

2302

La défense extérieure contre l'incendie : une compétence essentiellement communale

À propos de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 et du décret n° 2015-235 du 27 février 2015

Étude rédigée par :

Xavier PRÉTOT,

conseiller à la Cour de cassation, doyen de la 2^e chambre civile

Instituée par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, complétée par le décret n° 2015-235 du 27 février 2015, la défense extérieure contre l'incendie (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. Police spéciale doublée d'un service public, relevant essentiellement de la commune, elle s'inscrit dans un dispositif d'ensemble fondé notamment sur un référentiel national et sur les règlements adoptés au sein de chaque département, qui en déterminent les modalités techniques.

1 - L'efficacité de la lutte contre les incendies ne procède pas seulement de la capacité des services d'incendie et de secours à diligenter avec promptitude les personnels, les matériels et les véhicules appropriés là où un incendie a éclaté et menace la sécurité des personnes et des biens ; elle repose également sur l'existence de ressources en eau suffisantes en volume et en pression, à proximité des lieux exposés au risque d'incendie, de manière à permettre aux sapeurs-pompiers d'attaquer le sinistre sans retard et de s'en rendre maîtres dans les meilleurs délais. Les services d'incendie et de secours peuvent recourir à cette fin, il est vrai, aux points d'eau naturels – telle est d'ailleurs la solution retenue, par exemple, par les avions bombardiers d'eau engagés lors des opérations de lutte contre les feux de forêts ; ils usent néanmoins à titre principal des réseaux d'eau développés par les collectivités publiques au bénéfice de la population, dotés à cet effet de points d'accès, bouches et poteaux d'incendie, propres aux nécessités de la lutte contre l'incendie¹. C'est à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours et, plus précisément, à l'aménagement, à l'entretien et à la vérification des points d'eau que répond la *défense extérieure contre l'incendie* (DECI), qui fait désormais l'objet d'un ensemble de dispositions législatives et réglementaires qui lui confèrent le caractère d'une compétence essentiellement communale.

1. Une réforme attendue

2 - La défense extérieure contre l'incendie s'est inscrite, durablement, dans le cadre des pouvoirs de police générale du maire de la commune, l'adoption des mesures relatives à l'aménagement et à l'entretien des points d'eau destinés aux services d'incendie et de secours s'autorisant des dispositions aujourd'hui codifiées sous l'article L. 2212-2, 5° du Code général des collectivités territoriales qui confie au maire « *le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature* ». La DECI avait donné lieu toutefois à plusieurs circulaires : prise sous le timbre des ministères de l'Intérieur, de la Reconstruction et de l'Urbanisme et de l'Agriculture, d'ailleurs complétée et précisée par de nouvelles circulaires du 20 février 1957 et du 9 août 1967, la circulaire interministérielle n° 465 du 10 avril 1951 relative à la création et à l'aménagement des points d'eau entendit énoncer ainsi les principes directeurs en la matière : la motopompe de 60 m³/h constituant alors l'engin de base en dotation dans les centres de secours et la durée approximative d'extinction d'un sinistre pouvant être évaluée à deux heures, les auteurs de la circulaire en avaient déduit que les sapeurs-pompiers devaient « trouver sur place, en tout temps, 120 m³ d'eau utilisables en deux heures », sans qu'il y ait lieu à déplacement des engins au cours des opérations d'extinction, en accédant, suivant le cas, à un réseau de distribution, à un point d'eau naturel ou à une réserve artificielle. D'ailleurs reprises dans le règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs-pompiers communaux (*arrêté du*

1. V. M. Genovese, *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours* [Préface X. Prétot], Éditions du Papyrus, 6^e éd. 2013-2014, p. 244 et s.

1^{er} février 1978), ces mesures ont été complétées par l'édiction des normes techniques relatives aux poteaux et bouches d'incendie, à leur signalisation et aux conditions de leur installation et de leur exploitation².

