

Les rôles du maire et de la commune dans la défense des personnes, des biens et de la forêt contre l'incendie



Fiche détaillée

1. Introduction

De manière générale, le maire doit assurer la **sécurité de ses administrés** : il prescrit l'exécution des mesures de sûreté en cas de danger ou de sinistre et joue un rôle essentiel dans l'information et l'alerte de la population, la prévention des risques, l'appui à la gestion de crise, le soutien aux sinistrés et le rétablissement des conditions nécessaires à une vie normale. En matière d'incendies de forêt, le maire et la commune possèdent trois grands types de compétences :

- **régaliennes** : pouvoir de police, contrôle ;
- **politiques** : prise en compte du risque dans la planification et l'aménagement du territoire ;
- **maîtrise d'ouvrage** : pour la création et l'entretien des équipements DFCI.

Il appartient à la commune, sous l'autorité du maire, de prévenir le risque. À partir de la connaissance du risque sur la commune (porté à connaissance), le maire met en œuvre des mesures de prévention pour gérer le territoire, gérer la crise et informer la population. La responsabilité du maire peut être engagée pour absence ou insuffisance de mesures de prévention, soit dans le cadre des activités de police générale, soit en matière d'urbanisme.

La commune peut (et parfois, doit) également aménager le territoire pour réduire sa vulnérabilité. Cela passe par la mise en place d'ouvrages de protection pour limiter l'occurrence et/ou les conséquences des phénomènes (pistes, citernes, coupures de combustible, etc.) et les entretenir régulièrement pour garantir leur efficacité.

En tant que représentant de l'Etat dans sa commune, le maire a, depuis 1984, d'importantes responsabilités en matière de police administrative, ce qui inclut la sécurité (Code Général des Collectivités Territoriales, art. L. 2211-1). Les lois de décentralisation de 1982 / 1983 ont largement étendu le rôle du conseil municipal et du maire dans le domaine de l'urbanisme, donc dans la prise en compte du risque.

2. Les compétences régaliennes du maire relatives à la défense des personnes, des biens et de la forêt contre les incendies

Le maire doit assurer la **sécurité de ses administrés**. Il concourt, par son pouvoir de police, à l'exercice des missions de sécurité publique (art. L.2211-1 du Code Général des Collectivités Territoriales). En cas de danger grave ou imminent, dont l'incendie, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances (art. L.2212-4. de ce même Code).

Le maire est chargé de la **police municipale**, qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique. Cela comprend notamment le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les incendies, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure (art. L.2212-1 et 2 du Code Général des Collectivités Territoriales).

Le maire est chargé de la **distribution des secours** et de la mise en œuvre du Plan Communal de Sauvegarde (s'il existe) dans le cadre d'une intervention sur sa commune, conformément aux articles L.2212-2 et L.2212-4 du Code Général des Collectivités Territoriales et à l'article L731-3 du Code de la Sécurité Intérieure. Il est dans ce cas "**Directeur des Opérations de Secours**" (D.O.S.), en application de l'article L742-1 du Code de la Sécurité Intérieure. Si un incendie dépasse les limites du territoire de la commune, le Préfet se substitue alors au maire pour assurer la direction des opérations de secours (ou lorsque le maire lui en fait la demande). Le Commandant des Opérations de Secours, un Sapeur Pompier, est chargé, sous l'autorité du D.O.S., de la mise en œuvre de tous les moyens publics et privés mobilisés pour l'accomplissement des opérations de secours.

Par ailleurs, le directeur départemental des Services d'Incendie et de Secours est placé sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département et, dans le cadre de leur pouvoir de police, des maires, pour la direction opérationnelle du corps départemental des sapeurs-pompiers, la direction des actions de prévention relevant du SDIS, le contrôle et la coordination des corps communaux et intercommunaux, et la mise en œuvre opérationnelle des moyens de secours et de lutte contre l'incendie (article L. 1424-33 du Code Général des Collectivités Territoriales).

Pour apporter une réponse de proximité à la crise, et en complément de l'intervention des services responsables des secours, le **Plan Communal de Sauvegarde** est obligatoire pour toutes les communes soumises à un Plan de Prévention des Risques Naturels (PPR N) approuvé ou comprises dans le champ d'application d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI) (art. 731-3 du Code de la Sécurité Intérieure). Cet instrument de planification et d'organisation communale (ou intercommunale) a pour vocation de gérer la crise en vue d'assurer la sécurité de la population. Il détermine, en fonction des risques connus, les mesures immédiates de sauvegarde et de protection des personnes, fixe l'organisation nécessaire à la diffusion de l'alerte et des consignes de sécurité, recense les moyens disponibles et définit la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et de soutien de la population.

Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le maire, qui est ensuite responsable de sa mise en œuvre sur le territoire de la commune.

Depuis la Loi de Modernisation de la Sécurité Civile d'août 2004, il est ouvert aux communes la possibilité de créer une **réserve communale de sécurité civile**. Elle est alors placée sous l'autorité du maire. Créée sur délibération du conseil municipal, la réserve a

pour objet d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'évènements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. Ainsi, elles peuvent être activées lors d'un incendie de forêt affectant la commune. Tous les actes relatifs à la création et à l'organisation de la réserve, par exemple son règlement intérieur, doivent être adoptés par délibération du conseil municipal ou arrêté du maire, exécutoires seulement après transmission au préfet au titre du contrôle de légalité.

Les réserves communales de sécurité civile sont mises en œuvre par décision motivée de l'autorité de police compétente. Le maire devra systématiquement tenir informé le commandant des opérations de secours des actions engagées par la réserve communale, lors d'une intervention.

La loi prévoit la signature d'un "contrat d'engagement" entre le réserviste et l'autorité communale. Cet engagement doit être approuvé par le maire, qui peut décider de le suspendre avant son terme.

Le Code Forestier donne également au maire la possibilité de créer un **Comité Communal Feux de Forêt (CCFF)** par arrêté, après délibération du conseil municipal. Il s'agit d'un rassemblement de personnes, sous l'autorité du maire, de bénévoles volontaires pour la protection de la forêt et la prévention des incendies. Le maire est **président du Comité Communal Feux de Forêt (CCFF)**. C'est lui qui donne l'agrément aux personnes pour être membres du CCFF et assister le commandant des opérations de secours lors d'un incendie (art. L. 132-3 du Code Forestier). Depuis la Loi de Modernisation de la Sécurité Civile d'août 2004, les communes qui disposaient au préalable d'un CCFF peuvent en maintenir l'existence, et elles peuvent notamment lui donner le cadre formel d'une réserve communale de sécurité civile.

Le maire peut demander l'**engagement des associations ayant la sécurité civile dans leur objet social** et agréées par le représentant de l'Etat dans le département ou par le ministre chargé de la sécurité civile pour participer aux opérations de secours et à l'encadrement des bénévoles dans le cadre des actions de soutien aux populations (art. L725-3 du Code de la Sécurité Intérieure).

La réponse aux catastrophes exige la mobilisation rapide de tous les moyens publics et privés et leur coordination efficace sous une direction unique. A cet égard, la France bénéficie d'une tradition juridique éprouvée, qui investit les maires et les préfets, autorités de police générale, de pouvoirs étendus en situation de crise, et autorise les préfets de zone, voire le Gouvernement, à intervenir dans la conduite des opérations lorsque c'est nécessaire. Le maire peut notamment recourir à la **réquisition des moyens nécessaires aux secours**, dans les conditions prévues aux articles L. 2215-1 du Code Général des Collectivités Territoriales et L742-12, L742-13, L742-15 du Code de la Sécurité Intérieure.

Le maire assure le **contrôle de l'exécution des obligations de débroussailler** sur le territoire communal (art. L. 134-7 du Code Forestier). Pour cela, il dispose de deux moyens d'intervention :

- il peut provoquer la constatation des infractions par les agents habilités, puis l'exécution d'office des travaux par la commune (après une mise en demeure du propriétaire restée sans effet) ;
- il peut provoquer des poursuites à l'encontre des contrevenants.

Le maire doit également avoir un rôle de facilitateur, voire de médiateur, pour la réalisation des travaux.

Il peut porter de 50 à 100 m l'obligation de débroussailler autour des constructions situées à moins de 200 m des forêts.

Il doit annexer au PLU, lors de sa révision, les obligations légales de débroussaillage afférentes aux zones urbaines, aux lotissements, aux zones d'aménagement concerté (ZAC), aux associations foncières urbaines (AFU) et aux campings ; ainsi que celles imposées par un PPRN (art. L134-15 et R134-6 du Code Forestier).

