

2024-09
9 juillet 2024

PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI N° 1.283 DU 7 JUIN 2004 RELATIVE A
L'ORGANISATION DE LA SECURITE CIVILE

EXPOSE DES MOTIFS

Afin de répondre de manière adaptée aux facteurs de risques naturels en Principauté et aux caractères particuliers du territoire monégasque, le législateur a souhaité encadrer, par l'adoption d'une loi n° 1.283 du 7 juin 2004 relative à l'organisation de la sécurité civile, les modalités de préparation et de mise en œuvre des différents plans de secours.

La loi a ainsi doté les pouvoirs publics d'un plan général d'organisation monégasque des secours (dénommé plan ORMOSE) placé sous l'autorité du Ministre d'Etat, pouvant être complété par des plans de secours opérationnels visant un ouvrage déterminé ou un risque spécifique (plan blanc, plan rouge, etc...). Il s'agit, en cas d'évènement majeur portant atteinte à la sécurité de la population, de mobiliser sous la direction d'une autorité unique, les moyens, publics ou privés, nécessaires aux secours.

Toutefois, la réponse de l'Etat aux risques relatifs à la sécurité civile est aujourd'hui confrontée à de nouveaux impératifs, la nature des risques pesant sur le territoire s'étant transformée. Les crises susceptibles de heurter la Principauté peuvent naître de risques ou menaces prenant des formes autres que les sinistres et catastrophes naturelles. Par conséquent, jusque là principalement pensées sous l'angle de la réaction urgente de l'Etat, les crises touchant à la sécurité civile devraient davantage s'appréhender sous le prisme élargi de la gestion des évènements importants. L'organisation de la réponse de sécurité civile appelle à reconnaître et délimiter de nouvelles missions telles que l'anticipation, la prévention et l'évaluation indispensable à sa meilleure mise en œuvre, notamment dans l'action et la coordination des différents services de l'Etat et des autres entités concernées. Ces grandes orientations et objectifs de sécurité civile en Principauté constituent le socle du présent projet de loi.

Pour ces raisons, le cadre fixé par la loi appelle à être nécessairement adapté. Le présent projet vise, en définitive, à doter les pouvoirs publics d'une nouvelle organisation permettant une réponse globale à la gestion des événements importants (dénommé plan GEVIM). Cette organisation conserve l'architecture de la loi n° 1.283 précitée en distinguant un plan général ainsi que des plans spécifiques qui le complètent.

Elle nécessite, par ailleurs, d'en préciser les moyens. Le présent projet de loi clarifie en ce sens la distinction entre les arrêtés ministériels de réglementation des événements importants pris sur le fondement de la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016 portant diverses mesures relatives à la préservation de la sécurité nationale avec ceux édictés en réponse à la survenue d'événements entrant dans le champ de la sécurité civile.

Les dispositions relatives aux réquisitions et aux autorisations d'absence des secouristes bénévoles mobilisés, le cas échéant, sont maintenues et s'intègrent à cette nouvelle organisation.

Sous le bénéfice de ces considérations d'ordre général, le présent projet de loi appelle les observations ci-après.

L'article premier remplace liminairement le titre du chapitre premier de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, susmentionnée, actuellement intitulé « *De l'organisation de la sécurité civile* » par « *Des dispositions générales* ». Ce remplacement a pour but de distinguer plus clairement les deux premiers articles, relatifs au champ de la sécurité civile ainsi qu'au rôle du Ministre d'Etat pour en exercer les principales missions, de ceux consacrés au contenu et la mise en œuvre des différentes catégories de plans qui composent le dispositif de réponse de sécurité civile.

L'article 2 modifie l'article premier de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, en ce qu'il complète la définition de la sécurité civile. La nouvelle rédaction se réfère tant à l'information et l'alerte des populations qu'à la préparation et la mise en œuvre de moyens relevant des personnes publiques ou privées susceptibles d'y concourir. La protection des animaux est expressément mentionnée au sein de l'article premier en concordance avec l'existence d'un statut protégé de l'animal en Principauté.

L'article 3 crée un nouvel article 1-1 au sein de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, identifiant nommément le Ministre d'Etat comme autorité chargée de garantir la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il exerce, en outre, les principales missions en la matière, telles que la définition des orientations nationales, la coordination des moyens, l'évaluation des risques et, le cas échéant, la mise en œuvre des mesures destinées à la population.

