

SEANCES
D'INFO

Vers une planification d'urgence communale

11 séances d'information des Bourgmestres
26 février – 27 avril 2007

~ RAPPORT FINAL ~



AVANT-PROPOS

Mesdames et Messieurs,

A titre de préambule au présent rapport, je souhaiterais saluer les avancées constatées ces dernières années en planification d'urgence.

En effet, la planification d'urgence a pu se doter de textes législatifs adéquats, tant au niveau national en 2003 qu'au niveau local en 2006. A présent, il nous incombe à tous de nous préparer au mieux à toute situation d'urgence, notamment en développant une culture du risque au quotidien ou en rédigeant les plans d'urgence et d'intervention.

Le Centre de crise travaille quotidiennement à l'élaboration multidisciplinaire d'une planification d'urgence nationale ainsi qu'à la coordination de la planification d'urgence locale - via les gouverneurs de province - en impliquant d'autres acteurs de la sécurité, qu'ils soient publics ou privés. Poursuivant la même démarche, les services de planification d'urgence des provinces coordonnent à leur tour la planification d'urgence des communes. De la sorte, se développe en Belgique une professionnalisation de la préparation et de la gestion des situations d'urgence au profit de tous.

En janvier 2007, une démarche unique a été entreprise en la matière : l'organisation de séances d'information pour tous les Bourgmestres du pays et ce, dans chaque Province. La présence importante de bourgmestres aux différentes séances démontre l'intérêt que les autorités portent à la planification d'urgence et à la gestion de crise en général, à la sécurité des citoyens en particulier.

Durant les mois d'avril, mai et juin 2007, des sessions de formation ont également eu lieu dans chaque Province et pour tous les fonctionnaires provinciaux et communaux chargés de l'information de la population en situation d'urgence.

Par ces rencontres, nous avons pu échanger les expériences de terrain des uns et des autres, soulever des questions juridiques et pratiques pertinentes et surtout permettre à chacun d'aborder au mieux les missions importantes qu'attendent les cellules de sécurité. Ces séances ont également permis au Centre de Crise de pouvoir identifier les préoccupations des autorités communales et provinciales.

Au delà des paroles, seules les actions comptent. Bien qu'indispensables, les plans seuls ne suffisent pas. Ces séances d'information ne seront, je l'espère, que les premiers pas vers une planification d'urgence renforcée, vers une collaboration accrue entre les différents niveaux de pouvoir, du fédéral au communal, en passant par le provincial ainsi que vers une information étendue de la population à propos des risques et situations d'urgence potentielles, lui permettant ainsi de réagir le plus adéquatement possible. En effet, la confiance du citoyen envers les autorités commence par une communication adaptée améliorant la connaissance des risques qu'il encourt et des schémas de réaction mis en place par les autorités concernées.

Bonne lecture,

Jaak Raes,
Directeur général



Table des matières

Avant-propos	2
I. Les séances d'information	5
A. Contexte	5
B. Objectif	5
C. Méthodologie et objet	5
II. La nouvelle réglementation	7
A. Objectifs	7
B. Obligations des autorités locales en matière de planification d'urgence et de gestion de crise	7
C. Nouveautés	7
1) Les phases	7
2) La notion de 'situation d'urgence'	8
3) Le directeur de la coordination opérationnelle	8
4) Le zonage	9
D. Clarification des disciplines et approche multidisciplinaire	10
III. Le rôle du bourgmestre en matière de planification d'urgence et de gestion de crise	11
<u>LA PLANIFICATION D'URGENCE</u>	11
A. Mise en place de la cellule de sécurité	11
1) Rôle	11
2) Composition	11
3) Exemple de fonctionnement	12
4) La cellule 'événements'	12
B. Désignation d'un fonctionnaire chargé de la planification d'urgence	13
1) Missions	13
2) Profil	13
3) Témoignage de Bart Bruelemans, fonctionnaire chargé de la planification d'urgence à la ville d'Anvers	14
C. Elaboration des plans d'urgence et d'intervention	14
1) Les plans multidisciplinaires d'urgence et d'intervention	14
2) Les plans monodisciplinaires d'intervention	15
3) Les plans internes d'urgence	15
D. Inventaire et analyse des risques	15
E. Organisation d'exercices et évaluation	16
F. Information préalable de la population	17
G. Timing	17
<u>LA GESTION DE CRISE</u>	17
A. Coordination stratégique	17
1) Phases et mise en alerte	17
2) Critères d'échelonnement	18
3) Le comité de coordination	18
4) Lien avec la coordination opérationnelle	19
B. Information de la population pendant et après la situation d'urgence	20
1) Concept et rôle du bourgmestre	20
2) Exceptions	21
C. Les moyens à la disposition du bourgmestre	21
1) Principe	21
2) Exceptions	22
3) L'appui du provincial et du fédéral	22
IV. La responsabilité du bourgmestre en matière de planification d'urgence et de gestion de crise	23
A. Introduction	23
B. Responsabilité civile et pénale	23
C. Mesures d'assouplissement	24
D. Application des principes à la planification d'urgence et la gestion de crise	25
E. Le personnel communal	26
F. Conclusion	26

V. L'appui aux bourgmestres	27
<u>L'APPUI DES GOUVERNEURS DE PROVINCE</u>	27
A. Approbation des plans d'urgence communaux	27
B. Interface entre les différents niveaux d'autorité	27
C. L'appui	28
▪ Les plans d'urgence et d'intervention	28
• Les plans multidisciplinaires d'urgence et d'intervention	28
• Les plans monodisciplinaires d'urgence et d'intervention	28
▪ Le fonctionnaire chargé de la planification d'urgence	29
▪ La communication	30
▪ L'information de la population	30
▪ Le fonctionnaire chargé de l'information	30
▪ L'inventaire et l'analyse des risques	31
▪ La collaboration avec l'industrie	31
▪ Le rôle de la Justice	31
▪ Les exercices	32
<u>L'APPUI DES AUTORITES FEDERALES</u>	32
▪ Etude du rôle des autorités locales	32
▪ Elaboration de la structure-type d'un plan général d'urgence et d'intervention	32
▪ Directives concernant les disciplines	33
▪ Projet pour l'identification des risques sur le plan local	33
▪ Accès des gouverneurs au système d'informations géographiques du CGCCR	34
▪ Présentation et diffusion d'un guide de planification d'urgence pour les canalisations	34
▪ Formations en communication de crise	34
▪ Guide de communication de crise	34
▪ Formation au risque nucléaire	34
▪ Séances d'information concernant les rallyes	35
VI. Conclusions et perspectives pour l'avenir	36
VII. Coordonnées	38
A. Les provinces	38
B. Le Centre de Crise	40
VIII. Executive Summary	41
IX. Colophon	42
X. Annexes	42

I. LES SEANCES D'INFORMATION

A. CONTEXTE

Le nouvel Arrêté royal (**AR**) du 16 février relatif aux plans d'urgence et d'intervention et la Circulaire ministérielle (**CM**) du 26 octobre 2006 relative aux plans d'urgence et d'intervention renouvèlent les principes de la planification d'urgence et de la gestion de crise.

Cette matière est particulièrement importante et complexe. En outre, les dispositions de l'AR et de la CM entraînent une responsabilité significative pour les différentes parties. C'est pourquoi les autorités locales et leurs responsables doivent être informés de manière claire et complète sur le contenu et le contexte de cette nouvelle réglementation.

Les gouverneurs de provinces belges et les représentants des disciplines avaient déjà bénéficié d'une séance d'information le 15 juin 2006 par l'Institut Supérieur de Planification d'Urgence.

Dans la première moitié de l'année 2007, les gouverneurs et leurs services ont organisé, en collaboration avec le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise (CGCCR), des séances d'information au profit des bourgmestres et ce dans chaque province belge et dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

Cette démarche a été et sera complétée par d'autres initiatives du CGCCR. Tant les projets en cours que les projets à venir sont mentionnés dans ce rapport sous le point VI.

B. OBJECTIF

L'objectif des onze séances d'information et de ce rapport est d'**informer** et de **sensibiliser** les bourgmestres des villes et communes belges.

Durant les sessions d'information, l'accent a été mis sur la nécessité d'une approche multidisciplinaire des situations d'urgence, qui constitue également le fil rouge de ce rapport.

C. METHODOLOGIE ET OBJET

L'objectif poursuivi était double: atteindre directement les bourgmestres des onze provinces et permettre aux gouverneurs, en leur qualité de coordinateur de la planification d'urgence communale, de leur présenter leur vision de l'implémentation de l'AR et de la CM. Par conséquent, il avait été décidé¹ que chaque Gouverneur organiserait une séance dans sa province, avec la collaboration active du CGCCR.



¹ Les onze séances d'information de la première moitié de l'année 2007 sont le résultat des décisions prises durant la conférence des Gouverneurs de Province le 3 mai 2006. La réunion

Tous les bourgmestres belges, mais aussi leurs fonctionnaires chargés de la planification d'urgence, étaient invités à ces séances d'information.

Le programme des séances d'information était composé d'une série d'exposés dans lesquels **la nouvelle réglementation** relative aux plans d'urgence et d'intervention occupait une place importante. Ces exposés ont été complétés par un rappel des règles de responsabilité accompagnant ces missions. Les cinq **disciplines** ont présenté leurs missions et leurs activités principales au cours de diverses séances d'information.

Pour chaque séance d'information, un rapport a été rédigé à l'attention des provinces et de leurs bourgmestres.

Ce rapport final tente de synthétiser tous ces rapports provinciaux et de résumer les différents projets relatifs à la planification d'urgence au niveau provincial et fédéral.

Le tableau ci-dessous reprend les lieux et dates des onze séances d'information.



Date	Lieu	Province
Lundi 26/02	Provinciehuis in Hasselt	Limburg
Mercredi 28/02	Provinciehuis in Gent	Oost-Vlaanderen
Lundi 05/03	Hôtel du Gouverneur à Wavre	Brabant Wallon
Jeudi 08/03	Les locaux du SIAMU à Bruxelles	Arr. Adm. Bruxelles-Capitale
Vendredi 16/03	Le mess provincial 'Les Trys' à Namur	Namur
Mardi 27/03	Académie de police de Jurbise	Hainaut
Mercredi 28/03	Provinciehuis in Leuven	Vlaams-Brabant
Jeudi 29/03	La Converserie à Tenneville	Luxembourg
Mardi 10/04	Provinciehuis in Brugge	West-Vlaanderen
Mardi 17/04	Palais Provincial à Liège	Liège
Vendredi 27/04	Provinciehuis in Antwerpen	Antwerpen

du 13 novembre 2006 réunissait les représentants des gouverneurs et des disciplines, c'était le départ effectif du projet.

II. LA NOUVELLE REGLEMENTATION

A. OBJECTIFS

- L'Arrêté Royal relatif aux plans d'urgence et d'intervention du 12 février 2006 et la Circulaire ministérielle NPU-1 du 26 octobre 2006 relative aux plans d'urgence et d'intervention (PUI) **actualisent** et **élargissent** les principes de la planification d'urgence et de la coordination entre les autorités et les services d'ordre et de secours.
- La réglementation a pour but de fournir aux bourgmestres et aux gouverneurs un **outil clair** destiné à les aider à remplir leur mission légale d'établir un plan d'urgence et d'intervention, et de gérer les situations d'urgence de manière optimale.
- L'AR et la CM **harmonisent** également la **terminologie** et le **contenu** des plans.

