

FICHE-MESURE

3F4/2

Plan pandémie grippale

Modalités de renfort en personnels dans les domaines non sanitaires

Validation : 13/10/2011

Ministère-pilote et rédacteur :
Ministère chargé de l'intérieur

Ministères associés :
Ministère chargé du travail

1. Objectifs

La présente fiche concerne la problématique de la mobilisation de professionnels et de personnes volontaires dans le cadre de missions de service public ou d'intérêt général ou dans le cadre du maintien de l'ordre public et la sécurité des biens et personnes.

La continuité des activités sociales et économiques relève d'autres types de mesures, notamment les plans de continuité d'activités.

2. Autres fiches en lien

[Fiche 3F4 : Modalités de renfort en personnels](#)

[Fiche 3F4/1 : Modalités de renfort en personnels de santé](#)

[Fiche 3F4/3 : Montée en puissance de la Gendarmerie nationale et de la Police nationale](#)

3. Conditions de déclenchement et de levée de la mesure

a) Agents publics

Cette mesure ne s'applique pas aux fonctionnaires ou aux agents contractuels placés sous l'autorité d'un ministre.

S'agissant des agents placés sous l'autorité d'un ministre, le recours aux réquisitions n'est pas nécessaire dès lors qu'il appartient au ministre, au titre de son pouvoir d'organisation du service, d'affecter ses agents pour le bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité (CE Jamart, 1936).

Ce principe vaut également pour les collectivités territoriales.

b) Réquisitions des personnes étrangères au service

La réquisition est une décision unilatérale de l'autorité administrative compétente, contraignant une personne, physique ou morale, à fournir à une autre personne, publique ou privée, un bien ou un service, ou sa participation au fonctionnement d'un service pour des motifs d'intérêt général.

Selon le niveau de gravité ou et l'effet souhaité, la réquisition peut être prise par le maire, les préfets de département, les préfets de zones de défense et de sécurité, ou le Premier ministre, selon des bases juridiques différentes.

La réquisition est subordonnée à la réunion de trois conditions cumulatives :

- **urgence et nécessité impérieuse à assurer ou à préserver l'ordre public**, lorsque que le

- rétablissement de l'ordre public exige des mesures de réquisition ;
- **proportionnalité aux nécessités de l'ordre public**, ce qui implique que la mesure est limitée dans le temps et le nombre de personnes réquisitionnées ;
- **absence ou l'échec d'autres moyens** : avant de procéder à des réquisitions, l'administration doit constater que les moyens adaptés sont ou inexistantes, ou insuffisants pour atteindre l'objectif donné.

Ainsi, en situation de pandémie grippale, l'emploi localisé ou généralisé de la réquisition pourra s'envisager dans les conditions suivantes :

- si les ressources professionnelles nécessaires sont indisponibles en nombre suffisant, en raison d'un absentéisme élevé ou du fait du dépassement des capacités normales de prise en charge selon la structure considérée ;
- si les modes de renforts comme l'emploi des réservistes de toute nature se révèlent insuffisants ;
- si la mission confiée est nécessaire à la prise en charge des effets de la pandémie, des stades 1 à 3, qu'il s'agisse de mesures sanitaires ou concernant d'autres secteurs ;
- si l'étendue de la réquisition permet la continuité d'activités essentielles d'un service, sachant que l'objectif ne saurait être de maintenir le niveau d'activité d'une période normale.

Si les réquisitions sont localisées, la mesure sera limitée dans le temps, éventuellement renouvelée si la situation l'exige, mais levée dès lors que l'une des conditions énoncées ci-dessus n'est plus observée.

Si la mesure de réquisition a été prise au niveau national (décret du Premier ministre ou du ministre de la santé dans le cadre de l'article L3131-1 du Code de la santé publique), la mesure sera limitée dans le temps et sera levée selon les mêmes conditions.

La réquisition est assortie d'une indemnisation et d'un régime de responsabilité qui place la personne sous réquisition dans la situation d'un agent public. Dans le cadre des fonctions qu'elle exerce, elle n'est susceptible d'être poursuivi à titre individuel qu'en cas de faute détachable du service.