L'article 4 insère un nouveau chapitre II intitulé « *Organisation de la gestion des évènements importants* » regroupant les dispositions consacrées au dispositif général GEVIM et aux plans spécifiques qui le complètent. L'article crée, au sein de ce chapitre, une nouvelle section I intitulée « *Du plan général de gestion des évènements importants* » comprenant les articles relatifs au dispositif général, dit plan GEVIM. Ce découpage par section vise à mieux rendre compte de l'architecture globale de la loi de sécurité civile.

L'article 5 modifie l'article 2 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, en précisant le plan général de réponse opérationnelle, pris au niveau interministériel. Les modifications apportées déterminent à la fois l'objet du dispositif, devant désormais répondre à tout évènement et crise d'une ampleur ou d'une nature particulière, ainsi que son contenu, se référant aux processus de conduite et de coordination des services de l'Etat.

La nouvelle rédaction porte adaptation des trois missions de l'ancien plan ORMOSE au regard du cadre nouveau de la gestion des évènements importants. Elle mentionne, par ailleurs, une quatrième mission relative à la stratégie de la communication institutionnelle destinée à la population, pouvant être mise en œuvre lors de la survenue d'un évènement important.

Enfin, dans un souci de clarification de la réponse globale GEVIM, l'article 5 du présent projet insère un second alinéa précisant les différents dispositifs prévus au sein de cette organisation. Ce nouvel alinéa prévoit que le plan général est complété, le cas échéant, par des plans spécifiques adaptés à certains risques ou menaces recensés.

L'article 6 ajoute un nouvel premier alinéa à l'article 3 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, afin de prévoir expressément la compétence du Ministre d'Etat pour activer le plan GEVIM. Cette dernière était jusqu'alors induite implicitement de la reconnaissance de son autorité dans la direction générale des opérations de sécurité civile.

De plus, il modifie le premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, susmentionnée, devenant le deuxième alinéa, pour l'adapter à la nouvelle terminologie du dispositif GEVIM, substituant le terme d'activation à celui de déclenchement.

Enfin, il modifie les circonstances et le processus de désignation d'une autorité étatique, autre que celle du Ministre d'Etat, ainsi habilitée à activer et diriger les opérations. Dans un souci de clarté, la formule « *en cas d'empêchement ou d'urgence* » a remplacé l'ancienne formulation « *en cas d'empêchement et d'urgence* ». Cette dernière pouvait laisser entendre que ces deux circonstances devaient être cumulatives afin de titrer une autorité de remplacement. Surtout, l'article désigne expressément le Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur, dont les domaines de la sécurité intérieure et de la sécurité civile sont formellement attribués au département sur lequel il exerce son autorité, conformément à l'OS n°16-605 du 10 janvier 2005 portant organisation des Département ministériels. Lorsque le Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur est lui-même empêché, l'article 6 du présent projet de loi titre toute autorité à pouvoir activer et diriger les opérations. La mention de « *personne représentant l'autorité gouvernementale* » est conservée en ce sens.

L'article 7 instaure, au sein du chapitre II nouvellement créé, une section II consacrée aux plans spécifiques intitulée « *Des plans spécifiques* », dont l'ordre suit logiquement les dispositions relatives au plan général auquel la première section est consacrée. Cette seconde section débute par l'article 4 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, relatif aux « *plans d'urgence* », cette dénomination étant remplacée par le présent projet de loi par la dénomination de « *plans spécifiques* ».

De la même manière, l'article 8 remplace au sein de l'article 4 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, susmentionnée, la mention de « *plans d'urgence* » par celle des « *plans spécifiques* ». La notion de « *menaces* » est également introduite, que la nouvelle rédaction accole à celle de « *risques* » dont elle est complémentaire. La mention des menaces restitue l'objet étoffé des plans spécifiques en accord avec la vocation plus préventive de l'organisation de la réponse de sécurité civile.

En cohérence, des modifications sont apportées au second alinéa de l'article 4 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, fixant les critères de détermination de l'autorité administrative compétente pour établir les plans spécifiques. La nouvelle formulation élargit le rôle conféré à l'autorité administrative ainsi désignée, chargée non seulement d'établir le plan spécifique mais également de les tenir à jour et d'en assurer la mise en œuvre. Le premier critère de désignation, autrefois fondé sur la nature du risque, est enrichi par une référence aux « *menaces* ». Puis, le second critère de désignation, renvoyant aux modalités d'intervention des services de l'Etat et jusqu'alors restreint aux seuls services de « *secours* » est étendu à tout service « *concerné* » afin de correspondre à la nouvelle organisation interministérielle de la sécurité civile.