B. OBLIGATIONS DES AUTORITES LOCALES EN MATIERE DE PLANIFICATION D'URGENCE ET DE GESTION DE CRISE

Afin d'atteindre les trois objectifs précités, l'AR détermine les missions et les obligations des autorités locales en matière de planification d'urgence et de gestion de crise. Ces missions seront expliquées en détail dans le chapitre III.

C. NOUVEAUTES

Il s'agit donc moins de la création de nouvelles obligations que d'une consécration formelle de certaines tâches existantes dans un but de clarification et d'harmonisation. Les seules nouveautés apportées et justifiées par les expériences et par l'évolution de la planification d'urgence et de la gestion de crise, concernent les aspects suivants:

- les phases;
- la notion de 'situation d'urgence';
- le Directeur de la coordination opérationnelle;
- le zonage.

1. Les phases

Les niveaux administratifs responsables sont tenus de prendre les mesures qui s'imposent en cas (de menace) de situation d'urgence et de développer les actions nécessaires pour gérer cette situation d'urgence. Cela comprend la coordination de ces actions au niveau stratégique, dans le but soit de réduire ou de faire disparaître la menace, soit d'en limiter les conséquences néfastes et de rétablir l'ordre public.

Les autorités administratives compétentes pour la gestion d'une situation d'urgence sont le bourgmestre, sur le territoire de sa commune, le gouverneur, à l'échelon

provincial, et le ministre de l'Intérieur au niveau national. C'est la raison pour laquelle les plans d'urgence et d'intervention peuvent être activés à trois niveaux:

- **la phase communale;**
- **la phase provinciale;**
- **la phase fédérale.**

La nouvelle réglementation ne mentionne que trois phases au lieu de quatre précédemment. L'ancienne phase 1, qui correspondait à la coordination opérationnelle par la discipline 1, ne fait plus partie du phasage. Le concept de phase est limité à la coordination stratégique par une autorité administrative. Les phases communale, provinciale et fédérale sont toutes trois multidisciplinaires.

Les phases seront dorénavant qualifiées de 'communale', 'provinciale' et 'fédérale' en lieu et place de l'ancienne numérotation.

La décision de déclencher une phase est une décision stratégique qui appartient au bourgmestre, au gouverneur et au ministre. Elle ne peut être déléguée.

2. La notion de 'situation d'urgence'

La nouvelle notion de « situation d'urgence » a élargi le champ d'application de la planification d'urgence. La définition de la planification d'urgence telle que définie dans l'AR est plus étendue car elle inclut de nouveaux risques. Certains événements qui se sont déroulés en Belgique, comme des épizooties, des crises dans le secteur alimentaire, l'explosion de canalisations etc., ont entraîné une évolution de l'approche des risques. D'autres risques apparus sur le plan international (comme le terrorisme, les épidémies, etc.) ont également contribué à cette nouvelle approche.

Par situation d'urgence, on entend : « **Tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale**, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, **et qui nécessite la coordination des disciplines** afin de faire disparaître la menace ou d'en limiter les conséquences néfastes ».



© Belga

3. Le directeur de la coordination opérationnelle

La coordination opérationnelle est assurée au départ du poste de commandement opérationnel (PC-OPS) qui est dirigé par le directeur du poste de commandement opérationnel (Dir-PC-OPS). Ce dernier est **l'officier des services d'incendie présent ayant le grade le plus élevé**. En cas d'égalité de grade, le plus ancien en grade a priorité.

L'élargissement de la notion de risque dans les principes de la planification d'urgence et la gestion de crise implique une autre évolution par rapport à la situation antérieure : en fonction de la nature de la situation d'urgence, l'autorité compétente peut désigner le dirigeant d'une **autre discipline** comme Dir-PC-Ops lorsque la

situation d'urgence s'accompagne principalement d'actions propres à ladite discipline. Par exemple, le bourgmestre peut désigner un officier de police comme Dir-PC-Ops lorsque la situation d'urgence s'accompagne principalement d'actions de police.

4. Le zonage

En vue de l'organisation des secours, le lieu sinistré et ses alentours sont repartis en zones. L'AR clarifie et concrétise cet aspect.

Autrefois, les notions de 'zone de planification d'urgence' et de 'zone d'intervention' prêtaient à confusion. L'AR a clarifié ces notions.

- La **zone de planification d'urgence** est la zone pour laquelle, en fonction d'un risque particulier, les mesures nécessaires sont fixées à l'avance dans un plan particulier d'urgence et d'intervention.
- La **zone d'intervention** est la zone délimitée pour laquelle, en fonction d'une situation concrète d'urgence, les mesures nécessaires sont prises pour gérer la situation d'urgence.

La zone d'intervention était aussi sujette à discussion en raison des différences d'interprétation locales. Le nombre de zones n'était pas le même partout, la terminologie n'était pas uniforme et différents codes de couleurs étaient utilisés. Ces différences entraînaient un risque de confusion et pouvaient provoquer des problèmes de communication. Cela augmentait également le risque d'un mauvais fonctionnement des opérations sur le terrain.

La zone d'intervention peut être répartie comme suit:

- **La zone rouge:** c'est la zone délimitée par le périmètre d'exclusion dans laquelle l'intervention a lieu. Cette zone est seulement accessible aux services de secours en intervention, aux experts et aux techniciens.
- **La zone orange:** c'est la zone délimitée par le périmètre d'isolation dans laquelle l'appui logistique des services de secours est organisé. Cette zone est uniquement accessible aux personnes y résidant ou y travaillant.
- **La zone jaune:** c'est la zone délimitée par le périmètre de dissuasion dans laquelle l'accès est déconseillé aux personnes qui n'y résident ou n'y travaillent pas et dans laquelle les mesures nécessaires sont prises pour garantir l'accès des services de secours et le bon déroulement des actions de secours.

Lorsque les zones jaune et orange sont déjà installées, cela n'implique pas nécessairement la mise en place automatique d'une zone rouge.

D. CLARIFICATION DES DISCIPLINES ET APPROCHE MULTIDISCIPLINAIRE

L'AR et la CM délimitent clairement les missions des différents services d'intervention. Ces missions sont appelées 'disciplines'.

- L'AR entend par **discipline** « *un ensemble fonctionnel de missions effectuées par divers services d'intervention* ».

Par exemple, les pompiers exercent les missions de la discipline 1, les opérations de secours.

Les missions sont réparties en cinq disciplines:

- **discipline 1: les opérations de secours;**
- **discipline 2: les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux;**
- **discipline 3: la police du lieu de la situation d'urgence;**
- **discipline 4: l'appui logistique;**
- **discipline 5: l'information.**

Pour chacune de ces disciplines, un plan monodisciplinaire d'intervention doit être établi.

Le CGCCR pilote actuellement un groupe de travail chargé d'élaborer des lignes directrices pour l'interaction et la collaboration entre les disciplines, d'une part, et l'élaboration de plans monodisciplinaires, d'autre part (voir chapitre V. Appui des autorités fédérales).

L'AR souligne l'importance d'une **approche multidisciplinaire** durant la rédaction et l'exécution des plans d'urgence et d'intervention. Cela signifie que chaque discipline doit collaborer le plus possible avec les autres durant chaque situation d'urgence. Une approche nécessaire pour combattre une situation d'urgence globalement et de la manière la plus efficace.

III. LE ROLE DU BOURGMESTRE EN MATIERE DE PLANIFICATION D'URGENCE ET DE GESTION DE CRISE

LA PLANIFICATION D'URGENCE

Les crises sont imprévisibles par nature et tout ne peut être planifié. L'objectif est de réduire l'improvisation à son strict minimum lorsqu'elles surviennent. La clé d'une bonne gestion de crise réside dans la qualité de la préparation des autorités et des services qui y feront face, ainsi que dans la qualité des 'outils' qui seront à leur disposition.

Comment organiser la réponse aux situations d'urgence? Quels sont les risques dans ma commune? Quels sont nos moyens disponibles? Quels sont nos partenaires en situation d'urgence? Une série de questions que chaque commune devra se poser. Cette analyse sera le premier stade de la planification d'urgence qui se concrétisera par l'élaboration d'un plan d'urgence et d'intervention. Pour le bourgmestre, les premières étapes consistent à désigner un fonctionnaire chargé de la planification d'urgence et à mettre en place une cellule de sécurité qui prendra en main la planification d'urgence.

A. MISE EN PLACE DE LA CELLULE DE SECURITE

1. Rôle

La mise en place de la cellule de sécurité est **une étape fondamentale** pour la mise en conformité des communes avec l'Arrêté Royal. En effet, elle **assistera le bourgmestre dans toutes ses missions de planification d'urgence**.

Une tâche élémentaire de la cellule de sécurité consiste à procéder à un inventaire et une analyse des risques. Elle est aussi chargée de la rédaction et de l'actualisation des plans d'urgence, de l'organisation et l'évaluation des exercices et de l'organisation de l'information préalable de la population. Ces différentes tâches sont expliquées en détail dans les chapitres suivants.

2. Composition

Le bourgmestre préside la cellule de sécurité communale, mais c'est avant tout le **fonctionnaire chargé de la planification d'urgence** qui doit la faire vivre (voir point B). La cellule de sécurité communale comprend les représentants de chaque discipline.

Le caractère **multidisciplinaire** de la cellule de sécurité permettra une collaboration étroite entre toutes les disciplines et les autorités locales et ce dès la phase de planification. Chaque service d'intervention pourra, grâce à ses compétences spécifiques et son expérience, contribuer efficacement à préparer le bourgmestre et sa commune à faire face à une situation d'urgence dans les meilleures conditions. D'autres acteurs peuvent être invités à se joindre à la cellule: elle pourra par exemple inviter le représentant d'une entreprise présentant un risque particulier à participer aux travaux de planification afin d'y apporter son expérience.



3. Exemple de fonctionnement

Bart Bruelemans est le fonctionnaire chargé de la planification d'urgence de la ville d'Anvers ; il est le point central de la cellule de sécurité communale, créée en juin 2005.

Les membres permanents de la cellule de sécurité sont:

- le bourgmestre et/ou son conseiller en sécurité
- le fonctionnaire chargé de la planification d'urgence
- un représentant des services d'incendie
- un inspecteur fédéral d'hygiène
- un représentant de la police locale et fédérale
- un membre du service technique communal
- un fonctionnaire d'information
- le CLW (Centrum tegen Lucht- en Waterverontreiniging)
- le Capitaine du port.

La cellule est complétée par des membres ad hoc, comme par exemple, le représentant d'une entreprise, d'autres services de la ville, comme le service de nettoyage, l'armée etc.

La cellule de sécurité d'Anvers se réunit une fois par mois et se veut un **forum de concertation** entre les différents services. La cellule évalue les incidents, traite les plans particuliers d'urgence et d'intervention (exemple : inondations, ...), dresse des plans d'action pour des risques comme la grippe aviaire et met à jour le plan général lorsque cela s'avère nécessaire.

La cellule est également responsable de la **mise en place du centre communal de coordination**, ce qui implique entre autres la mise à disposition d'un local adapté. Ce local doit se doter des moyens de base comme des outils de communication, des moyens informatiques etc.