Cette modalité peut donc être comprise comme une manière de rémunérer et de protéger les personnes mobilisées. Compte tenu des conditions de recours à la réquisition, il sera préféré l'emploi de réservistes de toute nature à la réquisition de personnel, le statut de réserviste étant au moins aussi protecteur.

4. Questions à poser par le décideur

- Les capacités des services en charge d'une mission sont elles dépassées, compte tenu de l'absentéisme et/ou de l'augmentation des tâches à accomplir ?
- L'activation du plan de continuité d'activités d'une structure peut-elle être décidée et, si oui, permet-elle de remplir les missions jugées essentielles ?
- Quels sont les missions visées et les professionnels nécessaires ?
- La définition des effets à obtenir est-elle proportionnelle à l'analyse de la situation (continuité des missions essentielles, activités nécessaires à l'atténuation des effets de la pandémie...) ?
- La période couverte par la réquisition, le nombre de personnes réquisitionnées, sont-ils proportionnels aux effets à obtenir définis ?

5. Gradation possible en fonction de l'impact de la pandémie

L'impact de la pandémie sur la continuité des activités se mesure en fonction des difficultés à accomplir les missions essentielles des différents services publics soit en raison de l'absentéisme, soit en raison de l'augmentation des missions.

a) Gradation organique

- Mesures d'**affectation des fonctionnaires**, selon les modalités prévues par les plans de continuité d'activité.
- **Recours aux réserves**, dont les réserves de sécurité nationale.
Le recours aux réserves des armées, de la Gendarmerie nationale, de la Police nationale, de la réserve sanitaire, des réserves communales de sécurité civile lorsqu'elles existent est à privilégier à

tous les stades de la pandémie grippale.

- **Extension des réserves** (stades 1 et 2) :
Des procédures de contractualisation rapide peuvent être envisagées pour employer des personnes volontaires mais non encore réservistes, notamment aux stades 1 et 2 d'une vague pandémique.
- **Recours au service de sécurité nationale** :
Décidé par un décret en Conseil des ministres, le service de sécurité nationale est destiné à assurer la continuité de l'action de l'Etat, des collectivités territoriales, et des organismes qui leur sont rattachés, ainsi que des entreprises et établissements dont les activités contribuent à la sécurité nationale.
- **Recours aux associations et aux volontaires dans le cadre de ces associations ;**
- **Réquisitions** (stades 2 et 3) :
En cas de dépassement des capacités des réserves, ou d'incapacité de ces réserves à fournir certaines compétences, le recours à la réquisition est envisageable. Il conviendra d'éviter, autant que faire se peut, de prononcer des réquisitions durant le stade 1.

b) Gradation fonctionnelle

- **Réquisitions localisées** :

Le premier niveau pour prendre des mesures de réquisitions est au niveau des communes, avec le maire. Le préfet peut se substituer au maire, en cas de carence de celui-ci, dans le cadre de son pouvoir de police générale, après mise en demeure. Le préfet peut prendre toute mesure de police générale nécessaire quand l'évènement dépasse le territoire d'une commune. Par ailleurs le préfet de département peut prendre toute mesure de réquisition pour une ou plusieurs communes du département.

Dans le cadre de la mise en œuvre de mesures sanitaires, le préfet peut également déclencher les plans blancs élargis et ainsi requérir le recours de tous moyens et services nécessaires à leur mise en œuvre (article L3131-9 code de la santé publique).

- **Zonales, par les préfets de zone de défense et de sécurité** :

Le préfet de zone de défense et de sécurité peut prendre toute mesure de réquisition si l'apparition de foyers ou les impacts de la pandémie ont des conséquences sur au moins deux départements d'une zone de défense et de sécurité, soit parce qu'ils concernent directement ces départements, soit en raison de la nécessité de mobiliser des ressources dépassant les capacités d'un seul département. La compétence exercée par le préfet de département dans le cadre des plans blancs élargis peut également être exercée dans les mêmes conditions par le préfet de zone de défense et de sécurité.

- **Nationales par le Premier ministre ou le ministre en charge de la santé après décision de la CIC ou du Premier ministre** :

La cellule interministérielle de crise (CIC) ou les ministères peuvent émettre des recommandations ou des doctrines et stratégies nationales.