L'article 9 modifie l'article 5 en ce qu'il supprime la nomenclature des différents plans d'urgence catégorisés selon leur objet. Ainsi, et dans un souci de souplesse et de réponse adaptée, le texte renvoie à la compétence des autorités le soin de les détailler, de les catégoriser et d'opérer, le cas échéant, d'éventuels regroupements de différents plans.

La disposition ainsi supprimée est remplacée par une obligation légale pour les organismes de droit privé concessionnaires d'un service public d'établir des plans spécifiques en raison du caractère essentiel de leur activité sur la vie de la population monégasque, sur l'exercice de l'autorité de l'Etat, sur le fonctionnement de l'économie ou encore sur la sécurité de l'Etat. Cette obligation s'applique dès lors que ces organismes entrent dans le champ déterminé par le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 1.165 du 24 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives, modifiée, et dont la liste est établie à l'article 2 de l'arrêté ministériel n° 2009-382 du 31 juillet 2009 pris pour son application.

Ces plans devront être obligatoirement soumis à l'approbation du Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur.

L'article 10 conserve l'articulation classique prévue à l'article 6 tout en l'adaptant à la nouvelle organisation plan GEVIM-plans spécifiques. La nouvelle rédaction maintient que, lorsque les circonstances excèdent le champ du plan spécifique, un plan GEVIM peut être activé, sans que la mise en œuvre préalable de ce premier plan ne puisse y faire obstacle. En d'autres termes, les plans spécifiques adaptés à un risque ou menace de nature particulière peuvent être mis en œuvre, soit de manière autonome, soit dans le cadre du dispositif général qui, selon les circonstances, peut lui succéder.

De la même manière, selon la nature du sinistre, les dispositifs général et spécifiques peuvent être mis en œuvre de manière concomitante. Les moyens mis en place par les plans spécifiques pour faire face aux risques et menaces particulières complètent alors les moyens déployés dans le cadre de la réponse globale du plan GEVIM.

L'article 11 crée une nouvelle section III intitulée « *De la préparation et de la mise en œuvre de la réponse aux événements importants* » et comprend les articles 7 et 7-1.

L'article 12 modifie l'article 7 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée habilitant le Ministre d'Etat à édicter des mesures particulières de sécurité afin de répondre à la survenue d'un sinistre et prenant la forme d'arrêtés ministériels.

En accord avec la terminologie propre à la gestion des événements importants, la nouvelle rédaction de l'article 7 ne fait plus référence à la nature des événements « *sportifs, culturels ou récréatifs, suscitant la venue en Principauté d'un nombre important de spectateurs* ». La disposition renvoie ainsi aux articles généraux (premier et 2), établissant le champ de la sécurité civile et fixant le contenu et l'organisation déployée par le plan GEVIM.

Cette nouvelle formulation opère une clarification attendue entre des différents textes réglementaires pris sur des bases juridiques distinctes selon les circonstances de la gestion d'un événement important. Les actes du Ministre d'Etat dont l'objet est de réglementer en amont les événements importants sont fondés sur la loi n° 1.430 du 13 juillet 2016, susmentionnée, dans la mesure où ils appartiennent au domaine de la sécurité nationale. A l'inverse les actes édictés dans le cadre de la réponse opérationnelle aux faits intervenus lors de ces mêmes événements appartiennent au champ de la sécurité civile, et relèvent, à ce titre, de la présente loi.

L'article 13 insère, à la suite de l'article 7 de la loi n° 1.283, un nouvel article 7-1. Jusqu'alors non prévus explicitement par la loi de sécurité civile, cet article mentionne la possibilité pour le Ministre d'Etat de mobiliser les directions et services de l'Etat et d'autres entités, publiques ou privées, dans le cadre d'exercices de mise en œuvre du dispositif GEVIM. Ces exercices, partiels ou généraux, visent à tester les procédures de réponses prévues par le dispositif GEVIM.

L'article 14 modifie la numérotation du chapitre II de la loi n° 1.283 remplacé par un chapitre III, dont le titre « *De la réquisition des biens et des personnes* » demeure inchangé.