Elle **organise et participe à des exercices** (pandémie, ...).

En outre, elle s'occupe de **l'élaboration de cartes digitales** destinées au comité de coordination et elle veille à ce que tous les acteurs concernés aient une bonne maîtrise des différents systèmes de communication et autres bases de données.

Plus concrètement, la cellule de sécurité d'Anvers a conclu, début 2007, des accords concernant la **désignation du responsable du PC-Ops** lors d'une situation d'urgence. Elle s'est également occupée de la répartition des listes de **misés en alerte du 100 et du 101**.

4. La cellule 'événements'

Lors des séances d'information, la création d'une cellule 'événements' au sein de la cellule de sécurité communale, constituée des membres de celle-ci, a été envisagée. L'avantage de cette idée est d'assurer une **approche intégrée** des événements.

B. DESIGNATION D'UN FONCTIONNAIRE CHARGE DE LA PLANIFICATION D'URGENCE

1. Missions

La désignation du fonctionnaire chargé de la planification d'urgence est **également une des étapes fondamentales** de la mise en conformité de la commune avec l'AR. Le fonctionnaire, en effet, bien plus qu'un simple secrétaire pour la cellule de sécurité (et du comité de coordination pendant la situation d'urgence), sera **le point de contact** communal pour la planification d'urgence et le véritable **moteur** de l'exercice des missions de planification d'urgence du bourgmestre. Sa tâche première sera de **coordonner** tous les travaux relatifs aux plans d'urgence et de la cellule de sécurité.

2. Profil

Le fonctionnaire chargé de la planification d'urgence aura, si possible, une certaine connaissance de la planification d'urgence et des services d'intervention. De préférence, il ne fera pas partie d'un service d'intervention, pour une question de disponibilité en cas d'intervention et surtout pour garantir une approche multidisciplinaire du travail de comité de coordination.

Son profil pourra varier en fonction de l'importance de la commune, du nombre et du type de risques répertoriés. Etant donné l'importance de son rôle et de ses missions, il convient, si possible, de désigner un fonctionnaire **à temps plein**. Si ce n'est pas possible, il s'agira de trouver, parmi les fonctionnaires communaux existants, celui qui présente le meilleur profil, qui pourrait être, dans beaucoup de cas, le secrétaire communal; attention toutefois à veiller à ne pas lui attribuer des fonctions qu'il ne pourra pas assumer étant donné ses charges déjà relativement importantes au sein de la commune. En cas de recrutement, plusieurs gouverneurs plaident pour l'embauche d'une personne qui bénéficie d'un niveau de formation élevé car ses missions seront très importantes.

Ce fonctionnaire, comme tous les autres fonctionnaires, travaille donc sous la responsabilité du secrétaire communal et est soumis à l'autorité du bourgmestre.

Certaines communes ont demandé au Service Fédéral Public Intérieur s'il serait possible de '**partager**' un fonctionnaire chargé de la planification d'urgence. C'est évidemment possible mais le SPF Intérieur a souligné que, lors d'incidents importants, il est préférable que chaque commune dispose de son propre fonctionnaire de planification d'urgence. Ce qui revient à dire que, comme l'AR le prévoit, chaque commune doit désigner son propre fonctionnaire de planification d'urgence. Ceci étant dit, une **collaboration entre les communes** est également souhaitable dans la mesure où tous les fonctionnaires ne seront pas disponibles 24h sur 24. D'autant que travailler sur une plus grande échelle ne peut qu'être encouragé. Par ailleurs, cela donne aux fonctionnaires chargés de la planification d'urgence l'occasion d'échanger leurs expériences.

Au cours de la séance d'information en Flandre Orientale, Sabine Verbanck a présenté deux exemples de profils qui pourraient aider les communes dans leur recrutement (voir annexes 1 et 2). La Province de Hainaut a également présenté un résumé des missions du fonctionnaire chargé de la planification d'urgence durant la session d'information du 27 mars à Jurbise (voir annexe 3).



3. Témoignage de Bart Bruelemans, fonctionnaire de planification d'urgence à la ville d'Anvers

Bart Bruelemans – fonctionnaire de planification d'urgence à la ville d'Anvers- entend les missions de ses collègues comme suit :

- La mise en place et le suivi de la cellule de sécurité communale
- La rédaction des plans d'urgence et leur intégration dans les systèmes de communication existants (comme OSR², LIVE³)
- L'adaptation et l'actualisation des différentes listes d'alerte et le développement d'un système automatique de mise en alerte pour les services d'intervention
- La mise en place d'un local fonctionnel pour le comité de coordination communal.
- L'organisation et l'accompagnement des exercices
- Le suivi et l'implémentation de la réglementation
- L'appui au traitement des dossiers dans la phase post-aiguë

C. ELABORATION DES PLANS D'URGENCE ET D'INTERVENTION

1. Les plans multidisciplinaires d'urgence et d'intervention

Chaque commune a l'obligation d'élaborer un Plan d'Urgence et d'Intervention (PUI). Le PUI comprend le Plan Général d'Urgence et d'Intervention (PGUI) et le(s) Plan(s) Particulier(s) d'Urgence et d'intervention (PPUI).

Le PGUI règle plus généralement l'intervention multidisciplinaire et contient les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion de toute situation d'urgence. Il doit être assez flexible pour couvrir le plus grand nombre de risques.

C'est l'inventaire et l'analyse des risques qui établira la nécessité éventuelle de compléter le PGUI par des directives ou des mesures spécifiques pour la lutte contre des risques particuliers, soit dans le plan général lui-même, soit sous la forme de Plans Particuliers d'Urgence et d'Intervention (PPUI).

Quelques exemples de risques qui peuvent faire l'objet de dispositions spécifiques:

- pour des risques localisables: entreprises du secteur nucléaire ou entreprises dites 'SEVESO' pour lesquelles un PPUI est obligatoire;
- pour des risques dits non localisables (qui ne peuvent donc être attachés à un endroit particulier, comme une entreprise par exemple): les inondations, le transport (routier, ...), chute d'avion etc.

A l'avenir, il conviendra de clarifier le traitement à apporter par l'autorité communale à un risque localisable sur son territoire mais qui fait l'objet d'un PPUI provincial.



² 'Organisation Secours Rapide'(OSR) est une banque des données et un forum de communication à Anvers chargé spécifiquement de la planification d'urgence. Pour de plus amples informations voir Chapitre V.

³ 'Système d'information pour la sécurité de Limbourg (LIVE) c'est une variante de l'OSR. Pour de plus amples informations voir Chapitre V.

2. Les plans monodisciplinaires d'intervention

Les plans monodisciplinaires, quant à eux, règlent **les modalités d'intervention d'une discipline**.

Le rôle de la cellule de sécurité consistera à veiller à la rédaction des plans monodisciplinaires et à la coordination entre ces différents plans. En outre, elle s'assurera que ces plans sont compatibles avec le PGUI.

Le CGCCR pilote actuellement un groupe de travail chargé d'élaborer les lignes directrices pour l'interaction et la collaboration entre les disciplines ainsi que pour la réalisation des plans monodisciplinaires (voir chapitre V. 'L'appui aux bourgmestres').

3. Les plans internes d'urgence

Le Plan Interne d'Urgence (PIU) est élaboré par **une entreprise ou une institution**. Mis à part l'obligation imposée aux entreprises relevant de la réglementation concernant les risques dits Seveso et les risques nucléaires, il semble important de promouvoir l'établissement de PIU pour les entreprises ou institutions considérées comme étant à risque sur la base de l'analyse des risques effectuée par la cellule de sécurité et, le cas échéant, de législations spécifiques qui leur imposeraient des obligations en matière de sécurité.

Les plans internes doivent être **compatibles avec le plan externe** d'urgence et d'intervention de l'autorité administrative et les responsables des entreprises ou institutions concernées sont dans l'obligation de transmettre à cette autorité administrative toutes les informations nécessaires à l'élaboration des dispositions particulières.

Le représentant d'une entreprise peut éventuellement être intégré à la cellule de sécurité mais uniquement à la demande expresse de l'autorité.

Le ministre de l'Intérieur insiste sur un contrôle des plans internes d'urgence des entreprises ou des institutions par les bourgmestres.

D. INVENTAIRE ET ANALYSE DES RISQUES

L'analyse des risques a pour objectif **d'organiser la réponse aux risques**. En effet, une fois identifiés, les risques doivent être analysés quant à leur ampleur et leur nature afin de pouvoir réfléchir aux mesures de sécurité et aux méthodes de lutte les plus adaptées pour les combattre. Cette analyse est donc **un outil pour l'élaboration ou l'adaptation du plan général ou l'élaboration d'un PPUI**; elle permettra de déterminer les risques pour lesquels le PGUI devra être complété par des dispositions additionnelles.

Quelques questions-clé à se poser:

- Le PGUI est-il suffisamment flexible pour offrir une réponse adéquate à une gamme de risques vaste et diversifiée?
- Quid des risques pour lesquels un plan d'urgence est imposé par la loi (Seveso, nucléaires)?
- Quid d'autres risques nécessitant une attention particulière (hôpital, aéroport, tunnel, ...)?



Notons que Cemac et l'Université de Liège travaillent sur un projet qui vise à mettre au point une méthodologie d'identification des risques au niveau local (voir également chapitre V. 'L'appui aux bourgmestres').

Nous trouvons un exemple de méthode d'analyse de risque dans l'initiative de la cellule de sécurité du Gouverneur de Liège. Il s'agit d'un document qui catégorise les risques selon deux paramètres : soit par type de risque soit en fonction de son caractère localisable ou non localisable (voir chapitre V. 'L'appui aux bourgmestres').

Pour conclure, les bourgmestres peuvent s'appuyer sur l'expertise des services d'incendie et de leur police communale qui disposent d'une certaine connaissance des divers risques. Dans ce cadre, on conseille aux services d'incendie et de police de s'engager à suivre les nouveautés en matière d'analyse des risques, par exemple en s'informant ou en participant aux débriefings des incidents internationaux importants.

E. ORGANISATION D'EXERCICES ET EVALUATION

Une fois les plans élaborés, ils devront **être évalués par des exercices et adaptés en fonction des résultats** de ceux-ci. Il est à noter que ces exercices peuvent revêtir **différentes formes**, allant de la simple évaluation de la capacité de mobilisation jusqu'à un exercice de terrain, en passant par des « table tops⁴ » où différentes situations peuvent être simulées.

La fréquence et la nature de ces exercices ne sont pas précisées dans la réglementation. De la même façon, rien n'empêche les communes d'organiser des exercices communs, coordonnés par exemple par les gouverneurs de province.

Il faut ajouter que certains gouverneurs ont appelé le législateur à déterminer des critères de qualité concernant les exercices.

Une fois encore, le fonctionnaire chargé de la planification d'urgence joue un rôle prépondérant dans l'organisation et l'évaluation des exercices.



⁴ Exercice interne de simulation. Des personnes (par exemple le comité de coordination communal) réunies autour d'une table font face à une situation d'urgence simulée (sur la base d'un cas fictif). Le but est d'analyser la situation et d'y apporter les réponses adaptées.