Néanmoins, le Premier ministre de prendre par décret des mesures de réquisition de portée nationale. Dans le cadre de la mise en œuvre de mesures sanitaires, l'article L3131-1 du code de la santé publique permet au ministre de la santé, en cas de « menace sanitaire grave appelant des mesures d'urgence, notamment en cas de menace d'épidémie », de prendre ce type de mesures pour assurer les missions de santé publique ou nécessaires à leur mise en œuvre. **Ce type de réquisition doit être restreint aux moyens nécessaires à la mise en œuvre des mesures sanitaires. Ainsi des réquisitions visant à assurer des activités essentielles d'autres services publics ne sauraient s'appuyer sur cette disposition.**

Les mesures prises au niveau national permettent une centralisation des mesures quand l'intérêt

général commande une vision d'ensemble. Ce niveau est pertinent pour définir un cadre ou une doctrine de mise en œuvre de mesures stratégiques nationales exigeant une cohérence à l'échelle nationale, comme un plan de vaccination grande ampleur.

6. Mode opératoire (porter une attention particulière aux questions de coordination interministérielle)

Cf. paragraphe 7. Outils juridiques

7. Outils juridiques

a) Réserves

- **Recours aux réserves de sécurité nationale** : *Article L. 2171-1 du Code de la défense (décret d'application en cours)*. L'activation de ce dispositif repose sur un décret du Premier ministre qui fixe les conditions de mise en œuvre, en cas de crise majeure mettant en jeu la continuité de l'action de l'Etat, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation.
- **Recours service de sécurité nationale** : *Article L. 2151-1 et suivants du Code de la défense (décret d'application en cours)*.
Ce dispositif est applicable au personnel, visé par un plan de continuité ou de rétablissement d'activité, d'un des opérateurs publics et privés ou des gestionnaires d'établissements désignés par l'autorité administrative conformément aux articles L. 1332-1 et L. 1332-2 (Article L. 2151-1 du code de la défense).
Lors du recours au service de sécurité nationale, les personnes placées sous ce régime sont maintenues dans leur emploi habituel ou tenues de le rejoindre, mais elles continuent d'être soumises aux règles de discipline et aux sanctions fixées par les statuts ou les règlements intérieurs de leur organisme d'emploi.

b) Réquisitions

- **Pouvoir de réquisition, par arrêté des maires et des préfets de département** :
Article L2215-1, 4 du code général des collectivités territoriales. Compte tenu de la nature de la menace pandémique et la nécessité de prendre en compte les bassins de vie et les risques de diffusion du virus, et pour tenir compte de la répartition des professionnels concernés, les préfets de département seront les mieux placés pour prendre ce type d'arrêté.
- **Pouvoir de réquisition par arrêté des préfets de zone de défense et de sécurité** :
*Article R*1311-7 du code de la défense* : La nature même d'une pandémie grippale implique que les effets dépasseront le cadre d'un département. Le préfet de zone peut, dans ce cadre, prendre des arrêtés de réquisition portant sur l'ensemble de la zone de défense, afin de coordonner les actions des préfets de département.
- **Pouvoirs de réquisition du ministre en charge de la santé, après décision de la CIC ou du Premier ministre** :
Article L3131-1 du code de la santé publique. Le cadre des réquisitions est défini par un arrêté du ministre en charge de la santé, il concerne toutes les actions relatives ou nécessaires à la prise en charge sanitaire, notamment la mobilisation des professionnels de santé.
- **Pouvoirs du Premier ministre** :
Décision du Conseil constitutionnel (CC, 20 juillet 2000, n°2000-434 CF, p.107, cons.19). Il appartient au chef de l'exécutif « d'assurer le bon ordre sur l'ensemble du territoire, en l'absence même de toute disposition législative expresse », de même il lui incombe de « veiller à ce qu'à toute époque les services publics institués par les lois et les règlements soient en état de fonctionnement. »

8. Circulaires et références documentaires

- Code de la défense
- Code des collectivités territoriales
- Code de la santé publique
- Décisions du Conseil constitutionnel

9. Indicateurs et contrôle d'exécution

Le contrôle de l'exécution relève du juge administratif.

10. Commentaires

/