En l'absence de document d'urbanisme, l'avis du conseil municipal est requis pour l'augmentation, par le Préfet, du rayon de débroussaillage au-delà de 50 mètres (sans toutefois excéder 200 mètres).

Par ailleurs, le maire doit veiller à la **sécurité des dépôts d'ordures** : "Lorsqu'un dépôt d'ordures ménagères présente un danger d'incendie pour les bois, forêts, landes, maquis, plantations ou reboisements, le maire doit prendre toutes mesures utiles pour faire cesser ce danger" (art. L131-2 du Code Forestier).

Le maire peut exiger le **nettoisement de parcelles forestières** par le propriétaire ou ses ayants droits : après exploitation forestière (pour la suppression des rémanents et branchages) ou après un chablis précédant une période à risque dans le massif forestier (art. L. 134-4 du Code Forestier).

Le maire a également un rôle important dans l'**information préventive des citoyens** sur les risques majeurs.

Conformément à l'article R125-11 du Code de l'Environnement, les maires des communes situées dans les régions ou départements mentionnés à l'article L133-1 du Code Forestier et figurant, en raison des risques d'incendies de forêt, sur une liste établie par arrêté préfectoral, doivent établir un **Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM)**. Il en est de même, notamment, pour les communes dotées d'un Plan de Prévention des Risques (PPR), ou de celles désignées par arrêté préfectoral en raison de leur exposition à un risque majeur particulier. Ce document est destiné à informer les citoyens sur les risques naturels et technologiques majeurs (dont le risque feu de forêt) auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire, et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Il reprend les informations transmises par le préfet, et précise notamment les actions de prévention, de protection ou de sauvegarde intéressant la commune, les événements et accidents significatifs à l'échelle de la commune, et éventuellement les dispositions spécifiques dans le cadre du plan local d'urbanisme. Le maire fait connaître l'existence du DICRIM par un avis affiché en mairie pendant deux mois minimum.

Dans le cadre de l'**information sur les risques naturels et technologiques des acquéreurs ou locataires** de biens immobiliers situés, entre autres, dans des zones couvertes par un Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles (PPR N) prescrit ou approuvé, le maire doit organiser dans sa mairie la consultation des documents de référence et du dossier transmis par le préfet (contenant des extraits des documents de référence et une fiche permettant de préciser la nature et l'intensité des risques) avec l'arrêté préfectoral listant les communes dans lesquelles cette obligation s'applique ainsi que, pour chaque commune concernée, les risques et les documents à prendre en compte (art. R125-24 du Code de l'Environnement).

Par ailleurs, dans les communes où un PPR N (dont PPR incendie de forêt) a été prescrit ou approuvé, le maire doit informer ses administrés au moins une fois tous les deux ans, par des **réunions publiques communales** ou tout autre moyen approprié (art. L. 125-2 du Code de l'Environnement), sur les caractéristiques du ou des risques naturels connus dans la commune, les mesures de prévention et de sauvegarde possibles, les dispositions du PPR N, les modalités d'alerte, l'organisation des secours, les mesures prises par la commune pour gérer le risque et les garanties prévues à l'article L. 125-1 du Code des Assurances.

Le maire doit arrêter les modalités d'affichage des risques et consignes de sécurité figurant entre autre dans le DICRIM, et en surveiller l'exécution, afin que les citoyens en aient connaissance. L'affichage du risque doit être réalisé dans les campings situés en zone à risques, et le maire peut l'imposer dans les bâtiments recevant plus de 50 personnes ou dans les immeubles d'habitation de plus de 15 logements.

A tout moment (24 heures sur 24), la commune doit être à la fois en mesure de **recevoir une alerte** des autorités et capable de **diffuser une alerte** à la population et aux équipes constituant le dispositif. Réglementairement, le maire a l'obligation de diffuser l'alerte auprès de ses concitoyens. Il doit utiliser tout moyen disponible pour garantir l'efficacité de l'alerte sur le territoire de sa commune. Lors d'un sinistre, il doit informer de l'évolution de la situation pour que tout le monde sache ce qui se passe et respecte d'éventuelles nouvelles consignes. Enfin, le maire doit informer la population de la fin du sinistre, lorsque tout danger est écarté, et des mesures d'accompagnement prévues (organisation mise en place pour aider les personnes, etc.).

3. Les compétences politiques d'aménagement et d'équipement du territoire du maire pour la DFCI

Les maires doivent prendre en compte le risque de feu de forêt dans les projets de développement. En effet, d'une part ce risque peut peser sur l'évolution du territoire, et l'autre part, la pression démographique et croissance de l'urbanisation augmentent la vulnérabilité.

