

N° 376

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} mars 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux,

Par M. Loïc HERVÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 262 et 377 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE DE LA DECI : UNE RÉFORME QUI N'A PAS TENU SES PROMESSES	5
A. LA RÉCENTE RECONNAISSANCE DE LA DECI, PARENT PAUVRE DE LA STRATÉGIE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....	5
1. <i>Un cadre juridique longtemps jugé insuffisant, bien qu'attentif à la spécificité des communes rurales.....</i>	<i>5</i>
2. <i>Une tentative de clarification : la réforme de 2011</i>	<i>6</i>
a) <i>Un cadre législatif rénové pour un exercice plus territorialisé de la DECI</i>	<i>6</i>
b) <i>Un cadre juridique qui échoue à consacrer en droit le rôle majeur joué par la DECI</i>	<i>8</i>
B. LA DECI AUJOURD'HUI : DES DIFFICULTÉS QUI DEMEURENT.....	10
II. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À TRADUIRE CERTAINES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SÉNATORIAL DE JUILLET 2021	11
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : SIMPLIFIER LE DISPOSITIF PROPOSÉ POUR RENFORCER SA PORTÉE.....	12
A. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE, MAIS UN DISPOSITIF IMPARFAIT	12
1. <i>Une indéniable prise de conscience, qui attend encore une traduction concrète</i>	<i>12</i>
2. <i>Des paroles aux actes : une avancée nécessaire, un dispositif à parfaire.....</i>	<i>12</i>
B. SIMPLIFIER ET ACCROÎTRE LA PORTÉE DU DISPOSITIF.....	14
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	23
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25
LA LOI EN CONSTRUCTION	27

L'ESSENTIEL

Faisant suite au rapport d'Hervé Maurey et de Franck Montaugé, qui dressait en 2021 le constat des « *conséquences budgétaires très lourdes* »¹ de l'exercice des missions de défense extérieure contre l'incendie (DECI) pour les communes – en particulier rurales –, la proposition de loi déposée par Hervé Maurey tend à modifier **les modalités de révision des règlements départementaux de DECI (RDDECI) qui encadrent cet exercice pour prévoir une meilleure prise en compte des intérêts communaux.**

Partageant, avec l'auteur de la proposition de loi, la **nécessité de renforcer la cohérence entre le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie et le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)**, la commission a néanmoins estimé le dispositif proposé insuffisamment opérationnel. Elle l'a en conséquence simplifié et renforcé sa portée en **prévoyant que le RDDECI, cadre d'organisation départemental de la défense extérieure contre l'incendie, constitue un volet à part entière du SDACR**, document stratégique pluriannuel de la couverture des risques de toute nature, présentant les garanties nécessaires d'association et de concertation des élus locaux pour son établissement. La commission a **adopté, à l'unanimité, la proposition de loi ainsi modifiée.**

I. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE DE LA DECI : UNE RÉFORME QUI N'A PAS TENU SES PROMESSES

A. LA RÉCENTE RECONNAISSANCE DE LA DECI, PARENT PAUVRE DE LA STRATÉGIE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

1. Un cadre juridique longtemps jugé insuffisant, bien qu'attentif à la spécificité des communes rurales

La responsabilité de **l'exercice des missions de défense extérieure contre l'incendie a historiquement incombé aux communes**, en vertu des pouvoirs de police administrative générale dont leurs attributions en matière de lutte contre les incendies ont généralement découlé². Le cadre juridique des obligations communales dans l'exercice de cette mission de police a été progressivement complété par circulaires successives, en particulier, celle du

¹ « Défense extérieure contre l'incendie : assurer la protection des personnes sans nuire aux territoires », rapport d'information n° 760 (2020-2021) d'Hervé Maurey et Franck Montaugé, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, publié le 8 juillet 2021, p. 10, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-760-notice.html>.

² L'article 97 de la loi du 5 avril 1884, relatif à la police municipale, prévoyait déjà en son 6° que cette mission comprenait « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies », reprise aujourd'hui en des termes identiques au 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités.

10 décembre 1951¹. Afin de tenir compte des cas spécifiques des communes rurales, deux circulaires sont venues, par la suite, compléter ce cadre².

Comme en témoigne la consultation des questions écrites posées par députés et sénateurs³, ce dernier a, de longue date, suscité des critiques de trois ordres :

- l'application d'une **règle trop uniforme à l'échelle du territoire**, empêchant une approche différenciée permettant de tenir compte des spécificités de l'ensemble des communes, notamment rurales ;
- **la charge jugée excessive de ce cadre juridique sur les finances communales** ;
- **l'obstacle que cette réglementation constituerait aux projets d'urbanisme** et, partant, au développement économique des communes.

2. Une tentative de clarification : la réforme de 2011

a) Un cadre législatif rénové pour un exercice plus territorialisé de la DECI

Face à ces difficultés persistantes, les gouvernements successifs ont présenté des **vellétés de réforme de la réglementation applicable, ayant finalement abouti en 2011**. 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 », a procédé à des clarifications attendues du cadre juridique applicable à la défense extérieure contre l'incendie en :

- octroyant au maire un **pouvoir de police spéciale en la matière, déliant l'exercice de ses missions en la matière de son pouvoir de police administrative générale**⁴ et en circonscrivant l'objet⁵ ;

¹ Une première circulaire du 5 avril 1944 avait déjà « donné quelques directives d'ensemble sur les débits à prévoir pour l'alimentation du matériel d'incendie et sur les mesures à prendre pour constituer des réserves d'eau suffisantes ». La seconde circulaire du 10 décembre 1951 établissait, quant à elle, clairement les modalités de participation de l'État - y compris financière - aux travaux de défense contre l'incendie et distinguait explicitement la situation des communes urbaines et rurales, dont le réseau « n'est en général pas suffisant, sans augmentation sensible des dépenses, pour assurer la lutte contre l'incendie ».