L'article 15 modifie l'article 8 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée. Il est fait précision que les réquisitions interviennent dans le cadre d'évènements « *graves ou mettant en péril la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Principauté* », d'une part, « *nécessitant la mise en œuvre d'opérations de secours et de sauvegarde* », d'autre part. La nouvelle formulation adapte les circonstances du prononcé des réquisitions, demeurant toujours conditionnées par la mise en œuvre des plans généraux ou spécifiques.

De plus, la cohérence générale du texte recommande à ce que les réquisitions puissent être prononcées, à l'instar des modifications introduites au troisième alinéa de l'article 3 projeté de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, par le Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur, ou, à défaut, par la personne représentant l'autorité gouvernementale, dans les circonstances exceptionnelles d'un empêchement du Ministre d'Etat ou en cas d'urgence.

Les précisions apportées quant au contexte conduisant au prononcé de réquisitions rendent superflues l'exigence d'une situation « *d'extrême urgence* ». Elles justifient alors de s'en tenir aux conditions « *d'empêchement ou d'urgence* » afin de procéder à des réquisitions.

Enfin, en cas d'empêchement ou d'urgence, il est proposé d'aligner les conditions de remplacement du Ministre d'Etat sur celles prévues à l'article 3 projeté de la loi.

L'article 16 modifie la numérotation du chapitre III de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, susmentionnée, remplacé par un chapitre IV, dont le titre « *De la disponibilité des secouristes bénévoles* » demeure inchangé.

L'article 17 apporte à l'article 11, qui vise les autorisations d'absence conférées aux secouristes bénévoles, une adaptation d'ordre terminologique en remplaçant la références au « *déclenchement du plan Ormose et d'un plan d'urgence* » par « *l'activation du plan GEVIM et de la mise en œuvre d'un plan spécifique* ».

L'article 18 modifie la numération du chapitre IV de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, remplacé par un chapitre V et en modifie la formulation. Le titre « *Des dispositions générales* », qualifiant le chapitre premier consacré aux dispositions générales du champ de la sécurité civile, est changé pour une formule conclusive de « *Dispositions finales* ».

L'article 19 modifie l'article 14 qui abrogeait expressément de nombreuses et anciennes dispositions législatives et réglementaires. La nouvelle rédaction propose de s'en tenir à un rappel plus communément admis selon lequel toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

L'article 20 contient des dispositions transitoires. Ces dispositions entendent, d'une part, différer l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, compte tenu du délai nécessaire aux services et directions de l'Etat pour mettre en œuvre le nouveau dispositif GEVIM sur le plan opérationnel et logistique, puis organiser les conditions d'entrée en vigueur s'agissant de dispositifs nouveaux relatifs à l'obligation pour les organismes de droit privé concessionnaires d'un service public d'établir des plans spécifiques.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Article premier

Dans l'intitulé du chapitre premier de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004 relative à l'organisation de la sécurité civile, les mots « *De l'organisation de la sécurité civile* » sont remplacés par les mots « *Des dispositions générales* ».

Article 2

L'article premier de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est modifié comme suit :

« La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat et des autres personnes publiques ou privées. »

Article 3

Après l'article premier de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est inséré un article 1-1 rédigé comme suit :

« Article 1-1 : Le Ministre d'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et coordonne les moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations. »

Article 4

Dans la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, sont insérés, avant l'article 2, les intitulés ainsi rédigés :

*« Chapitre II - Organisation de la gestion des évènements importants
Section I - Du plan général de gestion des évènements importants »*

Article 5

L'article 2 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est modifié comme suit :

« La gestion des évènements importants, des crises, de l'organisation de la réponse opérationnelle revêtant une ampleur ou une nature particulière, ainsi que les processus de conduite et de coordination des services de l'Etat en ces circonstances, relèvent d'un plan interministériel dénommé GEVIM.

Le plan GEVIM constitue un dispositif opérationnel qui :

- *établit les missions de chaque intervenant s'inscrivant dans le processus de commandement et d'organisation ;*

- recense les moyens publics et privés susceptibles d'être mis en œuvre en cas d'événement important ;
- définit les conditions de leur emploi pour satisfaire les besoins des opérations engagées ;
- précise et encadre la stratégie de communication institutionnelle.

Cette organisation globale prévoit un plan GEVIM organisant la gestion de tout type d'événement, complété, le cas échéant, par des plans spécifiques pour faire face aux conséquences prévisibles de chacun des risques et menaces recensés. »

Article 6

L'article 3 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est modifié comme suit :

« Le Ministre d'Etat active le plan GEVIM.