3 - La mise en œuvre de la défense extérieure contre l'incendie se heurtait, en pratique, à nombre de difficultés d'ordre juridique, technique et financier, le développement de l'intercommunalité, la dévolution à des opérateurs privés de l'exploitation des réseaux de distribution d'eau ou encore la montée en puissance du service départemental d'incendie et de secours venant brouiller quelque peu les principes énoncés au début des années cinquante et laisser dans l'expectative bien des élus municipaux. C'est dans ce contexte que, prenant l'initiative, l'Association des maires de France saisit, au début du siècle, le ministère de l'Intérieur aux fins de clarification des compétences, attributions et responsabilités respectives des diverses parties prenantes quant à la réalisation, à l'entretien et à la vérification des ouvrages concourant à la défense extérieure contre l'incendie. Ce n'est toutefois qu'en 2009 que, répondant au vœu de l'association, le ministère de l'Intérieur fit parvenir à celle-ci un projet de décret assorti d'un référentiel national ; après consultation des instances internes de l'association ainsi que des associations départementales des maires de France, le bureau de l'AMF en approuva, le 24 juin 2009, les orientations d'ensemble tout en formulant plusieurs réserves, réclamant en particulier la prise en charge par le service départemental d'incendie et de secours du contrôle technique des points d'eau. Plusieurs échanges intervinrent ensuite entre le ministère de l'Intérieur et l'association avant que le Gouvernement ne saisisse directement le Parlement de la question, celle-ci lui paraissant justifier pour partie au moins l'intervention de dispositions à caractère législatif.

4 - Le Parlement était appelé à délibérer, à l'époque, de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit présentée par M. J.-L. Warsmann, député³, laquelle comportait d'ailleurs, entre autres dispositions, plusieurs mesures relatives à l'exercice des pouvoirs de police de la sécurité, qu'il s'agisse des modalités de l'organisation des opérations de sauvetage et de lutte contre les incendies sur certains aéroports civils (*art. 36*) ou de la dévolution à un seul des préfets intéressés de l'organisation des secours dans les tunnels s'étendant sur plus d'un département (*art. 44*). Présenté par le Gouvernement lors de l'examen de la proposition de loi en commission, un amendement inséra dans le texte en discussion un nouvel article 42 bis tendant à la création d'une police spéciale de la défense extérieure contre l'incendie. Successivement adoptées sans difficulté par l'Assemblée nationale et par le Sénat, également soucieux de permettre la mise en œuvre de la réforme d'ensemble de la défense extérieure contre l'incendie, finalement insérées sous l'article 77 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit⁴, ces dispositions ont donné naissance, au sein de la deuxième partie du Code général des collectivités territoriales relative à la commune, à l'article L. 2213-32 et aux articles L. 2225-1 à L. 2225-4, ces derniers constituant une nouvelle subdivision explicitement consacrée à la défense extérieure contre l'incendie. La publication, quatre ans plus tard, du décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie⁵ est venue compléter la réforme entreprise par le législateur, que devrait parachever, le jour venu, l'adoption du référentiel national.

2. Une police spéciale doublée d'un service public

5 - Telle que résultant des dispositions de la loi du 17 mai 2011, la DECI revêt à la fois le caractère d'une *police spéciale* et d'un *service public* qui s'inscrivent également dans le cadre des compétences communales. La distinction ainsi opérée n'est pas sans effet, ni sans ambiguïté.

6 - La DECI procède, en premier lieu, de l'exercice de la police administrative. Les dispositions du nouvel article L. 2213-32 du Code général des collectivités territoriales sont on ne peut plus claires sur ce point, qui énoncent que « *le maire assure la défense extérieure contre l'incendie* ». Celles-ci figurent d'ailleurs dans le chapitre du Code général des collectivités territoriales qui, suivant le chapitre consacré aux pouvoirs de police générale du maire, traite des « *pouvoirs de police portant sur des objets particuliers* », telles la police des baignades et activités nautiques dans la limite des trois cent mètres⁶, la police des murs, bâtiments, édifices ou monuments funéraires menaçant ruine⁷ ou encore la police des puits et excavations présentant un danger pour la sécurité publique⁸. On ajoutera, dans une même perspective, que la DECI ressortit à Paris et dans chacun des trois départements de la petite couronne de la compétence du préfet de police, autrement dit de l'autorité investie des pouvoirs de police afférents au secours et à la défense contre l'incendie sur le territoire de la capitale et de sa proche banlieue⁹.