² Les circulaires du 20 février 1957 relative à la protection contre l'incendie dans les communes rurales et du 9 août 1967 relative aux réseaux d'eau potable et à la protection contre l'incendie dans les communes rurales.

³ Voir par exemple : la réponse du ministère de l'intérieur à la question écrite n° 14413 de Georges Gruillot, publiée dans le Journal officiel du Sénat du 27 juin 1996, p. 1601

(<http://www.senat.fr/questions/base/1996/qSEQ960314413.html>) ; la question écrite n° 05357 d'André Dulait publiée dans le Journal officiel du Sénat du 1^{er} janvier 1998, p. 15,

(<https://www.senat.fr/questions/base/1998/qSEQ980105357.html>) ; la question écrite n° 05233 d'Alain Vasselle publiée dans le Journal officiel du Sénat du 23 janvier 2003, p. 231, (<http://www.senat.fr/questions/base/2003/qSEQ030105233.html>).

⁴ En créant l'article L. 2213-32 du code général des collectivités territoriales, l'article 77 de la loi n° 2011-525 ajoute la DECI au nombre des polices spéciales exercées par le maire. Une telle évolution entendait en particulier répondre à un besoin de sécurisation juridique de l'action des maires en la matière, soucieux de voir leurs obligations de DECI découler de la seule mention du mot « incendies » à l'article L. 2122-2 du CGCT.

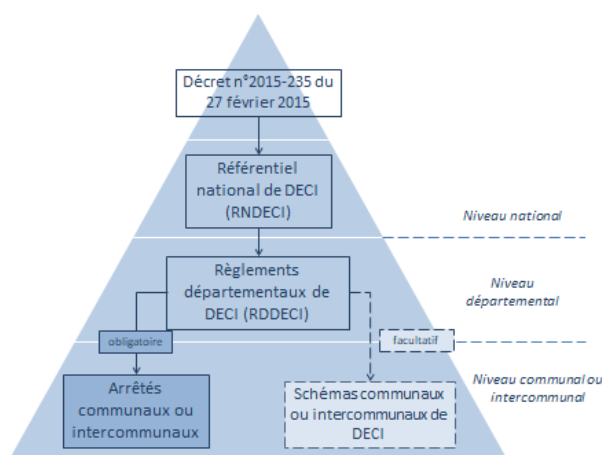
⁵ L'article L. 2225-1 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que la DECI « a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. »

- **attribuant aux communes la charge du service public de la DECI** et la compétence afférente pour créer, aménager et gérer les points d'eau incendie (PEI)¹ ;

- articulant l'exercice de ces missions et compétences avec celles des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont les communes sont membres².

Complété par voie réglementaire³, ce cadre normatif rénové prévoit en particulier la **définition d'un référentiel national de défense extérieure contre l'incendie (RNDECI)**⁴, décliné en un **règlement départemental (RDDECI)**, élaboré par le service d'incendie et de secours (SIS), établi en concertation avec les maires et l'ensemble des acteurs concourant à la DECI, puis arrêté par le préfet de département après avis du conseil d'administration du SIS.

**« Hiérarchie des normes »
des dispositions relatives à la DECI**



Source : commission des lois, d'après
délégation aux collectivités territoriales du Sénat¹

Il revient aux maires ou, le cas échéant, aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétents **d'appliquer par arrêtés ce règlement, éventuellement après avoir élaboré un schéma communal ou intercommunal de défense extérieure contre l'incendie.**

¹ Article L. 2225-2 du même code.

² D'une part, les communes peuvent transférer à titre facultatif, dans les conditions de droit commune, cette compétence à leur EPCI à fiscalité propre de rattachement et, d'autre part, lorsqu'il est procédé à un tel transfert, le pouvoir de police des maires en matière de DECI peut être transféré au président dudit EPCI (deuxième alinéa du B du I de l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales).

³ Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie.

⁴ Il 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 » (voir l'article R. 2225-2 du code général des collectivités territoriales).

b) *Un cadre juridique qui échoue à consacrer en droit le rôle majeur joué par la DECI*

En premier lieu, la méthode employée en 2011 pour procéder à une telle réforme - un amendement du Gouvernement sur une proposition de loi de périmètre très général -, n'a pas inscrit l'action du **législateur dans une réforme cohérente et d'ensemble** des moyens d'action des SIS. Souhaitant manifestement apporter une réponse très circonscrite à une difficulté dont il ne faisait vraisemblablement que peu de cas, le Gouvernement n'avait pas prévu la bonne insertion de cette réforme au sein de l'écosystème des documents directeurs de l'action des SIS. Il n'a en particulier **pas été pourvu à l'articulation entre les dispositions relatives à la DECI et le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)**.

**Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) :
document clé de la stratégie des SIS**

Créé par décret en 1988¹, le SDACR a vu son statut inscrit par la loi en 1996². Élaboré par le SIS, sous l'autorité du préfet, il est arrêté par ce dernier après avis du conseil départemental et sur avis conforme du conseil d'administration du SIS. Il dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des biens et des personnes et détermine les objectifs de couverture des risques par le SIS. Sa révision est quinquennale depuis 2015³.

