

N° 194

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 décembre 2010

PROPOSITION DE LOI

tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure,

PRÉSENTÉE

Par M. Michel BOUTANT et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans le prolongement des chantiers ouverts par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale visant à améliorer la capacité de la France à répondre à des crises majeures, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a mandaté **une mission de M. Michel BOUTANT (Soc) et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM (UMP) pour évaluer la contribution des réserves militaires et civiles à la gestion de ces crises.**

La présente proposition de loi est ainsi issue des travaux de cette mission, dont **le rapport d'information n° 174 intitulé « Pour une réserve de sécurité nationale »** a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, le 14 décembre dernier.

Dix ans après la réforme des réserves militaires, quelques années après l'émergence de réserves civiles, la commission a souhaité savoir dans quelle mesure les pouvoirs publics pourront s'appuyer sur les réserves militaires et civiles pour **prolonger et amplifier la capacité de l'État à faire face à ces crises, à intervenir efficacement et à protéger la population.**

La France doit pouvoir faire face à plusieurs types de crise : des scénarios purement militaires dans un conflit régional impliquant une projection massive et des implications sur la sécurité intérieure, mais également des scénarios impliquant des actes terroristes majeurs, comme les attentats du 11 septembre 2001, ou encore une pandémie ou une catastrophe naturelle mettant en difficulté la continuité des services publics.

Le point commun de ces crises est d'exiger la mobilisation de moyens exceptionnels et d'être susceptible de saturer, de façon ponctuelle ou durable, les capacités des forces d'active des armées, des services de sécurité et de secours mobilisés.

Le point de départ de la réflexion de la mission a été **un état des lieux des réserves actuelles**, avec chacune les spécificités dues à leur métier et à leur place dans leur environnement administratif respectif.

La mission a constaté que **les réserves militaires** sont aujourd'hui, de loin, les mieux organisées et les plus nombreuses.

Forte de plus de 60 000 hommes, gendarmerie comprise, la réserve opérationnelle des armées est apparue comme une force bien intégrée aux armées, mais aussi comme un dispositif exigeant un souci constant de fidélisation. Dans une société qui demande un engagement accru des jeunes adultes dans leur vie professionnelle et dans leur vie familiale, l'engagement au profit de la communauté est aujourd'hui plus rare, plus difficile qu'hier.

Elle a observé un développement inégal **des réserves civiles** :

- la **réserve de la police nationale** dont les modalités de fonctionnement et le statut semblent directement inspirés de ceux de la gendarmerie comporte aujourd'hui 4 000 personnes pour plus de 100 000 journées d'activité. Avec l'adoption par le Parlement de la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure dite LOPPSI II, cette réserve, aujourd'hui exclusivement composée d'anciens policiers, va s'ouvrir à la société civile à l'instar de la réserve militaire ;

- la **réserve sanitaire**, composée, d'une part, d'une réserve d'intervention destinée aux opérations extérieures et, d'autre part, d'une réserve de renfort composée de professionnels de santé retraités et d'étudiants des filières médicales ou paramédicales. La mission a constaté que cette réserve répondait à un besoin important des pouvoirs publics pour faire face à des crises sanitaires majeures, mais qu'elle était aujourd'hui très embryonnaire et semblait avoir encore du mal à s'imposer ;

- les **réserves communales** de sécurité civile, créées à l'initiative des conseils municipaux, composées de bénévoles non rémunérés, ont vocation à couvrir le champ de la protection civile. La mission regrette que ce dispositif connaisse des débuts extrêmement timides depuis sa création en 2004.

Une des conclusions qui se dégage du diagnostic établi par la mission est que la réactivité des réservistes militaires et civils en cas de crise, telle qu'elle est organisée par les textes, était insuffisante.

Le code de la défense prévoit, par exemple, que le réserviste militaire qui accomplit une mission pendant son temps de travail doit prévenir son employeur de son absence avec un préavis d'un mois. En outre, si les activités accomplies pendant le temps de travail dépassent cinq jours par année civile, l'employeur a la possibilité de refuser le départ de son salarié.

La mission estime, dans ces conditions, que les réserves ne sont pas aujourd'hui conçues et pensées comme un outil de réponse aux situations de crise.

