

Qu'est-ce qu'une Réserve Communale de Sécurité Civile ?

Qu'est-ce qu'une réserve communale de sécurité civile ?

La réserve communale de sécurité civile est constituée de citoyens volontaires et bénévoles pouvant être mobilisés en appui des pouvoirs publics afin de prévenir et gérer les risques majeurs présents sur le territoire de la commune.

Créée par la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, la réserve communale de sécurité civile fait également l'objet des articles L. 1424-8-1 à L. 1424-8-8 du Code général des collectivités territoriales ainsi que des articles L. 3142-108 à L. 3142-111 du Code du travail. La circulaire du Ministère de l'Intérieur du 12 août 2005 en précise les modalités de mise en œuvre.

La distinction entre secours aux personnes et sauvegarde de la population

On entend généralement par « secours » les mesures destinées à sauver les personnes d'un péril imminent, à travers par exemple les évacuations d'urgence et l'apport de soins médicaux. Les acteurs des opérations de secours sont notamment les sapeurs-pompiers, le Service d'aide médicale urgente (SAMU) ou encore certaines associations agréées de sécurité civile.

Les mesures de sauvegarde de la population constituent les « (...) *actes d'assistance des personnes réalisés par des acteurs qui ne sont pas formés à intervenir en situation dangereuse. C'est-à-dire que les opérations ont lieu dans un environnement ne menaçant pas directement les protagonistes.* »

Ces actions comprennent l'information à la population, la diffusion de l'alerte, l'évacuation préventive, le ravitaillement et le relogement des personnes sinistrées, le soutien moral aux victimes.

Seules les missions relevant de la sauvegarde de la population peuvent être confiées à la réserve communale de sécurité civile.

La réserve communale de sécurité civile est complémentaire du plan communal de sauvegarde qui a également été institué par la loi du 13 août 2004 et qui constitue le document planifiant l'organisation et la gestion de crise, à l'échelle de la commune.

La réserve communale de sécurité civile offre en effet un certain nombre d'avantages :

- sur un plan opérationnel, tant pour le maire que pour les services de secours qui auront à intervenir sur la commune, en cas de crise,
- elle constitue également un instrument de mobilisation civique et de responsabilisation du citoyen, de valorisation et de développement des solidarités locales ainsi qu'un vecteur efficace de diffusion de la culture du risque,
- elle offre, enfin, un cadre juridique pour la gestion des bénévoles et un statut spécifique à ses membres.

Renforcer les capacités locales de gestion de crise

Mettre à disposition du maire des moyens humains supplémentaires en cas de crise

La réserve communale de sécurité civile permet d'optimiser la réponse communale face à la crise en offrant la possibilité au maire de mobiliser des moyens humains complémentaires pour renforcer les services municipaux.

La réserve revêt un intérêt tout particulier lorsque l'événement survient à une période où les effectifs des services municipaux mobilisables immédiatement sont réduits (vacances, week-end, nuit...).

Organiser la mobilisation des “bonnes volontés”

Lors d'une crise, des personnes peuvent se manifester spontanément pour proposer leur aide aux pouvoirs publics et aux sinistrés. En absence d'encadrement et de directives, ces bonnes volontés peuvent involontairement aggraver la situation et constituer une charge supplémentaire pour les acteurs de la gestion de crise. La réserve communale de sécurité civile offre au maire un cadre organisationnel pour préparer ces bénévoles à intervenir en cas de crise.

Les membres de la réserve communale de sécurité civile peuvent décharger les secours d'un certain nombre de tâches qui relèvent de l'assistance à la population (évacuation préventive, organisation de l'hébergement et du ravitaillement des sinistrés...), ce qui va permettre aux services de secours de se consacrer exclusivement au sauvetage des personnes.

Mobiliser des compétences et savoir-faire complémentaires

L'un des intérêts de la réserve communale est de constituer un vivier de compétences spécifiques qui ne sont pas nécessairement présentes au sein de l'équipe municipale et qui peuvent s'avérer très utiles en cas de crise : traducteurs, puéricultrices, médecins, etc. Il est primordial que la municipalité intègre, dans sa réflexion sur le recrutement des réservistes, les compétences et savoir-faire spécifiques que celle-ci souhaite rechercher, en fonction de ses besoins.

Les membres de la réserve communale, déjà sur place, peuvent constituer une force d'appoint pour l'équipe municipale afin de mettre en œuvre les premières mesures de sauvegarde de la population : information de la population, évacuation préventive, barriérage de routes, mise en place d'un périmètre de sécurité autour de la zone sinistrée...