En confiant ainsi la DECI au premier magistrat de la commune, la loi du 17 mai 2011 confirme, si besoin était, l'une des constantes de la politique menée par les pouvoirs publics tout au long des décennies écoulées qui tient à la préservation entre les mains du seul maire de la commune des pouvoirs de police, générale et spéciales, qui concourent à la prévention et au traitement des risques naturels et techniques susceptibles d'affecter la sécurité des personnes et des biens, la formule contrastant avec le sort réservé, en dépit de la volonté affichée par les pouvoirs publics d'associer le maire à la préservation de l'ordre public et à la lutte contre la délinquance, à la police de la tranquillité publique que caractérise, au fil du temps, une emprise croissante de l'État¹⁰.

Formellement distincte de la police générale, la DECI constitue-t-elle pour autant, au sens fort du terme, une police spéciale ? La question mérite examen. Certes, la DECI est assortie d'un ensemble de dispositions bien précises qui s'imposent à l'autorité de police, et subordonnent d'ailleurs le maire dans l'exercice de son pouvoir de police aux prescriptions fixées tant au niveau national (*référentiel national*) qu'à l'échelle du département (*règlement départemental*), mais concourant à la mise en œuvre des opérations de lutte contre l'incendie, elle ne diffère pas fondamentalement, en définitive, par son objet, ni d'ailleurs par ses moyens de la police générale de la sécurité, dont elle procédait antérieurement. Sans doute revêt-elle, dès lors, moins le caractère d'une police spéciale au sens étroit du terme que de l'aménagement de l'un de ces « *pouvoirs de police portant sur des objets particuliers* » qui viennent compléter et préciser sur certains points le pouvoir de police générale reconnu au maire de la commune.

Qu'elle revête le caractère d'une police spéciale, ou ne constitue qu'une simple modalité d'exercice de la police générale, la DECI exerce pleinement ses effets dans son domaine propre. On relèvera en

2. V. *normes NF S 61-221 de mars 1956, NF S 61-211 et NF S 213 du 20 avr. 1990, et NF S 62-200 du 5 sept. 1990.*

3. *Document parlementaire AN n° 1890, 27 août 2009.*

4. *JO 18 mai 2011, p. 8537, rect. JO 25 mai 2011, p. 8993.*

5. *JO 1^{er} mars 2015, p. 4011.*

6. *CGCT, art. L. 2213-23.*

7. *CGCT, art. L. 2213-24.*

8. *CGCT, art. L. 2213-27.*

9. *CGCT, art. R. 2512-21-1 et R. 2521-3.*

10. X. Prétot, *Compétence incendie et secours et intercommunalité, une évolution contrastée : Perspectives [Les cahiers scientifiques de l'ENSOSP], n° 9, 2013, p. 17-22.*

particulier qu'elle intègre, nonobstant les polices spéciales applicables en la matière, les besoins en eau propres à la prévention et à la lutte contre les feux de forêts¹¹. Elle ne saurait empiéter toutefois sur le champ d'application de la police spéciale des installations classées pour la protection de l'environnement, les dispositions du décret du 27 février 2015 faisant obstacle en particulier à toute prescription en la matière dans le référentiel national¹² et dans le règlement départemental^{13 14}.

7 - La DECI revêt également le caractère d'un service public communal. La qualification résulte des dispositions mêmes de l'article L. 2225-2 du Code général des collectivités territoriales qui précisent ainsi : « *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 services d'incendie et de secours ; elles peuvent également intervenir en amont de ces points d'eau pour garantir leur approvisionnement* ».