En cas d'activation du plan GEVIM, la direction générale des opérations est placée sous l'autorité du Ministre d'État.

En cas d'empêchement ou d'urgence, le Ministre d'Etat est remplacé par le Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur, ou, à défaut, par la personne représentant l'autorité gouvernementale. »

Article 7

Dans la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est inséré, avant l'article 4, un intitulé ainsi rédigé *« Section II - Des plans spécifiques »*.

Article 8

Au premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, les mots *« plans d'urgence »* sont remplacés par les mots *« plans spécifiques »*. Au même alinéa, il est ajouté à la suite des mots *« face à des risques »*, les mots *« ou menaces »*.

Le second alinéa de l'article 4 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est modifié comme suit :

« L'autorité administrative compétente, déterminée en fonction de la nature du risque et menace ou des modalités d'intervention des services concernés, établit les plans spécifiques, les tient à jour et en dirige les opérations. »

Article 9

L'article 5 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004 est modifié comme suit :

« Les organismes de droit privé concessionnaires d'un service public, au sens des dispositions du premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993 relative à la protection des informations nominatives, modifiée, devront établir des plans spécifiques et les soumettre à l'approbation du conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur. »

Article 10

L'article 6 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004 est modifié comme suit :

« La mise en œuvre d'un plan spécifique ne fait pas obstacle à l'activation d'un plan GEVIM, si les circonstances le justifient.

Selon la nature du sinistre, des plans spécifiques complètent le dispositif mis en œuvre dans le cadre de l'activation du plan GEVIM. »

Article 11

Dans la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est inséré, avant l'article 7, un intitulé ainsi rédigé *« Section III - De la préparation et de la mise en œuvre de la réponse aux évènements importants »*.

Article 12

L'article 7 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est modifié comme suit :

« Pour l'application des articles 1 et 2 de la présente loi, le Ministre d'Etat peut édicter par arrêté ministériel des mesures particulières de sécurité, visant les lieux publics ou privés, ayant trait à la préservation de la sécurité des personnes, des animaux et des biens. »

Article 13

Après l'article 7 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est inséré un article 7-1 rédigé comme suit :

« Article 7-1 : Le Ministre d'Etat peut mobiliser les directions et services de l'Etat ou d'autres entités désignées dans le cadre d'exercices généraux ou partiels de mise en œuvre du dispositif GEVIM.

Ces exercices ont vocation à tester les dispositions générales et spécifiques du dispositif GEVIM. »

Article 14

Dans l'intitulé du chapitre II de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, les mots *« Chapitre II »* sont remplacés par les mots *« Chapitre III »*.

Article 15

Au premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, les termes *« Ormose ou d'un plan d'urgence »* sont remplacés par les termes *« GEVIM ou d'un plan spécifique dans le cadre d'évènements graves ou mettant en péril la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Principauté, nécessitant la mise en œuvre d'opérations de secours et de sauvegarde, »*.

Le troisième alinéa de l'article 8 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est modifié comme suit :

« En cas d'empêchement du Ministre d'Etat ou d'urgence, il est fait application du troisième alinéa de l'article 3. »

Article 16

Dans l'intitulé du chapitre III de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, les mots « *Chapitre III* » sont remplacés par les mots « *Chapitre IV* ».

Article 17

Au second alinéa de l'article 11 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, les termes « *En cas de déclenchement du plan Ormose ou d'un plan d'urgence* » sont remplacés par les termes « *En cas d'activation d'un plan GEVIM ou de mise en œuvre d'un plan spécifique* ».

Article 18

Dans l'intitulé du chapitre IV de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, les mots « *Chapitre IV – Dispositions générales* » sont remplacés par les mots « *Chapitre V – Dispositions finales* ».

Article 19

L'article 14 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée, est modifié comme suit :
« *Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.* »

Article 20

La présente loi entrera en vigueur dans un délai de deux mois suivant sa publication au Journal de Monaco.

Les organismes de droit privé concessionnaires d'un service public, au sens des dispositions du premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 1.165 du 23 décembre 1993, modifiée, soumettent au Conseiller de Gouvernement-Ministre de l'Intérieur, au plus tard à l'expiration d'un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, des plans spécifiques visés aux articles 4 et 5 de la loi n° 1.283 du 7 juin 2004, précitée.