F. INFORMATION PREALABLE DE LA POPULATION

La cellule de sécurité participe à l'organisation de l'information préalable de la population sur les risques identifiés au niveau de la commune et sur la planification d'urgence en général, ainsi qu'à la préparation de **la communication de crise**.

G. TIMING

Lors des séances d'information, certains bourgmestres ont posé la question de savoir quand ces dispositions entreraient en vigueur. Sur le plan juridique, l'AR est contraignant depuis sa publication au Moniteur belge, c'est-à-dire depuis le 15 mars 2006.

Cependant, chaque commune dispose entre-temps d'un plan d'urgence et d'intervention provincial qui pourra servir de modèle à l'élaboration ou l'adaptation des plans communaux.

Concrètement, il est conseillé aux bourgmestres de désigner sans délai un fonctionnaire chargé de la planification d'urgence et d'identifier les risques particuliers en collaboration avec les disciplines. Par ailleurs, les plans existants peuvent déjà être adaptés en fonction de la nouvelle terminologie.



LA GESTION DE CRISE

A. COORDINATION STRATEGIQUE

1. Phases et mise en alerte

La gestion des situations d'urgence se déroule sur trois niveaux appelés phases (voir chapitre II.). On parle dorénavant de phase communale, provinciale et fédérale.

La notion de '**coordination locale**' remplace l'ancienne phase 1. Elle s'applique notamment lors d'un accident de la circulation. Dans ce cas, la coordination opérationnelle des services d'intervention s'effectuera sur la base du principe de 'concertation sur le capot'. Il s'agit de la toute première action de concertation, indépendamment du déclenchement d'une quelconque phase.

C'est le bourgmestre disposant de la compétence territoriale qui déclenche et lève la phase communale. Les phases provinciale et fédérale sont du ressort respectif du gouverneur de province et du ministre compétent. Cette décision ne peut être déléguée.

Le bourgmestre prend cette décision après **avoir consulté le responsable de la discipline 1** qui, dans la plupart des cas, est aussi le Dir-PC-Ops.

Le bourgmestre lui demande également son avis quant à l'éventuelle nécessité d'un échelonnement vers une phase supérieure ou inférieure.

Lors du déclenchement de la phase communale, **le bourgmestre doit immédiatement avertir le gouverneur**. Lors d'une phase provinciale, le gouverneur



avertit le ministre. L'inverse vaut également : lorsque la phase communale est levée, le bourgmestre en avertit le gouverneur.

On ne peut exclure la possibilité, dans certains cas, d'une collaboration entre communes, dans les limites de la réglementation. Dans ce cas, il semble utile de rappeler que la méthode la plus efficace serait de collaborer sur base des zones d'incendie ou de police.

Notons enfin que le rôle des régions a été évoqué. Certains participants aux séances d'information ont posé la question de savoir si dans certaines situations, il ne serait pas obligatoire d'informer les régions (par exemple en cas d'incident sur une autoroute régionale ou en cas d'incident ayant des conséquences pour l'environnement). Actuellement, seules les phases communale, provinciale et fédérale sont prises en compte. Quid des régions ?

2. Critères d'échelonnement

Les critères d'un déclenchement de la phase communale par le bourgmestre dépendent du cas concret. Dans tous les cas, elle est déclenchée, en principe, lorsque la situation d'urgence **se limite au territoire de la commune** et/ou lorsque la gestion de la situation d'urgence doit pouvoir être assurée avec les **moyens propres dont la commune dispose**.

De la même manière, la phase provinciale est déclenchée, en principe, si l'ampleur de la situation d'urgence exige l'intervention du gouverneur ou si les conséquences directes de la situation d'urgence concernent plus d'une commune.

La phase fédérale, quant à elle, est déclenchée lorsque la situation d'urgence nécessite une gestion à l'échelon national⁵.

Le Gouverneur de province respecte l'**autonomie communale** et ne souhaite pas s'imposer systématiquement. Par contre, il garantit sa **disponibilité permanente**. Lorsque le bourgmestre demande un échelonnement vers une phase provinciale, la province donne toujours suite. Un critère essentiel de cette montée en puissance est que l'intervention de la province offre une réelle plus-value.

3. Le comité de coordination

Le bourgmestre assure la coordination stratégique durant la phase communale et **préside** le comité de coordination communal. En phase provinciale, c'est le gouverneur qui préside le comité de coordination provincial. Dans ce cas, le bourgmestre assure la coordination stratégique selon les instructions du gouverneur.

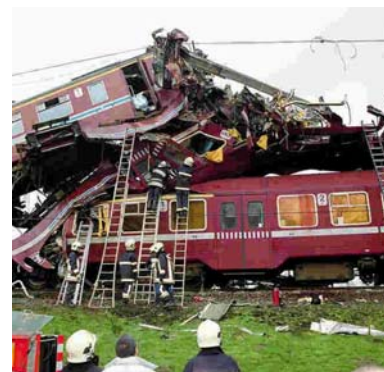
Le CC communal **se compose**, en outre:

- Des responsables de chaque discipline;
- Du fonctionnaire chargé de la planification d'urgence;
- Eventuellement d'experts externes.

La cellule de sécurité communale détermine un endroit où le centre de crise communal devra normalement être installé.



© Belga



⁵ Les critères sont fixés dans l'Arrêté Royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

Les **missions** du bourgmestre et du comité de coordination consistent à prendre les mesures nécessaires pour:

- supprimer la menace
- lutter contre la situation d'urgence
- réduire ou supprimer les conséquences néfastes
- maintenir ou rétablir l'ordre public

Durant les séances d'information, bon nombre de **points d'attention** très concrets au sujet du rôle des bourgmestres dans le comité de coordination communal se sont dégagés :

- Il dirige les débats, peut jouer le rôle de modérateur mais ne s'immisce jamais dans la partie technique
- Il informe la population en bon père de famille
- Il prend des décisions et, le cas échéant, en assume la responsabilité.

Les bourgmestres occupant un rôle central et prépondérant dans la gestion de crise, ils devraient dès lors être accessibles 24h/24h.

4. Lien avec la coordination opérationnelle

Lors d'une situation d'urgence, la coordination opérationnelle est assurée au départ du **Poste de commandement opérationnel (PC-Ops)**, dirigé par le **directeur PC-Ops**. Ce dernier est normalement l'officier des services d'incendie présent ayant le grade le plus élevé. En fonction de la nature de la situation d'urgence, l'autorité compétente peut désigner le responsable d'une autre discipline (voir Chapitre III.C.3). Les responsables de toutes les autres disciplines y siègent également.

Les **missions** du PC-Ops sont les suivantes:

- Dresser un premier rapport de situation;
- Organiser les lieux d'intervention (le zonage);
- Faire rapport et donner des avis sur l'évolution de la situation aux autorités compétentes et le centre de secours 100;
- Prendre la responsabilité de la coordination stratégique jusqu'à l'installation du comité de coordination.

Le PC-Ops, et c'est une nouveauté, désigne également un conseiller qui évalue les risques d'intervention pour les intervenants eux-mêmes.

En situation d'urgence, les actions des services opérationnels doivent faire l'objet d'une concertation multidisciplinaire. En revanche, la lutte contre la situation d'urgence nécessite également certains mesures de gestion des autorités compétentes, afin d'assurer, entre autres, l'information de la population ou encore la prise, le cas échéant, de mesures de protection et/ou de réquisitions.

Les mesures opérationnelles et les décisions stratégiques doivent toujours être **concertées**. Il est donc primordial que les deux structures de coordination – le PC-Ops et le comité de coordination- travaillent en étroite **collaboration**.

C'est la raison pour laquelle le PC-Ops transmet le plus rapidement possible des rapports sur l'évolution de la situation, à l'autorité compétente. Le PC-Ops s'engage



aussi à exécuter les décisions de la coordination stratégique. Le comité de coordination, pour sa part, appuie, par ses décisions stratégiques, l'action des services opérationnels.

Une étroite collaboration est aussi nécessaire au stade de la planification d'urgence. Il est par exemple particulièrement important que les différents services d'intervention soient informés de toutes les missions et responsabilités du bourgmestre. Ceci peut notamment se faire par le biais de réunions d'information au sein de la cellule de sécurité et/ou via les formations et les exercices. Seule une communication ouverte garantira le succès du processus de planification d'urgence.

B. INFORMATION DE LA POPULATION PENDANT ET APRES LA SITUATION D'URGENCE

1. Concept et rôle du bourgmestre

En situation d'urgence, la **population** doit être **avertie** le plus rapidement possible et **informée** de la situation et des mesures (de précaution) à prendre. Les médias peuvent dès lors être un vecteur de communication prépondérant afin de diffuser les recommandations des autorités envers la population menacée.

Après la levée de la phase d'urgence, il faudra informer la population sur les mesures destinées à faciliter le retour à la normale. Il peut s'agir, par exemple, de l'intervention du fonds des calamités.

Ces missions sont préparées et élaborées dans le cadre du plan d'intervention monodisciplinaire de la discipline 5.

C'est le rôle du bourgmestre d'informer la population par l'intermédiaire des médias : il est donc chargé de désigner un directeur de l'information (le Dir-Info) et un porte-parole.

Le Dir-Info

- Organise l'information
- Siège au comité de coordination
- Conseille le bourgmestre
- A un représentant dans chaque organe de coordination

La discipline 5 (la cellule communale de communication) est complétée par toutes les personnes attachées à la communication.

Durant les séances d'information, les bourgmestres ont reçu quelques **conseils de communication** :

- N'oubliez pas que vous êtes responsable de la communication de crise au niveau communal. Le fonctionnaire responsable de l'information assure le rôle de soutien en ce qui concerne les missions de la discipline 5.
- Cherchez un équilibre entre la gestion de crise et le rôle de porte-parole.
- Soyez accessible pour la presse, mais pas toujours sur le champ. Communiquez de manière régulière et crédible.

- Soyez prudent lorsque vous vous exprimez au sujet d'une enquête judiciaire. Dans ce cas, seul le porte-parole de la magistrature est habilité à communiquer.
- Avant toute information à la presse, concertez-vous avec les autres autorités et entreprises concernées.
- Testez le plan monodisciplinaire de la discipline 5 dans le cadre d'exercices ; cela se passe trop peu souvent.
- Prévoyez une permanence pour la discipline 5.

2. Exceptions

- La communication interne entre les services d'intervention ainsi que la communication avec les autorités (et les autorités entre elles) ne font pas partie de la discipline 5.
- L'information préalable de la population ne fait pas partie non plus des missions de la discipline 5. C'est le rôle de la cellule de sécurité.
- Enfin, la communication envers les victimes et leurs proches n'est pas non plus du ressort de la discipline 5. En revanche, la coordination entre la discipline 5 et la discipline 2, responsable de l'information envers les victimes et les proches, est très importante.

C. LES MOYENS A LA DISPOSITION DU BOURGMESTRE

1. Principe

En cas de déclenchement du PUI, le bourgmestre fait appel aux **moyens de la commune** et aux moyens et dispositifs des différentes disciplines. Ces moyens viennent en appui de la coordination opérationnelle et stratégique de la situation d'urgence.