Le SDACR constitue le document clé de la stratégie des SIS. Comme le rappelle la Cour des comptes dans un rapport de 2019, « *la vision stratégique de ce schéma départemental est déclinée* » dans le règlement opérationnel (RO), le règlement intérieur (RI) ainsi que le plan d'équipement⁴. Cette « hiérarchie des normes », au sommet de laquelle se place le SDACR, est résumée dans le schéma ci-dessous.

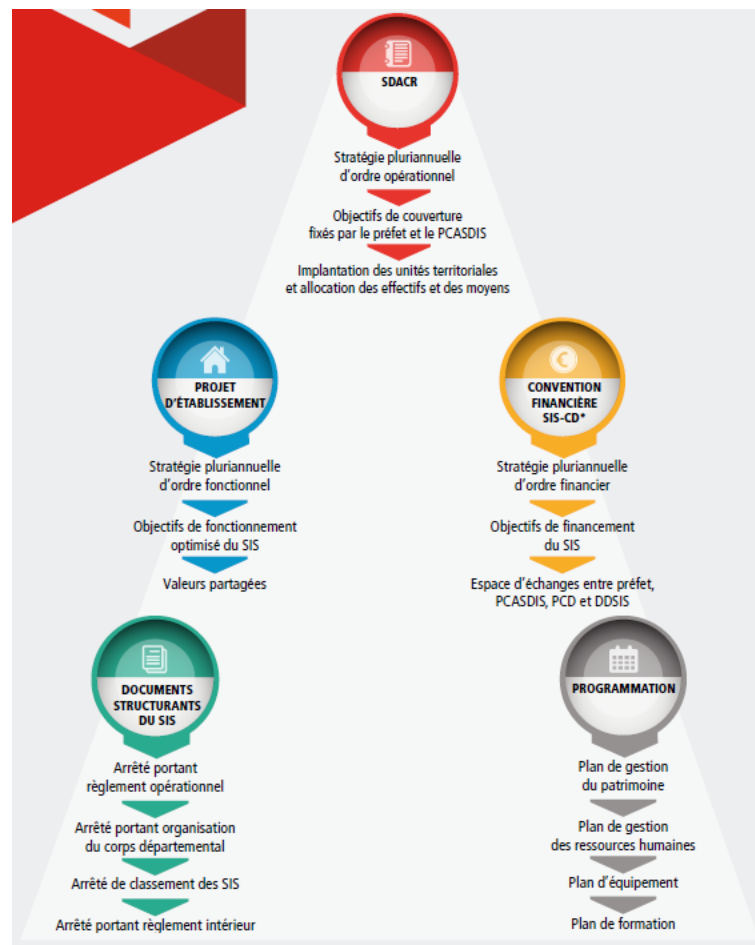
¹ Décret n° 88-623 du 6 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours.

² Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

³ Article 96 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴ Cour des comptes, « Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile : des défis à relever, des perspectives à redéfinir », rapport public thématique, mars 2019, annexe n° 3, p. 129, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-personnels-des-sdis-et-de-la-securite-civile>.

Le SDACR, document faitier de l'organisation stratégique des SIS



Source : direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises¹

Il apparaît particulièrement révélateur que **le RDDECI ne figure pas dans la « hiérarchie des normes » présentée dans le guide méthodologique** d'élaboration des SDACR établi par la DGSCGC à destination de l'ensemble des acteurs de la sécurité civile dont est issu le schéma ci-dessus.

En deuxième lieu, **une telle méthode a contraint également le Parlement à légiférer sans étude d'impact et avis du Conseil d'État**, illustrant la faible considération que l'État a porté à la DECI.

En dernier lieu, **le décret d'application découlant de ce cadre législatif clarifié n'est intervenu que tardivement**, en 2015, illustrant le manque de volonté affirmée de l'État dans le plein déploiement de la réforme de la DECI².

¹ Guide méthodologique d'élaboration des SDACR, p. 3, consultable à l'adresse suivante : <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/44934?fonds=CIRC>.

² Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la défense extérieure contre l'incendie.

B. LA DECI AUJOURD'HUI : DES DIFFICULTÉS QUI DEMEURENT

Malgré ces évolutions du cadre juridique applicable, **l'exercice par les communes de leurs missions en matière de DECI continue de poser des difficultés**. Outre le délai, jugé excessif, de mise en application concrète de la réforme de 2011, Hervé Maurey et Franck Montaugé ont ainsi souligné l'existence ou la permanence de difficultés de quatre ordres dans leur rapport de juillet 2021 :

- la **concertation des élus dans l'élaboration des RDDECI**, jugée « *inéegale* »¹ ;

- la **couverture du risque, qualifiée de « défailante »**, 81 % des maires sondés par les rapporteurs jugeant la conformité de leur commune au RDDECI au mieux partielle, et les SIS consultés estimant en moyenne à 71 % le taux de couverture des habitations² ;

- **l'adéquation entre les prescriptions des RDDECI et « le risque réel »**, les premiers n'étant pas toujours proportionnés aux seconds, en raison d'une évaluation insuffisante, de la complexité des règles et – surtout – du défaut d'adaptation de celles-ci aux spécificités des territoires, en particulier ruraux ;

- enfin, **le coût financier, à la seule charge des communes, à la fois budgétaire et en termes de développement économique** – notamment lorsqu'une autorisation d'urbanisme ne peut être accordée en raison du défaut de couverture du risque incendie, que les décisions d'investissement en la matière peuvent recouvrir.

