

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Circulaire du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile

NOR : INTE0500080C

Paris, le 12 août 2005.

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, à Madame et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département, Monsieur le préfet de police.

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a créé, avec les nouveaux articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un nouvel outil de mobilisation civique, ayant vocation à apporter un soutien et une assistance aux populations : les réserves communales de sécurité civile.

Ces dispositions sont d'application directe. L'article L. 1424-8-8 prévoit qu'un décret pourra, en tant que de besoin, en préciser les modalités. Le Gouvernement s'inscrit pleinement dans la logique facultative et décentralisée voulue par le législateur. Il souhaite donc favoriser les expérimentations locales de ce nouveau dispositif avant, le cas échéant, d'intervenir par la voie réglementaire.

La présente circulaire a pour objectif de répondre aux principales questions qui se posent, à l'étape actuelle, aux collectivités qui souhaitent expérimenter ce nouveau dispositif comme aux préfetures qui leur apportent aide et conseil. Sont joints en annexe, à titre indicatif, des projets de délibération, d'arrêté et d'acte d'engagement dont peuvent s'inspirer les communes.

1. Missions et champ d'action de la réserve communale

En situation de catastrophe ou de crise, la conduite et l'organisation des secours sont de la responsabilité des services publics qui en ont la mission, et notamment des services d'incendie et de secours. Même si la direction des opérations de secours est assurée par le préfet, l'expérience prouve que le maire reste responsable de l'évaluation de la situation et du soutien à apporter aux populations sinistrées. Il est en général assisté par les membres du conseil municipal, et il mobilise le personnel communal. Il n'est pourtant pas toujours en mesure, faute de préparation et notamment de possibilités d'encadrement, d'engager les bonnes volontés qui se présentent spontanément pour contribuer à la réponse.

C'est l'objectif de la création de la réserve communale de sécurité civile. Bénévole, facultative et placée sous la seule autorité du maire, elle est chargée d'apporter son concours au maire dans les situations de crise, mais aussi dans les actions de préparation et d'information de la population, comme dans le rétablissement post-accidentel des activités. Elle contribue à ces actions en s'appuyant sur les solidarités locales et en les développant. Suivant la volonté de la commune et ses besoins, la réserve pourra être chargée de tout ou partie des missions énumérées à l'article L. 1424-8-1.

La réserve communale a vocation à agir dans le seul champ des compétences communales. Elle ne vise en aucune manière à se substituer ou à concurrencer les services publics de secours et d'urgence. De la même manière, son action est complémentaire et respectueuse de celle des associations de sécurité civile, caritatives, humanitaires ou d'entraide. Elle participe au soutien et à l'assistance aux populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités et contribue à la préparation de la population face aux risques.

La réserve communale peut faire appel à des citoyens de tout âge et de tout métier, pour des missions qui n'interfèrent pas avec les missions de secours proprement dites. Il s'agit, par exemple, de contribuer à l'élaboration, à l'actualisation et à la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde, de veiller à l'information et à la préparation de la population, de participer aux actions de prévention des risques menées par la commune, de prendre en charge l'assistance matérielle aux personnes sinistrées, de les aider dans leurs démarches administratives. Dans ce cadre, la commune veillera à ne doter cette réserve que de moyens directement liés et adaptés à ses attributions et nécessaires à leur accomplissement.

En tout état de cause, le maire devra systématiquement tenir informé le commandant des opérations de secours des actions engagées par la réserve communale, lors d'une intervention.

2. Création et organisation de la réserve communale

La réserve communale est créée par délibération du conseil municipal (art. L. 1424-8-2). Elle est prise en charge financièrement par la commune et placée sous l'autorité du maire. Elle peut cependant être organisée et gérée administrativement en intercommunalité. Elle demeure dans ce cas sous l'autorité d'emploi du maire de chaque commune, au titre de ses pouvoirs de police.

La réserve communale de sécurité civile fournit un cadre juridique de référence, mais chaque commune est libre, en fonction de la situation locale et de ses besoins particuliers, de l'organiser comme elle l'entend. L'utilisation de l'appellation « réserve communale » doit être retenue afin de ne pas laisser penser qu'il s'agit d'une organisation du type de la réserve militaire. La référence en matière d'organisation de la réserve est celle du concours bénévole aux actions municipales. Son efficacité repose sur une couverture du territoire de la commune par quartier ou par hameaux, et sur une chaîne de responsables permettant de relier les bénévoles sur le terrain au maire ou à l'adjoint qu'il aura désigné.