De plus, le recensement des régimes d'exception fait apparaître que le code de la défense ne comporte aucune disposition concernant la mobilisation des réservistes. Les seules dispositions qui la prévoient sont les dispositions du code de la défense datant de 1955 relatives à la mobilisation générale. Il s'agit là d'un état d'exception très attentatoire aux libertés publiques et qui apparaît peu conforme à l'esprit du temps.

À partir de ce constat, la mission a proposé une série de mesures concrètes pour fiabiliser le recours aux réserves militaires et civiles en cas de crise majeure dont la présente proposition de loi est un des éléments.

Ce texte prévoit dans son **titre I** intitulé « **Dispositif de réserve de sécurité nationale** » un mécanisme de mobilisation des réserves en cas de crise majeure.

La mission estime nécessaire **d'offrir la possibilité aux différents ministères de mobiliser de façon plus volontariste leurs réservistes si une crise majeure venait à survenir.**

Partant du constat que les dispositions actuelles du code de la défense ne sont pas adaptées, la mission a été amenée à élaborer un régime juridique d'exception temporaire, définissant, en cas de crise majeure, des règles de mobilisation des réserves militaires et civiles contraignantes.

La proposition de loi ne modifie pas l'organisation des différentes réserves au quotidien, mais définit un régime spécifique aux cas de crise majeure, qui serait déclenché par le Premier ministre, par décret.

Ce régime d'exception temporaire ne concernerait que les citoyens engagés dans les réserves militaires et civiles ainsi que les disponibles. Dans ce cadre, le décret définit la durée du préavis et de la mobilisation dans la limite de trente jours, la convocation des réservistes relevant de chaque autorité civile ou militaire dont ils dépendent au titre de leur engagement.

Ce texte offre aux forces armées et aux administrations disposant de réserves civiles un régime juridique qui leur permet de mobiliser, en plus des forces actives immédiatement engagées dans la gestion de la crise, des forces de réserve, dans un délai plus rapide et pour une période plus longue que celle prévue dans le cadre des activités programmées des réservistes.

Ce cadre juridique intitulé « le dispositif de réserve de sécurité nationale » vise ainsi à **fiabiliser l'engagement de réservistes dans la gestion d'une crise majeure** et à permettre leur intégration dans les différentes planifications de crise.

La mission considère cependant que le recours à la contrainte doit être réservé à des événements majeurs qui, par leur ampleur ou leur durée, sont susceptibles de saturer les capacités des forces d'active des armées, des forces de protection civile et de secours.

En conséquence, le texte prévoit que le Premier ministre ne peut déclencher ce dispositif qu'« *en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité des services de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation* ».

Les réservistes employés au sein d'une entreprise dont le fonctionnement est jugé essentiel par l'autorité civile peuvent, sous certaines conditions, déroger à l'obligation de rejoindre leur affectation. La mission juge, en effet, essentiel de garantir aux citoyens et aux entreprises, en cas de mobilisation des réservistes, que les salariés indispensables au bon fonctionnement des grands opérateurs, notamment dans le domaine des télécommunications, des transports et de l'énergie, ne puissent être réquisitionnés, afin qu'ils contribuent, dans leur poste, à la gestion de la crise et au rétablissement de la situation au sein de leur entreprise.

Le dispositif proposé précise que les prérogatives des ministères en matière de gestion de leurs réservistes sont strictement respectées. Les réservistes sont ainsi convoqués et employés par le ministère ou la collectivité territoriale dont ils dépendent, en cohérence avec les besoins exprimés par les autorités civiles chargées du traitement de la crise.

Ce dispositif permet d'offrir à ceux des réservistes dont la vocation et le souhait sont de s'engager pour la collectivité nationale, dans un moment où elle est durement touchée, la possibilité de pouvoir opposer à leur employeur un cas de force majeure et une protection juridique.

La mission estime, par ailleurs, que **les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituent un élément central du dispositif**. Consciente que la qualité et les performances de nos réserves dépendront de la qualité des relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs, la mission estime que des actions doivent être menées pour valoriser les entreprises qui emploient des réservistes.