La prise en compte des risques doit s'inscrire dans une perspective de gestion, d'aménagement et de mise en valeur des territoires pour :

- intégrer très en amont les risques dans les projets de développement ;
- répondre à la nécessité de sécuriser et au besoin de développer les territoires.

Le maire doit orienter et réglementer l'usage des sols en fonction des risques. Pour cela il dispose de 2 grands types outils :

- les documents d'urbanisme : le PLU, la carte communale et le SCOT sont des outils d'aménagement de l'espace, à ce titre, ils sont aussi des outils de la prévention. Ils déterminent les conditions permettant d'assurer la prise en compte des risques naturels dans l'aménagement du territoire. Le maire doit **prendre en compte les risques dans les documents de planification** (art. L121-1 et R123-11 du Code de l'Urbanisme), même en l'absence de PPR. Il doit prendre en compte le risque feu de forêt lors de l'élaboration du PLU, dans le rapport de présentation, qui doit comporter un diagnostic des risques sur le territoire, dans le plan de zonage, qui doit délimiter et identifier les secteurs à urbaniser ou non en fonction des risques connus, et dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, qui définit de quelle manière la collectivité va atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés. Enfin, le règlement et les annexes doivent traduire sous forme de règles opposables les objectifs de prévention (interdictions concernant l'usage des sols, prescriptions spéciales ou particulières). Le maire peut refuser un permis de construire ou l'accorder sous réserve de prescriptions spéciales (art. R 111-2 du Code de l'Urbanisme). Il peut également refuser la construction sur des terrains qui ne sont pas accessibles aux engins de lutte contre le feu (art. R. 111-5 du Code de l'Urbanisme).
- les démarches territoriales : les chartes et contrats de territoire, les chartes forestières, les contrats de rivière, etc., sont autant de démarches qui permettent de prendre en compte les risques naturels et de mettre en œuvre des stratégies innovantes de prévention des risques intégrées aux enjeux de développement.

Lorsque le risque est trop élevé et que la sécurité des personnes ne peut être garantie, il est possible à la commune d'acquiescer à l'amiabilité de biens fortement sinistrés par une catastrophe naturelle ou exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement des vies humaines (grâce au fonds de prévention des risques naturels Majeurs dit "Fonds Barnier").

Le préfet peut prescrire un **Plan de Prévention des Risques d'Incendie de Forêt (PPRIF)**. Ce dernier définit des zones dans lesquelles les constructions sont interdites ou soumises à des prescriptions et à des mesures de prévention. Il s'impose aux documents d'urbanisme. La commune est associée à son élaboration, qui relève de l'Etat, notamment pour l'étude de la vulnérabilité (concertation avec les élus et analyse des projets municipaux) et à la procédure administrative d'approbation du plan (avis du Conseil Municipal). Une fois le PPRIF approuvé par le Préfet, la commune contribue à sa mise en œuvre. Elle doit l'annexer au PLU, mettre à jour les servitudes d'utilité publique, mettre en conformité le PLU et éventuellement le réviser, s'il est incompatible avec le PPRIF. La commune doit également mettre en œuvre les mesures de prévention, protection et sauvegarde prescrites par le PPRIF, et le maire doit tenir compte du PPRIF lors de l'instruction des demandes d'autorisation d'occupation du sol.

D'autres outils permettent de planifier la prévention et l'appui à la lutte contre les incendies de forêt. Un certain nombre doivent être élaborés par la commune ou nécessitent son avis.

A l'échelle régionale ou départementale, le **Plan de Protection des Forêts Contre les Incendies (PRPFIC ou PDPFIC)**, établi par le Préfet, définit les actions à mener pour la gestion et l'amélioration des dispositifs de prévention et de lutte. L'avis de la commune est requis lors de la phase de consultation des collectivités territoriales en fin d'élaboration du plan, et il est conseillé d'associer les élus au comité de pilotage de rédaction du plan.

A l'échelle des massifs, les **Plans de Massif pour la Protection des Forêts Contre les Incendies (PMPFIC)** déclinent les points essentiels du PPFIC. L'étude PMPFIC est placée sous la responsabilité des communes ou des groupements de communes compétents. Les PMPFIC impliquent une démarche collective des communes partageant le même massif forestier. Un maître d'ouvrage unique pour l'étude PMPFIC et pour les travaux est vivement conseillé.

