

## LE MAIRE ET LA LUTTE CONTRE L'INCENDIE

À jour – novembre 2017

La lutte contre l'incendie s'inscrit dans le cadre des pouvoirs de police administrative du maire (article L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales) qui dispose en son sixième alinéa (5°) que la police municipale comprend « *le soin de prévenir par des précautions convenables les accidents et les fléaux calamiteux tels que les incendies* ».

### I. LE POUVOIR DE POLICE DU MAIRE

Le maire doit, en tant qu'autorité de police générale, s'assurer de l'existence et de la suffisance des moyens de lutte contre l'incendie en application de l'article L. 2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

#### A/ UN POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE TRADITIONNEL

Cette obligation recouvre en particulier celle de veiller à la disponibilité de points d'eau tels que réservoirs et bornes à incendie, les poteaux et les bouches d'incendie sont des appareils de sécurité devant être installés conformément aux normes en vigueur, périodiquement contrôlés et entretenus.

Conformément à l'article L. 2216-2 du CGCT, l'exercice de ce pouvoir de police du maire engage la responsabilité de la commune devant la juridiction administrative, ainsi que le confirme une jurisprudence assez abondante.

Cette dernière a eu de nombreuses occasions de préciser cette responsabilité du maire, en raison :

- D'un retard dans la livraison d'eau sur les bornes d'incendie (CE, 15 octobre 1964, Ville de Pointe-à-Pitre c/consorts Boulogne et sieur François),
- De l'inadaptation du réseau de distribution d'eau au matériel de lutte contre l'incendie (CE, 15 juillet 1960, Ville de Millau),
- D'une alimentation insuffisante des bornes d'incendie (CE, 2 décembre 1960, Strohmaier et Cie Le Phénix),
- De l'insuffisance de la pression et du débit d'eau aux bouches d'incendie (CE., 22 juin 1983, commune de Raches),
- De l'impossibilité de raccorder l'autopompe en service aux bouches d'incendie (CE, 22 décembre 1971, commune de Chavaniac-Lafayette),
- Du défaut de fonctionnement de la bouche d'incendie la plus proche (CE, 23 mai 1980, Cie d'assurance Zurich).

En outre, les conditions d'engagement de la responsabilité de la commune ont eu tendance à s'élargir ces dernières années : ainsi, alors que la jurisprudence du Conseil d'État recherchait auparavant la responsabilité de la commune pour faute lourde en cas d'insuffisance du débit de l'eau alimentant les bornes à incendie, depuis 1998 (CE, 29 avril 1998 commune de Hannapes), le Conseil d'Etat retient désormais la responsabilité de la commune pour faute simple en cas de défaillance du service de lutte contre l'incendie.

Et le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que la commune demeure seule responsable du dommage si ni elle-même ni les victimes du dommage n'ont présenté de conclusions tendant à ce que le SDIS la garantisse des condamnations prononcées contre elle (CE, 28 avril 1988 commune de Hannapes).

## **B/ UNE OBLIGATION COMMUNALE AUJOURD'HUI ACCRUE**

L'article 77 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (dite loi Warsmann) et codifié à l'article L. 2213-32 du CGCT a créé une nouvelle police spéciale du maire en matière de défense extérieure contre l'incendie. Le maire doit – à ce titre – s'assurer de l'existence, de la suffisance et de la disponibilité des ressources en eau contre l'incendie au regard des risques à défendre.

Les articles L. 2225-1, L. 2225-2 et L. 2225-3 du Code Général des Collectivités Territoriales définissent la portée de cette obligation :

- Les communes doivent en permanence assurer l'alimentation en eau des moyens de lutte contre les incendies,
- Les communes sont chargées du service public de défense extérieure contre l'incendie et sont compétentes à ce titre pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des SDIS.

La défense extérieure contre l'incendie (DECI) est donc érigée en service public à la charge de la commune. Ce service public n'est pas à confondre avec celui de l'eau potable. Les investissements nécessaires pour alimenter en eau les poteaux et bouches d'incendie ne sont pas payés par les abonnés du service de l'eau mais par le budget communal (intercommunal en cas de transfert) de la DFCI.

Le décret n°2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie paru le 1<sup>er</sup> mars 2015 (soit près de 4 ans après la loi...) a « mis en musique » ces mesures.