Lorsque le bourgmestre le juge nécessaire, il peut aussi faire appel à la protection civile, qui est dotée de matériel lourd et spécialisé comme, notamment, pour des interventions sur des incendies importants et spécifiques, des incidents nucléaires ou encore pour procéder à des mesures, à la décontamination de personnes et de véhicules etc.

La protection civile intervient automatiquement dès qu'une phase provinciale ou fédérale est déclenchée.

Le bourgmestre peut éventuellement conclure des **accords préalables** avec des **parties externes** qui mettront à leur disposition d'autres moyens que les moyens locaux, comme, par exemple, une grande grue du secteur de la construction.

2. Exceptions

- Lorsque les moyens mentionnés ci-dessus ne sont pas disponibles (en temps voulu) ou semblent insuffisants, le bourgmestre peut aussi demander l'assistance de **l'armée**. Dans ce cas, le gouverneur doit donner son accord.

Il est également important pour les bourgmestres de savoir que les services de secours militaires et les services de déminage sont joignables en permanence. Par ailleurs, le ministère de la défense dispose également de matériel destiné à

combattre les dégâts des eaux, de systèmes d'épuration, de matériel de camping et de bivouac, d'équipement pour la cuisine et l'approvisionnement, de matériel de construction, de matériel médical, de moyens d'évacuation, de transport et de dépannage et d'équipements pour la production d'air, et d'électricité.

- En théorie, le bourgmestre fait toujours appel aux moyens publics⁶. **Les réquisitions** doivent rester **une exception**. La personne qui réquisitionne sera tenue pour responsable, y compris pour les frais consécutifs à d'éventuels dégâts.

3. L'appui du fédéral et du provincial

Comme mentionné ci-dessus, la phase communale reste en principe déclenchée aussi longtemps que la situation d'urgence ou la menace est limitée au territoire de la commune, et qu'elle peut être gérée avec les moyens et renforts de la commune même. Les moyens utilisés dans cette phase communale peuvent toujours **être renforcés avec l'aide de la protection civile**, par exemple pour étayer des bâtiments, rechercher et dégager les victimes, réparer ou renforcer une digue, toute opération d'approvisionnement en eau, de décontamination lors de pollutions de natures diverses etc.

Lorsque ces moyens ne suffisent plus et/ou la situation d'urgence s'étend à d'autres communes, on peut passer à la phase provinciale ou fédérale. A partir de ce moment, les services provinciaux et fédéraux apportent automatiquement leur appui.



⁶ http://crisis.ibz.be/publications/les_requisitions_en_cas_de_c.php

IV. LA RESPONSABILITE DU BOURGMESTRE EN MATIERE DE PLANIFICATION D'URGENCE ET DE GESTION DE CRISE.

A. INTRODUCTION

L'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention définit les missions de planification d'urgence et de gestion de crise incombant au bourgmestre.

Vu que ces missions sont définies par un texte réglementaire, elles sont contraignantes et engagent la responsabilité des bourgmestres.

Les séances d'information constituaient une bonne occasion pour:

- rappeler le système général de responsabilité civile et pénale des bourgmestres (et des fonctionnaires communaux);
- formuler des pistes quant à l'application de ces règles aux missions imposées par l'AR, la décision définitive revenant aux cours et tribunaux au cas où ils auraient à statuer sur un éventuel manquement en la matière.

Par contre, les séances d'information s'adressant exclusivement aux bourgmestres, la responsabilité des autres acteurs de la planification d'urgence et de la gestion de crise (comme le Gouverneur ou le Ministre de l'Intérieur) ainsi que des acteurs concernés par les autres étapes du cycle du risque (comme la prévention ou le rétablissement) n'a pas été évoquée.

B. RESPONSABILITE CIVILE ET PENALE

Pour pouvoir indemniser les victimes, la justice cherche à établir la **responsabilité civile**.

Pour qu'il y ait responsabilité civile, trois conditions doivent être réunies:

- une faute;
- un dommage;
- un lien de causalité entre les deux.

Lorsqu'un bourgmestre manque à ses obligations en matière de planification d'urgence ou de gestion de crise et que ce manquement cause un dommage, la responsabilité de la commune et la responsabilité personnelle du bourgmestre coexistent et peuvent, dès lors, être engagées en parallèle.

Le principe d'équivalence des fautes peut cependant conduire à un partage des responsabilités.

Exemple:

Une importante explosion a lieu dans une entreprise et cause des blessés parmi les personnes se trouvant à proximité au moment de l'incident. Le rapport d'expertise démontre que:

- l'explosion aurait pu être évitée si l'exploitant avait respecté ses obligations en matière de sécurité;
- les blessés auraient pu être évités si le bourgmestre avait pris les mesures de protection nécessaires dès la réception des premières informations sur un risque d'explosion.

Sur le plan pénal, la responsabilité est liée à une infraction, intentionnelle ou non intentionnelle, et ce indépendamment d'un dommage. Dans ce cas, seul le bourgmestre pourra être tenu pour responsable, et jamais la commune.

C. MESURES D'ASSOUPPLISSEMENT

La responsabilité personnelle du bourgmestre est cependant assouplie par les mécanismes suivants (cf. la loi du 4 mai 1999 sur la responsabilité civile et pénale des bourgmestres, échevins et membres de la députation permanente):

- la commune peut intervenir dans la procédure soit sur une base volontaire soit de manière forcée;
- chaque commune doit conclure une assurance de responsabilité civile et de défense en justice au profit des bourgmestres;
- les amendes pénales sont à charge de la commune.



D. APPLICATION DES PRINCIPES A LA PLANIFICATION D'URGENCE ET LA GESTION DE CRISE

On peut distinguer, parmi les missions de planification d'urgence et de gestion de crise du bourgmestre, des obligations de résultat et des obligations de moyen. Cette distinction a un impact sur l'appréciation de la responsabilité.

- La personne tenue à une **obligation de résultat** s'engage à un résultat précis et le simple fait pour elle de ne pas atteindre ce résultat constituera une faute qui est susceptible d'engager sa responsabilité si cette faute a causé un dommage et que la preuve peut en être apportée; c'est le cas lorsque la loi (texte légal ou réglementaire) impose au bourgmestre un acte ou une omission, dans quel cas la simple preuve du non-respect de la norme suffit pour prouver la faute.
- La personne tenue à une **obligation de moyens** s'engage seulement à mettre en œuvre tous les moyens appropriés pour accomplir la mission qui lui est confiée; c'est le cas lorsque la loi (texte légal ou réglementaire) ne prévoit rien ou rien de précis; commet une faute le bourgmestre qui ne se comporte pas comme se serait comporté tout autre bourgmestre normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances. L'engagement de la responsabilité est plus complexe puisqu'elle dépend du pouvoir d'appréciation exercé au cas par cas par les cours et tribunaux qui tiennent compte de différents éléments. L'évolution de la jurisprudence va cependant vers une sévérité croissante à l'égard des pouvoirs publics, au profit de l'indemnisation des victimes. Ainsi, la mondialisation et l'internationalisme croissant impliquent que le pouvoir judiciaire tient de plus en plus compte des bonnes pratiques dans les communes à caractéristiques similaires.

Exemples:

- En vertu de l'AR, chaque bourgmestre doit élaborer un plan général d'urgence et d'intervention et y aborder les thématiques imposées par l'AR au titre de contenu minimal (obligation de résultat); l'absence d'un tel plan est dès lors fautive et peut conduire à l'engagement de la responsabilité de la commune et/ou du bourgmestre s'il peut être prouvé que cette absence a causé un dommage; la qualité du plan doit cependant être appréciée et constitue une obligation de moyens: le bourgmestre est chargé d'agir en bon père de famille et de prendre les mesures appropriées pour que le plan soit efficace.
- En vertu de l'AR, chaque bourgmestre est tenu de tester son plan d'urgence lors d'exercices (obligation de résultat); si le plan n'a été testé par aucun exercice et qu'il peut être prouvé que cette absence de test a contribué à causer un dommage, la responsabilité de la commune et/ou du bourgmestre pourrait être engagée; par contre, la nature de ces exercices et la manière de les organiser n'étant pas précisées par l'AR, le bourgmestre devra agir en bon père de famille et mettre en œuvre tous les moyens possibles et appropriés pour répondre à son obligation (obligation de moyen).
- En vertu de l'AR, chaque bourgmestre doit informer sa population sur la planification d'urgence (obligation de résultat); si la victime d'un dommage peut prouver que cette information préalable n'a pas eu lieu et qu'elle aurait pu limiter le dommage, la responsabilité de la commune et/ou du bourgmestre peut être engagée; la forme que celle-ci prend n'est pas spécifiée par l'AR et constitue dès lors une obligation de moyens appréciée en fonction du bon père de famille.
- La constitution d'une cellule de sécurité est imposée par l'AR. Le bourgmestre est donc tenu de la créer (obligation de résultat): s'il ne le fait pas il commet une faute. Cependant, les modalités pratiques (la fréquence des réunions, la méthode de travail,...) ne sont pas définies dans l'AR. Le bourgmestre devra donc être en mesure de prouver que les moyens mis en œuvre au sein de sa cellule et que les modalités de fonctionnement correspondent aux besoins (obligation de moyen). Le bourgmestre devra donc agir en bon père de famille.

Il faut encore ajouter, comme cela a été souligné par certains bourgmestres, qu'il existe une contradiction apparente dans la pratique entre la mission du bourgmestre de porter secours à ses habitants et celle envers le judiciaire de conserver les traces en vue de l'enquête judiciaire. Il faut trouver le juste milieu entre les deux! C'est à dire procéder aux opérations de secours tout en veillant à ne pas détruire les preuves ou les traces nécessaires au travail du judiciaire. Il semble raisonnable de penser, qu'en cas de contentieux, le juge tiendrait compte de la priorité que le bourgmestre accorderait à sauver des vies humaines.

Ne serait-il pas pertinent de prévoir formellement une coordination de la Justice avec les autres disciplines? Même si le sujet n'est pas tranché dans l'Arrêté Royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention, tant le CGCCR que la Justice sont demandeurs d'une meilleure concertation entre autorités administratives et autorités judiciaires.

Cependant, il existe des exemples de communes ou de villes qui collaborent déjà avec les services judiciaires en matière de planification d'urgence. Ainsi, la ville de Wavre a le projet d'élaborer un plan judiciaire en collaboration avec le Directeur-Justice. De même, le magistrat en charge du volet judiciaire du plan d'urgence et



d'intervention au Parquet de Bruxelles, fait partie du groupe de travail pour le plan monodisciplinaire de la discipline 3.

E. LE PERSONNEL COMMUNAL

Sauf en cas de dol, de faute lourde ou de faute légère habituelle, la responsabilité des personnes publiques est engagée pour les faits de leur personnel (statutaire et contractuel). Une action en dommages et intérêts contre le personnel communal implique donc une intervention forcée ou volontaire de la personne publique.

F. CONCLUSION

Le bourgmestre doit faire face à des missions nombreuses et complexes qui engagent sa responsabilité. Cependant, il faut souligner également que beaucoup de ces missions ne sont pas neuves. Ainsi, chaque bourgmestre doit assurer la sécurité sur son territoire sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale et, par conséquent gérer les crises qui s'y dérouleraient. De même, le bourgmestre est légalement obligé d'élaborer un plan général d'urgence et d'intervention depuis la modification de la loi sur la sécurité civile de 2003. Par ailleurs, l'objectif à court terme se limite à répondre aux exigences minimales de l'AR.

