc MICHAUD
Chef de l'inspection générale
du tourisme



Ministère de l'Intérieur,
de la Sécurité Intérieure
et des Libertés Locales

Ministère de l'Emploi, du Travail
et de la Cohésion Sociale

Ministère de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer

Inspection Générale
de l'Administration
N° 04-051-01

Conseil Général
des Ponts-et-Chaussées
N° 2004-0158-01

Ministère de la Jeunesse,
des Sports et de la Vie Associative

Ministère de l'Équipement, des Transports,
du Logement, du Tourisme et de la Mer

Inspection Générale
de la Jeunesse et des Sports
N° 9

Inspection Générale
du Tourisme
N° 04-08

**RAPPORT
DE LA MISSION D'ENQUÊTE ADMINISTRATIVE
RELATIVE A L'INCENDIE DU CENTRE EQUESTRE DES BAUGES
SUR LA COMMUNE DE LESCHERAINES (SAVOIE)**

Présenté par :

Monsieur Yvan BLOT
Inspecteur général de l'administration

Madame Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Administratrice civile
Chargée de mission à l'IGA

Monsieur le Capitaine François BROCHARD
Direction de la Défense et de la Sécurité Civiles

Monsieur Christian CAMBO
chargé de mission
d'inspection générale
à l'inspection générale
de la jeunesse et des sports

Monsieur Jacques MOUGEY
Inspecteur général
du tourisme

Monsieur Alain WAUTERS
Inspecteur général
de la construction

- AOUT 2004 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
1- Rappel de l'objet et du cadre de l'enquête administrative.....	3
2- Présentation succincte de l'activité du centre équestre des Bauges.....	4
I- Les différentes législations et réglementations applicables au centre équestre des Bauges... 5	
1- Au titre des établissements d'activités physiques et sportives.....	5
2- Au titre des établissements susceptibles d'accueillir des mineurs et de les héberger....	5
3- Au titre des établissements recevant du public	6
4- Au titre de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation.....	7
5- Au titre de la réglementation des activités touristiques	8
6- Au titre de la protection des salariés	9
7- Au titre du contrôle des établissements ouverts au public pour l'utilisation d'équidés.	9
8- Au titre de la protection des consommateurs.....	10
9- Au titre des pouvoirs de police générale.....	10
II- Les constats faits par la mission sur l'application des textes pour le centre équestre des Bauges	11
1- Les déclarations et demandes d'autorisation effectuées par le centre équestre des Bauges et dont la mission a pu constater l'existence	11
2- Les contrôles administratifs dont le centre équestre a été l'objet	11
3- Eléments recueillis sur le centre équestre des Bauges et son contexte	12
3-1 Sur la commune d'établissement	12
3-2 Sur le bâtiment du gîte équestre (route de Chez Lovat).....	12
3-3 Sur le fonctionnement du centre	13
4- Les insuffisances constatées par la mission.....	14
III- Les recommandations de la mission interministérielle en matière d'évolution de la réglementation et des pratiques administratives.....	15
1- De façon urgente, rappeler les risques particuliers d'incendies liés à la présence de foin	15
2- Créer d'autres faits générateurs de l'intervention de la commission de sécurité en l'absence de déclaration d'ERP ou de demande de permis de construire.....	15
3- Envisager l'adaptation du régime des locaux d'hébergement relevant actuellement du statut des ERP de 5 ^e catégorie.....	16
4- Engager une réflexion sur la question de l'application de la loi sur la protection des mineurs.....	17
5- Favoriser une culture de polyvalence des services de l'Etat chargés du contrôle	17
ANNEXES.....	19

INTRODUCTION

1- Rappel de l'objet et du cadre de l'enquête administrative

Suite à l'incendie qui a détruit le jeudi 5 août 2004 le centre équestre des Bauges provoquant la mort de 8 personnes et blessant grièvement une neuvième, à Lescheraines, dans le département de la Savoie, le Premier ministre a demandé au ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, au ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, au ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et au ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, de diligenter une mission d'enquête administrative.

Cette enquête a pour objet, d'une part, de préciser le cadre réglementaire applicable à l'activité du centre équestre et aux immeubles qui l'hébergeaient ainsi que les conditions dans lesquelles la réglementation a été appliquée et, d'autre part, le cas échéant, de faire toutes propositions de modification du cadre juridique existant.

Les ministres cités ci-dessus ont désigné pour cette enquête M. Yvan BLOT, inspecteur général de l'administration, Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, administratrice civile, chargée de mission à l'inspection générale de l'administration, M. le capitaine François BROCHARD, de la direction de la défense et de la sécurité civiles, M. Alain WAUTERS, inspecteur général de la construction du conseil général des ponts-et-chaussées, M. Jacques MOUGEY, inspecteur général du tourisme, M. Christian CAMBO, chargé de mission d'inspection générale à l'inspection générale de la jeunesse et des sports.

Arrivés le dimanche 8 août, les membres de la mission ont procédé le lundi 9 août et le mardi 10 août 2004 à l'audition à Chambéry et à Lescheraines des représentants des services de l'Etat concernés, du maire de la commune concernée, du propriétaire du centre équestre détruit et de représentants du milieu des activités équestres¹ et se sont rendus le mardi 10 août au matin sur les lieux du sinistre, accompagnés du préfet, des services de gendarmerie, de lutte contre l'incendie et de secours médical intervenus la nuit du 4 au 5 août.

Les personnes auditionnées ont été interrogées sur leur connaissance de la situation administrative du centre équestre, leur interprétation de la réglementation applicable et leurs propositions quant à des modifications de réglementation ou de pratique administrative. Dans le strict cadre de l'enquête administrative, la mission n'a pas cherché à révéler d'éventuelles responsabilités individuelles et n'a pas visé à trouver la ou les causes du sinistre et de son enchaînement dramatique, éléments dont la détermination relèvent de l'autorité judiciaire. Les développements ci-après résultent des propos recueillis à l'occasion des auditions, des pièces

¹ Voir en annexe la liste des personnes rencontrées et des services centraux consultés.

qui ont pu être examinées et des recherches juridiques menées par les membres de la mission avec l'appui des services des administrations déconcentrées et des administrations centrales.

2- Présentation succincte de l'activité du centre équestre des Bauges

Le centre équestre aurait commencé ses activités en 1973, année d'une première déclaration au titre de loueur d'équidés. Selon les déclarations du propriétaire, les activités s'exerçaient alors uniquement près de la base de loisirs, sur le site d'une ancienne carrière mise à disposition par la commune (dit « le ranch » ou « le plan d'eau »). Par la suite, en 1985, l'actuel propriétaire du centre équestre a acquis une ferme traditionnelle localisée de l'autre côté du village (route de Chez Lovat), et qui constitue le bâtiment sinistré².

A partir de 1992, le centre est déclaré comme établissement d'activités physiques et sportives. De 1996 à 1999, l'exploitation du centre est confiée à une gérante. A partir du 1^{er} avril 1999, l'exploitation du centre est reprise par l'épouse du propriétaire.

Le centre équestre est inscrit au registre des sociétés. Il propose des cours d'équitation, des stages à la semaine avec possibilité d'hébergement et de restauration, des randonnées et l'accueil de randonneurs équestres. Il dispose d'un manège, d'un parcours d'entraînement au TREC, de 10 boxes et de 6 stalles. Il s'agit d'un centre équestre de petite taille, où en mai 2002, pouvaient être recensés 21 chevaux.