¹ À cet égard, le rapport met à jour une différence majeure de perception entre, d'une part, préfets et SIS, qui jugent pour deux tiers de ceux consultés que « plus de deux élus sur trois parmi ceux consultés se sont "fortement" ou "moyennement" impliqués dans l'élaboration du RDDECI » alors que 70 % des maires consultés ont estimé la concertation insatisfaisante (voir rapport n° 760 (2020-2021) précité, pp. 27-28).

² Partant de ce taux, établi sur une base uniquement déclarative, les rapporteurs procédaient à une extrapolation aboutissant à une estimation d'une habitation sur trois non couverte, soit 6 à 7 millions d'habitants. Une telle estimation, qu'il conviendrait d'envisager avec les réserves méthodologiques qui s'imposent et qui n'a pas pu être corroborée par le rapporteur, apparaît en décalage avec les données établies par la DGSCGC, qui a estimé à partir de déclarations des préfets que dans 35 % des départements, les élus ne faisaient remonter « aucune » difficulté quand dans 55 % d'entre eux les élus faisaient remonter « peu » de difficultés liées au RDDECI (voir le rapport de juin 2022 de la DGSCGC pris en application de l'article 32 de la loi 2022-217 du 21 février 2022, dite « 3DS », p. 6).

II. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À TRADUIRE CERTAINES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SÉNATORIAL DE JUILLET 2021

Face à ces constats, le rapport d'Hervé Maurey et Franck Montaugé a formulé diverses propositions pour la seule DECI, en particulier la nécessité de l'établissement d'une analyse du risque partagée en « **articulant le RDDECI et le SDACR** » et le **renforcement de la concertation et l'évaluation entourant l'exercice de cette compétence.**

Les cinq axes du rapport « Maurey-Montaugé » de 2021 relatif à la défense extérieure contre l'incendie¹

- élaborer des règles adaptées et proportionnées aux réalités locales ;
- accompagner les communes, en particulier par des financements de l'État ;
- évoluer grâce au numérique et aux innovations, notamment pour mieux garantir l'information des SDIS ;
- faire émerger une culture du risque, notamment en mettant en cohérence le RDDECI et le SDACR, et en développant l'autoprotection ;
- s'appuyer sur la concertation et l'évaluation, notamment en faisant précéder les décisions relatives au règlement départemental d'une étude d'impact préalablement à sa révision et en instaurant une révision quinquennale de ceux-ci.

L'article unique de la proposition de loi tend ainsi à :

- **prévoir la concomitance de la révision du RDDECI et du SDACR**, dont la loi prévoit déjà la révision quinquennale. Pour la rendre effective, la proposition de loi prévoit une révision du RDDECI dans les six mois à compter de sa promulgation, sauf s'il a été modifié dans les cinq années précédant cette date ;

- **renforcer la concertation des élus** en prévoyant que le RDDECI est établi « *en concertation avec les maires et l'ensemble des acteurs concourant à la DECI, et après avis du conseil départemental et des associations départementales des maires* » ;

- garantir, dans ce cadre, la **prise en compte des contraintes des communes**, en prévoyant que l'impact du règlement « *en termes de budget, d'urbanisme et de développement sur les territoires et les collectivités territoriales en charge de ce service public est pris en compte lors de son élaboration* » ;

- **contraindre à une évaluation plus systématique** en prévoyant, d'une part, que la révision quinquennale du RDDECI s'opère « *sur la base d'un bilan de la mise en œuvre du précédent règlement* » et, d'autre part, qu'il est procédé, pour la prise en compte de son impact sur les territoires et collectivités, à une « *évaluation préalable de ses conséquences financières, urbanistiques et économiques* ».

¹ Rapport d'Hervé Maurey et de Franck Montaugé précité, p. 4.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : SIMPLIFIER LE DISPOSITIF PROPOSÉ POUR RENFORCER SA PORTÉE

A. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE, MAIS UN DISPOSITIF IMPARFAIT

1. Une indéniable prise de conscience, qui attend encore une traduction concrète

Le rapporteur souligne que, face aux constats énoncés ci-avant, force est de constater que le ministère de l'intérieur a **rompu avec un certain immobilisme et tâché d'étudier de près les difficultés** rencontrées par les élus. Postérieurement à un débat en séance publique au Sénat, demandé par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation¹, un « audit flash », élaboré par l'inspection générale de la sécurité civile, a ainsi été rendu en avril 2022², suivi d'un rapport de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) rendu en juin 2022 sur le même sujet³. Ces documents, transmis au rapporteur, **corroborent les constats formulés dans leur rapport par Hervé Maurey et Franck Montaugé, parfois en les nuanciant.**

S'agissant du défaut de prise en compte par le SDACR des contraintes auxquelles sont soumis communes et EPCI à fiscalité propre compétents en matière de DECI, le rapport d'inspection mentionné relevait ainsi que « *peu de SDACR [prenaient] en compte la DECI* » et « *qu'il n'y avait, en l'état, pas de lien entre les RDDECI et la politique d'investissement des SIS* ».

Cette prise de conscience partagée ne connaît pourtant **aucune traduction concrète** pour l'heure. La commission des lois a ainsi rejoint l'avis de l'auteur de la proposition de loi et estimé qu'il revenait au législateur d'agir.