La réserve communale est un nouvel outil mis à la disposition des communes. Il ne faut l'utiliser que s'il est adapté à la réalité communale. Une commune qui dispose d'un centre de première intervention et de sapeurs-pompiers volontaires ou d'une association agréée de sécurité civile n'aura peut-être pas le même besoin d'une réserve de sécurité civile qu'une commune qui n'en dispose pas. Dans ce dernier cas, le maire pourra utilement se rapprocher du chef du centre de première intervention ou des associations concernées afin d'évaluer ses besoins en la matière.

Si une réserve communale de sécurité civile est créée dans une commune ayant obligation de réaliser un plan communal de sauvegarde (art. 13 de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004) ou décidant de le réaliser, les modalités de mise en œuvre de cette réserve seront précisées par ce plan.

Afin d'éviter toute interférence avec les missions des sapeurs-pompiers, l'organisation et la mise en œuvre de la réserve doivent être compatibles avec les règles établies par le règlement opérationnel du SDIS (art. L. 1424-8-2). Je vous demande donc de veiller à ce que tous les actes relatifs à la création et à l'organisation de la réserve, par exemple son règlement intérieur, soient à cette fin adoptés par délibération du conseil municipal ou arrêté du maire, exécutoires seulement après transmission au préfet au titre du contrôle de légalité. Il convient de conseiller aux communes de consulter systématiquement le SDIS sur les projets d'actes concernant la réserve de sécurité civile.

3. Conditions d'engagement à la réserve communale

La réserve communale de sécurité civile est constituée sur la base du bénévolat. Elle est ouverte à toute personne « ayant les capacités et les compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues » (art. L. 1424-8-3). Il n'y a donc pas de critère particulier de recrutement, de condition d'âge ou d'aptitude physique. Tout dépendra des missions confiées par le maire : un ancien du village pourra contribuer à la mémoire des catastrophes, un fonctionnaire retraité à l'aide aux formalités administratives des sinistrés, toute personne de bonne volonté à la surveillance des cours d'eau ou des digues, au débroussaillage ou au déneigement.

La loi prévoit la signature d'un « contrat d'engagement » entre le réserviste et l'autorité communale (art. L. 1424-8-3-II). Il s'agit d'un acte permettant d'établir clairement la situation du bénévole quand il agit comme collaborateur du service public. Cet engagement doit bien sûr être approuvé par le maire, qui demeure le seul juge des « compétences et capacités » requises. L'acte d'engagement constate le libre accord des deux parties. Il ne s'agit en aucune manière d'un contrat de travail ou d'un contrat d'engagement au sens militaire.

4. Statut, droits et obligations des réservistes

Le bénévole agissant au sein de la réserve communale peut être défini comme un « collaborateur occasionnel du service public ». De nombreuses communes recourent déjà à de tels bénévoles, dans le cadre par exemple des comités communaux d'action sociale, des comités des fêtes ou des comités feux de forêt. Bien que « l'auto-assurance » soit possible, ces communes les mentionnent généralement dans leur contrat d'assurance, afin qu'ils soient garantis en cas de dommage ou de préjudice, notamment corporel, subi ou occasionné lors d'activités menées pour le compte de la commune. La commune décidant de se doter d'une réserve communale devra vérifier si ce point est bien prévu à son contrat, afin d'y inclure le cas échéant les membres des réserves communales de sécurité civile.

Outre ces garanties générales apportées aux collaborateurs bénévoles du service public, les articles 33 et 34 de la loi de modernisation de la sécurité civile instituent des droits et obligations particuliers aux réserves communales. Il s'agit des dispositions suivantes :

- article L. 1424-8-4 du CGCT : procédure d'appel aux réservistes ;
- article L. 1424-8-5 : possibilité d'une indemnité compensatrice pour les non-fonctionnaires qui seraient privés de leur salaire du fait d'une mobilisation pendant leur temps de travail ;
- article L. 1424-8-6 : continuité des prestations sociales dans le même cas d'interruption de l'activité professionnelle ;

- article L. 1424-8-7 : réparation des dommages subis à l'occasion du service (disposition confirmant la jurisprudence applicable aux collaborateurs occasionnels) ;
- article L. 122-24-11 du code du travail : autorisation de l'employeur et protection contre les sanctions pour le salarié privé ;
- modifications des statuts des trois fonctions publiques : mise en congé avec traitement dans la limite de 15 jours par an en cas de mobilisation dans la réserve.