Il définit les points d'eau incendie – PEI- (« *ouvrages publics ou privés utilisables en permanence par les services d'incendie* », bouches, poteaux, points d'eau naturels ou artificiels), pose le principe d'un référentiel national fixant les grands principes tels que les caractéristiques techniques des points d'eau incendie, leur signalisation, les règles en matière de contrôle, etc. Mais le décret confirme surtout que ce référentiel sera décliné au niveau local, puisque chaque préfecture a la tâche de fixer « *les règles, dispositifs et procédures* » concernant chaque département. Un « *règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie* » sera élaboré (dans les cinq ans à venir) par le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) en concertation avec les maires.

Il s'agit d'adapter les règles aux aléas locaux et de fixer une « fourchette » de ressource en eau devant être disponible, en fonction des risques. Il reviendra aux maires ou aux présidents d'EPCI à fiscalité propre, si la compétence leur a

été transférée, d'identifier ces risques, de prendre en compte et de fixer « *la quantité, la qualité et l'implantation des points d'eau* » en fonction des sujétions de terrain.

**Aujourd'hui, ce référentiel existe dans les Landes ; il a été établi par arrêté préfectoral du 16 mars 2017.**

Le partage des responsabilités est très clair :

- Le SDIS assure l'extinction des incendies
- Le Maire assure la fourniture en eau nécessaire aux secours.

Le référentiel départemental définit très concrètement les volumes d'eau nécessaires pour traiter un incendie selon la nature des bâtiments, la distance entre les bâtiments et les PEI et les grilles de couverture

A charge pour le maire, au niveau communal, de définir les volumes ou les débits des PEI nécessaires (en fonction de la distance séparant ceux-ci des risques et aussi des distances des PEI entre eux), d'assurer la création des points d'eau incendie manquants, leur signalisation et leur gestion ultérieure.

Le SDIS assure une visite de réception systématique pour chaque PEI et délivre une attestation de réception. Ces PEI doivent ensuite être contrôlés tous les 3 ans par l'autorité compétente en matière de DECI.

Pour schématiser, les responsabilités et obligations des différents intervenants se résument comme suit :

#### **Répartition à l'échelle communale**

**Service public DECI** : compétence de la collectivité territoriale attribuée à la commune (article L. 2225-2 du CGCT) et transférable à l'EPCI (transfert volontaire dans le cadre des procédures de droit commun).

**Police spéciale DECI** : attribuée au Maire (article 2213-32 du CGCT) avec transfert facultatif au président de l'EPCI FP (article L. 5211-9-2 du CGCT). Ce pouvoir consiste à fixer par arrêté la DECI communale, décider la mise en place d'un schéma communal de DECI et faire procéder aux contrôles techniques.

#### **Répartition des différentes interventions**

##### **Commune/Maire :**

Implantation des points d'eau (densité suffisante et conformité des PEI publics ou privés)

Assurance d'un débit minimum (débit et pression)

Entretien des points d'eau

Communication sans délai au SDIS des créations, suppressions, déplacements ou modifications des points d'eau

##### **Service gestionnaire de l'eau:**

Obligation d'assurer une continuité de l'alimentation en eau

##### **SDIS :**

Reconnaissance opérationnelle périodique

Prise en compte des indisponibilités

## **C/ LA NECESSITE D'ELABORER UN SCHEMA COMMUNAL DE DECI**

### **1 - D'un minimum imposé par les textes...**

L'article L. 2321-2 alinéa 7 du CGCT stipule que la DECI est une dépense obligatoire pour la commune qui comprend les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours.

Il incombe au maire (ou au président de l'EPCI) d'arrêter la DECI sur son territoire. A ce titre, l'arrêté doit :

- Identifier les risques à prendre en compte,
- Fixer en fonction de ces risques, la quantité, la qualité et l'implantation des points d'eau incendie identifiés pour l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours, ainsi que leurs ressources,

Sont intégrés les besoins en eau :

- Nécessaires à la défense des espaces naturels lorsqu'une commune relève de l'article L. 132-1 du Code Forestier ou lorsqu'une commune est localisée dans les régions ou départements visés à l'article L. 133-1 du même code ;

- Résultant d'un plan de prévention approuvé des risques technologiques prévu à l'article L. 515-15 du Code de l'Environnement ou d'un plan de prévention approuvé des risques naturels prévisibles prévu à l'article L. 562-1 du même code lorsqu'une commune y est soumise ;

- Définis par les réglementations relatives à la lutte contre l'incendie spécifiques à certains sites ou établissements, notamment les établissements recevant du public mentionnés aux articles L. 123-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

- Relatifs à la lutte contre l'incendie des installations classées pour la protection de l'environnement prévues aux articles L. 511-1 et L. 511-2 du code de l'environnement lorsque ces besoins, prescrits à l'exploitant par la réglementation spécifique, sont couverts par des équipements publics.