Disposer de personnes pour guider les secours sur place

Lors de crises de grande ampleur, les secours peuvent venir d'autres départements, voire d'autres régions, comme ce fut le cas pendant les inondations de septembre 2002 et de décembre 2003 dans le sud-est de la France. Ceux-ci ne connaissent pas le terrain. Dans ce cas, le rôle des réservistes peut être de guider les secours à travers la commune et d'apporter un certain nombre d'informations qui pourraient être utiles comme, par exemple, la localisation des personnes les plus vulnérables.

Disposer de personnes pour assister la population en phase de post-crise

Paradoxalement, la phase post-crise de retour à la normale est délicate dans la mesure où elle correspond au désengagement progressif des services de secours. Les sinistrés peuvent alors parfois éprouver un sentiment d'abandon.

Il est primordial que la municipalité puisse prendre le relais des secours d'urgence, en accompagnant les habitants et en répondant à leurs besoins, même si ceux-ci ne sont plus vitaux.

Or, le personnel municipal va devoir se concentrer sur le rétablissement des services publics et sur la continuité du fonctionnement institutionnel.

La réserve communale de sécurité civile offre des moyens humains complémentaires au maire pour assurer l'accompagnement des habitants dans la phase de retour à la normale : soutien moral, aide au nettoyage, à la remise en état et à la gestion des déchets post-catastrophe, appui à la déclaration des sinistres aux assurances, canalisation, tri et distribution des dons reçus de l'extérieur...

Promouvoir la mobilisation “citoyenne” dans le domaine de la sécurité civile

Intégrer la réserve communale de sécurité civile, un engagement citoyen

La réserve communale de sécurité civile se veut avant tout un projet collectif fondé sur la solidarité dans lequel peuvent se reconnaître et s'investir les citoyens.

En intégrant la réserve communale de sécurité civile, le réserviste signe un « acte d'engagement ».

Le terme « engagement » renvoie à l'idée de civisme et au dévouement désintéressé dont font preuve les bénévoles intégrant la réserve communale de sécurité civile.

Renforcer le cadre juridique dans lequel évoluent les bénévoles

Avant la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, il n'existait pas de fondement législatif pour encadrer l'intervention des citoyens en matière de gestion de crise.

La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, en créant la réserve communale de sécurité civile, donne la possibilité au maire d'inscrire la gestion des bénévoles dans un cadre juridique renforcé et clarifié.

Désormais, le bénévole intégrant la réserve communale de sécurité civile dispose d'un champ d'action expressément encadré (limité aux actions de sauvegarde des populations et excluant toute opération de secours aux personnes), d'une couverture assurantielle et bénéficie d'un statut juridique spécifique mentionnant les droits dont il dispose et les obligations auxquelles il doit se conformer en sa qualité de réserviste

Le statut juridique des membres des réserves communales de sécurité civile

Les membres de la réserve communale de sécurité civile disposent des garanties liées au régime de collaborateur occasionnel du service public. Ils bénéficient également de droits et sont soumis à certaines obligations propres à leur statut de réserviste.

Les membres de la réserve communale de sécurité civile ont le statut de « collaborateur occasionnel du service public ».

La circulaire du 12 août 2005 assimile les membres des réserves communales de sécurité civile aux « collaborateurs occasionnels du service public ».

Ce statut concerne, depuis l'arrêt fondateur du Conseil d'État du 22 novembre 1946, commune de Saint-Priest-la-Plaine, **les personnes qui apportent de manière ponctuelle leur concours à la mise en œuvre d'une mission de service public.**

Le statut de collaborateur occasionnel de service public confère au réserviste qui subirait des dommages au cours de sa participation à l'activité de la réserve la possibilité d'être dédommagé intégralement par la commune.

Le fondement juridique est celui de la responsabilité sans faute de la commune pour le risque que le réserviste a encouru, sans qu'il soit nécessaire d'apporter la preuve d'une faute de la part de la commune.

L'éventuelle responsabilité de la commune sera atténuée, voire annulée, en cas de faute personnelle commise par la victime, ou en cas de force majeure.

En tant que collaborateur occasionnel du service public, le réserviste est assimilé à un agent public pour les dommages qu'il peut causer :

- si le dommage est la conséquence d'une « faute personnelle », la responsabilité personnelle du réserviste pourra être engagée ;
- si le dommage est la conséquence d'une « faute de service », l'obligation de réparer le préjudice pèse sur la commune.

À noter que les bénévoles qui interviennent en dehors de la réserve communale de sécurité civile bénéficient également du statut de collaborateur occasionnel du service public mais sans disposer des garanties complémentaires accordées aux membres des réserves communales de sécurité civile.

Les membres des réserves communales de sécurité civile disposent de droits et sont soumis à des obligations qui leur sont propres.

