

Proposition de loi (n° 948) visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile

Document faisant état de l'avancement des travaux de
M. Didier Lemaire, rapporteur

Mardi 25 mars 2025

MESDAMES, MESSIEURS,

Le modèle français de sécurité civile repose sur une constellation d'acteurs qui fait toute sa richesse, et dont doivent faire pleinement partie les réserves communales de sécurité civile. Créées par le législateur en 2004, elles représentent aujourd'hui, en principe, une composante locale efficace de notre dispositif de gestion des crises. Toutefois, cet outil est, en pratique, trop rarement mis en place sur notre territoire : moins de 700 communes en étaient dotées l'an dernier.

Pourtant, l'intérêt de ces réserves est indéniable. Elles ont pour mission principale d'assister les maires ; elles apportent leur soutien aux acteurs de la sécurité et de la protection civiles et fournissent une aide précieuse en matière de gestion de crise, de prévention des risques et d'information à la population. De récentes crises graves, à l'instar de l'épidémie de Covid-19, ont démontré l'utilité de ces réserves. Elles ont constitué un formidable modèle d'engagement citoyen, de solidarité et de résilience. Les réserves communales ont par ailleurs prouvé leur efficacité grâce à la connaissance qu'ont les bénévoles du terrain, étant eux-mêmes résidents des territoires sur lesquels ils sont intervenus.

Mais ce dispositif, encore méconnu, souffre de verrous qui nuisent à sa pleine efficacité. D'une part, l'existence d'un plafond de journées d'emploi au-delà duquel le bénévole ne peut plus s'engager dans la réserve représente une barrière trop rigide à leur engagement. D'autre part, les délais d'autorisation d'absence, trop longs en cas de survenance d'une crise majeure, compromettent la disponibilité des réservistes, dans un contexte d'urgence où chaque heure compte.

La proposition de loi visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, étudiée dans le cadre de la journée réservée du groupe parlementaire Horizons, comprend plusieurs dispositions répondant à ces difficultés. Elle intègre par ailleurs d'autres articles visant à valoriser l'engagement des jeunes lycéens et étudiants qui souhaiteraient intégrer ces réserves.

Il s'agit du second examen de cette proposition de loi en commission, où elle avait été adoptée le 6 mars 2024, sous la XVI^{ème} législature ⁽¹⁾. Inscrite à l'ordre du jour de la séance publique le jeudi 14 mars 2024, elle n'avait cependant pas pu être discutée, faute de temps.

(1) Proposition de loi visant à valoriser la réserve communale de sécurité civile, n° 2130, déposée le mardi 30 janvier 2024.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 724-4 du code de la sécurité intérieure)

Suppression du plafond d'emploi annuel des réservistes communaux de sécurité civile

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi supprime le plafond d'emploi annuel de quinze jours ouvrables imposé aux réservistes membres d'une réserve communale de sécurité civile, et renvoie à la convention conclue entre l'autorité de gestion de la réserve et le réserviste le soin de fixer, par année civile, la durée des activités à accomplir pour le compte de la réserve communale.

1. L'état du droit

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a créé les réserves communales de sécurité civile, dont le régime juridique est aujourd'hui précisé aux articles L. 724-1 et suivants du code de la sécurité intérieure (CSI). Comme l'ont indiqué MM. Jean-François de Manheulle, adjoint au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, et Yves Hocdé, sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises, au cours de leur audition, **il en existait 679 en 2024** – ce qui est peu par rapport aux 35 000 communes que compte le territoire national.

Ces réserves visent à « *appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières* » et participent ainsi « *au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques.* » ⁽¹⁾

Placée **sous l'autorité du maire**, la réserve communale est créée sur délibération du conseil municipal. Sa gestion peut être confiée au service départemental d'incendie et de secours ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). La charge de son fonctionnement incombe à la commune, sauf si une convention établie avec l'EPCI dont la commune est membre ou avec le conseil départemental prévoit les modalités de leur participation au financement de la réserve ⁽²⁾.

L'engagement à servir dans la réserve, souscrit pour **une durée de cinq ans renouvelables**, donne lieu à un contrat conclu entre l'autorité de gestion et le réserviste.

(1) Article L. 724-1 du code de la sécurité intérieure (CSI).