La mise en œuvre de ces dispositions protectrices est strictement soumise à la décision motivée de l'autorité de police compétente prévue à l'article L. 1424-8-2 du CGCT. Elles doivent rester réservées aux seules situations de crise nécessitant une mobilisation impérieuse de la réserve.

En dehors de ces situations exceptionnelles, la participation aux activités de la réserve communale obéit aux principes habituels du bénévolat, dans la seule limite de la disponibilité du réserviste et de la responsabilité de l'autorité d'emploi de la réserve.

5. Equipement et financement de la réserve

La réserve est à la charge de la commune. La possibilité d'une participation financière d'autres collectivités est cependant possible (art. L. 1424-8-2). Des aides au fonctionnement ou à l'équipement de la réserve peuvent ainsi être sollicitées par la commune. Certaines actions menées par les réserves en matière de prévention, de formation ou de sensibilisation peuvent également trouver leur place dans des programmes éligibles aux aides des départements, des régions, de l'Etat ou de l'Europe. De la même manière, la commission des élus compétente en la matière a la possibilité de vous proposer d'accorder pour les équipements qui y seraient éligibles des subventions au titre de la DGE des communes.

Mais la réserve consiste pour l'essentiel à organiser les bonnes volontés locales. Elle a vocation à aider le maire et l'équipe municipale à accomplir leur mission, et pas à constituer une charge nouvelle. Sauf mission particulière que voudrait lui confier la commune, la création d'une réserve de sécurité civile ne supposera en règle générale ni matériel lourd, ni équipement particulier, ni tenue spécifique. Dans les situations qui le justifieraient, il peut être utile de distribuer un signe distinctif, de type brassard ou dossard, à condition qu'il n'introduise aucune confusion avec les services chargés du secours, de l'urgence ou de la sécurité.

6. Intervention de la réserve communale hors des limites de la commune

Le champ d'action de la réserve est celui des compétences municipales et du territoire communal. Des événements catastrophiques peuvent cependant justifier une action de solidarité hors des limites de la commune. La loi ne l'interdit pas, sous réserve que soient respectées les dispositions des articles L. 1424-8-1 (« Elles sont mises en œuvre par décision motivée de l'autorité de police compétente ») et L. 1424-8-2 (« La réserve communale de sécurité civile est placée sous l'autorité du maire »).

Dans le cas où la réserve est organisée en intercommunalité, comme le permet l'article L. 1424-8-2, l'intervention de la réserve intercommunale au bénéfice d'une commune membre est l'un des objets mêmes de cette organisation intercommunale. Elle devra toutefois s'effectuer dans le respect des compétences de police de chaque maire.

Dans les autres cas, il conviendra de veiller à ce que cet éventuel renfort ne soit engagé, conformément à ses compétences, qu'à la triple condition :

- qu'une demande expresse ait été formulée par le directeur des opérations de secours, autorité de police compétente (maire de la commune sinistrée ou préfet) ;
- que la décision d'engagement soit prise par l'autorité d'emploi de la réserve (maire de la commune d'origine) ;
- qu'un accord préalable soit intervenu sur les modalités de répartition de la charge financière éventuelle.

Vous voudrez bien me tenir informé sous le présent timbre de toute initiative de création de réserve communale de sécurité civile dans votre département et me saisir de toute question complémentaire qui vous paraîtrait nécessaire.

NICOLAS SARKOZY

ANNEXE 1

DÉLIBÉRATION CRÉANT LA RÉSERVE COMMUNALE DE SÉCURITÉ CIVILE

La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile souligne notamment que la sécurité civile est l'affaire de tous. Elle rappelle que si l'Etat est le garant de la sécurité civile au plan national, l'autorité communale 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.