Outre les garanties générales qu'apporte le régime du collaborateur occasionnel du service public, la loi du 13 août 2004 institue des droits et des obligations propres aux membres des réserves communales de sécurité civile.

Les droits des membres des réserves communales de sécurité civile : l'article 4 de la circulaire du 12 août 2005 précise que ces dispositions protectrices doivent « rester réservées aux seules situations de crise nécessitant une mobilisation impérieuse de la réserve » et qu' « en dehors de ces situations

exceptionnelles, la participation aux activités de la réserve communale obéit aux principes habituels du bénévolat (...) ».

En cas de crise, le réserviste bénéficie des dispositions suivantes :

« Il ne peut être mobilisé plus de 15 jours ouvrables par année civile (article L. 1424-8-3 du Code général des collectivités territoriales),

- en cas de dommage subi à l'occasion de son activité au sein de la réserve communale de sécurité civile, le réserviste ou ses ayants droit, ont la possibilité d'être dédommagés intégralement par la commune, lorsque la responsabilité de cette dernière est engagée (article L. 1424-8-7 du Code général des collectivités territoriales qui confirme la jurisprudence applicable aux collaborateurs occasionnels du service public),
- le réserviste non fonctionnaire mobilisé durant son temps de travail et qui serait privé de son salaire peut bénéficier d'une indemnité compensatrice (article L. 1424-8-5 du Code général des collectivités territoriales) versée par la commune (article 27 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile),
- le réserviste appartenant à la fonction publique bénéficie d'une mise en congé avec traitement dans la limite de 15 jours par an en cas de mobilisation au sein de la réserve communale de sécurité civile (article 53 de la loi 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, article 74 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, article 63 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière),
- pendant la période d'activité dans la réserve de sécurité civile, le contrat de travail du salarié est suspendu (article L. 3142-109 du Code du travail). Cependant, la période d'activité dans la réserve de sécurité civile est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, de congés payés et de droit aux prestations sociales (article L. 3142-110 du Code du travail et article L. 1424-8-6 du Code général des collectivités territoriales),
- le réserviste ne peut subir de licenciement, de déclassement ou de sanctions disciplinaires pour absence de son lieu de travail en raison de son activité dans la réserve communale de sécurité civile (article L. 3142-111 du Code du travail),

Le réserviste est soumis aux obligations suivantes :

- il est tenu de répondre aux ordres d'appel individuels et de rejoindre son affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui lui sont assignés (article L. 1424-8-4 du Code général des collectivités territoriales),
- il doit obtenir l'accord de son employeur pour servir dans la réserve communale de sécurité civile pendant son temps de travail (article L. 3142-108 du Code du travail).

Définir le champ d'intervention de la réserve communale de sécurité civile

L'analyse des risques, des enjeux exposés, ainsi que de l'organisation municipale doit permettre d'identifier de quelle manière la réserve communale de sécurité civile va pouvoir compléter et optimiser le dispositif local de gestion de crise.

Il s'agit de déterminer le champ d'intervention de la réserve afin que celle-ci constitue une véritable plus-value tant pour la municipalité que pour l'action des services de secours.

La durée d'intervention de la réserve communale de sécurité civile et son périmètre géographique

La durée des activités à accomplir au titre de la réserve communale de sécurité civile en temps de crise ne peut excéder quinze jours ouvrables par année civile (article L. 1424-8-3 du CGCT). La circulaire du 12 août 2005 précise que cette limite concerne les « seules situations de crise nécessitant une mobilisation impérieuse de la réserve » et que « 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 (...) ».

La formation des réservistes, les actions de sensibilisation menées par la réserve communale auprès de la population, l'organisation d'exercices constituent des activités réalisées en dehors des situations de crise et ne sont donc pas concernées par la limite des quinze jours ouvrables.

Le périmètre d'action de la réserve est en principe le territoire communal. Cependant, la circulaire du 12 août 2005 prévoit que certains événements catastrophiques peuvent justifier une action de solidarité hors des limites de la commune, sous réserve :

- 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 le maire de la commune d'origine ;
- qu'un accord préalable soit intervenu sur les modalités de répartition de la charge financière éventuelle

Les missions qui peuvent être confiées à la réserve communale de sécurité civile

Les missions auxquelles les réservistes peuvent participer ne sont pas définies de manière exhaustive et précise dans les textes, ce qui laisse une certaine latitude à la municipalité pour déterminer les actions qui seront dévolues à la réserve. La circulaire du 12 août 2005 indique que la réserve communale de sécurité civile « 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 ». Le texte précise ensuite « ...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 ».

