



Catalogue de dispositions visant à limiter les ouvertures intempestives des points d'eau incendie durant les vagues de chaleur

Les ouvertures intempestives des points d'eau incendie (PEI) sur les voies et espaces publics durant les vagues de chaleur se sont multipliées durant les étés 2015, 2016 et 2017. L'an passé, ces phénomènes ont concerné 28 départements, particulièrement les agglomérations parisiennes, lilloise, lyonnaise et bordelaise. Ces actes sont à l'origine d'importants troubles à l'ordre public. Ils provoquent :

- des agressions des agents des services chargés de les faire cesser ;
- des perturbations importantes dans le fonctionnement des réseaux d'eau ; ainsi, des baisses de pression ont entraîné des difficultés d'alimentation en eau potable des appartements situés aux étages supérieurs des immeubles d'habitation ;
- des dégâts des eaux dans des installations et immeubles riverains, dans des sous-sols ou sur des équipements électriques ;
- des situations de troubles graves dans les zones touchées : risques de blessures provoquées par la pression de l'eau, inondations de chaussées entraînant des difficultés de circulation routière et piétonne...
- une multiplication des appels aux services d'incendie et de secours pour signaler ces ouvertures intempestives alors que ces services ont une sollicitation opérationnelle soutenue lors des vagues de chaleur ;
- une sur-sollicitation des équipes techniques chargées de la maintenance du réseau de distribution d'eau ;
- des dégâts sur certains PEI mis en œuvre dans des conditions anormales et avec des outils improvisés ;
- un gaspillage de volumes d'eau potable très importants et un coût financier notable.

Ces pratiques obèrent les prestations respectives des services de distribution d'eau et celles des services d'incendie et de secours. Enfin, elles impactent très directement les collectivités territoriales (communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) aux multiples motifs de leurs compétences en matière :

- d'ordre public ;
- de gestion des voiries ;
- d'eau potable ;
- de défense extérieure contre l'incendie.

Considérant ces désordres, le ministère de l'intérieur s'est fixé pour objectif de dresser la liste de toutes les dispositions propres à prévenir et à limiter ce phénomène. Ces mesures sont recensées dans le présent document, réservé à l'usage des acteurs intéressés : collectivités territoriales, opérateurs de réseaux, services d'incendie et de secours. Les fabricants de matériel de lutte contre l'incendie sont également associés.

Le ministère de l'intérieur souhaite que ces solutions soient partagées par l'ensemble des acteurs afin d'opposer un bloc technique et juridique résilient et cohérent à ces agissements.

Il convient de concilier les exigences de sécurité fixées par la défense extérieure contre l'incendie (DECI) et les mesures de limitation de ces phénomènes.

Ce document permet de conforter ou de mieux encadrer les initiatives d'ores et déjà entreprises et de fournir ou d'envisager de nouvelles solutions adaptées.

Les mesures évoquées découlent de retours d'expérience pris en compte par un groupe technique national spécialement constitué. Il réunit des services d'incendie et de secours (Brigade de sapeurs-pompiers de Paris, service départemental et métropolitain d'incendie et de secours du Rhône, services départementaux d'incendie et de secours de Gironde et du Nord), des collectivités territoriales (Ville de Paris, la Métropole européenne de Lille, Métropole Grand Lyon, Gennevilliers, Aulnay-sous-Bois, Vitry-sur-Seine, Plaine Commune ainsi que l'Association des maires de France et la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies), des industriels (Bayard et Saint-Gobain Pont-à-Mousson) et des services des eaux (Fédération des entreprises de l'eau, Syndicat des eaux d'Île-de-France, Eau de Paris).

Les mesures visant à limiter les ouvertures intempestives des PEI lors des vagues de chaleur sont regroupées en 6 familles :

- 1- Mise en place d'équipements permanents sur les PEI
- 2- Actions temporaires sur les PEI
- 3- Concertation inter-services et mise en place de procédures
- 4- Mise en place de dispositifs publics de rafraîchissement
- 5- Mise en œuvre de mesures d'informations
- 6- Moyens juridiques pour agir face aux ouvertures intempestives des PEI

Ces mesures peuvent être associées les unes aux autres.

En préambule, il est rappelé que toute mesure relative aux points d'eau concourant à la défense extérieure contre l'incendie ressort de l'autorité de police administrative spéciale afférente : le maire ou le président de l'EPCI si ce pouvoir lui a été transféré (articles L.2213-32 et R.2225-4 du code général des collectivités territoriales -CGCT-).

