

N° 743
SÉNAT

SESSION DE DROIT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juillet 2024

PROPOSITION DE LOI

tendant à la création d'une réserve communale de sûreté,

PRÉSENTÉE

Par Mme Valérie BOYER,

Sénatrice

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Terrorisme, attaques à l'arme blanche, émeutes, règlements de compte... notre pays fait face ces dernières années à un risque sécuritaire de plus en plus important.

En effet, selon les premiers chiffres annuels de la délinquance pour 2023 établis par le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), service rattaché directement au ministre de l'Intérieur, nous voyons que quasiment tous les indicateurs des violences sont en hausse. Les coups et blessures volontaires atteignent le record de 362 000 faits en 2023. Près de 1 000 agressions par jour en moyenne. Depuis 2017, la progression de ces seuls coups et blessures volontaires a atteint 63 %. Il y a sept ans, quand Emmanuel Macron arrivait au pouvoir, les autorités en comptabilisaient en effet 222 000 par an, contre 362 000 aujourd'hui.

Les violences sexuelles, qui devaient être la priorité du quinquennat d'Emmanuel Macron, grimpent de 7 % pour dépasser les 87 000 faits signalés, soit une moyenne de 240 faits par jour.

Ces données sont le signe que l'insécurité n'est pas un simple sentiment, mais une triste réalité. Cette explosion de la violence dans la société française, touchant sans distinction des mineurs et des majeurs, bouleverse la France métropolitaine, mais aussi les départements d'outre-mer, durement frappés, devenant ainsi une « France Orange mécanique », pour reprendre le titre de Laurent Obertone¹.

Face à ces violences, notre pays compte plus de 150 000 agents de police², 155 000 gendarmes³ et près de 27 000 policiers municipaux⁴, auxquels s'ajoutent 701 gardes champêtres et 8 126 agents de surveillance

¹ Laurent Obertone est un journaliste, romancier, et essayiste français

² Chiffres de 2021 fournis par Statista <https://fr.statista.com/statistiques/1008699/effectif-police-france/>

³ Chiffres de 2023 fournis par la Gendarmerie nationale <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/la-gendarmerie-nationale/rejoindre-la-gendarmerie-nationale>

⁴ Chiffres de 2022 fournis par la Gazette des Communes <https://www.lagazettedescommunes.com/911926/paris-marseille-nice-notre-classement-des-100-premieres-polices-municipales/>

de la voie publique (ASVP). Sans oublier bien sûr les soldats mobilisés dans le cadre de l'opération sentinelle⁵.

Malheureusement, malgré ces chiffres et depuis la fin du service militaire, la France ne dispose plus d'assez d'effectifs capables d'intervenir rapidement et en nombre suffisant suite à une catastrophe naturelle, un accident de grande importance, à une défaillance d'un ou des services de l'État.

L'Armée de métier, qui lui a succédé, ne disposant pas d'effectifs comparables, ne peut pas remplir les missions annexes qui étaient confiées aux unités du service national. Même en cas de menace avérée du terrorisme, elle ne semble pas en mesure de sécuriser l'ensemble du territoire.

C'est pourquoi, à l'image du maire de Simiane-Collongue (commune des Bouches-du-Rhône), Philippe Arduin, certaines communes proposent la création d'une unité de réserve communale de sûreté qui serait une extension de la réserve communale de sécurité civile (RCSC). Ainsi, nos maires pourraient se donner les moyens de réagir, en renforçant instantanément leur police municipale tout en étant encadrés.

Rappelons-le, depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, chaque commune a la possibilité de constituer une réserve communale de sécurité civile sous l'autorité du maire. Toutes les informations nécessaires à la mise en œuvre d'un tel mécanisme sont précisées dans une circulaire du 12 août 2005 par le ministère de l'Intérieur. La réserve communale est une structure citoyenne participant au soutien et à l'assistance des populations en cas de crise. Cette situation de crise peut être liée à une catastrophe naturelle (inondation, feu de forêt, tremblement de terre...), industrielle, sanitaire ou sociale.

