

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 764,
RELATIVE A L'ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE

(Rapporteur au nom de la Commission des Intérêts Sociaux et des Affaires Diverses :
M. Bruno BLANCHY)

La situation géographique de la Principauté de Monaco, sur une étroite bande de terrain au relief accidenté, en bordure de mer, et dans une zone d'activité sismique marquée, nous impose d'apporter une attention particulière au facteur de risque naturel qui affecte notre territoire.

Les données urbanistiques spécifiques à la Principauté, territoire entièrement urbanisé où coexistent de manière imbriquée et interdépendante, des industries, des habitations et des services, et qui comprend en outre un important réseau de voies souterraines, appelé sans aucun doute à se développer durant les années à venir, ainsi que des bâtiments et installations complexes telles que la Digue, le Centre commercial de Fontvieille, le Grimaldi Forum et la nouvelle Gare, constituent également un élément de risque.

En outre, la Principauté organise ou accueille régulièrement des manifestations et événements attirant des milliers de spectateurs, ce qui nécessite la mise en place d'un ensemble de mesures appropriées, à la fois pour la prévention du risque à l'égard des personnes et des biens et pour la mise en œuvre du dispositif approprié en cas d'urgence.

Plusieurs plans de secours en cas de sinistre important à l'échelle de la Principauté ont été élaborés par les Services Gouvernementaux : il s'agit notamment du Plan général dit « ORMOSE », d'un Plan dit « Plan Rouge » destiné à faire face à des accidents impliquant une dizaine de victimes environ, et de plans spécialisés applicables soit dans des bâtiments complexes nommément désignés, soit en cas d'accident spécifique (tel que, par exemple, un fait de pollution marine, ou un accident d'aéronef).

Du point de vue juridique, ces plans avaient toutefois jusqu'ici une valeur infra-légale.

Il est donc apparu opportun de donner un cadre légal à ces mesures d'organisation des secours. Seule la loi peut, du reste, mettre en place un mécanisme de réquisition dont le respect soit assuré par des sanctions.

Le présent projet de loi définit tout d'abord le concept de sécurité civile à partir de deux mots essentiels : prévention et protection des personnes et des biens, en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe. Le texte introduit ensuite le Plan général d'organisation monégasque des secours, désigné par son acronyme : « Plan ORMOSE ». En cas de déclenchement du Plan ORMOSE, l'ensemble des secours se trouve placé sous l'autorité du Ministre d'Etat ou de son Délégué, qui doit en assurer la direction et la coordination.

Le projet de loi opère ensuite une distinction nécessaire entre le plan ORMOSE et les plans de secours spécialisés, étant rappelé que la mise en œuvre d'un plan spécialisé peut déboucher ensuite sur le déclenchement du plan ORMOSE s'il apparaît que l'ampleur des moyens à mobiliser le justifie.

Le recours à des méthodes exceptionnelles peut s'avérer indispensable pour faire face à la survenue d'un sinistre de grande ampleur ou d'une catastrophe. C'est la raison pour laquelle le chapitre II du projet de loi traite de la réquisition des biens et des personnes. Ce processus permet le renforcement immédiat des moyens matériels et humains affectés aux secours, et transpose ainsi dans le domaine juridique un principe général de solidarité et d'entraide sans lequel il n'existerait pas de communauté humaine. L'Administration doit, en contrepartie, un juste dédommagement à la personne concernée pour le préjudice – matériel ou corporel – ou la perte de profit subis par cette personne pour avoir déféré à la réquisition. Il s'agit là de la traduction dans un texte législatif de la théorie jurisprudentielle dite du « collaborateur occasionnel de l'Administration », élaborée précisément à partir de situations d'urgence où le droit et les procédures applicables en « temps normal » s'étaient révélés inadaptés.

Un dernier volet de ce projet de loi concerne les secouristes bénévoles. Il vise à permettre à ceux-ci de bénéficier d'absences professionnelles, soit pour participer à des sessions de formation, soit pour prêter leur concours à des missions exceptionnelles de secours ou d'assistance. Cette faculté s'exercera dans le cadre de la loi, et sur la base de Conventions tripartites conclues entre l'Etat, l'employeur et l'Institution de secourisme à laquelle ils appartiennent. Les salariés secouristes ne percevront pas le salaire correspondant à leurs périodes d'absence, mais leurs droits à congé, à prestations sociales et leur ancienneté seront conservés.

L'examen des différents articles du projet de loi a appelé de la part de la Commission les commentaires et observations ci-après.