Par ailleurs, de manière générale, il est recommandé d'établir une cartographie de la sensibilité des PEI aux ouvertures intempestives pour les secteurs qui ont déjà été touchés. Elle doit être réalisée par les communes ou l'intercommunalité, avec le service d'incendie et de secours agissant en qualité de conseiller technique du maire (ou du président d'EPCI) dans l'exercice de son pouvoir de police spéciale.

1- Mise en place d'équipements permanents sur les PEI existants

Il s'agit d'équiper les PEI de zones limitées connues pour leur sensibilité au phénomène.

Les mesures suivantes nécessitent l'installation d'équipements sur les PEI existants ou sur les nouveaux.

1-1 Installation d'un dispositif d'inviolabilité au niveau du carré de manœuvre du PEI

Objectif : limiter les possibilités d'ouverture des PEI par l'utilisation d'outils improvisés.

Les fabricants de bouches et de poteaux d'incendie développent désormais des dispositifs d'inviolabilité des PEI. Ces dispositifs, installés au niveau du carré de manœuvre du PEI, ont pour objectif d'empêcher leur ouverture à l'aide d'outillages ordinaires. Les clefs de manœuvre de ces appareils font l'objet d'une

norme. Certains de ces équipements d'inviolabilité sont opérationnels depuis 2017. Après une période de mise au point et d'expérimentation sur le terrain, ils ont été installés sur des PEI existants situés dans des zones exposées au phénomène, notamment dans le département de Seine-Saint-Denis et dans le périmètre de la Métropole de Lyon. Ils ont démontré leur efficacité lors de vagues de chaleur.

Les normes NF61-211/CN et NF S61-213/CN applicables aux bouches et poteaux d'incendie sont en cours de modification pour permettre la pose de ces dispositifs conformément aux dites normes. À cet effet, les projets d'évolution des deux textes prévoient qu'un dispositif d'inviolabilité puisse équiper les organes de manœuvre des PEI sans pour autant qu'il interdise l'usage de la clé de manœuvre du poteau d'incendie ou celui de la clé de barrage de la bouche d'incendie. La normalisation de ces clés est inchangée. Ce dispositif d'inviolabilité peut également équiper les bouchons et les coffres de sécurité des poteaux d'incendie.

La procédure de modification de la norme est achevée sur le plan des spécifications techniques. Elle est actuellement dans sa phase administrative ultime. Mais, soumise à des délais incompressibles, cette procédure n'aboutira pas avant plusieurs mois. Durant la période intermédiaire, et en prévision de l'été, les dispositifs d'inviolabilité peuvent d'ores et déjà être mis en place sur les PEI existants ou équiper de nouveaux PEI. En effet, les dispositifs actuellement commercialisés sont techniquement au point et conformes aux projets d'évolution des normes en cours d'adoption. L'installation de ces équipements ne modifie pas les modalités d'ouverture des PEI par les services d'incendie et de secours au moyen des seules clés répondant strictement à la norme. Les services concernés veilleront à ne plus utiliser de vieilles clés non normalisées qui permettent toutefois l'ouverture des PEI non équipés.

Les autorités de police administrative en charge de la DECI ont la possibilité d'installer ces équipements dans les zones exposées à ce phénomène. Elles en informeront le service d'incendie et de secours. Une vigilance particulière devra être marquée pour prévenir le vol de clés normalisées, notamment dans les véhicules de ce service et dans ceux des opérateurs de réseaux d'eau.

Il a été observé que la pose d'un tel dispositif sur un PEI n'entraînerait pas de report massif d'ouverture sur un autre PEI accessible. Il semble ainsi que les ouvertures soient concentrées sur des PEI qui présentent un intérêt « ludique » quant à leur position dans le quartier (par exemple, caractère central et aisément accessible pour des « jeux » avec l'eau).

1-2 Installation d'un dispositif de limitation de débit du PEI

Objectif : limiter le débit lors des ouvertures intempestives de PEI ;

Une telle mesure permet de limiter le volume d'eau perdu et de réduire l'intérêt « ludique » des ouvertures intempestives. Plusieurs dispositifs permanents pourraient répondre à cet objectif :

- Installation d'une vanne régulatrice de débit ;
- Installation d'un réducteur permanent de débit dans la canalisation non réglable ;
- Mise en place d'un dispositif de manœuvre des vannes de sectionnement du PEI par système d'électrovanne télécommandée.

