

N° 733
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juin 2022

PROPOSITION DE LOI

*visant à adapter la **défense extérieure** contre l'**incendie** à la **réalité** des
territoires ruraux,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Hervé MAUREY, Franck MONTAUGÉ et Mme Françoise GATEL,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La défense extérieure contre l'incendie (DECI) vise à garantir l'alimentation en eau des moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. Cette politique publique a longtemps été encadrée seulement par voie réglementaire, *via* quatre circulaires successivement parues en 1944, 1951, 1957 et 1967. Sa réforme est intervenue, il y a dix ans, par voie législative avec la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit.

Privilégiant une approche décentralisée, cette réforme a placé les maires au cœur du dispositif. Les communes sont en effet chargées du service public de DECI et compétentes à ce titre pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des SDIS. Le cadre légal permet aux communes de mutualiser cette compétence au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale. Les maires des communes membres peuvent également transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité, exception faite des syndicats des eaux.

Attendue par les élus locaux, cette réforme devait apporter une réponse mieux territorialisée et plus adaptée aux enjeux des communes. À des mesures à caractère national destinées à s'appliquer indifféremment sur l'ensemble du territoire, elle substituait un cadre territorial dans lequel les départements et les communes avaient vocation à s'inscrire en faisant valoir leurs spécificités locales. En ce sens, elle correspondait aux souhaits des maires désireux de protéger leur population contre le risque incendie, mais aussi demandeurs d'éléments de souplesse pour le faire dans de meilleures conditions réglementaires, techniques et budgétaires.

Cette réforme n'a pas répondu aux attentes des élus. De nombreuses critiques et un fort mécontentement de la part des maires ont en effet accompagné l'entrée en vigueur de celle-ci.

Conscient de cette situation, le Président du Sénat a saisi la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation d'une mission

d'information, dont les conclusions ont été rendues le 8 juillet 2021 par les Sénateurs Hervé MAUREY et Franck MONTAUGÉ, auteurs de la présente proposition de loi, dans le rapport n° 760 (2020-2021), « *Défense extérieure contre l'incendie : assurer la protection des personnes sans nuire aux territoires* »¹.

Intervenant dix ans après la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, ce premier bilan a mis en évidence l'absence d'évaluation de la réforme.

À l'initiative des auteurs de la présente proposition de loi, l'article 32 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification prévoit que le Gouvernement doit procéder à l'évaluation des règles départementales en matière de défense extérieure contre l'incendie, rapport qui devait être remis le 1^{er} juillet 2022.

Les travaux des rapporteurs ont d'ores et déjà permis d'établir le caractère très inégal de la qualité de la concertation menée conformément au décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie auprès des élus en amont de l'édiction des règlements départementaux. Dans un certain nombre de départements, celle-ci a été très insatisfaisante, voire inexistante.

L'élaboration de ces règlements n'a, par ailleurs, pas donné lieu dans la plupart des cas à la réalisation d'études d'impact permettant de mesurer les conséquences, notamment financières, pour les collectivités concernées et d'évaluer les solutions alternatives à des règles trop strictes.

Cette situation a conduit à l'édiction de règles complexes et rigides (spécialement la règle dite, selon les cas, des « 200 mètres » ou des « 400 mètres »), qui mettent en difficulté les communes, notamment les plus petites caractérisées par des moyens financiers et d'expertise très limités.

Les conséquences financières de la plupart des règlements de défense extérieure contre l'incendie sont particulièrement pénalisantes. Ce sont parfois des investissements de plusieurs centaines de milliers d'euros qui sont nécessaires à des communes de petite taille pour se mettre en conformité, contraignant les maires à devoir renoncer à des investissements importants sur lesquels ils s'étaient pourtant engagés lors des élections municipales.

¹ Rapport disponible à cette adresse : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-760-notice.html>

A titre d'exemple, la commune des Bottereaux, située dans le département de l'Eure, compte 380 habitants et dispose d'un budget d'investissement de 210 000 euros, évalue les dépenses nécessaires à 3,6 millions d'euros.

En outre, l'absence de couverture en DECI amène fréquemment les maires des communes concernées à devoir refuser la délivrance de permis de construire ou autres autorisations d'urbanisme.

Le développement de ces territoires et leur attractivité se retrouvent ainsi fortement pénalisés par l'application rigide de ces règles, alors que, dans le même temps, la ruralité connaît un regain d'intérêt de la part de nos concitoyens.

Ce chaînage défaillant en matière de DECI aboutit à un constat alarmant : on estime que dans notre pays quelque 7 millions de nos concitoyens ne sont pas couverts aujourd'hui de manière satisfaisante au regard des normes en vigueur. Cette situation d'insécurité, aussi bien matérielle pour les habitants que juridique pour les maires, n'est bien évidemment pas acceptable.