Les missions qui peuvent être confiées à la réserve communale de sécurité civile en phase de retour à la normale

La période de post-crise est une période délicate à gérer dans la mesure où elle correspond à un désengagement progressif des secours et à la mobilisation des services municipaux pour la remise en route des services publics et peut parfois être perçue par les personnes sinistrées comme un abandon. Les membres de la réserve communale peuvent alors prendre le relais des services de secours sur le terrain et assurer une présence et un accompagnement auprès des sinistrés.

Cet accompagnement peut se traduire par un soutien moral, une écoute, une présence auprès des sinistrés. Les réservistes peuvent aussi contribuer au repérage des personnes susceptibles d'être affectées par les événements et en informer la Cellule d'urgence médico-psychologique (CUMP).

Les membres de la réserve communale de sécurité civile peuvent également participer à la collecte, au recensement et à la distribution des dons destinés aux sinistrés, apporter leur aide dans les démarches administratives auprès des assurances ou encore participer au nettoyage et à la remise en état des équipements.

Les missions qui peuvent être confiées à la réserve communale de sécurité civile hors période de crise

- ➔ Relayer l'action municipale en matière de sensibilisation de la population

L'intérêt que peuvent présenter les réservistes dans la démarche générale de sensibilisation de la population réside dans le rapport de proximité que ceux-ci ont avec les habitants. Afin d'exploiter cet atout, il peut être judicieux d'organiser un découpage par unité territoriale (quartier, hameau) où pour chacune, un (ou plusieurs) réserviste(s) constitue (ent) le(s) référent(s) « risques majeurs » de proximité pour les habitants.

Le rapport privilégié que le réserviste « référent » va tisser au quotidien avec ses voisins de quartier peut faire de lui un relais très efficace pour l'équipe municipale en matière d'information sur les risques majeurs.

L'encadrement des réservistes

Une ou plusieurs personnes doivent être désignées pour encadrer l'action des réservistes sur le terrain.

Celles-ci peuvent être des élus du conseil municipal (délégués aux risques majeurs, à la sécurité...), des services municipaux (policier municipal, membre des services techniques).

Les personnes en charge de l'encadrement de la réserve peuvent aussi être eux-mêmes des réservistes. Dans ce cas, il faudra s'appuyer sur des personnes disposant des compétences avérées en termes de gestion de crise et d'encadrement (anciens sapeurs-pompiers, policiers, militaires...).

Il est également possible de faire appel à une association agréée de sécurité civile disposant de l'agrément de type C « Encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées ».

Cet agrément autorise l'association à assister les pouvoirs publics dans la gestion et l'encadrement des bénévoles spontanés et des membres des réserves communales de sécurité civile. Il convient alors de formaliser dans le cadre d'une convention entre la commune et l'association les modalités pratiques de mise en œuvre de ce partenariat.

L'équipement des réservistes

Il convient de doter les réservistes du matériel nécessaire à la mise en œuvre de leurs missions. Il s'agit à minima d'un signe distinctif leur permettant d'être identifiés par les services de secours et la population. Pour des raisons de sécurité et de visibilité en cas d'intervention nocturne, il convient de privilégier le gilet réfléchissant.

Le « kit type » du réserviste pourrait donc comporter un gilet réfléchissant indiquant l'appartenance à la réserve communale, un téléphone portable (ou talkie-walkie), ainsi qu'une fiche « mission » récapitulant les consignes à respecter.

En fonction de la nature des missions confiées aux réservistes, l'équipement pourra être par exemple complété par des gants, vêtements et casque de protection, voire des bottes, cuissardes et gilet de sauvetage pour des interventions en milieu inondé.

Gérer la réserve communale de sécurité civile

À moins que la commune ne soit régulièrement confrontée à des crises, ce qui a pour conséquence de maintenir la réserve communale « en état de veille » permanente, il arrive, qu'en l'absence de sollicitation, la motivation et l'intérêt des réservistes déclinent au fil du temps.

Il est donc indispensable que la municipalité prévoit un certain nombre de mesures afin de « faire vivre » la réserve en dehors de toute crise, afin de garder les réservistes motivés et le dispositif opérationnel.

Cette gestion à l'année de la réserve recouvre :

- le suivi des réservistes (signature des actes d'engagement, actualisation de l'annuaire),
- l'achat et le renouvellement du matériel,
- l'organisation de réunions, la rédaction de comptes-rendus,
- la planification des activités (exercices, formations...),
- la valorisation des activités de la réserve auprès de la population.

Mobiliser la réserve communale dans le cadre d'exercices de gestion de crise

Une fois mise en place, la réserve communale de sécurité civile doit être testée régulièrement.

L'objectif est à la fois d'améliorer les savoir-faire et les comportements en situation d'urgence, de permettre aux réservistes de mieux se connaître et d'identifier les faiblesses de l'organisation de crise pour y apporter des actions correctives