2. Des paroles aux actes : une avancée nécessaire, un dispositif à parfaire

Partageant le double constat d'une insuffisante association des communes et des EPCI à fiscalité propre compétents à la détermination du RDDECI et de la nécessaire mise en cohérence de celui-ci avec le SDACR, la commission a **pleinement approuvé l'intention de l'auteur de la proposition de loi**. Elle a néanmoins relevé plusieurs difficultés posées par son dispositif.

À titre principal, le dispositif de l'article unique de la proposition de loi n'a pas semblé à la commission atteindre pleinement l'objectif recherché.

¹ Débat sur les conclusions d'un rapport d'information de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, séance du 5 janvier 2022, dont le compte rendu est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/seances/s202201/s20220105/s20220105007.html>.

² « Audit flash relatif à la défense extérieure contre l'incendie », rapport de l'inspection générale de la sécurité civile rédigé par Dominique Pescher et Fabrice Terrien.

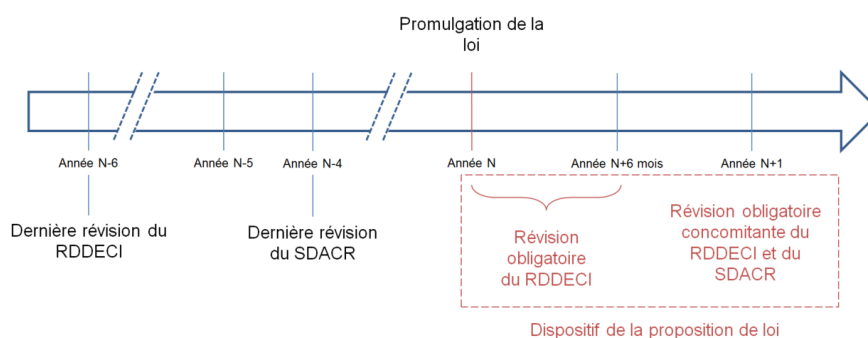
³ Rapport rendu en juin 2022, aux termes de l'article 32 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ».

En effet, la simple **concomitance de la révision du SDACR et du RDDECI ne garantit pas, à elle seule, une réelle cohérence juridique** entre ces deux documents.

À titre subsidiaire, **plusieurs difficultés d'ordre technique** sont apparues au rapporteur lors des travaux qu'il a menés. En premier lieu, en prévoyant l'inscription des RDDECI dans la loi, le dispositif ne prévoit pas le rehaussement législatif du statut de l'ensemble des documents concernés - en particulier le RNDECI¹ -, fragilisant ainsi la « hiérarchie des normes » entre ceux-ci qu'il n'entend par ailleurs manifestement pas remettre en cause.

En deuxième lieu, **le calendrier de révision des documents prévu par l'article unique de la proposition de loi paraît insuffisamment opérationnel**. D'une part, il enserme la procédure de révision dans des délais particulièrement contraints, **une révision dans les six mois suivant la promulgation de la loi paraissant irréaliste** : consultée sur ce point, la DGSCGC a estimé qu'une « *révision du RDDECI ne peut se faire qu'après une analyse détaillée de son impact et de ses besoins d'évolution, qui rend inatteignable une révision dans un délai de 6 mois.* » D'autre part, **il ne prévoit pas un chaînage satisfaisant entre le calendrier de révision des SDACR et celui des RDDECI**, comme le prévoit le schéma ci-dessous.

Un exemple de chaînage défaillant



Source : commission des lois du Sénat

En troisième lieu, le dispositif de l'article unique prévoit que soit réalisée préalablement à la révision du RDDECI une **double évaluation**, rétrospective et prospective. Cette dernière, au-delà de la lourdeur administrative qu'elle pourrait représenter, semble constituer une potentielle **source de risque contentieux**, les RDDECI pouvant être fragilisés par une évaluation jugée insuffisante d'impacts par nature difficiles à objectiver² - notamment sans le recours à une expertise privée souvent onéreuse et d'une qualité incertaine.

¹ Il pourrait en effet paraître problématique de soumettre les RDDECI à la prise en compte du RNDECI lorsque le statut et le contenu des premiers est partiellement prévu par voie législative quand le second ne résulte que de dispositions réglementaires.

² L'on pense en particulier aux impacts en matière économique, particulièrement difficiles à objectiver.

B. SIMPLIFIER ET ACCROÎTRE LA PORTÉE DU DISPOSITIF

Le Sénat¹ et la Cour des comptes² partagent depuis plus de dix ans le constat d'un caractère insuffisamment stratégique du SDACR, qui a pourtant vocation à constituer « *l'unique document stratégique* » encadrant l'action des SIS³. La commission a donc jugé indispensable de mener cette logique à son terme, tout en simplifiant et en renforçant la portée du dispositif de la proposition de loi.

Elle a pour ce faire, adopté un amendement COM-1 présenté par le rapporteur avec l'accord de l'auteur de la proposition de loi, **visant à faire du RDDECI un volet à part entière du SDACR**. Ce volet continuerait ainsi à porter règlement départemental en matière de défense extérieure contre l'incendie et, sans qu'il soit besoin de le préciser dans la loi, les arrêtés communaux et intercommunaux en la matière devraient être conformes à ce nouveau volet du SDACR. Cette mesure **constituerait également une simplification des documents** organisant les SIS, qui n'ont jamais fait l'objet d'une réforme globale portant une vision d'ensemble et stratégique de ces compétences.