La qualification ainsi opérée par le législateur n'est pas innocente, qui conduit en effet à faire peser sur chaque commune la charge technique et financière des mesures relevant de la défense extérieure contre l'incendie. La formule exonère ainsi, réserve faite des reconnaissances opérationnelles¹⁵, le service départemental d'incendie et de secours de toute obligation en la matière, contrairement au vœu exprimé, en 2009-2010, par l'Association des maires de France, qui souhaitait voir imputer à ce dernier l'ensemble des opérations de contrôle technique des points d'eau incendie. Dès lors, si le service départemental d'incendie et de secours concourt à l'exercice de la police de la défense extérieure contre l'incendie, notamment lors de l'élaboration du règlement départemental, s'il peut faire bénéficier les communes ou les services publics de l'eau de son expertise technique, la gestion proprement dite du service public de la défense extérieure contre l'incendie relève exclusivement des attributions de la commune qui doit d'ailleurs en assumer également la charge financière. Le réaménagement de la défense extérieure contre l'incendie marque ainsi les limites de la mutualisation des moyens de prévention et de secours dans le cadre du département née de l'institution, sous la forme que lui a donnée la loi n° 96-369 du 3 mai 1996, du service départemental d'incendie et de secours.

8 - Si la DECI ressortit tout à la fois de la police administrative et du service public, les deux qualifications ne sont pas douées toutefois d'une même portée : la première l'emporte en effet, incontestablement, sur la seconde, les exigences de la police administrative s'imposant, pour la mise en œuvre de la défense extérieure contre l'incendie, au service public érigé en simple « prestataire de service » suivant une formule qui s'accorde, au reste, à l'évolution des rapports entre la police administrative et le service public dans notre droit administratif.¹⁶

L'observation s'impose à la lecture même des textes. Alors que l'article L. 2213-32 du Code général des collectivités territoriales énonce sobrement que « *le maire assure la défense extérieure contre l'incendie* », les dispositions de l'article L. 2225-1 prennent le soin de rappeler, après avoir précisé l'objet de la DECI, que celle-ci « *est placée sous l'autorité du maire conformément à l'article L. 2213-32* ». La rédaction des dispositions issues du décret du 27 février 2015 n'est pas moins instructive : elles confèrent clairement la priorité à la police

administrative, le service public n'ayant d'autre objet que de pourvoir, par l'aménagement, l'entretien et le contrôle des points d'eau incendie, à la mise en œuvre et au financement des mesures propres à répondre à l'évaluation des risques, à l'appréciation des besoins et à la définition des caractéristiques techniques et des conditions d'exploitation et de contrôle opérées par l'autorité de police de manière à assurer l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours et à garantir ainsi l'efficacité des opérations de secours. S'il est exact que la police et le service public de la DECI revêtent également un caractère communal, la première ressortit aux pouvoirs propres du maire, moyennant le respect des dispositions du règlement départemental arrêté par le préfet, alors que le second s'inscrit dans le cadre des compétences et attributions d'ensemble de la commune et implique au besoin, s'agissant en particulier des travaux et de leur financement, l'intervention du conseil municipal.

9 - L'intervention de l'intercommunalité confirme, si besoin était, la distinction qu'il y a lieu d'opérer entre l'exercice de la police et la gestion du service public. Traditionnellement, la réunion, volontaire ou non, de plusieurs communes au sein d'un établissement public de coopération intercommunale demeurerait sans effet sur le régime des pouvoirs de police dont le maire de chacune des communes conservait le plein exercice y compris dans les domaines faisant l'objet de l'établissement public. Le principe ne revêt plus toutefois un caractère absolu : la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a habilité en effet les communes à transférer certains pouvoirs de police au président de l'établissement public constitué entre elles. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 confère, quant à elle, un caractère en quelque sorte automatique au transfert de compétences, le transfert du pouvoir de police n'intervenant toutefois, pour certains objets strictement déterminés, que pour autant qu'il s'inscrit dans le cadre de la constitution d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, selon un principe directeur à la fois confirmé et étendu, notamment, par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'administration publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹⁷.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la mise en commun, au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, de la police et du service public de la défense extérieure contre l'incendie. Suivant les dispositions de l'article L. 5211-9-2, I, dernier alinéa, du Code général des collectivités territoriales, « *sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation à l'article L. 2213-32, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de défense extérieure contre l'incendie, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité* ». En d'autres termes, il ne saurait y avoir transfert du pouvoir de police prévu par l'article L. 2213-32 du Code général des collectivités territoriales qu'au sein d'un établissement public à fiscalité propre ; il ne procède non des statuts de ce dernier, mais de la libre décision des maires des communes qui en sont membres ; il réserve au demeurant, le texte ne se fait pas faute de l'énoncer d'entrée de jeu, le pouvoir de police générale qui reste entre les mains de chacun des maires intéressés.