A l'échelle intercommunale, les **Plans Intercommunaux de Débroussaillage et d'Aménagement Forestier (PIDAF)** ont pour objet de planifier les équipements et aménagements d'un massif forestier sur une période de 10 ans, afin de prévenir les incendies (information, détection), ralentir leur progression (débroussaillage, sylviculture) et favoriser les actions de lutte (coupures de combustible ; création, entretien et sécurisation des accès, création de points d'eau). Les PIDAF sont des documents d'orientation et de programmation à moyen terme des travaux spécifiques à la DFIC, non opposables aux tiers. Ils ont pour unique base réglementaire la circulaire interministérielle du 15 février 1980 intitulée « Débroussaillage en forêt méditerranéenne », qui indique que les communes concernées doivent élaborer ce plan avec l'aide de la DDAF (devenue depuis DDTM). L'initiative locale des élus est la base de la création d'un PIDAF. Elle peut être issue d'une prise de conscience après un incendie ou de la perception spontanée d'un besoin en matière d'aménagement forestier. En l'absence d'intercommunalité préexistante intégrant l'ensemble du massif forestier (cas le plus général), les communes concernées se constituent en syndicat intercommunal d'étude et désignent leur représentant au sein du conseil syndical.

La circulaire de 1980 prévoit que le PIDAF peut faire l'objet d'un arrêté préfectoral, après avis de la Commission consultative départementale de la sécurité et d'accessibilité (CCDSA) ou être approuvé par chaque commune par arrêté municipal. Elle indique

également que les maires doivent susciter la création d'associations syndicales regroupant les propriétaires forestiers.

A l'heure actuelle, de nombreux PIDAF sont mis en œuvre depuis les années 80. Avec la parution des PDPFCI, des Plans de massif (PMPFCI) sont peu à peu élaborés et mis en œuvre afin de décliner les PDPFCI par bassin de risque. En termes d'équipement des massifs, ils ne diffèrent pas de la démarche menée dans le cadre des PIDAF. D'ailleurs, certains PIDAF ont été transformés en PMPFCI à l'occasion de leur révision.

4. La maîtrise d'ouvrage des équipements DFCI par la commune

Dans les forêts et dans les zones situées à moins de 200 m de celles-ci, la commune, comme tout propriétaire, est soumise à l'obligation de **débroussailler** autour des bâtiments communaux (50 ou 100 m) et le long des voies de circulation privées y donnant accès (maximum 10 m de part et d'autre), ainsi que sur les terrains situés en zone urbaine, les campings, les ZAC, les lotissements, les AFU et les zones délimitées par un PPRif comme devant être débroussaillées.

Par ailleurs, la commune doit également effectuer, ou faire effectuer, un débroussaillage d'une largeur de 20 m (ou moins, selon les arrêtés préfectoraux en vigueur) de part et d'autre des voies communales ou chemins ruraux ouverts à la circulation publique.

Concernant la maîtrise d'ouvrage des équipements DFCI (citernes, pistes, coupures de combustible), la commune n'a aucune obligation ; sauf si un PPRIF prescrit à la commune la mise en place d'un certain nombre d'aménagements préventifs visant à faciliter l'évacuation ou l'intervention des secours (poteaux incendies, accès, coupures de combustible d'interface, etc.) dans les zones classées "bleues B1" (= zone de danger assez élevé) afin de pouvoir y effectuer une urbanisation. Le règlement du PPRIF précise les mesures dont la mise en œuvre est obligatoire et fixe le délai pour leur mise en œuvre, qui ne peut excéder 5 ans.

5. Conclusion : principaux enjeux du maire en matière de protection des personnes, des biens et de la forêt vis-à-vis du risque d'incendie

- Garantir la protection et la prévention des biens et des personnes avant le déclenchement des incendies (respect de la réglementation, prévention, sensibilisation, etc.).
- Contribuer à ce que les exigences et les contraintes des services de lutte soient bien pris en compte dans la planification des équipements de terrain (dispositif de prévention, PMPFCI ou PIDAF) sur le territoire de la commune.
- Veiller à une mise en cohérence des politiques et outils de gestion et planification territoriale (Plan d'aménagement des forêts communales, plan de massif ou PIDAF, PLU, PPRIF, plan de randonnée, de circulation, etc.).

Juillet 2012.