(2) Article L. 724-2 du CSI.

Par ailleurs, une convention peut être conclue entre l'employeur du réserviste et l'autorité de gestion de la réserve pour préciser les modalités, les durées et les périodes de mobilisation du réserviste, afin de concilier au mieux les impératifs de la réserve et la bonne marche de l'entreprise. ⁽¹⁾

Enfin, l'article L. 724-4 du CSI dispose que la durée des activités à accomplir au titre de la réserve de sécurité civile **ne peut excéder quinze jours ouvrables par année civile. Cette limitation de la durée maximale annuelle d'engagement est particulièrement contraignante**, surtout en comparaison avec le régime applicable pour les sapeurs-pompiers volontaires, à l'égard desquels un tel plafond n'existe pas.

2. Le dispositif proposé

L'article 1^{er} de la proposition de loi apporte deux modifications : d'une part, **il supprime le plafond de quinze jours ouvrables** au-dessus duquel les réservistes ne peuvent concourir aux activités de la réserve communale. D'autre part, il précise que la convention conclue entre l'autorité de gestion de la réserve et le réserviste **fixe, par année civile, la durée des activités à accomplir pour le compte de la réserve communale.**

*

* *

Article 2

(art. L. 724-7 du code de la sécurité intérieure)

Réduction des délais sous lesquels l'employeur peut s'opposer à la mobilisation d'un réserviste en cas de crise majeure

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi réduit le délai sous lequel l'employeur peut notifier un refus à son salarié souhaitant exercer ses missions de réserviste sur son temps de travail, qu'il ramène à vingt-quatre heures en cas de survenance d'une crise majeure.

1. L'état du droit

Lorsque ses missions au sein de la réserve communale ont lieu pendant son temps de travail, **le salarié réserviste doit obtenir l'accord de son employeur**, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou d'accords collectifs de travail ou de conventions conclues entre l'employeur et l'autorité de gestion de la réserve.

(1) Article L. 724-6 du CSI.

Dans les cas où l'employeur souhaite notifier un refus, il dispose d'une semaine à compter de la réception de la demande pour le motiver et le notifier au salarié ainsi qu'à l'autorité de gestion de la réserve.

2. Le dispositif proposé

L'article 2 de la proposition de loi réduit le délai dans lequel l'employeur peut notifier un refus à son salarié désireux d'exécuter ses missions de réserviste pendant son temps de travail.

Ce **déla** est **ramené à vingt-quatre heures** « *lorsque surviennent des événements de nature à entraîner un danger grave et imminent pour la sécurité, l'ordre ou la santé publics, la préservation de l'environnement, l'approvisionnement en biens de première nécessité ou la satisfaction des besoins prioritaires de la population définis à l'article L. 732-1* » ⁽¹⁾ du code de la sécurité intérieure.

Cette disposition ménage ainsi deux impératifs : d'un côté, **la nécessaire continuité de l'activité économique**, l'employeur gardant la possibilité de refuser l'absence demandée par son salarié ; de l'autre, **la nécessité**, éprouvée régulièrement par les acteurs de la sécurité civile, **de pouvoir intervenir rapidement en temps de crise grave**.

*

* *

Article 3

(art. L. 333-5 [nouveau] du code de l'éducation)

Validation des compétences acquises par les lycéens engagés sein d'une communale de sécurité civile au titre de leur formation

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 de la proposition de loi créé un dispositif de validation des compétences acquises dans le cadre d'un engagement au sein d'une réserve communale de sécurité civile, au bénéfice des lycéens inscrits dans un cycle d'enseignement général, technologique ou professionnel.

1. L'état du droit

● L'article L. 611-9 du code de l'éducation permet aux **étudiants engagés**, notamment, au sein de la réserve opérationnelle militaire, des réserves opérationnelles de la police nationale ou de l'administration des douanes, ainsi

(1) Cet article vise les exploitants de services d'assainissement, de production ou de distribution d'eau pour la consommation humaine, d'électricité ou de gaz, ainsi que les opérateurs des réseaux de communications électroniques ouverts au public.

qu'aux étudiants engagés comme sapeurs-pompiers volontaires, exerçant un service civique ou volontaires dans les armées, de valoriser leur engagement dans le cadre de leurs études. Ils peuvent ainsi **bénéficier d'un dispositif de validation de leurs compétences, connaissances et aptitudes**, au titre de toute formation d'enseignement supérieur débouchant sur la délivrance d'un diplôme d'État, dans des conditions déterminées par décret ⁽¹⁾.