Certaines villes et communes ont insisté sur leur manque d'expérience et de moyens en matière de planification d'urgence et de gestion de crise. Aussi, les outils mis à leur disposition par le fédéral et l'appui des instances provinciales sont-ils une première réponse à ce besoin. Il convient également de rappeler que la collaboration entre les communes peut contribuer à combler ce manque de moyens et d'expérience et donc à 'alléger' le poids de certaines de leurs missions.

Enfin, si le régime de responsabilité semble sévère, il faut noter qu'un certain nombre de mécanismes, cités ci-dessus, permettent d'assouplir la responsabilité du bourgmestre. De plus, nous avons également pu constater que tout ce qui n'est pas précisé par l'AR, constitue une obligation de moyen dont le respect sera apprécié par le critère plus souple du bon père de famille.

Pour ce qui concerne plus particulièrement la responsabilité du bourgmestre durant la gestion de la crise, il semble raisonnable de penser qu'un juge tiendra compte, le cas échéant, du contexte exceptionnel d'une situation d'urgence afin de nuancer son jugement. En effet, en cas de crise, les décisions ont pour particularité de devoir être prises rapidement et sur la base des informations disponibles qui sont souvent lacunaires ou erronées.

Néanmoins, comme l'ont fait remarquer certains bourgmestres, on tend vers une américanisation du système de responsabilité des bourgmestres. Ne devrait-on pas s'inspirer du modèle français afin que la responsabilité du bourgmestre ne soit engagée qu'en cas de faute caractérisée⁷?



⁷ Faute qui présente un certain degré de gravité.

V. L'APPUI AUX BOURGMESTRES

Pour faire face à ces obligations nombreuses et complexes, les communes peuvent bénéficier de l'appui des Gouverneurs de province et du Fédéral. Un certain nombre de projets ont été initiés: certains ont déjà été concrétisés, d'autres sont en cours ou programmés.

Les sessions d'information aux bourgmestres, organisées par les Gouverneurs de province, avec la collaboration du CGCCR, en sont une illustration. C'était également l'occasion de passer en revue, dans chaque province, certains projets destinés à appuyer concrètement le travail des autorités communales. Ce rapport ne pouvant présenter une liste exhaustive de tous les projets et documents, nous avons donc pris le parti d'illustrer l'appui des Gouverneurs de province et des autorités fédérales par quelques exemples pratiques qui nous paraissent susceptibles d'apporter une valeur ajoutée à tous les bourgmestres et tous les responsables communaux de la planification d'urgence. Il va de soi que le rapport se limite aux projets présentés ou évoqués aux séances. Par ailleurs, vous trouverez à la fin de ce rapport les points de contact des services des Gouverneurs de province en charge de la planification d'urgence afin d'obtenir une information complète sur leurs activités respectives en la matière.

L'APPUI DES GOUVERNEURS DE PROVINCE

A. APPROBATION DES PLANS D'URGENCE COMMUNAUX

Les plans communaux d'urgence et d'intervention doivent être approuvés par les Gouverneurs de province. En effet, les services des Gouverneurs de province ont pour mission de répertorier les plans et de s'assurer de leur conformité avec les dispositions réglementaires, notamment en ce qui concerne le contenu minimal requis.

B. INTERFACE ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX D'AUTORITE

Les services des Gouverneurs de province bénéficient d'une grande expérience en matière de planification et se tiennent à la disposition des communes pour les en faire profiter par leurs conseils, par leur rôle de coordonnateur au niveau provincial et par la mise à disposition d'outils pratiques. En outre, les Gouverneurs de province jouent un rôle de relais envers les autorités fédérales, en participant notamment à divers groupes de travail en matière de planification.

C. L'APPUI

LES PLANS D'URGENCE ET D'INTERVENTION

LES PLANS MULTIDISCIPLINAIRES D'URGENCE ET D'INTERVENTION

- Les services du Gouverneur de la province de Hainaut travaillent à la réalisation d'un **logiciel** qui doit non seulement **faciliter la conception des plans d'urgence** et leur mise à jour, mais également **être exploitable en situation réelle**. La structure de ce plan informatisé hérite de la structure globale du PGUI provincial. Une démonstration de ce logiciel sera programmée dès qu'il sera finalisé.
- Chaque commune de la province du Brabant Wallon a reçu **le plan d'urgence et d'intervention provincial sur cd-rom**. La **structure** de ce plan peut être utilisée pour les plans d'urgence et d'intervention communaux. Chaque commune pourra en retirer tous les éléments utiles. L'objectif est de réactualiser le plan chaque année et de le diffuser. A l'avenir, il sera aussi accessible via **intranet**. La dernière partie du plan est constituée de fiches d'actions génériques. Ces fiches, qui se rapportent à tous les acteurs concernés par la situation d'urgence, se composent de deux pages au maximum et sont par ailleurs très simples à utiliser.
- Le Bureau de Sécurité Civile de Hainaut (BSC) a édité une **brochure de présentation de ses activités**, dont la planification d'urgence et la gestion de crise. Cette brochure est téléchargeable via le site www.securiteprovincehainaut.be

LES PLANS MONODISCIPLINAIRES D'URGENCE ET D'INTERVENTION

- En annexe 4, le docteur Wim Haenen (Inspecteur fédéral d'hygiène pour la Flandre Orientale) vous propose un **texte relatif au volet médical** qui pourrait être intégrée aux plans d'urgence et d'intervention communaux.
Ce document comprend **une fiche d'action pratique** grâce à laquelle le bourgmestre peut agir si un plan d'intervention médicale est déclenché.
- Lors de la séance d'information d'Anvers, le docteur Vermeulen, Inspecteur fédéral d'hygiène, a présenté aux bourgmestres un **exemple de formulaire d'évaluation des risques** qui pourrait être utilisé pour le plan d'intervention médical (voir annexe 5).
- La cellule de sécurité de la province de Liège organise **une session sur le thème du Plan d'Intervention PsychoSocial (PIPS)** à l'attention des fonctionnaires 'Planu' communaux et des référents psychosociaux au niveau local. Elle sera basée sur le Guide pratique PIPS (centre d'accueil, centre d'encadrement des proches, centre d'appel téléphonique, centre de traitement de l'information, chapelle ardente).
- Dans l'arrondissement de Bruxelles Capitale, les services du Gouverneur sont à l'initiative d'un **groupe de travail** relatif à **la discipline 3**. Les travaux du groupe se sont notamment concrétisés par la rédaction d'un **ordre d'opérations** (encore à tester) et de **fiches-réflexes**.
Par ailleurs, cette réflexion a abouti à toute une série de **points d'attentions**, **comme** la visibilité des acteurs sur le terrain, le schéma des groupes de

communication, le rôle du conseiller en prévention de la zone de police, 'l'opposition' entre police administrative et judiciaire.

- Le protocole provincial de la police d'Anvers comprend le **scénario d'un plan d'intervention policier**. Il contient entre autres des cartes d'action par fonction et des fiches d'intervention par type de situation d'urgence. Vous pouvez vous procurer ce scénario auprès de la province.
- Dans la province de Limbourg, il existe depuis 2003 un **protocole d'accord** entre tous les services de police. Il est à la base du Plan d'Intervention de la Police.
- Le **Plan d'intervention et d'information** de Flandre Orientale est disponible à la demande et peut servir de base au PII communal.

LE FONCTIONNAIRE CHARGE DE LA PLANIFICATION D'URGENCE

- Les services du Gouverneur de Liège mettent en place un **véritable réseau de fonctionnaires** chargés de la planification d'urgence. L'objectif est de partager et de diffuser à travers ce réseau toutes les **bonnes pratiques** relevées dans chaque commune ou encore de donner aux communes l'occasion de se regrouper en fonction des zones de police ou des zones de sécurité (regroupement de communes concernées par un même risque). Le principal outil de ce réseau sera le **site web** qui comportera une partie publique et une partie privée (avec login et password) pour les autorités.
- La province de Flandre Orientale a présenté, lors de la séance d'information, deux **profils** à titre d'exemple (voir annexes 1 et 2) : ces profils peuvent éventuellement **aider** les communes **lors du recrutement** du fonctionnaire responsable de la planification d'urgence. Ces profils peuvent être obtenus auprès de Madame Sabine Verbanck.
- Les services des Gouverneurs de Liège et de Namur ont également transmis des **formulaires d'inscription** à toutes leurs communes en vue de lister les noms et coordonnées des fonctionnaires de planification d'urgence pour constituer un répertoire (et de pouvoir aussi les convoquer pour les formations spécifiques).
- Le Bureau de Sécurité Civile du Hainaut a remis aux participants un **document de synthèse au sujet des missions** des fonctionnaires de planification d'urgence (voir annexe 3).
- Certaines provinces ont lancé des **programmes de formation** destinés aux fonctionnaires communaux de planification d'urgence. Ce programme visait à répondre au mieux aux attentes des communes qui sont invitées à faire part de toute question ou demande aux services du Gouverneur. L'objectif était de donner aux fonctionnaires **les bases nécessaires** pour appréhender la planification, en utilisant la même terminologie, avec une connaissance suffisante du cadre juridique. C'était également l'occasion de les sensibiliser à **l'importance de la collaboration entre les différentes disciplines**.

Exemple: Le programme du Hainaut prévoit une série de modules destinés à offrir aux participants une vraie connaissance dans le domaine de la planification, en abordant leurs missions spécifiques, en leur proposant un



certain nombre d'outils et moyens et en les confrontant à des spécialistes qui leur feront part de leur expérience en la matière. Le tout devrait s'achever par un séminaire résidentiel, puis par la publication du fruit de leur travail sous forme de brochure. La mise en œuvre de ce programme est attendue pour le mois de septembre.

- Fluxys assurera à Liège **une information sur les canalisations**; le public cible sera constitué des bourgmestres, des échevins des travaux et des fonctionnaires chargés de la planification d'urgence.

LA COMMUNICATION

- Les données des plans d'urgence communaux du Limbourg sont reprises dans une banque des données appelée **LIVE** (Limburgs Informatiesysteem voor de Veiligheid) et sont digitalisées. Ces données sont accessibles via un login et un mot de passe. Les **communes peuvent également y échanger des informations**. Ainsi, des dossiers à jour sur certains thèmes, comme par exemple la grippe aviaire, sont toujours accessibles. Enfin, ce système permet de communiquer des informations en situation d'urgence.
- Un système comparable existe à Anvers ; il s'agit de 'l'Organisatie Snelle Redding' (**OSR**). C'est une banque de données qui existe depuis 1970 et qui a été, depuis peu, entièrement digitalisée. Elle a été créée à l'usage des services d'intervention afin de leur permettre de s'échanger des informations.



L'INFORMATION DE LA POPULATION

- Avec le système **LIVE**, la province du Limbourg peut **informer ses habitants** avant ou durant la situation d'urgence. Chaque commune dispose d'une page télétexte qui peut être activée en cas de situation d'urgence.
- Le système **OSR** dispose également d'un outil de communication ; il s'agit du **CIN**, un réseau d'information de crise. Ce système permet notamment de **contacter par téléphone tous les habitants d'une même rue en même temps**.