Formée de citoyens volontaires, la RCSC constitue un véritable instrument de mobilisation civique, de valorisation et de développement des solidarités locales, ainsi qu'un vecteur efficace de diffusion de la culture du risque.

En intégrant la réserve communale de sécurité civile, le réserviste s'engage pour sa ville.

⁵ L'opération SENTINELLE est une opération militaire de lutte contre le terrorisme visant à renforcer la protection des Français, avec des moyens militaires (humains et matériels) mettant en œuvre des savoir-faire militaires, aux côtés des forces de sécurité intérieure. Dans le cadre de l'opération Sentinelle lancée en janvier 2015, entre 10 000 et 7 000 soldats sont engagés sur le territoire national pour défendre et protéger les Français

C'est pourquoi, sur le modèle de cette réserve communale de sécurité civile, il est proposé, par cette proposition de loi, de créer une réserve communale de sûreté. Cette réserve aurait pour mission de renforcer les polices municipales dans leurs missions de sécurité et de protection des habitants.

Il est à noter qu'il existe également une réserve opérationnelle de la police nationale⁶ ainsi qu'une réserve citoyenne de la police nationale⁷ ; de même, côté gendarmerie, il existe également une réserve opérationnelle militaire⁸ et une réserve citoyenne de défense et de sécurité⁹. Ainsi, les citoyens qui veulent apporter leur concours à la police ou à la gendarmerie nationales ont la possibilité de le faire, avec la faculté de choisir le niveau d'engagement qui leur convient (réserve opérationnelle ou citoyenne).

C'est pourquoi il est proposé un dispositif qui lie indissociablement réserve communale de sûreté et police municipale. Les articles relatifs à cette nouvelle réserve pourraient s'insérer à la fin du livre du code de la sécurité intérieure relatif aux polices municipales. Il est proposé de viser, en plus de la police municipale stricto sensu, les gardes champêtres, qui accomplissent, en zone rurale, des missions qui s'apparentent à celles des policiers municipaux.

Cette rédaction s'inspire ainsi des articles applicables à la réserve communale de sécurité civile, avec toutefois des adaptations qui empruntent aux règles applicables à la réserve citoyenne de la police nationale.

Concernant la création de la réserve, il est proposé qu'elle relève d'une délibération du conseil municipal, et non d'une décision du maire prise après consultation du conseil municipal. En effet, un tel choix paraît plus cohérent avec les dispositions aujourd'hui en vigueur concernant la réserve communale de sécurité civile. En effet, politiquement, il serait difficile pour un maire d'instituer une réserve communale de sûreté contre l'avis exprimé par le conseil municipal. Il semble donc plus simple de confier cette décision au conseil municipal.

Dans les communes ne disposant pas de police municipale, ni de garde champêtre en titre, le maire pourrait désigner un volontaire engagé dans la réserve civile de la ruralité comme coordinateur de la réserve communale de sûreté et lui conférer le titre de garde champêtre bénévole. Il serait alors chargé de mobiliser et d'encadrer les membres de la réserve communale de sûreté dans l'exercice de leurs fonctions. Il devra également assurer la liaison

⁶ Cf. les articles L. 411-7 et suivants du code de la sécurité intérieure

⁷ Cf. les articles L. 411-18 et suivants du même code

⁸ Cf. les articles L. 4211-1 et suivants du code de la défense

⁹ Cf. les articles L. 4241-1 et suivants du même code

entre la réserve communale de sûreté et la gendarmerie nationale ou la police nationale, en fonction des compétences territoriales respectives de ces forces de l'ordre.

S'agissant du financement, il est proposé de le mettre à la charge de la commune, en prévoyant la possibilité d'une participation de l'EPCI. Les communes peuvent déjà recevoir des dons et legs et pourraient décider d'en affecter le produit à la réserve communale.