Dans la nuit du mercredi 4 au jeudi 5 août, la partie du centre équestre, située route de Chez Lovat, était ravagée par un incendie provoquant le décès de six mineurs et d'un jeune adulte, venus pour suivre un stage équestre, ainsi que d'une employée du centre. Une stagiaire majeure, rescapée, a été grièvement blessée.

² Voir en annexe photographies et plan des lieux.

I- Les différentes législations et réglementations applicables au centre équestre des Bauges

Compte tenu de la diversité et des modifications, tant de ses activités que de ses bâtiments, le centre équestre des Bauges relève d'au moins une dizaine de législations et réglementations différentes, brièvement rappelées ci-dessous.

1- Au titre des établissements d'activités physiques et sportives

Les articles L 463-3 à L 463-6 du code de l'éducation, anciens articles 47, 47-1, 48 et 48-1 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée, relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, précisent les conditions d'exploitation des établissements où sont pratiquées des activités physiques et sportives. Le décret d'application n° 93-1101 du 3 septembre 1993 fait obligation à l'exploitant de déclarer son établissement au préfet préalablement à l'ouverture. Celle-ci est subordonnée au respect des garanties d'hygiène et de sécurité, à la souscription d'un contrat d'assurances en responsabilité civile et à l'absence de risques particuliers présentés par l'activité.

Le cas échéant, l'exploitant doit faire appel à du personnel qualifié pour enseigner, animer ou encadrer les activités. Il doit en faire la déclaration à la direction départementale de la jeunesse et des sports.

Le centre équestre des Bauges entre dans le cadre de cette réglementation. L'exploitant s'est acquitté de ses obligations.

2- Au titre des établissements susceptibles d'accueillir des mineurs et de les héberger

La protection des mineurs accueillis à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs est confiée au représentant de l'Etat dans le département. Le décret n° 2002-883 du 3 mai 2002 pris en application des articles L.227-3 et suivants du code de l'action sociale et des familles définit les centres de vacances, comme étant les accueils collectifs avec hébergement de plus de 12 mineurs pendant une durée de plus de cinq nuits consécutives. Il soumet leurs organisateurs à l'obligation de déclaration.

En deçà de ce seuil, le décret n'assujettit les responsables à aucune démarche spécifique, comme dans le cas du centre équestre des Bauges.

Avant le 1^{er} mai 2003, date d'application des nouvelles dispositions, la protection des mineurs à l'occasion des vacances, des congés et des loisirs était réglementée par le décret 60-94 du 29 janvier 1960. Un arrêté du 19 mai 1975 définissait les centres de vacances comme des établissements permanents ou temporaires où sont collectivement hébergés hors du domicile familial pendant les vacances, congés ou loisirs, des mineurs de plus de quatre ans. Les textes distinguaient alors, la déclaration à fournir lors de la première ouverture de l'établissement, des déclarations à produire avant chaque séjour. Dans le premier cas, il s'agissait pour l'administration de vérifier les conditions notamment matérielles, d'hygiène et

de sécurité ; dans le deuxième cas étaient essentiellement contrôlées les conditions d'encadrement des mineurs, propres à chaque séjour.

Le centre équestre des Bauges propose l'hébergement, notamment de mineurs, comme activité annexée à la pratique de l'équitation. Avant 2003, année de mise en œuvre de la nouvelle réglementation, le responsable aurait dû faire une déclaration de première ouverture auprès de la direction départementale de la jeunesse et des sports. En revanche, il était exonéré des déclarations pour les séjours, dans la mesure où, à la connaissance de la mission, ceux-ci n'atteignaient pas le seuil réglementaire des plus de douze mineurs accueillis pour une durée de plus de cinq nuits.

3- Au titre des établissements recevant du public

Le caractère d'établissement recevant du public et l'application au centre équestre des Bauges de la réglementation fixée par les articles R123-3 et suivant du code de la construction et de l'habitation ne font pas de doute. Il en résulte l'obligation pour l'exploitant de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde, propres à assurer la sécurité des personnes, suivant des prescriptions réglementaires variant selon la nature de l'activité de l'établissement, les locaux et l'effectif accueilli, le tout définissant des catégories et types d'établissement.

Le centre équestre des Bauges relevait de la 5^e catégorie, concernant les plus petits établissements et se situait, tant pour son activité d'établissement sportif (type X), que pour sa structure d'hébergement (type R) en deçà des seuils pour lesquels il est requis un passage de la commission de sécurité qui émet un avis avant arrêté municipal ou préfectoral d'autorisation d'ouverture. Toutefois, s'agissant d'un petit établissement de ce type, le maire peut demander le passage de la commission de sécurité. Suivant une circulaire ministérielle du 22 juin 1995, le passage de la commission de sécurité est recommandé pour tous les locaux d'hébergement dits « locaux à sommeil ». Dans le département de la Savoie, les maires et les exploitants des établissements de la 5^e catégorie avec des locaux à sommeil sont encouragés par le SDIS à solliciter une visite avant leur ouverture et les maires peuvent demander à nouveau le passage de la commission de sécurité tous les cinq ans³. Le centre équestre des Bauges n'a reçu la visite d'aucune commission de sécurité et n'était pas enregistré comme établissement recevant du public et disposant de locaux d'hébergement dans la base de données tenue au SDIS au titre du secrétariat des commissions de sécurité⁴.

En tout état de cause, même pour un petit établissement, s'imposent des prescriptions techniques relatives à la stabilité au feu de la structure de l'établissement, des planchers, aux installations électriques et de chauffage, aux issues de secours, aux dispositifs d'alarme et de

³ A titre de référence, on dénombrait en 2002, 2537 ERP de 5^e catégorie en Savoie, dont 193 avaient été visités et, parmi eux, 46 faisaient l'objet d'un avis défavorable de la commission de sécurité, principalement des petits hôtels. Source : rapport IDSC.

⁴ Les visites des commissions de sécurité ont pour but notamment :

- de vérifier si les règlements applicables sont observés et si tous les appareils de secours contre l'incendie ainsi que les appareils d'éclairage de sécurité fonctionnent normalement ;
- de s'assurer que les vérifications imposées par la réglementation ont été effectuées ;
- de suggérer des améliorations ou modifications dans le cadre de la réglementation ;
- d'étudier dans chaque cas d'espèce les mesures d'adaptation, qu'il y a lieu d'apporter éventuellement aux établissements existants (R 123-48, code de la construction et de l'habitation).

détection incendie. Le centre équestre des Bauges disposait de locaux servant de gîte équestre et de structure d'hébergement, notamment d'enfants, pouvant accueillir 12 personnes. En application de son article PE 2, ces locaux relèvent de l'arrêté du 22 juin 1990 modifié, texte applicable au bâtiment en cause en dépit de son ancienneté et de la date des premiers travaux de réaménagement, dans la mesure où ont été opérés des travaux sur les installations électriques et de chauffage postérieurement à l'entrée en vigueur de ces dispositions. Parmi les règles applicables, on peut noter que :

- les locaux présentant des risques particuliers d'incendie associés à un potentiel calorifique important doivent être isolés des locaux accessibles au public par des murs et planchers coupe-feu de degré 1 heure (PE 9) ;

- l'établissement doit être doté d'un dispositif d'alarme et d'avertissement, d'un service de surveillance et de moyens de secours contre l'incendie (article R 123-11 du CCH) ;

- l'établissement ne comprenant pas uniquement un simple rez-de-chaussée, il doit y être installé un système de sécurité incendie de catégorie A (PE 32) dont les détecteurs doivent être sensibles aux fumées et aux gaz de combustion.