Le principe comporte cependant une exception au bénéfice des métropoles. La création des métropoles emporte de plein droit, au titre des compétences en matière de gestion des services d'intérêt collectif, le transfert des compétences en matière de services d'incendie et de secours et de défense extérieure contre l'incendie¹⁸. Le transfert étend ses effets à l'exercice du pouvoir de police, la loi précisant

11. CGCT, art. R. 2225-3, I, al. 2, 4°.

12. CGCT, art. R. 2215-2, al. 3.

13. CGCT, art. R. 2215-3, II, al. 3.

14. V. J. Petit, *Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales* : RFD adm. 2013, p. 1187 et D. Truchet, *les concours de police : La police administrative*, préc. [dir. C. Vautrot-Schwartz], PUF, 2014, p. 139

15. CGCT, art. R. 2225-10.

16. V. O. Renaudie, *Police et service public : La police administrative*, préc., p. 37.

17. V. M. Quesnel, *Le transfert de pouvoirs de police du maire au président d'EPIC, symbole des nouveaux enjeux de l'intercommunalité* : Dr. adm. 2015, étude 7.

18. CGCT, art. L. 5217-2, I, 5°, d et e, mod. L. n° 2015-990, 6 août 2015.

que « sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation à l'article L. 2213-32, le président du conseil de la métropole exerce les attributions lui permettant de réglementer la défense extérieure contre l'incendie ». ¹⁹ Ces dispositions, qui conduisent au transfert de plein droit du pouvoir de police afférent à la DECI, s'appliquent également aux métropoles de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence.

3. Un dispositif technique et financier dûment encadré

10 - La réflexion engagée, à l'initiative de l'Association des maires de France, au début des années deux mille, procédait, on s'en souvient, des difficultés rencontrées par les communes pour la mise en œuvre en pratique de la défense extérieure contre l'incendie. La réforme devrait contribuer sur ce point à clarifier les choses.

11 - La DECI répond désormais à une définition bien précise : elle « 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 » ²⁰. Les points d'eau incendie sont, quant à eux, « constitués d'ouvrages publics ou privés utilisables en permanence par les services d'incendie et de secours », étant précisé qu'« outre les bouches et poteaux d'incendie normalisés, peuvent être retenus à ce titre des points d'eau naturels ou artificiels et d'autres prises d'eau » ²¹ ; « tout point d'eau incendie est caractérisé par sa nature, sa localisation, sa capacité et la capacité de la ressource qui l'alimente » ²². Si la DECI peut étendre ses effets à tout point d'eau, naturel ou artificiel, public ou privé, un point d'eau ne saurait être intégré aux points d'eau incendie sans qu'ait été recueilli, au préalable, l'accord de son propriétaire ²³.

De cette définition, on retiendra, en premier lieu, le caractère précisément circonscrit qu'elle retient de la défense extérieure contre l'incendie : si celle-ci peut exercer ses effets, le cas échéant, en amont des points d'eau incendie, pour en garantir l'approvisionnement ²⁴, elle n'a d'autre objet que « la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau » (*ibid.*) auxquels peuvent accéder les services d'incendie et de secours pour les nécessités de la lutte contre le feu. Dans cette limite, la DECI revêt, en revanche, un caractère d'ensemble et s'étend, sans distinction, aux mesures, opérations et travaux qui concourent à son objet.

En se référant aux « besoins résultant des risques à prendre en compte », la définition retenue par la loi du 17 mai 2011 assigne, en second lieu, aux autorités en charge de la DECI la mesure même de leur intervention. L'implantation des points d'eau incendie ne procède plus, comme auparavant, d'une appréciation théorique fondée sur la capacité des engins d'extinction et la durée moyenne des interventions en la matière, mais sur l'évaluation *in concreto* des risques d'incendie et des besoins qui en découlent pour y faire face en cas de sinistre. La DECI est justiciable ainsi de la politique d'évaluation des risques et de planification des moyens d'intervention qui caractérise, de longue date, l'organisation des services d'incendie et de secours et, plus largement, le développement de la sécurité civile dans notre pays, politique dont le plan ORSEC (*dont l'institution remonte initialement à une instruction interministérielle du 5 février 1952*) et le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) constituent les applications les mieux connues.