Enfin, alors que la durée des activités à accomplir au titre de la réserve communale de sécurité civile ne peut excéder quinze jours ouvrables par année civile, il est prévu de faire porter ce délai à trente jours pour la réserve communale de sûreté.

En effet, le délai quinze jours semble être un peu court, car outre les activités de sécurisation des événements communaux (fêtes, festivités, cérémonies, commémorations...), la réserve communale de sûreté pourrait également être sollicitée pour renforcer les effectifs des forces de l'ordre dans le cadre des incendies en périodes estivales.

Rappelons-le, actuellement la réserve communale de sécurité civile permet d'aider les élus et agents communaux en cas de catastrophes naturelles (inondations, tempêtes, incendies de forêts...) ou d'accidents industriels (explosion d'une usine, nuage toxique...). Pour compléter ce dispositif bénévole, la réserve de sûreté pourrait également effectuer des missions simples afin d'appuyer les forces de l'ordre, par exemple dans la sécurisation des routes ou des habitations évacuées.

Pour information, la commune de Simiane-Collongue a été touchée l'été 2023 par de multiples incendies déclenchés volontairement par un pyromane traqué plusieurs jours avant d'être interpellé. Selon le Maire, sans remettre en cause les compétences de nos forces de l'ordre, des effectifs de sûreté supplémentaires, ne serait-ce que pour faire des barrages filtrants sur les routes, auraient peut-être permis une interpellation plus rapide de l'auteur et donc de limiter les dégâts.

Tel est le sens de cette proposition de loi.

Proposition de loi tendant à la création d'une réserve communale de sûreté

Article unique

① Le livre V du code de la sécurité intérieure est complété par un titre V ainsi rédigé :

② « TITRE V

③ « **RÉSERVE COMMUNALE DE SÛRETÉ**

④ « CHAPITRE I^{ER}

⑤ « **Missions des réserves communales de sûreté**

⑥ « Art. L. 551-1. – Les réserves communales de sûreté ont pour objet d'appuyer les agents de police municipale, les agents de la ville de Paris chargés d'un service de police et les gardes champêtres, lorsqu'ils existent, dans l'accomplissement de leurs missions en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

⑦ « À cet effet, elles participent, sous le contrôle des agents de police municipale, des agents de la ville de Paris chargés d'un service de police ou des gardes champêtres, à des actions de prévention, de médiation, d'éducation à la loi et de solidarité, à l'exclusion de l'exercice de toute prérogative de puissance publique.

⑧ « Les membres de la réserve communale de sûreté ont pour mission de prévenir et de signaler toute atteinte à la tranquillité publique constatée sur le territoire de la commune. Ils peuvent notamment effectuer des patrouilles, participer à des opérations de surveillance et de médiation et recueillir des informations utiles aux autorités publiques dans le cadre de leurs actions de prévention et de lutte contre la délinquance. Ces missions sont exercées dans le strict respect des libertés individuelles et des principes fondamentaux de notre État de droit.

⑨ « Les réserves communales de sûreté font partie de la réserve civique prévue par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Elles sont régies par les dispositions du présent code et, pour autant qu'ils n'y sont pas contrares, par les articles 1^{er} à 5 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 précitée.

⑩ « CHAPITRE II

⑪ « **Institution des réserves communales de sûreté**

⑫ « Art. L. 552-1. – Sur délibération du conseil municipal, la commune peut instituer une réserve communale de sûreté. Cette réserve est régie par un règlement intérieur qui en précise les missions ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement.

⑬ « La réserve communale de sûreté est placée sous l'autorité du maire. La charge en incombe à la commune ; toutefois, une convention peut déterminer les modalités de participation de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la commune est membre à son financement.