Ces dispositifs doivent répondre aux débits demandés pour les besoins opérationnels de la DECI.

Il est rappelé que les débits des PEI doivent répondre au risque à couvrir. Ces débits sont définis par le règlement départemental de DECI et arrêté par le maire. Ils ne sont plus fixés par la norme.

1-2-1 Installation d'une vanne régulatrice de débit remplaçant les vannes de sectionnement des PEI

Des tests techniques de fermeture partielle des vannes de sectionnement des bouches ont été réalisés avec la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris en 2017. La vanne de sectionnement est située sous terre au niveau de la canalisation qui dessert le PEI. Les bouches et poteaux d'incendie en sont tous dotés. Ces tests ont démontré l'intérêt d'agir sur le volume d'eau généré par l'ouverture sauvage du point d'eau incendie. Mais les vannes de sectionnement manœuvrées ne sont pas prévues pour ce type d'usage. D'importantes vibrations, dommageables, ont été constatées lors de l'ouverture du point d'eau. Le réglage variable de débit nécessite la pose d'un dispositif spécialement adapté.

Le principe d'installation sur les canalisations de limiteurs de débit réglables par les opérateurs de réseaux est donc une des mesures qu'il convient d'encourager. Ceux-ci permettraient d'abaisser temporairement le débit à des valeurs minimales compatibles avec les exigences du règlement départemental de DECI. De tels dispositifs permettraient d'augmenter le débit en cours d'opération de lutte contre l'incendie, en tant que de besoin, lors des périodes de limitation préventive et de maintenir un débit maximum hors de ces périodes. Ce type d'équipement n'existe pas actuellement. Ce besoin est entendu par les fabricants de matériels incendie.

1-2-2 Installation d'un réducteur permanent de débit non réglable dans la canalisation

Il s'agit d'installer, à l'intérieur des canalisations d'eau, des dispositifs permanents de limitation de débit par réduction du diamètre de celle-ci. Le débit assuré correspondrait au débit strictement exigé par le règlement départemental de DECI ou légèrement majoré.

Le ministère de l'intérieur n'est pas favorable à cette mesure. En effet, une telle disposition obère la possibilité de profiter des capacités effectives du réseau en cas d'opération d'ampleur de lutte contre l'incendie. Les zones touchées par les ouvertures intempestives peuvent être sensibles au risque d'incendies de grande intensité, en considérant les caractéristiques du bâti : densité, modes d'occupation ou vétusté notamment.

1-2-3 Mise en place d'un dispositif de manœuvre de la vanne de sectionnement du PEI par système télécommandé

Un dispositif de fermeture à distance des PEI existe. Il est particulièrement sophistiqué. Il nécessite la mise en place d'une électro-vanne radiocommandée sur la canalisation qui dessert le PEI. En cas d'ouverture intempestive, le technicien de l'opérateur du réseau se déplace à proximité du point d'eau (sans être au contact de celui-ci). Au moyen d'une radio commande, il manœuvre alors à distance l'électro-vanne et procède ainsi à la fermeture du PEI. Ce type de dispositif a d'ores et déjà été implanté sur un secteur de la région parisienne. Le ministère de l'intérieur procède actuellement auprès de la collectivité concernée à un retour d'expérience de la mise en œuvre de ce dispositif.

2 - Actions temporaires sur les PEI existants

Objectif : empêcher la fourniture d'eau à partir des PEI en procédant à leur fermeture préventive en prévision de vagues de chaleur ;

Cette mesure consiste à fermer les vannes de sectionnement des PEI dans certains quartiers et à certaines périodes. À la suite de cette mesure l'eau ne sort pas lorsque le carré de manœuvre du PEI est utilisé. Cette mesure ne nécessite pas l'installation d'équipements sur les PEI existants.

Par principe il n'est pas recommandé de fermer préventivement les PEI sans analyse préalable.