12 - Ainsi déterminée, la mise en œuvre de la DECI inclut la définition et la caractérisation des éléments constitutifs du réseau des

points d'eau incendie, l'aménagement et l'entretien de ces derniers et la réalisation de contrôles techniques périodiques et de reconnaissances opérationnelles. Elle s'inscrit à cette fin dans un double dispositif national et départemental

Le dispositif national prend la forme d'un *référentiel national* ²⁵. Fixé par voie d'arrêté pris par les ministres chargés de la sécurité civile, des collectivités territoriales, de l'écologie, de l'équipement, de l'agriculture et de la santé, « le référentiel national définit les principes de conception et d'organisation de la défense extérieure contre l'incendie et les dispositions générales relatives à l'implantation et à l'utilisation des points d'eau incendie » (*al. 1^{er}*). Document essentiellement technique, il doit traiter des modalités de création, d'aménagement, de gestion et d'accessibilité des points d'eau, des caractéristiques techniques de ces derniers et de leur signalisation, des conditions de leur mise en service et de leur maintien en condition opérationnelle, de l'objet des contrôles techniques, actions de maintenance et reconnaissances opérationnelles, des modalités d'échange d'informations entre les services départementaux d'incendie et de secours et les services publics de l'eau, et des informations relatives aux points d'eau incendie donnant lieu à recensement et traitement au niveau départemental ainsi que des modalités de leur communication aux maires ou présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (*al. 2*) ; il peut présenter pour chacun de ces domaines différentes solutions techniques (*al. 3*). Le recours à un référentiel national, en lieu et place d'une réglementation classique, permet, en raison même de la souplesse de la formule, de doter la DECI d'un encadrement technique d'ensemble sans remettre en cause pour autant la nécessaire adaptation des mesures à prendre, dans chacun des départements, à l'évaluation des risques et des besoins qui en découlent, et répond ainsi à l'objectif assigné à la défense extérieure contre l'incendie par l'article L. 2225-1 du Code général des collectivités territoriales. C'est d'ailleurs à une même formule que les pouvoirs publics ont recouru, voici peu, pour régir l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente qui implique à la fois les services départementaux d'incendie et de secours, l'hôpital public et la médecine de ville ²⁶. La DECI donne lieu ensuite à un *règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie*, qui « fixe pour chaque département les règles, dispositifs et procédures de défense extérieure contre l'incendie » ²⁷. Élaboré par le service départemental d'incendie et de secours, en concertation avec les maires et l'ensemble des acteurs concourant à la défense extérieure contre l'incendie, le règlement départemental est arrêté par le préfet du département après avis du conseil d'administration du service départemental ^{28 29}. Le règlement départemental doit, en particulier, caractériser les différents risques présentés par l'incendie (*type de bâtiment, d'habitat, d'urbanisme*), préciser la méthode d'analyse et les besoins en eau pour chaque catégorie de risque, préciser les modalités d'intervention en matière de défense extérieure contre l'incendie des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en la matière, du service départemental d'incen-

25. CGCT, art. R. 2225-2.

26. A. 24 avr. 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente : JO 26 avr. 2009, p. 7186, mod. A. 5 juin 2015 : JO 13 juin 2015, p. 9775.