La mission propose, en conséquence, dans un **titre II** intitulé « **Des entreprises employant des réservistes** », **l'extension aux réservistes des dispositions relatives au mécénat**, afin de permettre que les entreprises, qui maintiennent les salaires des réservistes pendant leur activité au titre de la réserve, puissent déclarer ces sommes au titre du mécénat.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER} DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Article 1^{er}

- ① Le livre I^{er} de la deuxième partie du code de la défense est complété par un titre VII ainsi rédigé :
- ② *« TITRE VII*
- ③ *« DISPOSITIF DE RÉSERVE DE SÉCURITÉ NATIONALE*
- ④ *« CHAPITRE UNIQUE*
- ⑤ « *Art. L. 2171-1.* – En cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité des services de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation, le Premier ministre peut recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale par décret.
- ⑥ « Le dispositif de réserve de sécurité nationale a pour objectif de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l'État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public.
- ⑦ « Il est constitué des réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves de sécurité civile.
- ⑧ « *Art. L. 2171-2.* – Le décret mentionné à l'article L. 2171-1 précise la durée d'emploi des réservistes, laquelle ne peut excéder trente jours consécutifs. Cette durée d'activité peut être augmentée dans des conditions et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.
- ⑨ « *Art. L. 2171-3.* – Les périodes d'emploi réalisées au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale ne sont pas imputables sur le nombre annuel maximum de jours d'activité pouvant être accomplis dans le cadre de l'engagement souscrit par le réserviste.
- ⑩ « L'engagement du réserviste arrivant à terme avant la fin de la période d'emploi au titre de la réserve de sécurité nationale est prorogé d'office jusqu'à la fin de cette période.

- ⑪ « *Art. L. 2171-4.* – Lorsqu’ils exercent des activités au titre du dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes demeurent, sauf dispositions contraires prévues par le présent chapitre, soumis aux dispositions législatives et réglementaires régissant leur engagement.
- ⑫ « *Art. L. 2171-5.* – Aucun licenciement ou déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l’encontre d’un réserviste en raison des absences résultant de l’application du présent chapitre.
- ⑬ « Aucun établissement ou organisme de formation public ou privé ne peut prendre de mesure préjudiciable à l’accomplissement normal du cursus de formation entrepris par un étudiant ou un stagiaire en raison des absences résultant de l’application du présent chapitre.
- ⑭ « *Art. L. 2171-6.* – Lors du recours au dispositif de réserve de sécurité nationale, les réservistes sont tenus de rejoindre leur affectation, dans les conditions fixées par les autorités civiles ou militaires dont ils relèvent au titre de leur engagement.
- ⑮ « En cas de nécessité inhérente à la poursuite de la production de biens ou de services ou à la continuité du service public, les réservistes employés par un opérateur public ou privé mentionné aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 peuvent être dégagés de ces obligations.
- ⑯ « Les conditions de convocation des réservistes sont fixées par décret en Conseil d’État. Ce décret détermine notamment le délai minimum de préavis de convocation.
- ⑰ « *Art. L. 2171-7.* – Un décret en Conseil d’État détermine les conditions d’application du présent chapitre. »

Article 2

- ① Après l’article L. 4211-1 du même code, il est inséré un article L. 4211-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 4211-1-1.* – Les membres de la réserve opérationnelle militaire font partie du dispositif de réserve de sécurité nationale mentionné à l’article L. 2171-1 dont l’objectif est de renforcer les moyens mis en œuvre par les services de l’État, les collectivités territoriales ou par toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public en cas de survenance sur tout ou partie du territoire national d’une crise majeure. »

TITRE II
DES ENTREPRISES EMPLOYANT DES RÉSERVISTES

CHAPITRE I^{ER}

Extension du dispositif mécénat aux entreprises qui mettent à disposition des réserves des salariés pendant les heures de travail

Article 3

À la première phrase du *a* du 1 de l'article 238 *bis* du code général des impôts, après les mots : « d'organismes d'intérêt général ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant », sont insérés les mots : « à la défense et à la sécurité nationale, ».

CHAPITRE II

Incidences sur les recettes de l'État et compensation

Article 4

Les pertes de recettes résultant pour l'État de l'application des dispositions ci-dessus sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.