



N° 1415

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juin 2023.

## PROPOSITION DE LOI

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

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jérôme NURY, Véronique LOUWAGIE, Jean-Pierre VIGIER, Victor HABERT-DASSAULT, Emmanuel MAQUET, Patrick HETZEL, Jean-Luc BOURGEOUX, Nicolas RAY, Nathalie SERRE, Michel HERBILLON, Josiane CORNELOUP, Thibault BAZIN, Pierre VATIN, Yannick NEUDER, Stéphane VIRY, Alexandre VINCENDET, Christelle D'INTORNI, Francis DUBOIS, Nicolas FORISSIER,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend celle déposée par le sénateur de l'Eure, Hervé Maurey, et adoptée le 15 mars 2023 par le Sénat. Elle s'inscrit dans la continuité des propositions déjà formulées par le député Jérôme Nury lors des discussions relatives au projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale en 2021.

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.

La DECI a connu un tournant en 2011 avec la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, complétée par un décret en 2015.

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.

Malheureusement, le changement visant à adapter la défense contre l'incendie à chaque territoire plutôt qu'à l'application d'une règle uniforme sur tout le territoire national s'est révélé être un échec. Cette réforme demandée par de nombreux élus locaux a introduit des contraintes accrues et injustifiées pour les communes dans des règlements départementaux élaborés à la va-vite.

Il s'agit ici d'une contrainte majeure dans nos territoires ruraux. Celle-ci est responsable d'un gel de la constructibilité des communes qui cumulent plusieurs handicaps face à une réglementation rigide : réseaux d'eau vétustes ou à faible débit, habitat diffus, maisons isolées... D'autant plus que les communes concernées n'ont pas les moyens financiers pour apporter les

solutions techniques à ces problèmes, telles que l'extension ou le renforcement des réseaux d'eau, l'installation ou le changement de bornes d'incendie et la mise en place de bâches de stockage d'eau.

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, dans le rapport n° 760 (2020-2021), « *Défense extérieure contre l'incendie : assurer la protection des personnes sans nuire aux territoires* » <sup>(1)</sup>.

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 devait procéder à l'évaluation des règles départementales en matière de défense extérieure contre l'incendie au plus tard le 1<sup>er</sup> 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

---

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

conformité, contraignant les maires à devoir renoncer à des investissements importants sur lesquels ils s'étaient pourtant engagés lors des élections municipales.

À 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, quelques 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.

Le ministre de l'intérieur a 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 le débat organisé au Sénat le 5 janvier 2022 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 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<sup>er</sup>** fusionne le règlement départemental de lutte contre l'incendie (RDDECI) dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) pour une meilleure cohérence entre ces documents. Il prévoit l'organisation d'une concertation élargie pour l'élaboration du volet DECI, avec le recueil par le Préfet de l'avis des conseils municipaux, ainsi qu'une évaluation préalable de l'application du règlement précédent. L'article 1<sup>er</sup> pose en outre un principe de proportionnalité des règles DECI. Celles-ci doivent être adaptées aux spécificités, notamment infra-départementales, du territoire et tendre vers un équilibre entre les moyens déployés par le SDIS et les communes pour ne pas faire supporter à ces dernières une charge financière excessive.

**L'article 2** autorise le maire à transférer ses pouvoirs de police spéciale de la DECI vers les syndicats des eaux ayant déjà la compétence de la DECI.

**L'article 3** institue une commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie. Cette proposition formulée par le rapport du Gouvernement de juin 2022 prévu à l'article 32 de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration a été reprise par le Sénat à l'initiative du Sénateur Hervé MAUREY. Présidée par un maire et majoritairement constituée d'élus municipaux, cette commission a vocation à identifier les difficultés de mise en œuvre des règles DECI et, le cas échéant, à formuler des propositions d'évolution de ces règles.

Quant à **l'article 4**, il vise à prévoir une révision des règlements à l'issue de la promulgation de la présente proposition de loi, si ces règlements n'ont pas fait l'objet d'une révision dans les 5 dernières années, en appliquant les principes de concertation et de proportionnalité prévus à l'article 1<sup>er</sup>.