4- Au titre de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation

Le centre équestre étant un établissement recevant du public, il relève à ce titre de deux codes : le code de l'urbanisme (CU) et le code de la construction et de l'habitation (CCH).

La commune de LESCHERAINES est dotée d'un plan d'occupation des sols depuis le 10 juin 1988 révisé en 1995 pour intégrer des modifications, en particulier créer une zone Naa face au centre équestre, de l'autre côté de la RD 912. Depuis le 1er janvier 1989, le maire de cette commune est donc compétent en matière d'urbanisme et délivre les permis de construire au nom de la commune. Les services de la direction départementale de l'équipement sont mis à disposition de la commune⁵.

Les articles L 123-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation mentionnent en particulier le lien entre le permis de construire et les dispositions relatives à la sécurité incendie des établissements recevant du public (ERP), ainsi que les obligations générales de l'exploitant et les pouvoirs de police du maire en la matière.

Le dépôt d'une demande de permis de construire donne lieu à consultation de la commission de sécurité en application de l'article R421-53 du code de l'urbanisme et de l'article R123-22 du code de la construction et de l'habitation. C'est d'ailleurs sur ce fondement que le service prévention de la direction départementale des services d'incendie et de secours du département de la Savoie a émis un avis lorsqu'il a été saisi en 1988 à l'occasion de l'instruction de la demande de permis de construire pour 12 boxes à chevaux.

L'article L 421-1 alinéa 2 du code de l'urbanisme dispose que : « Sous réserve des dispositions des articles L422-1 à L422-5⁶, le permis est exigé pour les travaux exécutés sur

⁵ Convention passée entre la commune de Lescheraines et la DDE en date du 5 mars 1996.

⁶ Les articles L422-1 à L422-5 visent les constructions entrant dans le champ du permis de construire mais exemptées de permis en raison de leur faible importance (ex. les travaux ayant pour effet de créer sur un terrain supportant déjà une construction « une surface de plancher hors œuvre brute inférieure à 20m² ») [et si les travaux ne changent pas la destination].

les constructions existantes, lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume ou de créer des niveaux supplémentaires.».

Les travaux entraînant un changement de destination des locaux nécessitent toujours un permis de construire.

L'article L 421-3 du code de l'urbanisme précise que : « pour (...) les établissements recevant du public, le permis de construire ne peut être délivré que si les constructions ou les travaux projetés sont conformes aux règles de sécurité propres à ce type d'établissement, que les locaux concernés soient ou non à usage d'habitation. ». En conséquence, les autorisations d'urbanisme concernant les travaux portant sur la création ou l'aménagement d'établissements recevant du public ne peuvent être délivrées que si les constructions ou les travaux sont conformes aux règles de sécurité incendie.

Même si les travaux n'avaient pas relevé du permis de construire, leur exécution était soumise à « autorisation du maire donnée après avis de la commission de sécurité compétente ». Il en est de même pour toute création, tout aménagement ou toute modification des établissements (article R 123-23 du CCH).

Cependant, comme l'a précisé la jurisprudence du Conseil d'Etat⁷, il n'y a pas d'obligation de consultation de la commission de sécurité pour les établissements de 5^e catégorie. Toutefois, lorsqu'il y a une demande d'autorisation d'urbanisme, la pratique des services, dans ce département, consiste à consulter la commission de sécurité.

Les documents photographiques⁸ attestent l'existence d'un escalier extérieur et d'un balcon, or ceux-ci ont été ajoutés à la construction initiale sans demande de permis de construire. De même, aucune déclaration n'a été faite concernant le changement de destination des locaux, le centre hébergeant du public dès 1985. Or, la déclaration de l'un de ces aménagements aurait été l'occasion, pour l'autorité compétente, de vérifier la conformité de l'ensemble de la construction⁹.

Les autorisations d'urbanisme sont donc un fait générateur de la consultation de la commission de sécurité qui n'est pas intervenue dans le cas d'espèce.

5- Au titre de la réglementation des activités touristiques

Aucune réglementation spécifique au ministère chargé du tourisme ne concerne un gîte équestre tel que celui de Lescheraines.

Il faut cependant signaler qu'en application de l'article 1 du décret n° 98-149 du 3 mars 1998 le préfet a la possibilité de saisir la commission départementale d'action

⁷ Voir CE 11 mars 1988 Ministère de l'urbanisme c/cst Lamouroux et CE n° 108304 du 17 juin 1996.

⁸ Voir en annexe.

⁹ Voir en ce sens, l'interprétation des textes faite par la jurisprudence CE Thalamy 9-07-1986, publiée au recueil Lebon, par laquelle le Conseil d'Etat a estimé qu'il appartient au propriétaire d'un immeuble de présenter une demande portant sur l'ensemble des éléments de construction qui ont eu ou qui auront pour effet de transformer le bâtiment tel qu'il avait été initialement autorisé par le permis primitif. Le Conseil d'Etat a estimé que le maire ne pouvait légalement accorder un permis portant uniquement sur un élément de construction nouveau prenant appui sur une partie du bâtiment construite sans autorisation. Une régularisation doit donc porter sur l'ensemble du bâtiment.

touristique (CDAT), pour avis, sur toutes les affaires touristiques intéressant l'Etat et les collectivités territoriales, ce qui peut concerner le secteur équestre.

Par ailleurs, les hébergements labellisés Gîtes de France comprennent une sous-rubrique « Les Gîtes et Cheval ». Tous les hébergements Gîtes de France obéissent à une charte de qualité ; ils font l'objet d'un agrément et d'un classement en fonction de grilles techniques nationales et sont contrôlés régulièrement par les relais qui les ont agréés. La labellisation est opérée par la fédération des gîtes de France en dehors d'une réglementation du ministère chargé du tourisme, étant précisé que le centre équestre de Lescheraines n'était pas labellisé gîte de France¹⁰.

6- Au titre de la protection des salariés

Le centre équestre des Bauges employait des salariés de façon saisonnière, soit par contrat d'apprentissage, soit par contrat de droit commun. A la date du sinistre, le centre employait une accompagnatrice équestre et une aide ménagère et rémunérait les prestations de service d'un accompagnateur équestre. L'employeur était donc, de ce fait, soumis au code du travail et notamment aux dispositions du livre 2, titre 3, relatives à l'hygiène et à la sécurité, applicables à l'ensemble des lieux de travail. Par ailleurs, la réglementation porte également sur le logement des employés si celui-ci est partie intégrante du contrat de travail.

7- Au titre du contrôle des établissements ouverts au public pour l'utilisation d'équidés

L'article R 214-19 du Code rural prévoit que le contrôle des établissements ouverts au public pour l'utilisation d'équidés est placé sous l'autorité du préfet (ex article 1 du décret n° 79-264 du 30 mars 1979).