27. CGCT, art. R. 2225-3, I, al. 1^{er}.

28. CGCT, art. R. 2225-3, III.

29. *Commun à Paris et aux trois départements de la petite couronne, arrêté par le préfet de police, le règlement revêt, dans la région capitale, le caractère d'un règlement interdépartemental* (CGCT, art. R. 2512-21-1, 3°) ; il comporte, dans le département des Bouches-du-Rhône, un volet propre au périmètre d'intervention du bataillon des marins-pompiers de Marseille, un volet propre au reste du département couvert par le service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône et, le cas échéant, un volet conjoint (CGCT, art. R. 1424-56, III) ; il prend à Mayotte la désignation de règlement de Mayotte et est arrêté par le préfet de Mayotte (CGCT, art. R. 2564-19)

19. CGCT, art. L. 5217-3, *réd.* L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, art. 43.

20. CGCT, art. L. 2225-1.

21. CGCT, art. R. 2225-1, al. 2.

22. *Ibid.*, al. 4.

23. *Ibid.*, al. 3.

24. CGCT, art. L. 2225-2.

die et de secours, des services publics de l'eau et des gestionnaires des autres ressources en eau ainsi que des autres partenaires intéressés, intégrer les besoins en eau définis par la planification propre à la protection des forêts contre l'incendie, fixer les modalités d'exécution et la périodicité des contrôles techniques, des actions de maintenance et des reconnaissances opérationnelles des points d'eau incendie, définir les conditions dans lesquelles le service départemental d'incendie et de secours apporte son expertise technique à l'autorité communale ou intercommunale et déterminer enfin les informations que doivent fournir les différents acteurs sur les points d'eau incendie³⁰. Le règlement départemental « *prend en compte les dispositions du référentiel national (...) et les adapte à la situation du département* »³¹ ; il est établi « *sur la base de l'inventaire des risques du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (...) et en cohérence avec les autres dispositions de ce schéma* » (*ibid.*, al. 2).

13 - C'est fort de ces dispositions qu'il appartient au maire de chaque commune (*ou, le cas échéant, au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre*) de pourvoir à la défense extérieure contre l'incendie en prenant les mesures appropriées.

Il incombe à l'autorité de police, « *conformément aux dispositions du règlement départemental* »³², d'identifier les risques à prendre en compte et de fixer, en fonction de ces derniers, 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 (*ibid.*). La détermination des besoins en eau doit prendre en compte, s'il y a lieu, les besoins propres à la défense de certains espaces naturels (*prévention des feux de forêt*) ou de certains sites soumis à des règles particulières (*sites dotés d'un plan de prévention des risques, établissements recevant du public, installations classées pour la protection de l'environnement*)³³. Fixées par voie d'arrêté, « *ces mesures doivent garantir la cohérence d'ensemble du dispositif de lutte contre l'incendie* »³⁴.

L'autorité de police peut, si elle l'entend ainsi, procéder elle-même à une manière d'encadrement des mesures prises au titre de la DECI en élaborant, préalablement à l'édition des mesures susmentionnées, un *schéma communal de défense extérieure contre l'incendie*³⁵. Le schéma porte sur l'état des lieux de la défense extérieure contre l'incendie existante, l'identification des risques à prendre en compte et leur évolution prévisible, la vérification entre le dispositif existant et les risques, les objectifs à atteindre en vue d'améliorer la défense extérieure et la planification, en tant que de besoin, des équipements supplémentaires³⁶ ; il doit être établi en conformité avec le règlement départemental et prendre en compte le schéma de distribution d'eau potable prévue à l'article L. 2224-7-1 du Code général des collectivités territoriales. Le schéma est arrêté par le maire de la commune qui doit recueillir auparavant l'avis du service départemental d'incendie et de secours et de l'ensemble des acteurs de la défense extérieure contre l'incendie ; il est modifié et révisé dans les mêmes conditions. Lorsque la police de la défense extérieure contre l'incendie relève de la compétence du président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le schéma revêt le caractère d'un schéma intercommunal pris après avis du maire de chacune des communes appartenant à l'établissement public³⁷. Il appartiendra aux tribunaux de déterminer, en l'absence de toute disposition sur ce

point du décret du 27 février 2015, la portée du schéma communal ou intercommunal, dont l'autorité de police devrait *a priori* s'inspirer sans pour autant que ses énonciations ne lient son appréciation dans les mêmes termes qu'une norme réglementaire.

14 - La réforme entreprise par les pouvoirs publics s'est également attachée à préciser les modalités du financement de la DECI.