Les réglementations actuellement inadaptées empêchent les constructions nouvelles, les réhabilitations, mais aussi de modestes extensions. La vitalité et la stabilisation démographique de nombreux territoires ruraux sont donc en jeu. Il est urgent de revenir sur les règlements

départementaux de défense extérieure contre l'incendie en tenant compte des situations territoriales particulières, mais aussi en associant mieux les élus.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Le chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 1424-7 est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ④ – au début, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ⑤ – est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Il comprend un volet relatif à la défense extérieure contre l'incendie, adopté dans les conditions définies au II. » ;
- ⑥ b) Au deuxième alinéa, le mot : « préfet » est remplacé par les mots : « représentant de l'État dans le département » ;
- ⑦ c) Après le quatrième alinéa, il est inséré un II ainsi rédigé :
- ⑧ « II. – Le schéma mentionné au I comprend un volet relatif à la défense extérieure contre l'incendie. Il fixe pour chaque département les règles, les dispositifs et les procédures de défense extérieure contre l'incendie en tenant compte, le cas échéant, d'un référentiel national dont le contenu est défini par décret en Conseil d'État et en les adaptant aux spécificités du territoire et aux différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales situées sur ledit territoire.
- ⑨ « Ce volet est établi sur la base de l'inventaire des risques du schéma mentionné au même I, d'une évaluation du service public de la défense extérieure contre l'incendie et en cohérence avec les autres dispositions dudit schéma. Il concourt à la couverture des risques inventoriés en favorisant un équilibre et une complémentarité entre les moyens déployés par les communes compétentes et, lorsqu'ils sont compétents, les établissements publics de coopération intercommunale en matière de défense extérieure contre l'incendie et par le service d'incendie et de secours.
- ⑩ « Il est élaboré par le service d'incendie et de secours, en concertation avec les maires, notamment les maires des communes rurales, ainsi que l'ensemble des acteurs concourant à la défense extérieure contre l'incendie. À cette fin et au plus tard six mois avant la révision du schéma mentionné

audit I, le service d'incendie et de secours transmet pour avis un projet de révision du volet mentionné au présent II au conseil départemental ainsi qu'aux conseils municipaux des communes compétentes et, lorsqu'ils sont compétents, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale situés sur le territoire du département. À défaut d'avoir été rendus dans un délai de deux mois, ces avis sont réputés rendus.

- ⑪ « Ce volet est arrêté par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil d'administration du service d'incendie et de secours, en tenant compte des avis mentionnés au troisième alinéa du présent II.
- ⑫ « Il est révisé en même temps que le schéma mentionné au I. Par dérogation, il peut être modifié, à l'initiative du représentant de l'État dans le département et à tout moment, dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent II sans qu'il soit nécessaire de réviser l'ensemble du schéma. » ;
- ⑬ *d)* Au début du cinquième alinéa, est ajoutée la mention : « III. – » ;
- ⑭ *e)* Le dernier alinéa est complété par les mots : « du I » ;
- ⑮ *f)* Il est ajouté un IV ainsi rédigé :
- ⑯ « IV. – Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. » ;
- ⑰ 2° L'article L. 1424-70 est ainsi modifié :
- ⑱ *a)* Le premier alinéa est ainsi modifié :  
– au début, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ⑳ – est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Il comprend un volet relatif à la défense extérieure contre l'incendie, adopté dans les conditions définies au II. » ;
- ㉑ *b)* Il est ajouté un II ainsi rédigé :
- ㉒ « II. – Le schéma mentionné au I comprend un volet relatif à la défense extérieure contre l'incendie. Il fixe les règles, les dispositifs et les procédures de défense extérieure contre l'incendie en tenant compte, le cas échéant, du référentiel mentionné au II de l'article L. 1424-7, et en les adaptant aux spécificités du territoire et aux différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales situées sur ledit territoire.