Malgré la mobilisation des élus pour assouplir ces règles dans un certain nombre de départements, ceux-ci n'ont pas obtenu du Préfet, seul à pouvoir le décider, leur révision.

Lors du débat organisé au Sénat le 5 janvier 2022 sur le sujet, le Gouvernement a indiqué avoir mandaté la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises pour la réalisation d'un audit dont la publication est attendue mais sur le fond cet échange n'a pas permis d'obtenir des engagements précis du Gouvernement pour prendre en compte les constats et les propositions du rapport sénatorial. Il a en revanche mis en exergue la déconnexion du Gouvernement quant à la réalité de la situation sur le sujet.

Comme l'a souligné Madame Françoise GATEL, Présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation en conclusion de ce débat, au représentant du Gouvernement : *« vous ne prenez pas la mesure de ce dont nous parlons »*.

« Ce que nous demandons, avec les rapporteurs, c'est qu'une injonction soit adressée à tous les préfets de France. Voici ce qu'il faut leur dire : il est nécessaire de procéder à l'évaluation des dispositions mises en œuvre, à la révision de ces schémas et, dans tous les départements de France, au recensement exhaustif des points d'eau ».

La présente proposition de loi, reprenant les propositions de caractère législatif formulées dans le rapport précité, vise donc à répondre aux difficultés d'application des règles en matière de défense extérieure contre l'incendie rencontrées sur certains territoires.

L'article 1^{er} prévoit une révision des règlements départementaux de défense extérieure contre l'incendie (RDDECI) dans les 6 mois suivants la promulgation de la présente proposition de loi et après chaque révision du Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

Cet article précise que la DECI intègre une logique de proportionnalité entre les règles visant à couvrir le risque incendie et leurs conséquences pour les communes en termes de budget, d'urbanisme et de développement, et inscrit dans le processus d'élaboration des règles de DECI les principes de concertation avec les élus locaux et d'étude d'impact permettant d'apprécier cette proportionnalité.

L'article 2 prévoit que le SDACR qui fixe les orientations en matière de moyens humains et techniques des SDIS, et dont découle leur plan d'équipement, tienne compte de la réalité de la couverture en DECI existante et des moyens financiers des collectivités exerçant cette compétence, pour ne plus que la DECI soit la variable d'ajustement des choix en matière d'équipement des sapeurs-pompiers, comme c'est le cas actuellement.

L'article 3 prévoit que le plan d'équipement des SDIS est modifié, le cas échéant, à l'issue de l'élaboration, ou de la révision, du RDDECI.

L'article 4 autorise les maires à transférer leur pouvoir de police spéciale dans le domaine de la DECI à un syndicat intercommunal compétent en matière d'eau.

Proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux

Article 1^{er}

- ① Après l'article L. 2225-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2225-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2225-2-1.* – Les communes exercent cette mission dans le cadre de règles définies par un règlement départemental.
- ③ « Il est procédé à la révision de celui-ci dans les six mois qui suivent la promulgation de la loi n° du visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux et après chaque révision du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, sur la base d'un bilan établi en concertation avec les maires ou les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'ils sont compétents.
- ④ « Ce règlement est établi en concertation avec les communes et les établissements publics de coopération intercommunale compétents.
- ⑤ « Son impact en termes de budget, d'urbanisme et de développement sur les communes est pris en compte lors de son élaboration. Il est procédé à cette fin à une évaluation préalable de ses conséquences financières, urbanistiques et économiques sur les territoires et les collectivités territoriales en charge de ce service public.
- ⑥ « Les modalités d'application du présent article sont définies par le décret prévu à l'article L. 2225-4. »

Article 2

Le premier alinéa de l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les orientations qu'il fixe, notamment en matière de moyens humains et techniques des services d'incendie et de secours, tiennent compte des équipements existants de défense extérieure contre l'incendie mentionnés aux articles L. 2225-1 et L. 2225-2 sur un territoire et des moyens des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de défense extérieure contre l'incendie. »

Article 3

Le second alinéa de l'article L. 1424-12 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce plan est modifié, le cas échéant, après l'élaboration ou la révision du règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie prévu à l'article L. 2225-2-1. »

Article 4

- ① Après le deuxième alinéa du B du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation à l'article L. 2213-32, lorsqu'un groupement de collectivités est compétent en matière d'eau, les maires des communes membres de celui-ci ou membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre membre du groupement de collectivités peuvent transférer au président de ce groupement des attributions lui permettant de réglementer l'activité de défense extérieure contre l'incendie. »