Au cours de son audition, M. Benjamin Leperchey, adjoint à la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, a précisé qu'il incombait aux établissements de l'enseignement supérieur de décliner les diplômes qu'ils offrent à l'issue de leur formation en blocs de compétences, permettant ainsi aux réservistes d'être exemptés de cours ou d'examen lorsqu'ils parviennent à justifier qu'ils ont déjà acquis les compétences valorisées.

• S'agissant plus particulièrement de l'enseignement secondaire, Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique au sein de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, a précisé à votre rapporteur qu'**une valorisation de l'engagement d'un lycéen réserviste au sein d'une réserve communale de sécurité civile était déjà possible**. Cet engagement peut ainsi, dès lors qu'il est porté à la connaissance de l'établissement, figurer au sein du livret scolaire de l'élève, utilisé par les jurys de délibérations du baccalauréat.

2. Le dispositif proposé

Si votre rapporteur salue le dispositif actuellement offert aux élèves de l'enseignement supérieur, il regrette néanmoins qu'une telle possibilité ne soit **pas offerte aux réservistes communaux de sécurité civile**, ni étendue aux élèves de l'enseignement secondaire qui peuvent pourtant souscrire un tel engagement.

Les articles 3 et 4 de la proposition de loi visent à corriger cet oubli.

D'une part, **l'article 3 met en place un dispositif de validation des compétences**, connaissances et aptitudes acquises dans le cadre d'un engagement au sein de la réserve communale de sécurité civile au titre de la formation **des lycéens inscrits dans un cycle d'enseignement général, technologique et professionnel**. Les modalités d'application de cette disposition sont renvoyées à un décret.

D'autre part, **l'article 4 étend le périmètre du dispositif existant d'ores et déjà pour les étudiants engagés**, afin d'offrir à ceux ayant rejoint une réserve communale de sécurité civile les mêmes droits à validation de leur expérience que

(1) Cette disposition, issue de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, avait pour objet d'harmoniser sur l'ensemble du territoire national des pratiques déjà mises en œuvre dans certaines universités.

ceux dont disposent les étudiants engagés dans les réserves militaires, policière ou douanière.

Au cours de leur audition, les représentants de la DGSCGC entendus par votre rapporteur ont souligné la portée de ces dispositions, qui représentent selon eux un levier efficace afin de **favoriser l'engagement citoyen des élèves et des étudiants dans ces réserves**.

*

* *

Article 4

(art. L. 611-9 du code de l'éducation)

Validation des compétences acquises par les étudiants engagés sein d'une réserve communale de sécurité civile au titre de leur formation

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 4 de la proposition de loi prévoit un dispositif de validation des compétences acquises par les étudiants engagés sein d'une réserve communale de sécurité civile au titre de leur formation, comme indiqué précédemment au sein du commentaire de l'article 3.

*

* *

Article 5

Gage financier

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 5 pour objet de compenser la charge éventuelle qui pourrait résulter de la mise en œuvre des dispositions qui précèdent.

Le I prévoit, pour ce qui concerne le budget de l'État, la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs. Au regard des collectivités territoriales, le II procède à une majoration de la dotation globale de fonctionnement dont le montant est compensé par la création de cette même taxe.

PERSONNES ENTENDUES ⁽¹⁾

- **Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)**
 - M. Jean-François de Manheulle, adjoint au directeur général
 - M. Yves Hocdé, sous-directeur de la préparation, de l'anticipation et de la gestion des crises

- **Association des maires de France (AMF)**
 - M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine et référent sécurité civile à l'AMF

- **Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)**
 - Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, cheffe du service de l'instruction publique et de l'action pédagogique

- **Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)**
 - M. Benjamin Leperchey, adjoint à la directrice générale

(1) Les personnes figurant sur cette liste ont fait l'objet d'une audition en amont du premier examen de la proposition de loi en commission des Lois, au cours du mois de février 2024.