⑭ « Art. L. 552-2. – Dans les communes ne disposant pas de police municipale, ni de garde champêtre en titre, le maire peut désigner un volontaire engagé dans la réserve civile de la ruralité comme coordinateur de la réserve communale de sûreté et lui conférer le titre de garde champêtre bénévole selon les procédures en vigueur.

⑮ « Ce coordinateur sera chargé de mobiliser et d'encadrer les membres de la réserve communale de sûreté dans l'exercice de leurs fonctions. Il devra également assurer la liaison entre la réserve communale de sûreté et la gendarmerie nationale ou la police nationale, en fonction des compétences territoriales respectives de ces forces de l'ordre.

⑯ « CHAPITRE III

⑰ « **Réservistes communaux de sûreté**

⑱ « Art. L. 553-1. – Les réserves communales de sûreté sont composées de volontaires ayant les capacités et compétences correspondant aux missions qui leur sont dévolues au sein de la réserve.

⑲ « Peuvent être admis dans la réserve communale de sûreté les candidats qui satisfont aux conditions suivantes :

⑳ « 1° Être de nationalité française, ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ;

㉑ « 2° Être âgé de plus de dix-huit ans ;

㉒ « 3° Ne pas avoir été condamné à la perte des droits civiques ou à une peine criminelle ou correctionnelle inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;

- ②③ « 4° Remplir les conditions d'aptitude correspondant aux missions de la réserve citoyenne.
- ②④ « Art. L. 553-2. – L'engagement à servir dans la réserve communale de sûreté est souscrit pour une durée comprise entre un et cinq ans. Cet engagement, renouvelable, donne lieu à un contrat conclu entre l'autorité de gestion et le réserviste. La durée des activités à accomplir au titre de la réserve communale de sûreté ne peut excéder trente jours ouvrables par année civile.
- ②⑤ « Art. L. 553-3. – Les périodes d'emploi au titre de la réserve communale de sûreté n'ouvrent droit à aucune indemnité ou allocation.
- ②⑥ « Art. L. 553-4. – Les réservistes communaux de sûreté sont soumis aux obligations du secret professionnel, au devoir de discrétion et à des règles de déontologie, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

②⑦ « CHAPITRE IV

②⑧ « **Réserves communales de sûreté et emploi**

- ②⑨ « Art. L. 554-1. – Le réserviste doit obtenir l'accord de son employeur pour accomplir son engagement à servir dans la réserve communale de sûreté pendant son temps de travail, sous réserve de dispositions plus favorables résultant du contrat de travail, de conventions ou d'accords collectifs de travail ou d'une convention conclue entre l'employeur et l'autorité de gestion de la réserve. En cas de refus, l'employeur motive et notifie sa décision à l'intéressé ainsi qu'à l'autorité de gestion de la réserve dans la semaine qui suit la réception de la demande.
- ③⑩ « Pendant la période d'activité dans la réserve communale de sûreté, le contrat de travail du salarié est suspendu. Toutefois, cette période de suspension est considérée comme un temps de travail effectif pour le bénéfice des avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, de congés payés et de droit aux prestations sociales.
- ③⑪ « Un salarié ne peut faire l'objet d'une mesure de licenciement, d'un déclassement professionnel ou d'une sanction disciplinaire en raison des absences résultant de son engagement à servir dans la réserve communale de sûreté.

③⑫ « CHAPITRE V

③⑬ « **Protection sociale et réparation des dommages**

- ③⑭ « Art. L. 555-1. – Pendant sa période d'activité dans la réserve communale de sûreté, le réserviste bénéficie, pour lui et ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

③⑤ « *Art. L. 555-2.* – Le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l’occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droit, obtiennent de l’autorité de gestion, lorsque la responsabilité de cette dernière est engagée, la réparation intégrale du dommage subi.

③⑥ « *CHAPITRE VI*

③⑦ « *Dispositions diverses*

③⑧ « *Art. L. 556-1.* – Un décret en Conseil d’État détermine les conditions d’application du présent titre. »