Une commission départementale de contrôle des établissements ouverts au public pour l'utilisation des équidés est créée par l'article 6 du décret n° 79-264 du 30 mars 1979. Celle-ci comprend la participation de services de l'Etat (directeur de la jeunesse et des sports, délégation régionale au tourisme, directeur des services vétérinaires), ainsi que celle de représentants des instances fédérales de l'équitation et des associations compétentes en matière de protection du cheval.

Cette réglementation spécifique aux centres équestres¹¹ traite notamment de la conception et de l'implantation des locaux, écuries et manèges. Elle concerne également la sécurité, l'hygiène et les normes techniques des centres équestres, principalement sous des aspects "bâtiment et construction".

Les formalités nécessaires ont été accomplies à cet égard par le centre équestre des Bauges.

¹⁰ Le centre équestre n'avait par ailleurs reçu aucune subvention du Conseil général de la Savoie à ce titre.

¹¹ A titre de référence, le département de la Savoie comprend 73 centres équestres, selon le recensement effectué par la direction des services vétérinaires.

8- Au titre de la protection des consommateurs

En application du code de la consommation, l'exploitant a une obligation générale de sécurité, même en l'absence de normes spécifiques. Le centre équestre était en outre soumis aux règles relatives à l'information du consommateur sur les prix et la qualité des prestations offertes. Par ailleurs, l'activité de restauration du centre était soumise aux dispositions en matière d'hygiène des denrées alimentaires, fixées notamment par un arrêté du 9 mai 1995.

9- Au titre des pouvoirs de police générale

En application de l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales, le maire est investi d'un pouvoir de police générale dans sa commune aux fins d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Cette police comprend notamment : « 5° le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies (...) ». C'est notamment à ce titre que le maire peut toujours solliciter la visite d'une commission de sécurité, comme il a été dit plus haut, et qu'il dispose, en tout état de cause, d'un pouvoir de mise en demeure qui lui est propre, dès lors qu'il a connaissance d'une situation potentiellement susceptible de porter atteinte à la sécurité des personnes.

* *
*

Il faut noter que les réglementations, présentées ci-dessus, sont nombreuses et complexes et relèvent de différents ministères, ce qui n'est pas pour faciliter la tâche des parties concernées.

II- Les constats faits par la mission sur l'application des textes pour le centre équestre des Bauges

1- Les déclarations et demandes d'autorisation effectuées par le centre équestre des Bauges et dont la mission a pu constater l'existence

Au regard des textes applicables précédemment décrits, le centre équestre avait engagé des démarches administratives, dont peuvent attester les pièces dont la mission a pu obtenir copie :

- demande de carte professionnelle de loueur d'équidés (1^{ère} demande en date du 7 novembre 1973) ;
- déclaration d'établissement d'activités physiques et sportives du 15 février 1999 ;
- déclarations des éducateurs et de leurs diplômes pour l'enseignement ou l'accompagnement équestre : saisons 2000, 2001, 2004 ;
- trois demandes de permis de construire en 1985 pour la réalisation d'une fosse d'assainissement et d'une salle d'eau, en 1986 pour la construction d'un hangar agricole (le manège), en 1988 pour la construction de boxes à chevaux¹² ; ces deux derniers permis ne concernant pas le bâtiment sinistré.

Aucun dossier de demande de certificat d'urbanisme ou de déclaration de travaux n'a été instruit¹³ ; aucun autre document relatif au changement de destination, à la déclaration de création de surface hors œuvre nette (SHON), ou à des travaux entraînant une modification de l'aspect extérieur n'a été trouvé concernant le centre équestre.

2- Les contrôles administratifs dont le centre équestre a été l'objet

Parallèlement aux démarches administratives précitées, le centre a été l'objet de nombreuses visites et contrôles de la part des services de l'Etat au titre des diverses réglementations dont ils étaient chargés :

- contrôle fiscal comportant une visite sur place en 1993 ;
- contrôle conjoint de la direction départementale de la jeunesse et des sports (service des activités sportives) et de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes le 6 août 1999 : ce contrôle aboutissait à

¹² La consultation des registres et des archives ainsi que les investigations effectuées concernant les documents d'urbanisme et les actes de construire font apparaître les éléments suivants :

* en 1985, le PC n°146 85 H 1005 relatif à la réalisation d'une fosse d'assainissement et d'une salle d'eau d'une surface de 2,20 m² environ pour le bâtiment déclaré en maison d'habitation principale (capacité de la fosse estimée : environ 30 équivalent personnes) ;

* en 1986, le PC n°146 86 H 1002 relatif à un hangar agricole (le manège) ;

* en 1988, le PC n°146 88 H 1013 relatif à 12 boxes à chevaux en extension du hangar agricole (PC n°73 146 86 H 1002) pour lequel un avis des services d'incendie avait été requis.

¹³ En 1985 une demande de renseignement d'urbanisme a été formulée pour la vente du bâtiment agricole existant ; depuis cette date, aucun acte concernant le droit des sols relatif au centre équestre n'a été transmis au contrôle de légalité et aucun contentieux pénal n'a été relevé.

demander l'affichage des garanties de techniques et de sécurité particulières aux établissements sportifs, le rangement urgent de l'armoire à pharmacie et de la trousse de médicaments et signalait l'absence d'extincteurs, le mauvais état des bombes d'équitation et les conditions de sécurité insatisfaisantes du système de clôture et du sol de la carrière ; par la suite les remises en ordre demandées ont été effectuées ;

- Inspection des services vétérinaires les 5 août 1992, 7 septembre 1995, 18 février 1999, 26 avril 2002 ; les contrôles menés à partir de 1995 ont noté un bon état des équidés présents, une seule mention concernant les locaux de sellerie relevait leur encombrement ;
- Inspection du travail et des politiques sociales agricoles les 7 avril 1999, 10 janvier 2000, 27 mars 2000, 12 juillet 2000, 22 août 2002 et 4 août 2004 (en 1999 et en 2002, les visites n'ont pas eu de suite, le centre n'employant plus de salariés) : la vérification et la mise en conformité des installations électriques est demandée en mars 2000, à la suite de quoi le bureau Véritas effectue un rapport de vérification le 15 décembre 2000 (portant sur la salle d'accueil et le bâtiment du manège et prescrivant quelques actions à entreprendre).

Ces visites sont d'autant plus notables qu'elles sont assez nombreuses s'agissant d'un petit établissement. Elles manifestent une attention particulière portée à la protection des salariés et au bon traitement des équidés. Elles n'ont cependant pas permis d'identifier l'hébergement de personnes et particulièrement de mineurs dans un dortoir mitoyen d'un stockage de foin et, de ce fait, n'ont jamais suscité l'alerte ni du maire, ni des services en charge de la prévention des incendies.

3- Eléments recueillis sur le centre équestre des Bauges et son contexte

Pour mieux comprendre quelle était la situation du centre équestre à la veille de l'incendie, les membres de la mission ont cherché à cerner son mode de fonctionnement et le contexte d'exercice de son activité.

3-1 Sur la commune d'établissement

La commune de Lescheraines (550 habitants) est membre d'une communauté de communes, présidée par son maire. La commune accueille plusieurs milliers de touristes chaque année, elle est dotée d'une base de loisirs, d'un centre de vacances, d'un hôtel et d'une maison médicale. Au total, 12 établissements recevant du public de toutes les catégories y sont recensés par le SDIS, sans que le centre équestre ne figure sur la liste.