Ces mesures doivent garantir la cohérence d'ensemble du dispositif de lutte contre l'incendie.

Pour l'élaboration de cet arrêté obligatoire, le SDIS transmet au maire toutes les informations dont il dispose.

### **2 - ... A un schéma plus rationnel et opérationnel.**

Cette obligation peut parfaitement être intégrée dans un schéma communal (ou intercommunal) de DECI. Ce schéma n'est pas obligatoire. Cependant, son élaboration, qui permettra de différencier les zones à risque courant faible des zones à risque ordinaire, important ou particulier aura le mérite de pouvoir être annexé au document d'urbanisme. De par ce renvoi, une politique globale de gestion des autorisations de construire (voir IV) pourra être appliquée de façon claire et sécurisée.

Ce schéma devra donc dresser un état des lieux de la DECI en identifiant les risques à prendre en compte de façon très fine et en intégrant leur évolution prévisible. Il vérifiera l'adéquation entre la DECI existante et les risques à défendre en planifiant, si besoin est, la mise en place des équipements supplémentaires (prioritaires, échéancier, etc.).

Il s'articule de la façon suivante :

- Analyse des risques : la commune (ou l'EPCI) recense les cibles défendues et non défendues (bâtiments industriels, patrimoine historiques, bâtiments agricoles, maisons individuelles, etc.) au moyen de documents de moins de deux ans précisant pour chaque type de bâtiment :
  - Avis du SDIS lorsqu'il existe,
  - Les caractéristiques techniques, surface développée ou isolée,
  - L'activité,
  - La distance séparant les enjeux des PEI,
  - La distance d'isolement par rapport aux tiers ou tout autre risque,
  - L'implantation du bâtiment (en termes d'accessibilité par les pompiers),
  - Le document d'urbanisme,
  - Tout projet à venir,
  - Tout document jugé utile.
- Etat de la DECI existante : avec inventaire des PEI publics, privés ou conventionnés, le repérage des PEI sur une cartographie, le schéma récent des canalisations et du maillage entre les réseaux d'eau potable, les caractéristiques des châteaux d'eau
- Application des grilles de couverture

L'application des grilles définies par le règlement départemental doit permettre de faire des propositions d'amélioration de la DECI en déterminant les besoins en eau en fonction des cibles à défendre.

Ainsi, deux cartographies doivent être réalisées :

La première permettant de visualiser les risques existants, l'implantation des PEI mais aussi les zones où les risques sont peu ou pas défendus ; La seconde représente la couverture des risques existants et le développement projeté du territoire de la commune en incluant des préconisations d'amélioration faites suite à l'analyse.

## **D/ LA RESPONSABILITE DU MAIRE**

En application de l'article L. 2225-1 du CGCT, la DECI a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin.

Il est donc indispensable pour le maire d'établir une adéquation de la DECI avec le risque à couvrir. Toute carence en la matière est susceptible d'engager la responsabilité du maire. C'est ainsi que les juridictions administratives ont reconnu, à de nombreuses reprises la responsabilité du maire pour manque d'eau ou de débit, insuffisance des points d'eau par rapport à l'importance de la commune, indisponibilité des hydrants, absence ou insuffisance de signalisation ou de répertoriation, non-conformité des hydrants, absence de contrôle périodique de fonctionnement des hydrants.

Le maire doit s'assurer de la suffisance des moyens de lutte contre l'incendie.

Cette obligation recouvre en particulier celle de veiller à la disponibilité et au fonctionnement des points d'eau pour l'alimentation des services d'incendie et de secours. Lorsqu'il s'avère que la fourniture d'eau a été insuffisante, la jurisprudence administrative a, dans un premier temps, considéré que la responsabilité de la commune pouvait être engagée pour faute lourde.