LE FONCTIONNAIRE CHARGE DE L'INFORMATION

- Les services du Gouverneur de Liège ont présenté **une note d'information** au sujet de la **désignation** d'un fonctionnaire communal responsable pour la discipline 5. En annexe à ce document se trouve le formulaire d'inscription aux sessions de formation organisées par le CGCCR en collaboration avec les services des Gouverneurs de province (voir annexe 6).

L'INVENTAIRE ET L'ANALYSE DES RISQUES

- La cellule de sécurité du Gouverneur de Liège a présenté un document explicatif contenant des petites **méthodes pour catégoriser les risques** selon deux approches: soit par type de risque (naturel, technologique, chimique...) soit en fonction du caractère localisable (lié à une entreprise ou une zone inondable par exemple) ou non localisable (accident routier, transport de matières dangereuses...). Lorsqu'il s'agit de risques localisables, il faudra déterminer une zone de planification.

L'inventaire peut être présenté sous la forme d'un tableau croisé probabilité/gravité qui sera accompagné d'une description des risques en cause.

Tableau croisé probabilité/gravité (source: services du Gouverneur de Liège)

Probabilité	Très faible	Faible	Moyenne	Forte
Gravité				
Classe 1: Effets mineurs				
Classe II: Effets significatifs				
Classe III: Effets critiques				
Classe IV: Effets catastrophiques				

L'inventaire devra être accompagné d'une description du risque en cause.

- Le Gouverneur de la province de Namur, suite aux sollicitations de certains bourgmestres, s'est dit prêt à envisager **l'élaboration d'une liste des risques** au niveau provincial.

LA COLLABORATION AVEC L'INDUSTRIE

- A Liège, les **PPUI** sont **développés en étroite collaboration avec les entreprises** concernées et chaque attaché du service planification d'urgence s'est vu attribué plusieurs dossiers. Ils sont donc les points de contact pour les entreprises.
- La cellule de sécurité provinciale** de Flandre Orientale joue parfaitement son rôle de coordination en matière de planification d'urgence et d'intervention. Elle montre notamment le bon exemple en **associant des représentants de l'industrie** à ses travaux.



LE ROLE DE LA JUSTICE

- Le constat ayant été fait que le volet judiciaire était absent dans le nouvel AR, le procureur de Wavre et les services de la Gouverneure de la province du Brabant Wallon envisagent actuellement **l'élaboration d'un plan judiciaire** avec le **DirJu**, afin de prévoir formellement une coordination de la Justice avec les autres disciplines.

LES EXERCICES

- La Défense dispose d'un **film** réalisé à l'occasion d'un exercice simulant un incendie important et décrivant toutes les étapes indispensables de la procédure de planification d'urgence. Ce film est à la disposition de tous les bourgmestres.
- A Anvers, les **exercices** concernant les plans d'urgence et d'intervention communaux sont coordonnés à l'**échelon provincial**.

L'APPUI DES AUTORITES FEDERALES

Harmoniser la planification d'urgence - entre autres sur le plan local - est depuis 2003 une des missions du CGCCR. Dans ce cadre, il se charge de mettre en place des outils de travail qui peuvent être utiles pour les autorités locales et les services d'intervention, afin qu'ils puissent remplir leurs missions de manière efficace et coordonnée.

Dans le cadre de l'application de l'AR du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention, le Centre de Crise a développé les projets mentionnés ci-dessous en étroite collaboration avec les gouverneurs de province et les disciplines.

ETUDE DU ROLE DES AUTORITES LOCALES

- Analyse du **rôle des autorités locales et régionales dans la gestion des risques majeurs**. Cette étude a été effectuée par l'Institut Supérieur de la Planification d'Urgence (ISPU) dans le cadre de l'Accord "EUR-OPA-Risques-majeurs"⁸.

ELABORATION DE LA STRUCTURE- TYPE D'UN PLAN GENERAL D'URGENCE ET D'INTERVENTION

- Un groupe de travail, piloté par le CGCCR et composé de représentants de certains Gouverneurs de province et des disciplines, finalise une **structure-type pour le plan général d'urgence et d'intervention (PGUI)** au niveau provincial. Les Gouverneurs de province sont libres de proposer cette structure également aux bourgmestres, puisque **les principaux aspects sont également transposables aux plans communaux**, moyennant une adaptation à leur spécificité.

⁸ L'Accord Eur-Opa Risques Majeurs est un accord partiel ouvert du Conseil de l'Europe qui crée une plateforme d'échange d'expériences entre les 25 Etats qui y participent en matière de prévention, protection et organisation des secours contre les risques naturels et technologiques majeurs. L'Accord met également en place un réseau d'experts constitué de 26 centres d'études. Ceux-ci mettent en œuvre les priorités de l'accord par des activités de recherches et de formations.

DIRECTIVES CONCERNANT LES DISCIPLINES

- Un groupe multidisciplinaire a été mis en place afin de plancher sur les directives relatives à la **collaboration** entre les différentes disciplines. Ce groupe s'occupe également de **l'élaboration des directives et des plans monodisciplinaires d'urgence et d'intervention**.
- Les services psychosociaux des provinces ont transmis aux communes un **scénario** avec des conseils pratiques pour l'élaboration de leur **plan d'intervention psychosocial (PIPS)**. Ce scénario a été développé au niveau fédéral ; il est disponible, et vous pouvez le télécharger via le lien suivant: [Plans d'urgence Santé Publique](#)

On y précise par exemple qu'il appartient à la discipline 2, et plus particulièrement au volet psychosocial, d'ouvrir un centre d'information téléphonique que les familles et les proches des victimes pourront contacter. Le PIPS prévoit aussi l'évacuation des non blessés hors de la zone d'intervention. L'accueil des non blessés et des familles et proches des victimes aura lieu au centre d'accueil de la commune. Toutes ces missions font parties des **tâches des communes**.

L'existence d'un réseau d'aide psychosocial en appui du PIPS est primordiale. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une équipe de volontaires qui se charge de l'accueil, de la permanence, du transport depuis la zone d'intervention vers le centre d'accueil, de la restauration, de la communication dans le centre etc. Pour les **plus petites communes**, il pourrait être utile d'**élaborer ce réseau en collaboration** avec d'autres communes.

L'assistance psychosociale pour les victimes et les services d'intervention ne prend pas fin lorsque la phase de crise aiguë est dépassée. Le «Firefighter Stress Team » (FIST) peut éventuellement entrer en action, ou encore s'agirait-il de permettre aux gens de se recueillir.

- Celinfo du CGCCR a rédigé un guide pour soutenir les autorités locales lors de la réalisation d'un **plan de communication pour les situations d'urgence**.

PROJET POUR L'IDENTIFICATION DES RISQUES LOCAUX

- Le projet **GLIMMER** (Global-Local Information Merging for Maturing Emergency Response) a été lancé au début de 2007. Il s'agit d'une adaptation d'APELL (Awareness & Preparedness for Emergency at Local Level, processus en 10 étapes pour l'analyse des risques locaux développé par les Nations Unies et appliqué dans 30 pays) à **l'usage des autorités locales**. Le projet comprend également **l'élaboration de fiches de risque** et la **formation**.

ACCÈS DES GOUVERNEURS AU SYSTEME D'INFORMATIONS GEOGRAPHIQUES DU CGCCR

- Le projet consiste à permettre aux Gouverneurs de province d'accéder au **système d'informations géographiques** mis en place par le CGCCR. L'objectif est d'offrir aux Gouverneurs une aide lors de la phase de planification d'urgence mais aussi en cas de situations d'urgence gérées en phase fédérale.

Le projet-pilote consiste à donner libre accès aux données relatives aux risques liés aux canalisations de transport de produits dangereux.

PRÉSENTATION ET DIFFUSION D'UN GUIDE DE PLANIFICATION D'URGENCE POUR LES CANALISATIONS

- Ce guide définit le **transport de produits dangereux par canalisation**. Il contient donc des données destinées à mieux informer les autorités locales. L'objectif est de donner aux autorités les moyens de préparer ce volet dans le cadre de la planification d'urgence et d'intervention.

FORMATIONS EN COMMUNICATION DE CRISE

- Cette formation était destinée aux fonctionnaires communaux et provinciaux chargés de la **communication de crise**. Ces formations comportaient, pour chaque province, un volet théorique et deux séances pratiques. Elles ont eu lieu de mars à juin 2007. Leur objectif était d'assister les communes et les provinces dans l'organisation de la discipline 5 et la rédaction d'un plan monodisciplinaire.

GUIDE DE COMMUNICATION DE CRISE

- Durant le mois de juillet 2007, toutes les communes et provinces belges ont reçu une aide concrète et pratique pour leur discipline 5, élaborée par le CGCCR : « **Un guide en communication de crise** »⁹. Ce guide, sous la forme d'un dossier comprenant un livret théorique et des fiches pratiques, contribue notamment à la professionnalisation et à l'harmonisation de la discipline 5.



FORMATION AU RISQUE NUCLEAIRE

- Chaque **exercice** du plan d'urgence nucléaire et radiologique pour le Territoire belge est en principe **précédé par une séance d'information sur le thème spécifique à tester** lors de l'exercice, à l'attention des acteurs concernés.

C'est ainsi qu'une séance d'information a été organisée le 18 septembre dans le cadre de l'exercice SCK 2007 et dont les groupes cible étaient les représentants de la discipline 2, les bourgmestres et les fonctionnaires chargés de la planification d'urgence de la zone de planification de la « zone nucléaire de Mol ». On y a présenté le plan national ainsi que d'autres projets

⁹ http://www.crisis.ibz.be/publications/guide_en_communication_de_cr.php

comme le plan d'urgence et d'intervention provincial, la méthodologie des exercices et la convention portant sur l'exercice SCK 2007. Par ailleurs, une attention toute particulière a été portée sur le rôle de la discipline 2.

SÉANCES D'INFORMATION CONCERNANT LES RALLYES

- Ces séances d'information présentent entre autres la nouvelle circulaire OOP 25 du 1er avril 2006 accompagnant les AR du 28 novembre 1997 et du 28 mars 2003. La circulaire traite de **la réglementation en matière d'organisation d'épreuves ou de compétitions sportives pour véhicules automobiles** disputées en totalité ou en partie sur la voie publique.

Deux séances d'information ont été organisées pour les communes, les zones de police et les provinces concernées, ainsi que pour les organisateurs et les fédérations de sport automobile :

- en septembre 2006 pour les Francophones à Florival ;
- en mars 2007 pour les Néerlandophones à Bruges.



VI. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES POUR L'AVENIR

L'Arrêté Royal et la Circulaire Ministérielle relatifs aux plans d'urgence et d'intervention ont, sans aucun doute, clarifié le processus important et complexe de la planification d'urgence et de la gestion de crise. Non seulement le champ d'application en a été élargi conformément à l'évolution de la société, mais, par ailleurs, une attention toute particulière a été portée à l'harmonisation des différentes étapes de la planification d'urgence. Ce qui représente une avancée importante car une planification d'urgence efficace ne peut se concevoir que si toutes les parties concernées sont sur la même longueur d'ondes.