3-2 Sur le bâtiment du gîte équestre (route de Chez Lovat)

Le bâtiment en cause est une ferme traditionnelle des Bauges¹⁴ partagée en trois secteurs mitoyens, unis sous un même toit :

- l'habitation traditionnelle et actuelle des exploitants, sur deux niveaux, construite en pierre ;

¹⁴ Voir en annexe.

- une structure en bois abritant au niveau du sol divers outillages et au premier niveau un stockage de bottes de foin, suivant l'usage traditionnel ;
- un bâtiment mixte, en pierre au niveau du sol où se situait l'ancienne étable transformée en sellerie, puis en bois sur deux niveaux traditionnellement utilisés pour l'usage agricole et transformés pour les besoins du gîte équestre, le premier niveau étant occupé par la salle du club et comportant la cuisine, le second niveau, sous la charpente où l'on pouvait se tenir debout, abritant un dortoir et une chambre dotée d'une fenêtre, ce niveau étant desservi par un escalier intérieur et un escalier extérieur.

De cet ensemble, n'a subsisté à l'incendie que les parties construites en pierres, servant d'abri traditionnel aux hommes et aux animaux. Le risque particulier généré par la présence du stockage de foin nécessitait l'adoption de mesures de sécurité particulières consistant soit en l'éloignement de la zone d'hébergement, soit en l'adoption de matériaux spécifiques. Le bâtiment comportait des mesures de protection incendie¹⁵, mais selon les éléments recueillis par la mission, insuffisantes compte tenu du risque.

3-3 Sur le fonctionnement du centre

Les prestations offertes par le centre équestre des Bauges comportaient sans équivoque l'hébergement de randonneurs et de stagiaires et ce, au moins depuis 1990, date du premier document recueilli par la mission et recensant les étapes possibles offertes aux randonneurs équestres dans le département de la Savoie¹⁶. Dans un document d'information de 1999, édité par le centre équestre lui-même, sont mentionnés des stages pour enfants et adultes avec repas et hébergement « au gîte du centre ». Au catalogue 2004 des gîtes et hébergements équestres¹⁷, le centre des Bauges affiche une capacité d'hébergement cavalier de 12 personnes en dortoir et de 2 personnes en chambre pour un tarif de 10 € par nuit. L'hébergement n'était donc pas une activité dissimulée du centre, même s'il n'était sans doute pas sa vocation première et qu'il a pu résulter d'une demande répétée des randonneurs et des stagiaires.

Par ailleurs, ce centre jouissait d'une bonne réputation locale et sa gestion a paru marquée par une rigueur accrue dans la période récente. Le propriétaire du centre est en outre exploitant agricole et maire depuis 1999 de la petite commune voisine de Le Noyer (70 habitants). Les exploitants du centre sont des animateurs reconnus de la promotion des activités équestres et notamment de certaines disciplines comme la randonnée et le ski-joëring. Les pratiques du centre, pour ce dont la mission a eu connaissance, ont paru représentatives de celles d'un centre équestre en milieu rural.

¹⁵ Au moins un extincteur a été retrouvé sur les lieux après l'incendie et selon le propriétaire des lieux, les parois du lieu de stockage du foin avaient été doublées par ses soins de laine de roche et d'un matériau de type NOVOPAN, offrant une qualité de résistance au feu, des blocs d'éclairage de sécurité signalaient les issues de secours.

¹⁶ Carte des gîtes signataires de la charte Equi Sabaudia, 1990, avec mention d'une capacité d'hébergement de 20 personnes et carte « A cheval en Savoie 2003-2004 ».

¹⁷ Catalogue « Cheval Nature » édité par le comité national de tourisme équestre, édition 2004, « spécial gîtes et hébergements ».

4- Les insuffisances constatées par la mission

Sans se prononcer sur les éventuelles responsabilités en découlant, il revenait à la mission de répondre à la question de savoir s'il y a eu des insuffisances administratives susceptibles d'avoir eu une influence sur les conséquences humaines de l'incendie.

Au regard des obligations déclaratives du centre, les manquements qui ont pu être relevés par la mission concernent :

- l'absence de déclaration de première ouverture pour un établissement recevant des mineurs, celle-ci étant obligatoire avant l'entrée en vigueur au 1^{er} mai 2003 du décret du 3 mai 2002 ;
- l'absence de demandes d'autorisations d'urbanisme et de déclaration, dans la mesure où une partie des locaux a changé de destination et a fait l'objet de travaux extérieurs (escalier extérieur, balcon).

Rien ne permet de dire que l'incendie était évitable, mais la présentation des lieux¹⁸ autorise à considérer que l'application stricte des règles de sécurité aurait probablement pu limiter les conséquences humaines.

En l'absence de demande de permis de construire ou de déclaration sur le changement de destination du bâtiment, obligatoires pour le propriétaire, la commission de sécurité compétente n'a jamais été consultée et aucun préventionniste n'a pu délivrer les recommandations adaptées, tandis qu'aucun homme de l'art n'était par ailleurs sollicité pour conduire et valider les travaux effectués, à l'exception du bureau Véritas concernant une partie seulement de l'installation électrique.

Les services de l'Etat ont fait de nombreuses visites sur place, dans le strict accomplissement de leur mission. Aucun des services n'a failli dans ses responsabilités, mais l'ensemble du système n'a pas décelé le point le plus faillible, à savoir la proximité d'un hébergement et d'un stockage de produits sensibles au feu. En l'absence d'un fait juridique déclencheur, d'une analyse par un préventionniste et/ou d'une visite de la commission de sécurité, qui auraient pu également être sollicitées par le maire ou par la déclaration spontanée de l'exploitant signalant son statut d'établissement recevant et hébergeant du public, le risque incendie tenant à la configuration des lieux¹⁹ n'a pas été identifié.

¹⁸ Voir en annexe photos du lieu extraites du site internet du centre équestre des Bauges et esquisse provisoire réalisée après l'incendie par les services du SDIS, en l'absence d'autres plans disponibles.

¹⁹ Or, il semble que les incendies liés à la présence de foin et de paille, notamment dans les centres équestres, soient fréquents et inhérents à l'activité. A titre d'illustration, le centre équestre de Chambéry a connu un violent incendie en 1995 par malveillance ; d'autres incendies liés à la présence du fourrage dans les centres équestres ont été cités par les personnes auditionnées.

III- Les recommandations de la mission interministérielle en matière d'évolution de la réglementation et des pratiques administratives

A partir de l'analyse du cas de l'incendie du centre équestre de Lescheraines et conformément à son objet, la mission a recherché si des évolutions de la réglementation ou des pratiques administratives pouvaient s'avérer souhaitables. Il en résulte les cinq propositions exposées ci-après.

Plus globalement, la mission attire l'attention sur la difficulté mais aussi la nécessité de concilier des exigences de sécurité avec l'accueil du public et notamment de la jeunesse, à des fins de loisirs, de culture ou de sport, favorisant en cela la vie en milieu rural. C'est la raison pour laquelle les propositions de la mission ont évité un renforcement trop contraignant des dispositifs législatifs et réglementaires, déjà très complexes, mais visent plutôt à en améliorer l'efficacité.