La carence du maire dans l'exercice de son pouvoir de police a ainsi engagé la responsabilité de la commune pour faute lourde :

- en raison du défaut de pression à la bouche d'eau résultant d'une insuffisance d'entretien de l'installation (CE, 15 mai 1957, Commune de Tinquieux),
- de l'absence de mesure prise pour assurer une alimentation en eau suffisante de la bouche, alors que la commune avait été informée par la compagnie des eaux d'une baisse de pression importante (CE, 2 décembre 1960, Strohmaier et compagnie Le Phoenix),
- de l'impossibilité de fournir aux pompiers de l'eau sous pression dans les quinze premières minutes suivant leur arrivée, en raison de la vétusté de l'installation (CE, 14 octobre 1964, Ville de Pointe-à-Pitre).

La faute de la victime peut exonérer la commune de sa responsabilité. En fonction des circonstances, cette exonération peut être partielle (CE, 15 mai 1957, précité ; CE, 13 octobre 1976, Commune de Mazières-en-Gâtine) ou totale (CE, 15 avril 1983, Fédération nationale des coopératives de consommation).

La responsabilité de la commune peut également être atténuée lorsqu'en dépit d'un dysfonctionnement de la bouche d'incendie, la propagation de l'incendie et la destruction du bâtiment était inévitable en raison de mode de construction de celui-ci (CE, 13 février 1980, Dumy).

La jurisprudence administrative a par la suite évolué de telle sorte que la responsabilité de la commune peut être engagée pour faute simple en cas de défaillance du service de lutte contre l'incendie, notamment en raison de l'impossibilité de faire fonctionner une motopompe (CE, 29 avril 1998, Commune de Hannapes).

Du point de vue pénal, la responsabilité du maire pourrait être recherchée pour mise en danger délibérée de la vie d'autrui sur le fondement de l'article 121-3 du code pénal, s'il est établi que le maire n'a pas accompli les « diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie ».

Ces jurisprudences déjà un peu anciennes trouveront certainement à être réaffirmées dans les années à venir en cas de dysfonctionnement du service public de défense contre l'incendie, compte tenu des obligations pesant sur les détentrices du pouvoir de police de DECI.

## **II. LES LACUNES DU PRINCIPE EN MATIERE ADS**

Le maire doit donc légitimement se poser la question de savoir s'il peut refuser un permis de construire pour un motif d'insuffisance du système de protection contre l'incendie.

Si le Code de l'Urbanisme ne prévoit pas la possibilité de refuser un permis de construire selon ce motif spécifique de défaut ou d'insuffisance de système de protection incendie, l'article R. 111-2 – qui a été repris dans la nouvelle version du Code de l'Urbanisme – et sa jurisprudence classique restent donc pleinement d'actualité (« le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous

*réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations »).*

La juridiction qui avait considéré que le risque incendie n'est pas compris dans l'article R. 111-2 a commis une erreur de droit (CE 22 avril 2005). Et le juge fait une étude au cas par cas des différentes configurations pour apprécier le risque.

L'insuffisance des voies d'accès pour les véhicules de lutte motivant le refus de permis a été validé sur la base de l'ancien article R. 111-5 du Code de l'Urbanisme. Il faudra toutefois préciser que cet article n'est pas d'ordre public, c'est-à-dire qu'il ne s'applique pas dans les communes couvertes par un document d'urbanisme.

Un refus de construire fondé sur des risques d'incendie alors que les terrains en cause sont situés dans une zone constructible du POS a été annulé (CAA Lyon 5 avril 1994). *« le maire de Ménerbes n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation, dans l'application des dispositions de l'article R.111-2 précité du code de l'urbanisme, en délivrant les permis litigieux sans imposer aux bénéficiaires d'implanter leur construction à moins de 30 mètres de la voie publique, de créer une réserve d'eau autre que celle constituée par la piscine qui doit être construite sur chaque parcelle ou enfin de "défricher" totalement les terrains concernés ».*

De même a été annulé un refus de permis alors que le SDIS avait émis un avis favorable au projet sous réserve que soit réalisées une réserve d'eau de 30 m<sup>2</sup> à moins de 50 mètres du bâtiment (CE 9 juillet 2010 commune de la Roques-sur-Pernes).

A l'inverse, a été jugé légal le refus de permis de construire pour un bâtiment empêchant la desserte d'une autre construction par les services de lutte contre l'incendie (TA Nice 6 octobre 1984 M. Mach).

Dès lors que le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie est adopté et suffisamment précis, le maire est réputé être en capacité d'apprécier si le projet soumis est protégé du risque incendie. Il doit être en mesure de valider ledit permis ou le refuser aux motifs susvisés en application du principe de précaution.