- ②③ « Ce volet est établi sur la base de l'inventaire des risques du schéma mentionné au premier alinéa du I du présent article, d'une évaluation du service public de la défense extérieure contre l'incendie et en cohérence avec les autres dispositions dudit schéma. Il concourt à la couverture des risques inventoriés en favorisant un équilibre et une complémentarité entre les moyens déployés par les communes compétentes et, lorsqu'ils sont compétents, les établissements publics de coopération intercommunale en matière de défense extérieure contre l'incendie et par le service départemental-métropolitain d'incendie et de secours.
- ②④ « Il est élaboré par le service départemental-métropolitain d'incendie et de secours, en concertation avec les maires, notamment les maires des communes rurales, ainsi que l'ensemble des acteurs concourant à la défense extérieure contre l'incendie. À cette fin et au plus tard six mois avant la révision du schéma mentionné au même I, le service départemental-métropolitain d'incendie et de secours transmet pour avis un projet de révision du volet mentionné au présent II au conseil départemental du Rhône, au conseil de la métropole de Lyon ainsi qu'aux conseils municipaux des communes compétentes et, lorsqu'ils sont compétents, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale situés sur le territoire du département du Rhône. À défaut d'avoir été rendus dans un délai de deux mois, ces avis sont réputés rendus.
- ②⑤ « Ce volet est arrêté par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil d'administration du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours, en tenant compte des avis mentionnés au troisième alinéa du présent II.
- ②⑥ « Il est révisé en même temps que le schéma mentionné au I. Par dérogation, il peut être modifié, à l'initiative du représentant de l'État dans le département et à tout moment, dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent II sans qu'il soit nécessaire de réviser l'ensemble du schéma. » ;
- ②⑦ 3° L'article L. 1424-91 est ainsi modifié :
- ②⑧ a) Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ②⑨ – au début, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ③① – est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Il comprend un volet relatif à la défense extérieure contre l'incendie, adopté dans les conditions définies au II. » ;

- ① b) Il est ajouté un II ainsi rédigé :
- ② « II. – Le schéma mentionné au I comprend un volet relatif à la défense extérieure contre l'incendie. Il fixe les règles, les dispositifs et les procédures de défense extérieure contre l'incendie en tenant compte, le cas échéant, du référentiel mentionné au II de l'article L. 1424-7, et en les adaptant aux spécificités du territoire.
- ③ « Ce volet est établi sur la base de l'inventaire des risques du schéma mentionné au premier alinéa du I du présent article, d'une évaluation du service public de la défense extérieure contre l'incendie et en cohérence avec les autres dispositions dudit schéma. Il concourt à la couverture des risques inventoriés en favorisant un équilibre et une complémentarité entre les moyens déployés par la collectivité territoriale en matière de défense extérieure contre l'incendie et par le service d'incendie et de secours de Saint-Barthélemy.
- ④ « Il est élaboré par le service d'incendie et de secours de Saint-Barthélemy, en concertation avec la collectivité territoriale. À cette fin et au plus tard six mois avant la révision du schéma mentionné au même I, le service d'incendie et de secours transmet pour avis un projet de révision du volet mentionné au présent II au conseil territorial. À défaut d'avoir été rendu dans un délai de deux mois, cet avis est réputé rendu.
- ⑤ « Ce volet est arrêté par le représentant de l'État à Saint-Barthélemy en tenant compte des avis mentionnés au troisième alinéa du présent II.
- ⑥ « Il est révisé en même temps que le schéma mentionné au I. Par dérogation, il peut être modifié, à l'initiative du représentant de l'État à Saint-Barthélemy et à tout moment, dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent II sans qu'il soit nécessaire de réviser l'ensemble du schéma. »

## Article 2

- 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 de défense extérieure contre l'incendie, les maires des communes membres de celui-ci ou membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre membre du groupement peuvent transférer

au président de ce groupement des attributions lui permettant de régler l'activité de défense extérieure contre l'incendie. »