1- De façon urgente, rappeler les risques particuliers d'incendies liés à la présence de foin

La mission n'a pu, dans les délais qui lui étaient impartis, faire procéder au recensement des incendies dans des centres équestres survenus depuis 10 ans. La présence de foin ou de paille dans ces établissements qui accueillent du public les expose à un risque particulier qu'il conviendrait de rappeler aux responsables de centres équestres en leur demandant d'éloigner leur stockage de toute zone d'hébergement ou d'habitation, comme le bon sens le suggère.

Il est proposé d'engager une action de sensibilisation par tous moyens de relais administratif et associatifs afin de rappeler aux exploitants leur responsabilité première en matière d'accueil des personnes et les risques liés au stockage de fourrage. Au terme le plus proche possible, ce stockage devrait s'effectuer à distance de tout local d'hébergement, sauf autres dispositions, à condition qu'elles soient conformes aux règles de sécurité incendie.

2- Créer d'autres faits générateurs de l'intervention de la commission de sécurité en l'absence de déclaration d'ERP ou de demande de permis de construire

La présence d'hébergement dans des établissements de 5^e catégorie devrait pouvoir être mieux connue de l'administration, compte tenu des risques qui s'y attachent et ce d'autant plus que les exploitants comme le public conçoivent mal que la satisfaction de leurs obligations au regard d'une réglementation particulière ne les garantit aucunement à l'égard de leurs autres obligations, y compris lorsqu'elles sont aussi fondamentales que la sécurité. Le cas examiné révèle le caractère incomplet de la réglementation actuelle qui ne se fonde que sur les demandes d'autorisation d'urbanisme ou la sollicitation du maire pour déclencher un examen par la commission de sécurité.

Il est proposé de compléter les formulaires de déclaration d'activités physique et sportive par une question relative à la présence ou non d'hébergement associé et d'organiser la transmission du formulaire le cas échéant au secrétariat des commissions de sécurité pour enregistrement, analyse et éventuellement visite. Cette mesure en ce qui concerne le domaine

des activités sportives pourrait être étendue à d'autres domaines d'activités soumises à déclaration.

3- Envisager l'adaptation du régime des locaux d'hébergement relevant actuellement du statut des ERP de 5^e catégorie

Le régime des locaux d'hébergement, dans des établissements de 5^e catégorie n'apparaît pas satisfaisant. Non soumis à autorisation, ni à déclaration, ces lieux font néanmoins l'objet d'une attention marquée des services de prévention compte tenu des risques connus qu'ils comportent.

La mission recommande, en rejoignant une réflexion déjà engagée au niveau de l'administration centrale, d'envisager une adaptation du cadre réglementaire pour rendre clairement obligatoire en ces cas l'examen par une commission de sécurité.

Deux solutions sont envisageables :

- soit, opérer un reclassement en 4^e catégorie de tous les hébergements ;
- soit, et c'est ce vers quoi va la préférence de la mission, procéder à deux modifications du code de la construction et de l'habitation, aux articles R 123-14 et R 123-45 pris par décret en conseil d'Etat, consistant à rendre obligatoire la demande d'autorisation d'ouverture d'un local d'hébergement quel qu'en soit l'effectif et la consultation par une commission de sécurité.

La mise en œuvre de cette dernière hypothèse reviendrait à modifier les articles du code de la construction et de l'habitation comme suit :

- Art. R 123-14 : *"les établissements dans lesquels l'effectif du public n'atteint pas le chiffre fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'établissement sont assujettis à des dispositions particulières déterminées dans le règlement de sécurité."* (sans changement)

Le maire, après consultation de la commission de sécurité compétente, peut faire procéder à des visites de contrôle dans les conditions fixées aux articles R 123-45 et R 123-48 à R 123-50 afin de vérifier si les règles de sécurité sont respectées. (sans changement)

Toutefois, dans le cas des seuls locaux d'hébergement et quel que soit l'effectif du public concerné, le maire doit faire procéder obligatoirement à une des visites visées au précédent paragraphe (ajout). »

Art. R 123-45 : dernier paragraphe ajouté : *« Sauf dans le cas prévu à l'article R 123 -14 à l'exception des locaux d'hébergement, l'exploitant demande au maire l'autorisation d'ouverture. »*

Par ailleurs, la proposition ci-dessus ne doit pas exclure une adaptation du système des commissions de sécurité et du mode d'intervention des préventionnistes, lequel pourrait être assoupli dans certains cas afin d'en rendre l'action plus efficace.

4- Engager une réflexion sur la question de l'application de la loi sur la protection des mineurs

Le code de l'action sociale et des familles confie au préfet la protection des mineurs accueillis à l'occasion des vacances, des congés et des loisirs. Le décret²⁰ pris en application de ces dispositions ne traite que partiellement du public concerné. Ce texte définit notamment le centre de vacances comme un accueil collectif de mineurs avec hébergement, dès lors que leur nombre est au moins égal à douze et que la durée de leur hébergement est supérieure à cinq nuits. Les organisateurs sont soumis à une obligation de déclaration préalable. Les centres ne répondant pas à cette définition ne peuvent en conséquence, être considérés comme des centres de vacances au sens de la loi.

La mission remarque, dans ces conditions, que la protection des mineurs confiée à l'autorité publique ne peut plus être exercée de la même manière sur l'ensemble des enfants et adolescents entrant dans le champ de la loi, notamment lorsqu'il s'agit des conditions d'hygiène et de sécurité des locaux d'hébergement.

La mission admet que la question est complexe en raison de la diversification des formes de vacances proposées aux jeunes et reconnaît qu'il convient de ne pas alourdir à l'excès les obligations pesant sur les petites structures, mais considère dans le même temps que la sécurité des mineurs doit être préservée en priorité.

La mission recommande qu'une réflexion soit engagée pour définir des règles de déclaration et de contrôle des locaux d'hébergement de mineurs dans le but de répondre à un objectif de sécurité générale.

5- Favoriser une culture de polyvalence des services de l'Etat chargés du contrôle

La mission a fait le constat que les procédures existantes et les contrôles administratifs opérés, pourtant nombreux et rigoureux, n'ont pas permis de détecter un risque vital. La coordination des services existe comme en témoigne, dans le cas du centre équestre, la visite conjointe DDJS-DDCCRF du 6 août 1999 ou les transmissions entre services DDJS-DSV-DDASS. Elle s'avère cependant insuffisante pour surmonter un cloisonnement administratif né du renforcement des compétences spécialisées. La réduction des effectifs de l'Etat d'une part et la multiplication des activités complexes, par exemple dans le domaine du sport, des loisirs et du tourisme, d'autre part, rendent en partie inadaptée cette organisation compartimentée.

La mission préconise de lancer une réflexion sur une approche renouvelée de la fonction de contrôle par les services de l'Etat, qui n'exclut pas, par ailleurs, le rôle joué par les collectivités locales.

²⁰ Décret n° 2002-883 du 3 mai 2002.