Pour aider l'autorité municipale à remplir ces missions, la loi offre la possibilité aux communes de créer une « réserve communale de sécurité civile », fondée sur les principes du bénévolat et placée sous l'autorité du maire, dans les conditions fixées par les articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8 du code général des collectivités territoriales.

Cette réserve de sécurité civile a vocation à agir dans le seul champ des compétences communales, en s'appuyant sur les solidarités locales. Elle ne vise en aucune manière à se substituer ou à concurrencer les services publics de secours et d'urgence. De la même manière, son action est complémentaire et respectueuse de celle des associations de sécurité civile, caritatives, humanitaires ou d'entraide.

Le conseil municipal, après en avoir délibéré, décide de créer une réserve communale de sécurité civile, chargée d'apporter son concours au maire en matière :

- d'information et de préparation de la population face aux risques encourus par la commune ;
- de soutien et d'assistance aux populations en cas de sinistres ;
- d'appui logistique et de rétablissement des activités (1).

Un arrêté municipal en précisera les missions et l'organisation.

(1) Ces missions sont les missions types d'une réserve communale, il appartient au conseil municipal, en fonction des situations locales, de retenir celles qu'il souhaite, ou de les préciser.

ANNEXE 2

ARRÊTÉ PORTANT ORGANISATION DE LA RÉSERVE COMMUNALE DE SÉCURITÉ CIVILE

Le maire de la commune de....,

Vu le CGCT, et notamment ses articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8 issus de la loi de modernisation de la sécurité civile n° 2004-811 du 13 août 2004 ;

Vu la délibération du conseil municipal en date du....,

Arrête :

Art. 1^{er}. – Il est institué dans la commune une réserve communale de sécurité civile.

Art. 2. – La mission de la réserve communale de sécurité civile est d'apporter, dans le champ des compétences communales, son concours au maire en matière :

- d'information et de préparation de la population face aux risques encourus par la commune ;
- de soutien et d'assistance aux populations en cas de sinistres ;
- d'appui logistique et de rétablissement des activités.

(Les missions fixées par la délibération peuvent être ici précisées et détaillées.)

Art. 3. – L'organisation et le fonctionnement de la réserve communale sont déterminés par un règlement intérieur qui sera approuvé par arrêté du maire.

Art. 4. – Tout habitant de la commune a vocation à pouvoir être intégré, sur la base du bénévolat, à la réserve communale. Il y est admis par décision du maire mentionnée à l'article 5. Cet engagement est formalisé par la signature conjointe d'un acte d'engagement à la réserve.

Art. 5 (optionnel). – M. ou Mme X, adjoint(e) au maire, est chargé, sous l'autorité du maire, d'organiser et de diriger l'action de la réserve communale. Il reçoit délégation afin de signer avec chacun des réservistes l'acte d'engagement à la réserve.

Art. 6. – Le secrétaire de mairie, ..., sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent arrêté, dont ampliation sera adressée à M. le préfet, à M. le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie de secours, ...

ANNEXE 3

ACTE D'ENGAGEMENT DANS LA RÉSERVE COMMUNALE DE SÉCURITÉ CIVILE

M. ou Mme Y

Prénom :

Date de naissance :

Domicile :

Profession et adresse de l'employeur :

Téléphone fixe :

Téléphone portable :

Le soussigné sollicite son engagement en tant que bénévole à la réserve communale de sécurité civile de la commune de :

Il reconnaît avoir pris connaissance des missions de la réserve et accepter son règlement intérieur. Il s'engage, dans la limite de son temps disponible et sur la base du bénévolat, à participer aux activités de la réserve.

En cas de sinistre il s'engage, sauf cas de force majeure, et sous réserve de l'accord de son employeur si c'est pendant son temps de travail, à répondre à toute mobilisation par le maire ou son délégué.

La durée de cet engagement est fixée à un an (ou plus dans la limite de cinq ans). Il est renouvelable par tacite reconduction. L'engagement peut être interrompu à tout moment, soit par démission, soit par décision du maire.

(Le cas échéant : « En cas de cessation de l'engagement, M. ou Mme Y remet au responsable de la réserve communale les matériels ou équipements qui auraient pu lui être confiés au titre de ses missions au sein de la réserve. »)

Signature de l'intéressé

Le maire accepte l'engagement de M. ou Mme Y à la réserve communale de sécurité civile à compter de (date).

Signature du maire