### Article 3

- 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. – I. –* Dans chaque département, une commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie est chargée de favoriser l'adéquation entre les objectifs de couverture des risques mentionnés au I de l'article L. 1424-7 et la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau mentionnés aux articles L. 2225-1 et L. 2225-2.
- ③ « À cette fin, la commission procède à l'évaluation régulière de l'état de la couverture des risques au regard des points d'eau situés sur le territoire du département et adopte annuellement un rapport en faisant état, qu'elle communique aux conseils municipaux des communes compétentes et, lorsqu'ils sont compétents, aux organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ainsi qu'au conseil d'administration du service d'incendie et de secours. Ce rapport peut faire état des conséquences du fonctionnement du service public de défense extérieure contre l'incendie en matière budgétaire, d'urbanisme et de développement économique au regard de l'état de connaissance des conséquences climatiques sur le risque incendie dans le territoire concerné. L'année précédant la révision prévue au quatrième alinéa du I de l'article L. 1424-7, le conseil d'administration du service d'incendie et de secours peut décider que ce rapport vaut évaluation du service public de la défense extérieure contre l'incendie, telle qu'elle est prévue au II du même article L. 1424-7. La commission formule toute proposition d'évolution qu'elle juge pertinente et l'adresse au représentant de l'État dans le département.
- ④ « II. – La composition de la commission est arrêtée par le représentant de l'État dans le département.
- ⑤ « Les membres, qui ne peuvent être membres du conseil d'administration du service d'incendie et de secours et dont le nombre ne peut excéder trente, sont désignés sur proposition des associations des maires du département parmi les membres des conseils municipaux des communes compétentes et, lorsqu'ils sont compétents, des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale en matière de défense extérieure contre l'incendie. La répartition des sièges au sein de la

commission assure la représentation démographique et géographique des établissements publics de coopération intercommunale et des communes compétents.

- ⑥ « Par dérogation, le nombre de membres et la composition de la commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie peuvent être déterminés par délibérations concordantes du conseil départemental, des conseils municipaux des communes compétentes et, lorsqu'ils sont compétents, des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale en matière de défense extérieure contre l'incendie, prises à la suite d'un renouvellement général des conseils municipaux, et au plus tard six mois après celui-ci. Le représentant de l'État dans le département arrête le nombre de membres et la composition de la commission ainsi déterminés.
- ⑦ « Les membres de la commission exercent leurs fonctions à titre gratuit.
- ⑧ « III. – Le président de la commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie est élu parmi ses membres maires, adjoints aux maires ou conseillers municipaux des communes compétentes en matière de défense extérieure contre l'incendie.
- ⑨ « La commission organise librement ses travaux et leur publicité dans le cadre de son règlement intérieur. Elle est assistée dans ses travaux par des représentants du directeur départemental du service d'incendie et de secours désignés par lui.
- ⑩ « La commission se réunit au moins une fois par an à l'initiative de son président ou, dans la limite d'une réunion par an, à la demande d'un tiers de ses membres, sur un ordre du jour déterminé.
- ⑪ « Le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental sont informés des réunions de la commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie. Ils prennent part aux réunions avec voix consultative, à leur demande.
- ⑫ « La commission peut associer à ses travaux tout élu ou tout organisme non représenté. Elle peut solliciter l'avis de toute personne ou de tout organisme.
- ⑬ « IV. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

#### **Article 4**

Par dérogation au neuvième alinéa de l'article L. 1424-7 et au dernier alinéa des articles L. 1424-70 et L. 1424-91 du code général des collectivités territoriales, les révisions des volets relatifs à la défense extérieure contre l'incendie des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques prévues aux mêmes neuvième alinéa de l'article L. 1424-7 et dernier alinéa des articles L. 1424-70 et L. 1424-91 interviennent dans les douze mois suivant la publication de la présente loi si les règlements départementaux de défense contre l'incendie ou tout règlement d'application locale s'y substituant sur le territoire couvert par les schémas précités n'ont pas été révisés pendant les cinq années qui précèdent la promulgation de la présente loi.