Les Métropoles de Lille et de Lyon travaillent avec leurs services d'incendie et de secours respectifs sur la fermeture sélective et préventive par niveau gradué d'importance des PEI dans la défense des zones concernées. À cette fin, les PEI des zones sensibles au phénomène font l'objet d'une analyse opérationnelle de leur couverture en DECI et du retour d'expérience des ouvertures intempestives (travail commun au service d'incendie, à la collectivité et à l'opérateur de réseau). Il s'agit de déterminer les PEI qui peuvent être fermés sans que la couverture de DECI n'en soit altérée. Une classification par niveau peut être mise en place :

Niveau 1 : fermeture estivale du PEI ne participant pas à la couverture indispensable de la DECI ;

Niveau 2 : fermeture en cas de crise mais réouverture au plus vite ;

Niveau 3 : PEI indispensable qui ne peut être fermé préventivement.

La fermeture préventive des PEI n'est pas transposable à tous les secteurs compte tenu de la nature locale du risque d'incendie (modes d'occupation du bâti ou vétusté notamment) et de sa couverture possible (densité et caractéristiques des PEI).

3- Concertation inter services et mise en place de procédures

La mise en place d'une concertation et d'une coordination entre les différents acteurs concernés pour préparer les procédures opérationnelles est nécessaire en prévision de la saison estivale.

Les procédures techniques d'échanges d'informations entre services en période de canicule ou d'intervention sur les PEI ouverts intempestivement doivent être définies avec précision.

Cette préparation doit réunir les collectivités territoriales, les opérateurs de réseaux, les services d'incendie et de secours et au besoin les services de gendarmerie, de police nationale ou municipale concernés. Les préfetures de département peuvent aussi être amenées à participer à l'organisation de ces échanges.

4- Mise en place de dispositifs publics de rafraîchissement

Des dispositifs publics de rafraîchissement peuvent être mis en place en lien avec les opérateurs de réseaux. Il peut s'agir de :

- dispositifs artisanaux (jet diffuseur par exemple) raccordé à un PEI ;
- fontaines rafraîchissantes spécifiques (borne fontaine ludique par exemple)
- systèmes de rafraîchissement type « queue de paon », avec compteurs (6 à 10 m³/h de consommation).

La question du comptage des volumes d'eau utilisés par ces dispositifs (volumes incomparablement inférieurs à ceux des PEI ouverts « à gueule bée ») doit être réglée localement en établissant par exemple un bilan coût / avantage.

La question des fermetures annuelles des piscines publiques dans les agglomérations durant les vagues de chaleur peut également être posée.

Des « parcours de fraîcheur » peuvent être étudiés.

L'implantation de ces dispositifs peut être concomitante avec l'identification des « îlots de chaleur ».

5- Mise en œuvre de mesures d'information

Des actions pédagogiques ponctuelles peuvent être menées par les communes, les intercommunalités ou les opérateurs. A titre d'exemple, le Syndicat des eaux d'Île-de-France a édité une vidéo de Youssoupha « la bouche c la vie » disponible sur internet.

Des affiches de prévention et d'information (dangers et conséquences de ces actes) peuvent être disposées dans les halls de logements collectifs. Certaines actions peuvent être relayées localement par l'Education nationale. De même ces informations peuvent porter sur l'emplacement des sites où sont implantés les dispositifs de rafraîchissement évoqués au paragraphe 4.

Par contre, le ministère de l'intérieur déconseille aux collectivités de communiquer en direction du public les détails techniques des dispositifs mis en place sur les PEI mentionnés aux paragraphes 1 et 2.

6- Moyens juridiques pour agir face aux ouvertures intempestives des PEI

Ces éléments ont été fournis par la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

6-1- Encadrement de l'utilisation de points d'eau incendie.

Dans le cadre légal et réglementaire actuel, il n'existe aucune disposition réservant l'utilisation des points d'eau incendie aux services de secours. Toutefois, le maire peut interdire l'usage des points d'eau incendie à toute personne privée, sauf autorisation expresse délivrée par la commune, en se fondant sur ses pouvoirs de police générale (sécurité, salubrité: article L.2212-2, notamment 5° du CGCT et sur ses pouvoirs de police spéciale de DECI (article L.2213-32 du CGCT).

La méconnaissance de cet arrêté est passible d'une contravention de 1ère classe, soit une amende d'un montant maximal de 38 euros (article R.610- 5 du code pénal).

6-2- Infractions pénales (Rappel).