La portée d'une telle évolution requiert une réflexion approfondie afin de ne pas créer d'ambiguïtés sur le partage des responsabilités entre les responsables d'établissement et l'Etat. Elle paraît cependant utile à une meilleure compréhension de l'action de l'Etat par l'utilisateur et par le citoyen qui ne peut que s'étonner de l'éclatement de l'intervention de l'Etat dans ses fonctions régaliennes de contrôle.



Yvan BLOT
Inspecteur général de l'administration



Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Administratrice civile
Chargée de mission à l'IGA



Alain WAUTERS
Inspecteur général de la construction



Jacques MOUGEY
Inspecteur général du tourisme



Christian CAMBO
Chargé de mission d'inspection générale
Inspection générale de la jeunesse et des sports



Capitaine BROCHARD
Direction de la défense
et de la sécurité civiles

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : Lettre du Premier ministre
- ANNEXE 2 : Lettres de mission des différents ministres
- ANNEXE 3 : Liste des personnes rencontrées et des services centraux consultés
- ANNEXE 4 : Récapitulatif des textes cités
- ANNEXE 5 : Photographies des lieux (Source : site internet du centre équestre des Bauges)
- ANNEXE 6 : Esquisse de plan des lieux réalisée a posteriori par le SDIS, et sous toutes réserves, compte tenu des éléments connus.

ANNEXE 1

LETTRE DU PREMIER MINISTRE



Le Premier Ministre

Paris, le 5 août 2004

N° 1464/04/SG

Le Premier ministre

à

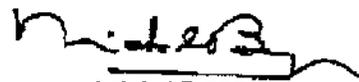
Monsieur le Ministre de l'intérieur, de la
sécurité intérieure et des libertés locales,
Monsieur le Ministre de l'emploi, du travail et
de la cohésion sociale,
Monsieur le Ministre de l'équipement, des
transports, de l'aménagement du territoire, du
tourisme et de la mer,
et Monsieur le Ministre de la jeunesse, des
sports et de la vie associative.

Un incendie a détruit le jeudi 5 août un centre équestre situé sur le territoire de la commune de Leschamines, dans le département de la Savoie. Ce sinistre a eu de très graves conséquences.

Il appartiendra à l'autorité judiciaire de déterminer les causes exactes du sinistre. Sans préjudice de ces investigations, je vous demande d'ouvrir immédiatement une enquête administrative conjointe de vos services, afin de préciser le cadre réglementaire applicable à l'activité du centre équestre et aux immeubles qui l'hébergeaient, ainsi que les conditions dans lesquelles la réglementation a été appliquée. S'il apparaît que celle-ci présente des lacunes ou doit être renforcée, il vous incombera de me faire toutes propositions en ce sens.

Je souhaite disposer des résultats de cette enquête dans les meilleurs délais.

Pour le Premier ministre et par délégation,
Le Directeur du cabinet


Michel BOYON

ANNEXE 2

LETTRES DE MISSION DES DIFFERENTS MINISTRES



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

LE DIRECTEUR ADJOINT
DU CABINET DU MINISTRE

Paris, le 6 Août 2004

Le Ministre de l'Intérieur,
de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales

à

Monsieur le Premier Ministre

- à l'attention de M. Michel BOYON,
Directeur du Cabinet -

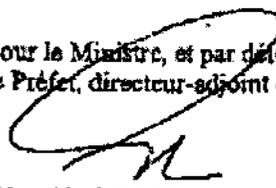
Objet : Enquête administrative relative à l'incendie de Lescheraines.

Pour faire suite à votre courrier du 5 août dernier, par lequel vous me demandez d'engager une enquête administrative sur l'incendie du centre équestre de Lescheraines, j'ai l'honneur de vous rendre compte que cette mission est confiée, en ce qui concerne le Ministère de l'Intérieur, à M. Yvan BLOT, inspecteur général de l'administration, à Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, chargée de mission à l'inspection générale de l'administration et au capitaine François BROCHARD, de l'inspection de la défense et de la sécurité civiles.

Sous réserve de l'accord des autres Ministères appelés à participer à cette enquête administrative, l'inspection générale de l'administration est disponible pour coordonner l'ensemble de cette mission.

En ce qui concerne les trois missionnaires du Ministère de l'Intérieur, toutes dispositions sont prises pour qu'ils rejoignent le département de la Savoie dimanche soir, de façon d'être à pied d'œuvre lundi 9 août 2004 au matin.

Pour le Ministre, et par délégation,
le Préfet, directeur-adjoint du cabinet


Gérard MOISSELIN

Ministère de l'Emploi, du Travail

et de la Cohésion Sociale

Le Directeur du Cabinet

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le - 6 AOUT 2004

127, rue de Grenelle 75700 Paris 07 SP

Téléphone : 01 42 38 38 33

Téléfax : 01 42 38 20 47

Monsieur le directeur,

Pour faire suite à votre courrier du 3 août dernier, je vous informe que le secrétaire d'Etat au logement a désigné, pour participer à l'enquête administrative sur l'incendie du centre équestre de Lescheraines, M. Alain WAUTERS, inspecteur général de la construction, en poste à la mission d'inspection générale territoriale Auvergne-Rhône-Alpes (MIGT 10) au sein de l'inspection générale des services de l'équipement.

Je vous confirme par ailleurs notre accord relatif à la proposition du cabinet du ministre de l'intérieur de confier à l'inspection générale de l'administration la coordination de cette mission d'enquête.

Je vous prie de croire, Monsieur le directeur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

po/ Augustin de ROMANET

Claire Legras

Monsieur Michel BOYON
Directeur du cabinet du Premier Ministre
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75007 Paris



*Ministère de l'Équipement, des Transports,
de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer*

Cabinet du Ministre

Paris, le 06 août 2006



réf. :
vue réf. :

Le Conseiller technique

À

Monsieur Philippe KLAYMAN
Conseiller technique
Cabinet du Premier Ministre

En réponse au courrier du Premier Ministre du 5 août dernier, je vous informe que le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, a désigné pour participer à l'enquête administrative sur le sinistre du centre équestre de Lescheraines,

- Monsieur Alain WAUTERS, inspecteur général de la construction, au titre de l'urbanisme. Monsieur WAUTERS devrait également être désigné au titre de la construction par le cabinet de Monsieur DAUBRESSE. Il sera sur place lundi matin et pourra être joint par le Directeur départemental de l'Équipement, Monsieur Jacques MONTAGNARD (04 79 71 73 71 ou 06 08 73 95 88).
- Monsieur Jacques MOUGEY, au titre du tourisme. Il sera également sur place lundi matin et pourra être joint au 06 08 56 54 82

Comme l'a suggéré le cabinet du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer fait part de son accord pour que la coordination d'ensemble de cette mission soit confiée à l'inspection générale de l'administration.

Le Conseiller technique

Nicolas SAMSOEN

*Hôtel de Rogocheux
246, Boulevard Saint-Jacques 75700 Paris SP07*



MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS
ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Paris, le 6 août 2004

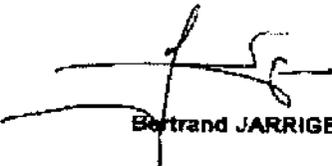
Le directeur adjoint du Cabinet
Bj/bb

Monsieur le Directeur,

En réponse à votre courrier du 5 août dernier, je vous informe que le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative a désigné pour participer à l'enquête administrative conjointe sur le sinistre du centre équestre de Lescheraines, M. Christian CAMBO, chargé de mission d'inspection générale (téléphones professionnels : 01 40 45 91 73 (Paris) 02 41 50 33 95 (province) - portable : 06 77 13 42 97, mail : christian.cambo@jeunesse-sports.gouv.fr).