Toutefois, il n'est pas à l'abri d'un éventuel recours de la personne qui se sera vu refuser le permis dans la mesure où il pourra être reproché au maire de n'avoir pas rempli ses obligations en matière de DECI. Une carence dans l'accomplissement de sa mission de service public, donc... mais qui, selon les zones et territoires, pourrait bien trouver à s'appliquer (CAA de Douaix du 23 mars 2000 n° 96DA01871, carence reconnue dans l'exercice du service public de défense en eau).

Une autre solution pourra être trouvée, en cas d'insuffisance de DECI en imposant – en équipement propre au titre de l'article L.332-15 du Code de l'Urbanisme. En effet, le règlement départemental impose des normes particulières en fonction des projets mais n'impose pas nécessairement que la réserve d'eau soit publique.

On peut donc accepter l'idée d'imposer un équipement individuel spécifique – notamment pour les constructions les plus éloignées – répondant aux normes prescrites par le règlement départemental réservé au seul bénéficiaire du demandeur du permis de construire. Dans ce cas de figure, le bénéficiaire pourrait éventuellement se retourner contre la commune qui n'a pas rempli ses obligations en matière de DECI.



En conséquence, il paraît difficile aujourd'hui d'établir une ligne de conduite claire et nette de la position du maire face à une demande de permis de construire un peu décentrée du bourg en l'absence d'un schéma communal annexé au document d'urbanisme. Si le plus élémentaire des bons sens doit conduire le maire à refuser le permis en cas de risque, il paraît toutefois essentiel de moduler cette application et la réservant aux cas de figure les plus isolés (qui sont malheureusement loin d'être rares dans les Landes).

L'établissement d'un schéma communal, déclinaison des prescriptions départementales permettrait de résoudre une partie de la difficulté sans pour autant exonérer le maire de toute responsabilité.

### **III. LE FINANCEMENT DES PEI (POINT EAU INCENDIE)**

Par principe, la DECI est une mission de service public ; il s'agit donc d'une dépense obligatoire pour la collectivité.

L'article L. 2225-3 du CGCT prévoit toutefois que lorsque l'approvisionnement des points d'eau visés aux articles L. 2225-1 et L. 2225-2 fait appel à un réseau de transport ou de distribution d'eau, les investissements afférents demandés à la personne publique ou privée responsable de ce réseau sont pris en charge par le service public de défense extérieure contre l'incendie.

En ce qui concerne la création de nouveaux PEI, le problème est d'autant plus important qu'à l'heure actuelle, le Code de l'Urbanisme ne permet aucunement d'imposer au pétitionnaire de prendre en charge une partie du coût de la défense incendie autrement que dans le cadre strict des participations exigibles définies à l'article L. 332-6 et suivants du code de l'urbanisme (PUP, PREPE) et suivant les règles habituelles de proportionnalité de l'équipement au besoin du projet.

Lorsque le PEI est exigé par application des dispositions réglementaires connexes pour couvrir les besoins propres et exclusifs d'exploitants ou de propriétaires, il est à la charge du pétitionnaire (cf. II). Un équipement privé est dimensionné pour le risque présenté par le bâtiment qui l'a nécessité et son environnement immédiat.

Tel sera le cas pour :

- Les ICPE,
- Les ERP,
- Certains ensembles immobiliers.

Ce sont des PEI privés dont la maintenance et la charge de leur contrôle reste supportée par leur propriétaire.

Il existera donc des PEI publics financés par les tiers : dans le cadre classique de la ZAC ou via l'institution d'un PUP ou d'une PREPE en application de l'article L. 332-6 du Code de l'Urbanisme susvisé.

Le Code Général des Collectivités Territoriales (article R. 2225-1.3) prévoit la possibilité pour un propriétaire privé de mettre à disposition du service public son PEI ; toutefois, la convention actant cet accord est, en l'état actuel de la législation, totalement déconnectée des procédures d'instruction des permis de construire. Et le fait de conditionner l'obtention d'un permis de construire à la mise à disposition d'un PEI pourrait relever, le cas échéant, d'une procédure devant le juge pénal.

Devant l'ampleur des responsabilités encourues, il apparaît donc plus que nécessaire que les différents partenaires (personne publique compétente en matière de DECI, personne publique ou privée en charge du réseau de



fourniture d'eau potable, services de l'Etat chargés de l'équipement et services de l'urbanisme, Département) se concertent dans le cadre posé par l'article L. 2225-5 et 6 du CGCT pour établir les schémas locaux de DECI.