L'ouverture non autorisée d'un point d'eau incendie peut constituer une infraction pénale :

- pour vol (articles 311-1 et 311-2 du code pénal), ce qui comprend le vol d'eau comme l'a confirmé la Cour de Cassation : Cass. Crim, 14 mars 2000, n°99-84917 ;
- pour dégradation de biens destinés à l'utilité publique et appartenant à une personne publique : articles 322-1 et 322-3 8° du code pénal ou R.635-1 en cas de dommage léger.

Sur ce dernier point, il a été constaté à plusieurs reprises que l'ouverture intempestive pouvait provoquer des dégradations sur le PEI lui-même ou dans son environnement immédiat. Ces dommages rendent le point d'eau indisponible et nécessitent des réparations pour sa remise en service. Ces dégâts sont provoqués par l'utilisation d'outils improvisés, par l'ouverture incomplète engendrant des vibrations dommageables des canalisations, par des affouillements dus à la pression de l'eau... Des dégradations violentes ont aussi été constatées (par exemple : utilisation d'une masse pour forcer l'ouverture).

6-3- Indemnisation des frais engendrés par l'ouverture intempestive des PEI

Les arrêtés municipaux interdisant l'utilisation de bornes à incendie et réprimant cette pratique par des amendes pouvant aller parfois jusqu'à plusieurs milliers d'euros, correspondant au prix de X mètres cube d'eau, sont illégaux.

En effet, la mesure de police administrative a une dimension préventive et non répressive (voir dans ce sens CE 15 mars 1996 n°133080 s'agissant d'un arrêté municipal mettant en place une "taxation d'office" équivalant au "tarif mensuel minimum" en cas d'occupation irrégulière du domaine public, qualifiée par le juge de "sanction administrative qui s'ajouterait aux sanctions pénales prévues par la réglementation en vigueur en cas de violation des dispositions de l'arrêté").

Par ailleurs, la tarification forfaitaire de l'eau est interdite, sauf cas très spécifiques (communes de moins de 1000 habitants et lorsque la ressource en eau est naturellement abondante dans le sous bassin, sur autorisation du représentant de l'État dans le département : article R.2224-20 du CGCT).

Il n'appartient donc pas au maire de fixer un montant forfaitaire d'indemnisation en cas de vol.

Il est loisible en revanche à la commune d'intenter une action en justice contre la personne responsable et de réclamer une indemnisation correspondant au montant dont elle estime avoir été lésée;

Concernant le chiffrage du préjudice, outre la difficulté technique liée au fait que la plupart des points d'eau incendie ne sont pas équipés de compteurs, se pose la question de la tarification de l'eau potable. L'article L. 2224-12-2 du CGCT prévoit une interdiction de fournir de l'eau potable à titre gratuit, sauf en ce qui concerne les "consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public". Plusieurs réponses ministérielles à des questions écrites sont venues interpréter ces dispositions. Ainsi la réponse à la question écrite n°00872 du 19 juillet 2007 précise qu'il peut être déduit de cet article que cette eau ne fait pas l'objet de facturation lorsqu'elle est utilisée pour des opérations de secours et de lutte contre l'incendie. Le maire peut l'interpréter de manière stricte et réserver la non-facturation des consommations d'eau à ces seuls usages. Dans la mesure où les poteaux d'incendie ne disposent pas de système de comptage, l'éventuelle mise en place d'une tarification des prélèvements d'eau pour les usages ne relevant pas des services d'incendie et de secours doit être réglée localement. En pratique, il est précisé que certaines communes ont mis en place des points de puisage avec comptage, réservés aux besoins étrangers à la défense incendie (voir également la question écrite n°001350 du 9 août 2007).

6-4- Les éventuelles sanctions à l'atteinte au domaine public

Pour mémoire, le régime des contraventions de grande voirie et celui des contraventions de voirie destinées à protéger le domaine public routier, paraissent difficilement applicables aux effets des ouvertures intempestives de PEI.

Conclusion

Le ministère de l'intérieur, en animant le groupe de travail mentionné ci-dessus, assure un suivi des mesures déployées ou envisagées, notamment pour en évaluer l'efficacité.

Par ailleurs, les fabricants de matériel incendie poursuivent le développement de dispositifs de sécurisation des PEI en fonction des nécessités et des besoins.

Ce catalogue s'inscrit dans le cadre d'un premier partage et de mutualisation de bonnes pratiques. Ce partage se pérennisera au second semestre 2018 avec la publication d'un bilan des mesures mises en œuvre durant la saison estivale.