La **procédure d'adoption** du volet spécifique à la DECI au sein du SDACR **s'inspire très largement** de celle aujourd'hui applicable pour l'établissement du RDDECI. Ainsi, comme c'est déjà le cas pour le RDDECI, le volet DECI du SDACR serait toujours établi en concertation avec les maires ainsi que l'ensemble des acteurs concourant à la défense extérieure contre l'incendie et serait arrêté par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil d'administration du SIS. Le projet de document ferait néanmoins l'objet d'une **concertation élargie**, le conseil départemental et les conseils municipaux et organes délibérants des EPCI compétents étant désormais consultés pour avis, et d'une **évaluation préalable du service public de la DECI**, conformément au souhait de l'auteur de la proposition de loi. Le principe d'une révision concomitante du SDACR et de son volet relatif à la DECI est également conservé. Enfin, l'amendement adopté opère les coordinations nécessaires pour les territoires de Saint-Barthélemy et du Rhône.

¹ Rapport d'information n° 33 (2012-2013) relatif aux investissements de la sécurité civile, fait par Dominique de Legge au nom de la commission des finances, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r12-033-notice.html>.

² Cour des comptes, rapport public thématique sur « Les services départementaux d'incendie et de secours » (novembre 2011), consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/1123>.

³ Cette préoccupation n'est pas absente des réflexions de la DGSCGC qui a souligné auprès du rapporteur la nécessité de « construire un continuum entre la DECI, le SDACR et le règlement opérationnel du SIS (...) en intégrant au sein du SDACR la détermination des zones où la couverture du risque peut être adaptée et en assurant le bilan coûts/avantages des différents moyens de lutte contre le feu. »

La commission a également adopté un amendement COM-2 rect. d'Hervé Maurey, sous-amendé par le rapporteur (amendement COM-3), tendant à **créer une commission départementale de suivi** de la défense extérieure contre l'incendie. Cette piste d'évolution est évoquée par la DGSCGC dans un rapport de juin 2022, afin que les élus disposent d'un espace d'écoute et de dialogue avec le SIS. Cet organe aurait pour missions, d'une part, de procéder à l'évaluation régulière de l'état de la couverture des risques au regard des points d'eau situés sur le territoire dont elle ferait état dans un rapport annuel et, d'autre part, de formuler toute proposition d'évolution qu'elle juge pertinente. Présidée par un maire, la commission départementale garantirait dans sa composition la représentation de la diversité des communes du territoire, en privilégiant la représentation des communes de petite taille, souvent rurales.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 1^{ER} MARS 2023

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons la proposition de loi visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux, présentée par Hervé Maurey, Françoise Gatel et plusieurs de leurs collègues.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui entend répondre à un problème lancinant, que les communes, en particulier en zone rurale, ne connaissent que trop bien, à savoir l'exercice particulièrement complexe de leurs missions en matière de défense extérieure contre l'incendie (DECI) – ce problème avait été souligné lors des élections sénatoriales de 2020.

Les difficultés en la matière sont connues de longue date et la consultation du répertoire des questions écrites des députés et des sénateurs corrobore le sentiment d'un État historiquement velléitaire en la matière : de sollicitations restées lettre morte en promesses de réformes non tenues, le sujet a longtemps constitué un « irritant » pour les maires en zone rurale.

Si, aujourd'hui, la passivité et l'inertie de l'État en la matière ne semblent plus de mise, nous le devons tout particulièrement à notre collègue Hervé Maurey, très mobilisé pour défendre les intérêts des communes rurales sur ce sujet, co-auteur avec Franck Montaugé d'un rapport d'information en 2021 et auteur de la proposition de loi que nous examinons.

Le cadre juridique applicable à ces missions avait pourtant été largement révisé par la loi Warsmann du 17 mai 2011. Pour mémoire, ce cadre prévoit une « hiérarchie des normes » entre plusieurs documents dont le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie (RDDECI) constitue le nœud : ces règlements départementaux, établis en concertation avec les maires et arrêtés par le préfet de département après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS), doivent tenir compte d'un référentiel national de la défense extérieure contre l'incendie (RNDECI) et s'imposent aux communes, dont les arrêtés et les éventuels schémas en matière de DECI doivent être conformes au RDDECI.

Outre le délai, jugé excessif, de mise en application de cette réforme, les difficultés des communes n'ont pas trouvé de solution définitive. Comme l'a relevé le rapport d'information d'Hervé Maurey et de Franck Montaugé précité, ces difficultés, qui demeurent, sont de quatre ordres.

Premièrement, la concertation des élus est jugée « inégale » dans l'élaboration des RDDECI.

Deuxièmement, la couverture du risque est qualifiée de « défailante ».

Troisièmement, une difficulté tient à l'inadéquation entre les prescriptions des RDDECI et les risques réels, les premières n'étant pas toujours proportionnées aux seconds, en raison d'une évaluation insuffisante de la complexité des règles et, surtout, du défaut d'adaptation de celles-ci aux spécificités des territoires, en particulier ruraux. Nous avons tous entendu parler de la tristement célèbre règle des 200 ou des 400 mètres !

Quatrièmement, enfin, une autre difficulté concerne le coût financier, à la fois budgétaire et en termes de développement économique, notamment lorsqu'une autorisation d'urbanisme ne peut être accordée en raison du défaut de couverture du risque incendie.

La présente proposition de loi tend ainsi à traduire dans la loi ces recommandations, en prévoyant la concomitance de la révision du RDDECI et du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), dont la loi prévoit déjà la révision quinquennale. Elle renforce la concertation des élus en prévoyant que le RDDECI est établi « après avis du conseil départemental et des associations départementales des maires » et contraint à une évaluation plus systématique.