Les onze séances d'information ont une fois encore souligné le principe de base des plans d'urgence et d'intervention : les plans généraux doivent être assez flexibles pour pouvoir couvrir le plus de risques possible, alors que les plans particuliers seront élaborés pour répondre aux risques qui demandent des mesures ou des moyens qui ne sont pas couverts par le plan général.

Les Gouverneurs de province affichent l'ambition de jouer un rôle moteur en matière de planification d'urgence et de gestion de crise. Prenons l'exemple des plans provinciaux qui servent de base aux plans communaux. Bon nombre de communes ont déjà avancé de manière significative en ce qui concerne la rédaction de leurs plans, d'autres doivent encore suivre. L'encadrement existe. La balle est dans leur camp !

Les plans d'urgence et d'intervention n'ont de valeur que s'ils sont constamment actualisés. Les citoyens sont les premiers concernés et ils ont droit à des provinces et des communes les plus sûres possibles. Voilà pourquoi les différents acteurs doivent être bien formés et pourquoi les procédures doivent être testées de manière adéquate. Mais, dans la nouvelle réglementation, le législateur a laissé le chapitre concernant les exercices relativement ouvert. Il semble donc utile, dans une prochaine étape, que la réglementation se dote de dispositions claires quant à la fréquence et à la nature des exercices. Le bourgmestre pourra ainsi répondre plus efficacement aux exigences de responsabilité que la réglementation lui impose.

En effet, les bourgmestres assument une lourde responsabilité et leurs obligations, tant de résultat que de moyen, ne sont pas minces. C'est pourquoi la préparation et le degré d'expertise des personnes qui les assistent en matière de planification d'urgence et de gestion de crise sont cruciaux.

La désignation d'un fonctionnaire chargé de la planification d'urgence et la mise en place de la cellule de sécurité peuvent contribuer concrètement à une optimisation rapide et efficace de la planification d'urgence. Bien que chaque commune doive disposer d'une cellule de sécurité et d'un fonctionnaire chargé de la planification d'urgence, la collaboration entre les communes est vivement recommandée. L'échange d'expertise et d'expérience, la disponibilité permanente du fonctionnaire chargé de la planification d'urgence, la mise à disposition de moyens, les accords avec les disciplines sont autant d'exemples illustrant l'intérêt d'une collaboration. Si celle-ci n'est pas l'application à la lettre de la nouvelle réglementation, elle



correspond à l'esprit qui est d'apporter la réponse la plus efficace possible à tout type de situation d'urgence.

En ce qui concerne la cellule de sécurité, une collaboration sur la base des zones d'incendie ou des zones de police semble généralement la solution la plus logique et la plus pratique.

En tant que coordinateur de la planification d'urgence communale, le gouverneur de province est l'intermédiaire entre les bourgmestres et le niveau fédéral. Cependant, les bourgmestres peuvent également bénéficier, directement ou indirectement, des divers projets fédéraux décrits au chapitre précédent.

La coordination est un point essentiel, non seulement pour la planification d'urgence mais également pour la gestion de crise. Il importe notamment que les différentes disciplines puissent se concerter sur le plan de la gestion aussi bien opérationnelle que stratégique. Il ressort également des sessions d'information que la collaboration avec la Défense ou encore avec la Justice gagnerait à être clairement définie dans un texte de loi.

Enfin, il apparaît que la communication (de crise) et les missions du fonctionnaire de la communication ou du directeur de l'information (Dir-info) constituent des éléments très importants de la planification d'urgence et la gestion de crise, qui sont souvent source de problèmes dans la pratique. Le citoyen doit être informé, que ce soit pendant la situation d'urgence mais aussi au préalable ; c'est son droit le plus strict, lorsque sa sécurité est en jeu.

Il semble donc primordial de mettre en place des moyens et des schémas de communication adéquats entre les différents acteurs ainsi que de se préparer à une information efficace de la population. L'AR ne mentionne pas vraiment la mise en alerte de la population. La complexité de cette problématique, le caractère crucial et les nombreuses initiatives de nos pays voisins tendent à confirmer la nécessité, en la matière, de mettre en place des structures claires.

L'AR et la CM relatifs aux plans d'urgence et d'intervention ont fait de la planification d'urgence et de la gestion de crise une priorité pour le bourgmestre. Ce processus, qui a débuté en 2003 (l'AR étant un arrêté d'exécution de la loi sur la sécurité civile qui a été modifiée en 2003) a été à l'origine d'une grande sensibilisation auprès des différentes parties.

Même si beaucoup a déjà été réalisé, le travail est encore loin d'être achevé.

De nombreuses communes apportent chaque jour leur pierre à l'édifice. C'est l'occasion idéale de mieux expliquer la réglementation et de la faire évoluer.

En somme, nous contribuons tous à la réussite de cette grande construction : afin d'obtenir le résultat voulu, toutes les pièces doivent s'imbriquer parfaitement les unes dans les autres. La sécurité est un droit pour tous.

Le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise tient à remercier les gouverneurs et toutes les parties concernées (organisateur et public) pour leur collaboration. En espérant que les séances d'information n'étaient que le point de départ d'un processus d'échanges réguliers mis en place entre toutes les parties et à tous les niveaux.



VII. COORDONNEES

A. LES PROVINCES

ANTWERPEN

Fred Van Immerseel - arrondissementscommissaris, noodplanning
 tél. : 03 240 50 40
 e-mail: info@acturnhout.provant.be
 www.provant.be



BRABANT WALLON

André Decorte - fonctionnaire de liaison - directeur CPrCC et Information
 tél. : 010/23.67.20
 e-mail: securitebw@belgacom.net
 www.brabantwallon.be



ARRONDISSEMENT ADMINISTRATIF BRUXELLES CAPITALE

Joséphine Clément - attachée Sécurité civile
 tél. : 02 507 99 46
 e-mail: josephine.clement@brugouverneur.irisnet.be
 www.brugouverneur.irisnet.be



HAINAUT

Bruno Zorzi - attaché au Cabinet du Gouverneur
 tél. : 065/39.64.11
 e-mail : bruno.zorzi@belgacom.net
 www.hainaut.be



LIEGE

Jean-Claude Parent - fonctionnaire de liaison
 tél. : 04/232.32.13
 e-mail: jean-claude.parent@prov.liege.be
 www.prov-liege.be



LIMBURG

Herman Meers – arrondissementscommissaris van Hasselt (bijzondere opdracht: hulpverlening en noodplanning)
 tél. : 011 23 80 12
 e-mail: achv@limburg.be
 www.limburg.be



LUXEMBOURG

Jean-Paul Ringlet - conseiller auprès du Gouvernement Provincial
 tél.: 063 24 53 38
 e-mail: gouv.prov.lux@skynet.be
www.province.luxembourg.be

*NAMUR*

Jean-Pol Bair – Commissaire d'Arrondissement Gouvernement Provincial - Direction de la Sécurité Civile
 tél.: 081 25 68 85
 e-mail: jean-pol.bair@province.namur.be
www.province.namur.be

*OOST-VLAANDEREN*

Luc Bauwens - directeur federale directie civiele veiligheid
 tél. : 09 223 90 09
 e-mail: luc.bauwens@oost-vlaanderen.be
www.oost-vlaanderen.be

*VLAAMS-BRABANT*

Peter Huygaerts - kabinet van de gouverneur - dienst rampenplanning en noodhulpverlening
 tél. : 016 26 78 05
 e-mail: peter.huygaerts@vlaamsbrabant.be
www.vlaams-brabant.be

*WEST-VLAANDEREN*

Eddy Stoens / Cathérine Matthijs - federale dienst openbare hulpverlening
 tél. : 050 40 57 97 - 050 40 56 11
 e-mail :
eddy.stoens@west-vlaanderen.be
catherine.matthijs@west-vlaanderen.be
www.west-vlaanderen.be



*B. LE CENTRE GOUVERNEMENTAL DE COORDINATION ET DE CRISE
(CGCCR)*

Coordonnées:

- Jaak Raes
Directeur Général
Rue Ducale 53 – 1000 Bruxelles
Tél.: 02 506 47 11

Planification d'urgence:

- Monique Bernaerts, Directeur
- Claudia Hildebrand, Juriste (Fr)
- Hans De Neef (NI)

Secrétariat:

- Stéphane Grégoire (Fr)
- Jolien van Grootenbrulle (NI)

Communication:

- Peter Mertens (NI)
- Benoît Ramacker (Fr)

VIII. EXECUTIVE SUMMARY

Quelles sont les différentes phases de planification d'urgence? Qui doit élaborer des plans d'urgence? Et comment? Quels sont les différentes disciplines et les différents acteurs d'une crise? Comment les zones d'intervention sont-elles définies? Quelle est la responsabilité des bourgmestres dans la planification d'urgence et la gestion de crise? Quels organes les communes doivent-elles mettre en place? Qui peut leur apporter un soutien? Quel est le rôle des services des Gouverneurs de Province? Qui doit communiquer en cas de crise? Comment procéder à un inventaire des risques?...

La planification d'urgence et la gestion de crise sont des matières complexes. Il est dès lors légitime qu'elles suscitent beaucoup d'interrogations de la part de toutes les parties.

L'Arrêté Royal relatif aux plans d'urgence et d'intervention du 16 février 2006 et la Circulaire ministérielle NPU-1 du 26 octobre 2006 relative aux plans d'urgence et d'intervention (PUI) ont pour but de répondre à toutes ces questions en proposant une actualisation et un élargissement des principes de la planification d'urgence et de la coordination entre les autorités et les services d'ordre et de secours. Ils visent également à fournir aux bourgmestres et aux gouverneurs un outil clair, destiné à les aider à remplir leur mission légale d'établir un plan d'urgence et d'intervention, et de gérer les situations d'urgence de manière optimale.

Le Centre Gouvernemental de Coordination et de Crise a décidé, en collaboration avec les Gouverneurs de Province, d'organiser en 2007 des séances d'informations à l'attention des bourgmestres afin de renforcer la dynamique de professionnalisation de la préparation et de la gestion des situations d'urgence.

Ce rapport brosse un tableau complet de tous les aspects abordés au cours de ces différentes séances et met en lumière des questions pertinentes quant à la mise en pratique de ces réglementations, illustrée par des exemples et des expériences concrètes.

IX. COLOPHON

ProgressiveMedia – communication de risque et de crise

- Hugo Marynissen - hugo@pmedia.be
- Alain Bernard - alain@pmedia.be
- Stijn Pieters - stijn@pmedia.be
- Frederik Vercaempst - frederik@pmedia.be

K. Maria Hendrikaplein 57
9000 Gent
tel: 09 245 26 97 – fax: 09 222 85 43
progressivemedia.be



X. ANNEXES

ANNEXE 1: exemple de profil d'un fonctionnaire chargé de la planification d'urgence (province de Flandre orientale)

ANNEXE 2: description de fonction d'un « bestuurscoördinator » (fonctionnaire planification d'urgence) de la commune X

ANNEXE 3: les missions du fonctionnaire chargé de la planification d'urgence (province de Hainaut)

ANNEXE 4: proposition de texte et fiche d'action pour le volet médical du PGUI (province de Flandre orientale)

ANNEXE 5: formulaire d'évaluation des risques pour le PIM (province d'Anvers)

ANNEXE 6: note d'information relative au fonctionnaire communal chargé de l'information (province de Liège)