Quelque peu elliptiques, les dispositions de la loi du 17 mai 2011 conduisent toutefois à imputer pour l'essentiel à la commune le financement de la DECI. La solution peut s'autoriser, en particulier, des dispositions de l'article L. 2225-2 du Code général des collectivités territoriales qui mettent à la charge des communes le service public qu'elles instituent, et leur donnent à cette fin compétence pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau. Plus précises encore, les dispositions de l'article L. 2225-3 énoncent que « *lorsque l'approvisionnement des points d'eau (...) 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* ». Prises pour l'application de ces dispositions, les dispositions de l'article R. 2225-8 du Code général des collectivités territoriales prévoient, d'une part, que les ouvrages, travaux et aménagements demandés à ce titre « *ne doivent pas nuire au fonctionnement du réseau en régime normal, ni altérer la qualité sanitaire de l'eau distribuée en vue de la consommation humaine* », d'autre part, que les investissements s'y rapportant sont pris en charge par le service public de défense extérieure contre l'incendie selon des modalités déterminées soit par une délibération dans le cas où la même personne publique est responsable du réseau d'eau et compétente en matière de défense extérieure, soit par une convention avec la personne responsable du réseau dans les autres cas.

Les dispositions issues du décret du 27 février 2015 sont plus explicites encore. Elles énoncent, en premier lieu, que les mesures, travaux et aménagements qui, relevant du service public de la défense extérieure contre l'incendie, sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, à savoir les travaux nécessaires à la création et à l'aménagement des points d'eau incendie identifiés, l'accessibilité, la numérotation et la signalisation des points d'eau, la réalisation en amont de ceux-ci des ouvrages, aménagements et travaux nécessaires à leur approvisionnement, la gestion des points d'eau et les actions de maintenance destinées à préserver les capacités opérationnelles des points d'eau³⁸. Elles introduisent, en deuxième lieu, une exception au principe ainsi énoncé : les charges afférentes aux différents objets du service public sont, par dérogation, supportées, pour tout ou partie, par d'autres personnes publiques ou des personnes privées lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre des dispositions relatives à la sécurité ou aux équipements publics, s'agissant notamment des établissements recevant du public ou des installations classées pour la protection de l'environnement (*ibid.*, II). Elles prévoient enfin les modalités relatives à la mise à disposition du service de défense extérieure contre l'incendie des points d'eau : celles-ci doivent faire l'objet d'une convention conclue entre la commune (*ou l'établissement public de coopération intercommunale*) et le propriétaire du point d'eau, convention qui fixe notamment les conditions de restitution de l'eau utilisée au titre de la défense extérieure contre l'incendie, la gestion de la répartition de la ressource en eau pour les besoins respectifs de la défense extérieure contre l'incendie et du propriétaire et la répartition des charges afférentes aux différents objets du service (*ibid.*, III).

15 - La DECI est assortie enfin de mesures de contrôle et de vérification.

Les points d'eau incendie doivent faire l'objet, en premier lieu, d'un *contrôle technique* périodique aux fins d'évaluation de leurs

30. CGCT, art. R. 2225-3, I, al. 2.

31. CGCT, art. R. 2225-3, II, al. 1^{er}.

32. CGCT, art. R. 2225-4, al. 1^{er}.

33. CGCT, art. R. 2225-4, al. 2.

34. *Ibid.*, al. 3.

35. CGCT, art. R. 2225-5.

36. *Ibid.*, al. 2.

37. CGCT, art. R. 2225-6.

38. CGCT, art. R. 2225-7, I.

capacités³⁹. Relevant de la police de la défense extérieure contre l'incendie, les opérations de contrôle technique sont effectuées sous l'autorité du maire (ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre) selon des modalités fixées par le règlement départemental.

Il doit être également procédé à des *reconnaisances opérationnelles* des points d'eau incendie de manière à vérifier leur disponibilité

opérationnelle⁴⁰. Elles sont réalisées, moyennant information préalable du maire (ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre), par le service départemental d'incendie et de secours selon des modalités fixées par le règlement départemental.

39. CGCT, art. R. 2225-9, al. 2.

40. CGCT, art. R. 2225-10.