A l'article 9 alinéa 1^{er}, la Commission a souhaité qu'il soit mieux précisé qu'en cas de réquisition d'un bien matériel, immeuble ou meuble, et de détérioration de celui-ci, l'Administration est tenue d'indemniser le propriétaire ou l'utilisateur à la valeur de remise en état du bien. Dans le même esprit, elle a souhaité que la loi prévoie expressément une indemnisation de la famille de la personne requise, qui serait décédée du fait de sa participation aux opérations de secours ou d'assistance. L'article 9 amendé se lirait dès lors comme suit :

« Les sujétions imposées en vertu de l'article précédent ouvrent droit à une indemnité destinée à compenser la perte matérielle, directe et certaine qu'impose la réquisition ainsi qu'à tenir compte du service effectué par la personne requise. La réquisition d'un matériel, d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment ouvre droit à l'encontre de l'Administration, en cas de dommages ou de perte, à une indemnité égale à la valeur de remise en état ou de reconstruction du bien requis. N'est toutefois pas prise en compte la privation du profit qu'aurait pu procurer aux prestataires la continuation de l'exercice de leurs activités ou l'usage des biens requis. »

L'article 10, qui prévoit les sanctions pénales en cas d'inobservation de l'ordre de réquisition a donné lieu à un débat de fond au sein de la Commission.

Certains membres de la Commission tendaient en effet à considérer que la réquisition en cas de catastrophe majeure procède avant tout d'une obligation morale et d'un « comportement citoyen » et que, de ce fait, la loi dans ce domaine se doit de

présenter essentiellement un caractère incitatif. De ce fait, ils souhaitaient amender le texte pour établir une distinction selon que le comportement de l'intéressé présente simplement un caractère passif – cas, par exemple, d'une peur non surmontée – ou qu'il peut être qualifié d'entrave au bon déroulement du plan de secours.

La majorité de la Commission a toutefois estimé que l'objectif du projet de loi était précisément de conférer un caractère juridique à l'obligation de déférer à une réquisition en cas de plan d'urgence. De ce fait, elle a estimé que cette distinction ne se justifiait pas, d'autant que l'éventail des peines prévues par le texte laisse à la juridiction appelée à statuer sur des poursuites une large possibilité d'adapter la sanction en fonction des circonstances de l'espèce.

Pour cette raison, la Commission n'a pas souhaité apporter d'amendement à cet article.

S'agissant de l'article 11 alinéa 1er, elle a relevé que l'exposé des motifs ne visait que les secouristes de la Croix-Rouge monégasque. Elle a constaté que les dispositions du texte n'étaient pas limitatives et pourraient s'appliquer, le cas échéant, à d'autres organismes regroupant des secouristes.

Elle a souhaité, par ailleurs, apporter un amendement de pure forme à l'alinéa 2 de cet article, pour éviter toute ambiguïté. En effet, la combinaison des deux membres de phrase suivants : « Les autorisations d'absence ne peuvent être refusées que lorsque les nécessités de fonctionnement de l'entreprise s'y opposent » et « Sauf déclenchement du Plan ORMOSE ou d'un plan d'urgence » pourrait être interprétée comme autorisant le refus non justifié en cas de déclenchement du Plan ORMOSE ou d'un plan d'urgence, ce qui est, bien entendu, l'inverse de l'objectif poursuivi par la disposition dont il s'agit.

La Commission propose donc la modification de l'article 11 alinéa 2, qui se lirait comme suit : « Les autorisations d'absence ne peuvent être refusées que lorsque les nécessités de fonctionnement de l'entreprise s'y opposent et sous condition de notification du refus motivé à l'intéressé. En cas de déclenchement du Plan ORMOSE ou d'un plan d'urgence, l'autorisation d'absence est de droit. »

La Commission a relevé, à l'article 13, que l'interdiction du licenciement, du déclassement professionnel et de la sanction disciplinaire à l'encontre d'un salarié

qui se serait absenté en vertu des dispositions du présent projet de loi n'était assortie d'aucune sanction. Elle a donc souhaité amender cet article par l'ajout d'une disposition pénale identique à celle de l'article 10, constituant ainsi, en toute logique, un mécanisme symétrique. L'article 13 alinéa 2 serait donc ainsi rédigé : « Aucun licenciement, aucun déclassement professionnel ni aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un salarié en raison des absences résultant de l'application des dispositions de la présente loi, sous peine d'un emprisonnement de six jours à un mois et de l'amende prévue au chiffre 1 de l'article 26 du Code pénal ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Intérêts Sociaux et Affaires diverses vous invite à adopter le présent projet de loi tel qu'amendé.