Comme l'a suggéré le directeur adjoint du cabinet du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative fait part de son accord pour que la coordination d'ensemble de cette mission soit confiée à l'inspection générale de l'administration.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Directeur, les assurances de ma haute considération.



Bertrand JARRIGE

Monsieur Michel BOYON
Directeur de Cabinet
Premier Ministre
57, rue de Varenne
75007 PARIS

95, avenue de France - 75650 Paris CEDEX 13 - Tél. : 01 40 45 90 00
<http://www.jeunesse-sports.gouv.fr>



note à l'attention de
Monsieur le Chef de l'Inspection Générale du Tourisme par
intérim Monsieur Jacques MOUGIÉY

ministère
de l'Équipement
des Transports
de l'Aménagement
du territoire
du Tourisme
et de la Mer



Le Tour du monde
en 80 jours
du Tour du monde
en 80 jours

Paris, le vendredi 6 juillet 2004

A la suite de l'enquête administrative demandée par le Premier Ministre concernant le sinistre du centre équestre de Lescheraines, Monsieur Léon BERTRAND, ministre délégué au Tourisme vous désigne personnellement pour participer à cette enquête.

Vous devez être dès lundi matin sur les lieux. La coordination de l'ensemble de cette mission est confiée à l'inspection générale de l'administration.


Emmanuel FUSILLER

3, place Foch
75007 Paris
adresse postale :
92055 La Défense
code :
téléphone :
01 44 09 80 00

ANNEXE 3

**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
ET DES SERVICES CENTRAUX CONSULTES**

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES ET DES SERVICES CENTRAUX CONSULTES

- M. Christian SAPEDE, préfet de la Savoie
- M. Guy FABRETTI, directeur départemental de la jeunesse et des sports
- M. Bernard LIAUTEY, directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
- M. le lieutenant-colonel Alain LHUILLIER, directeur adjoint du service départemental d'incendie et de secours
- M. le capitaine Alain PRALET, responsable du groupement de prévention
- M. le lieutenant Michel TRAVERS, centre de secours de Le Châtelard
- M. le capitaine Cédric MICHEL, commandant la compagnie de Chambéry
- M. le lieutenant-colonel Antoine GIL, adjoint du commandant du groupement de gendarmerie de Haute-Savoie
- M. le chef LOMINE, commandant en second de la brigade de Le Châtelard
- M. le Docteur André BECHET, directeur du SAMU de Savoie
- M. le Docteur Omar EL AOUSI, assistant au SAMU
- M. Marc CHAUVIN, directeur adjoint du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles
- M. Jean-Luc CASTELI, contrôleur du travail agricole
- M. Jaques MONTAGARD, directeur départemental de l'équipement
- Mme Laurence DENIS, adjointe de la directrice des services vétérinaires
- M. Francis SUPERNANT, directeur de l'administration territoriale et de l'environnement
- Mme Cylvy NEPLE, chargée des commissions de sécurité à la direction départementale de la protection civile
- M. Jean-Louis FIORESE, directeur des services fiscaux

- Mme Anne GAGNEUR, maire de Lescheraines
- M. Albert DARVEY, conseiller général du canton de Le Châtelard, premier adjoint au maire de la commune de Lescheraines

- M. Michel HINNIGER, propriétaire du centre équestre des Bauges et maire du Noyer

- M. Roland COMINAZZI, ancien président d'Equisabodia
- Mme Anne GWENN-GUILEMIN, présidente du comité départemental de la fédération française d'équitation
- M. Jean-Pierre BLACHE, président du comité régional de la Ligue de tourisme équestre

Services centraux consultés

- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
- Direction des sports
- Direction de la défense et de la sécurité civiles
- Direction du tourisme

ANNEXE 4

RECAPITULATIF DES TEXTES CITES

RECAPITULATIF DES TEXTES CITES

Nota : pour l'application dans le temps de ces textes, on se réfèrera au rapport.

Au titre des établissements d'activités physiques et sportives

- code de l'éducation, et notamment articles L463-3 et suivants (issus notamment de l'ancien article 47-1 de la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives)
- décret n°93-1101 du 3 septembre 1993 concernant la déclaration des établissements dans lesquels sont pratiquées des activités physiques et sportives et la sécurité de ces activités
- arrêté du 13 janvier 1994 relatif à la déclaration d'ouverture prévue aux articles 1 et 2 du décret n°93-1101 du 3 septembre 1993
- instruction n° 94-049 JS du 7 mars 1994 du ministre de l'économie et du ministre de la jeunesse et des sports

Au titre des établissements susceptibles d'accueillir des mineurs et de les héberger

- code de l'action sociale et des familles et notamment articles L227-3 et suivants, issus de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel
- décret n°2002-883 du 3 mai 2002 relatif à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs
- instruction n°03-020 JS du 23 janvier 2003 du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche
- décret n°60-94 du 29 janvier 1960 concernant la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs
- arrêté du 19 mai 1975 relatif au contrôle des établissements et centres de placement hébergeant des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs

Au titre des établissements recevant du public

- 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
- Arrêté du 22 juin 1990 portant approbation de dispositions complétant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public
- Circulaire relative à l'arrêté du 22 juin 1990 approuvant les dispositions relatives aux établissements de 5^e catégorie
- Décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
- Circulaire NOR INT 95 00199C du 22 juin 1995 du ministre de l'intérieur relative aux commissions consultatives de sécurité et d'accessibilité

Au titre de la construction et de l'habitation

- code de la construction et de l'habitation et notamment les articles L123-1 et suivants et R123-1 et suivants

Au titre de l'urbanisme

- code de l'urbanisme et notamment articles L421-1 et suivants

Au titre de la réglementation des activités touristiques

- décret n°98-149 du 3 mars 1998 relatif à la commission départementale de l'action touristique

Au titre de la protection des salariés

- code du travail et notamment les dispositions du livre 2, titre 3, relatives à l'hygiène et à la sécurité

Au titre du contrôle des établissements ouverts au public pour l'utilisation d'équidés

- article R214-19 du code rural issu du décret du 30 mars 1979
- décret n° 79-264 du 30 mars 1979 pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant le contrôle des établissements ouverts au public pour l'utilisation d'équidés
- arrêté interministériel du 30 mars 1979 relatif aux conditions à respecter pour les établissements ouverts au public pour l'utilisation des équidés

Au titre de la protection des consommateurs

- code de la consommation
- arrêté du 3 décembre 1987 relatif à l'information du consommateur sur les prix
- arrêté interministériel du 9 mai 1995 réglementant l'hygiène des aliments remis directement aux consommateurs

Au titre des pouvoirs de police générale

- code général des collectivités territoriales et notamment l'article L2212-2

ANNEXE 5

PHOTOGRAPHIES DES LIEUX
(SOURCE : SITE INTERNET DU CENTRE EQUESTRE DES
BAUGES)



ANNEXE 6

**Esquisse de plan des lieux réalisée a posteriori
par le SDIS, et sous toutes réserves,
compte tenu des éléments connus**