Je partage pleinement l'intention de l'auteur, et je sais que nombre d'entre vous ont rencontré des maires confrontés à de réelles difficultés en la matière.

Les auditions que j'ai conduites m'ont néanmoins amené à vous proposer une réécriture du dispositif proposé par notre collègue Hervé Maurey. En effet, les personnes que j'ai auditionnées ont généralement convenu de l'incongruité que pouvait constituer la coexistence du SDACR et du RDDECI : de l'Assemblée des départements de France (ADF) à la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en passant par le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, le préfet Alain Thirion lui-même, personne n'était en mesure de m'expliquer l'intérêt de l'existence de deux documents distincts.

Tout porte à croire que la DECI constituant le parent pauvre de l'organisation des moyens de lutte contre l'incendie, il a été fait le choix d'en faire un document annexe, distinct et sans articulation avec le document stratégique que constitue le SDACR.

Or, il me semble que la prise en compte des moyens et des difficultés rencontrées par les communes en matière de DECI doit justement constituer un élément de la stratégie des SDIS. La détermination et l'allocation des moyens de ceux-ci ne sauraient faire l'économie d'une analyse des forces et faiblesses de la DECI dans un département : le SDACR doit prévoir des

adaptations de ses prescriptions en fonction de ces forces et faiblesses. Dans certains départements touchés l'an passé par les « mégafeux », le SDACR n'évoque même pas les questions d'eau.

C'est la raison pour laquelle, en lieu et place de la simple révision concomitante proposée par notre collègue Hervé Maurey, je vous proposerai un amendement tendant à simplifier et renforcer la portée de ce dispositif, en faisant du RDDECI un volet à part entière du SDACR. Ce volet continuerait ainsi à porter règlement départemental et, sans qu'il soit besoin de le préciser dans la loi, les arrêtés communaux et intercommunaux en matière de DECI devraient être conformes à ce nouveau volet du SDACR. Cette mesure constituerait également une simplification des documents organisant les SDIS, qui n'ont jamais fait l'objet d'une réforme globale portant une vision d'ensemble et stratégique de ces compétences.

La procédure d'adoption du volet spécifique à la DECI au sein du SDACR s'inspire très largement de celle qui est aujourd'hui applicable pour l'établissement du RDDECI. Elle conserve néanmoins deux apports du dispositif initial : le projet de document ferait l'objet d'une concertation élargie, le conseil départemental et les conseils municipaux et organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents étant désormais consultés pour avis, et d'une évaluation préalable du service public de la DECI, conformément au souhait de l'auteur de la proposition de loi. Le principe d'une révision concomitante du SDACR et de son volet relatif à la DECI serait également conservé.

Ce dispositif me paraît pouvoir être harmonieusement complété par l'amendement de notre collègue Hervé Maurey tendant à créer une commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie. Constituée d'élus, elle aurait pour missions, d'une part, de procéder à l'évaluation régulière de l'état de la couverture des risques au regard des points d'eau situés sur le territoire dont elle ferait état dans un rapport annuel et, d'autre part, de formuler toute proposition d'évolution qu'elle jugerait pertinente. Cette piste d'évolution, évoquée par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) dans un rapport de juin 2022, me paraît consensuelle et permettrait aux élus de disposer d'un espace d'écoute et de dialogue avec le SDIS.

J'émettrai donc un avis favorable à son endroit, sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement. Je propose en effet que ce rapport annuel puisse faire fonction, sur décision du conseil d'administration du SDIS, d'évaluation préalable du service public de la DECI l'année précédant la révision du SDACR.

Cette modification me paraît de nature à renforcer la place de cette commission, qui pourrait se voir attribuer un rôle majeur dans l'élaboration du volet « DECI » du SDACR. Elle constitue aussi une mesure de

simplification, des évaluations aux objectifs similaires n'ayant pas nécessairement vocation à être multipliées.

Au bénéfice de ces observations, je vous suggère d'adopter la proposition de loi, sous réserve de l'adoption de ces amendements.

Je tiens à souligner que ces orientations ont été pleinement endossées par l'auteur de la proposition de loi, que je remercie pour son écoute attentive et la qualité de notre dialogue. Je crois exprimer notre sentiment collectif en disant que le sujet de la DECI doit beaucoup à Hervé Maurey, et j'espère que nous cheminerons collectivement ce matin vers une amélioration de la vie des communes rurales.

Mme Laurence Harribey. – Merci pour ce rapport très complet.

Sur le fond, nous adhérons totalement à cette proposition de loi ainsi qu'à l'amendement et au sous-amendement proposés. L'article unique qui prévoit de ne plus laisser l'initiative du RDDECI au préfet, avec une révision dans un délai restreint, est de bon sens. Nous ressentons largement sur le terrain le manque de concertation avec les élus locaux. En outre, selon le chiffrage réalisé par le Sénat, 7 millions de personnes ne seraient actuellement pas protégées.

Toutefois, sur la forme, j'attire votre attention sur le fait que ce texte est directement issu des recommandations du rapport d'information publié par Hervé Maurey et Franck Montaugé. L'élégance des relations de travail qui prévaut au Sénat sous-tend que nombre de rapports d'information produits de manière transpartisane font l'objet de propositions de lois, elles-mêmes transpartisanes. Il s'avère que ce texte reprend quasiment mot pour mot, avant le travail du rapporteur, l'article 1^{er} d'une proposition de loi qui avait été déposée en juin 2022 par Hervé Maurey et Franck Montaugé. Or l'un des auteurs n'a pas été consulté sur la reprise de ces dispositions dans la présente proposition de loi, ce que nous déplorons.

Toutefois, puisque l'intelligence collective et le respect des autres doivent primer, sachant que nous servons tous la cause des élus locaux. C'est pourquoi, dans l'intérêt général, nous voterons cette proposition de loi.

Mme Françoise Gatel. – Je salue l'œuvre du rapporteur, qui permet une simplification en rapprochant deux dispositifs existants.

En 2020, un grand nombre d'entre nous avons été interpellés sur la question de la défense extérieure contre l'incendie. Les élus locaux découvraient alors la déclinaison départementale des dispositions adoptées en 2015, qui fixaient la possibilité de procéder à toute nouvelle construction à une distance maximale de 400 mètres d'une borne incendie.

Cette question est compliquée. Relevant du SDIS, la défense extérieure contre l'incendie est financée par le département à hauteur de 50 %, l'autre moitié étant financée par les communes et les intercommunalités, lesquelles ont la responsabilité de la sécurité incendie sur

leur territoire. Elles doivent faire face aux dépenses prévues par le SDACR défini par le SDIS.

Le Président du Sénat a demandé à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation un rapport d'information sur ce sujet, qui a été produit par nos collègues Hervé Maurey et Franck Montaugé, et qui a conduit Hervé Maurey à déposer cette proposition de loi, que j'ai cosignée.

Cette proposition de loi, amendée dans le sens indiqué par le rapporteur, répond aux objectifs de simplification et de véritable concertation des élus. Notons que les SDIS imposent parfois aux communes, par souci extrême de sécurité, des dépenses considérables, alors même que de nouveaux engins plus performants existent. Je me félicite donc que le maire soit pleinement associé.

Mme Nathalie Goulet. – J'ai noté que ce sujet avait été un irritant lors des sénatoriales de 2020, mais il l'est toujours en 2023.

Après avoir procédé à quelques acrobaties pour faire en sorte que ces dépenses figurent dans la liste des dépenses subventionnables au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ce qui grève cette enveloppe, nous en constatons les limites dans la mesure où aucune différenciation n'est réalisée entre les territoires ni entre les outils. Certains départements, dont le mien, disposent effectivement d'engins plus adaptés et plus légers.

J'espère que ce texte, qui est bienvenu et qui est très attendu, fera consensus au Sénat et prospérera à l'Assemblée nationale. Là encore, le Sénat montre sa capacité à écouter les territoires.

M. Loïc Hervé, rapporteur. – Je donne totalement acte à Laurence Harribey de ses observations. Franck Montaugé a évidemment contribué à la rédaction du rapport d'information produit au nom de la délégation aux collectivités territoriales, j'espère que nous répondons aux problématiques qu'il y a soulevées. Il aura sans doute l'occasion de s'exprimer en séance publique.

M. François-Noël Buffet, président. – Concernant le périmètre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que celui-ci comprend les dispositions relatives à la planification et à l'exercice par les communes et établissements publics de coopération intercommunale des missions de défense extérieure contre l'incendie.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article unique est adopté.

Après l'article unique

M. Loïc Hervé, rapporteur. – J'ai déjà présenté l'amendement COM-2 rectifié tendant à créer une commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie. Les membres de cette commission consultative ne peuvent pas appartenir au conseil d'administration du SDIS. Par ailleurs, les représentants du directeur général du SDIS viendront conseiller techniquement les maires des communes rurales pour ce qui concerne les enjeux réglementaires et les obligations qui s'imposent à la gestion de tels risques. Nous avons voulu éviter tout conflit d'intérêts entre le conseil d'administration du SDIS et cette instance de concertation.

Je suis favorable à cet amendement, sous réserve de l'adoption du sous-amendement COM-3, qui prévoit que le rapport annuel, l'année précédant la révision du SDACR, vaut évaluation préalable du service public de la défense extérieure contre l'incendie, et ce dans un esprit de simplification.

Le sous-amendement COM-3 est adopté. L'amendement COM-2 rectifié, ainsi sous-amendé, est adopté et devient article additionnel.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article unique			
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	1	Intégration du règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article unique			
M. MAUREY	2 rect.	Création d'une commission départementale de suivi de la défense extérieure contre l'incendie	Adopté
M. Loïc HERVÉ, rapporteur	3	Permettre que le rapport annuel établi par la commission départemental de suivi ait valeur d'évaluation préalable à la révision du SDACR	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 1^{er} mars 2022, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n°262 (2022-2023) visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux**.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions relatives à la planification et à l'exercice par les communes et établissements publics de coopération intercommunale des missions de défense extérieure contre l'incendie.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. **Hervé Maurey**, auteur de la proposition de loi, sénateur de l'Eure

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

M. **Alain Thirion**, préfet, directeur général

M. **Yves Hocdé**, sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises

M. **Philippe Blanc**, lieutenant-colonel, adjoint au chef de bureau de la planification des exercices et des retours d'expérience

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

M. **Éric Flores**, vice-président chargé du positionnement des sapeurs-pompiers de France, directeur du SDIS de l'Hérault

Assemblée des Départements de France (ADF)

M **Christophe Guilloteau**, président du département du Nouveau Rhône

M **Jean-Baptiste Estachy**, colonel, conseiller sécurité

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl22-262.html>