# LA PLANIFICATION D'URGENCE

John ROBERT
/ Conseiller Expert

**Le maintien de l'ordre public, et notamment de la sécurité publique, constitue depuis les origines une compétence fondamentale des autorités communales, exercée par la prise de mesures individuelles (arrêté du bourgmestre) ou générales (règlement de police du conseil communal), comme il est précisé dans la fiche [MISSION PAG]. Il s'agit essentiellement de prendre des dispositions juridiquement contraignantes à destination des habitants, personnes physiques et sociétés, pour prévenir ou mettre fin aux situations ou comportements constitutifs de troubles de la sécurité, salubrité, propreté et tranquillité publiques, au sens de l'article 135 § 2 de la Nouvelle loi communale.**

D'autres aspects de la sécurité publique sont exercés plus précisément par les services de police (voy. fiches *Focus sur les communes* [MISSION POLICE]) et les services d'incendie (voy. fiches *Focus sur les communes* [MISSION INCENDIE]), services organisés aujourd'hui au sein, respectivement, de zones de police et de secours. Ces missions consistent essentiellement en des interventions ou une présence d'un personnel spécialement formé et habilité à traiter les troubles, spécialement - mais pas seulement - lorsqu'il y a urgence, c'est-à-dire un danger imminent pour les personnes et les biens.

Ces différentes compétences juridiques et missions opérationnelles suffisent, dans l'énorme majorité des cas, à maintenir l'ordre public sur le territoire belge.

Il est toutefois des situations, très rares, où les moyens habituels (spécialement les moyens opérationnels) ne suffisent pas, et où l'utilisation, le plus souvent en extrême urgence, de moyens exceptionnels en matériel et en personnel s'impose.

Quel que soit le terme que l'on utilise pour qualifier ce genre de situation (catastrophe, crise, drame, attentats, etc.), le critère déclencheur de la gestion de crise et de l'exécution de de la planification d'urgence est le constat de l'existence d'une « situation d'urgence », définie juridiquement comme suit : « *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 des personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des acteurs compétents, en ce compris les disciplines, afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement* » (AR 22.5.2019 relatif à la planification d'urgence, art. 1er, 3°).

Cette définition, pour essentielle qu'elle soit, n'existe que depuis 2019 dans la législation. Or, avant l'adoption de l'arrêté royal du 22 mai de cette même année, des règles précises existaient déjà depuis de nombreuses années.

Historiquement, nous nous contenterons ici de signaler qu'une loi du 28 mars 2003 a complété la loi du 31 décembre 1963 relative à la protection civile (aujourd'hui abrogée), afin de donner mission à chaque bourgmestre d'établir un « plan général d'urgence et d'intervention » (PGUI) qui prévoit les mesures à prendre et l'organisation des secours en cas d'événements calamiteux, de catastrophes ou de sinistres.

Vu la grande complexité de la matière, les ligne suivantes ne feront qu'évoquer les grands principes de la planification d'urgence, telle qu'elle ressort des deux dernières initiatives majeures de l'autorité fédérale : les réglementations de 2006 et de 2019.

## 1. La réglementation de 2006

La planification d'urgence en Belgique régit et organise la planification d'urgence (plan catastrophe) dans tout le pays, c'est-à-dire qu'elle met en place l'organisation et la prévention relative à un événement (catastrophique ou non) de grande ampleur nécessitant la collaboration de plusieurs services d'urgence différents (pompiers, aide médicale urgente et police, notamment).

La planification d'urgence en Belgique détermine 5 « disciplines » ayant chacune un rôle bien défini :

- Discipline 1 : les services d'incendie,
- Discipline 2 : l'aide médicale urgente,
- Discipline 3 : la police,
- Discipline 4 : appui logistique (Protection Civile, Croix-Rouge, armée, etc.),
- Discipline 5 : information (et notamment les relations avec les médias).

Une autre notion fondamentale de la planification d'urgence sont les « phases ». Il existe 4 phases d'intervention, qui se différencient par l'ampleur de l'intervention, donc par la montée en puissance des moyens engagés, ainsi que par l'importance de sa gestion :

- phase 1 (phase de première intervention) : action impliquant l'intervention de plusieurs services de secours. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une intervention de planification d'urgence, juste une forme d'intervention. Mais l'aggravation de la situation peut éventuellement déboucher sur le déclenchement de la ou des phases suivantes, dans le cadre du processus de planification d'urgence ;

- phase 2 (phase communale) : phase de renfort nécessitant une coordination des secours et une gestion au niveau communal, déclenchée par l'officier des pompiers ou par le bourgmestre ;

- phase 3 (phase provinciale) : lorsque l'événement nécessite une coordination entre plusieurs communes, la phase 3 est alors engagée déclenchée par l'officier pompier, par deux ou plusieurs bourgmestres ou par le gouverneur de la province. Elle est gérée par le gouverneur ;

- phase 4 (phase nationale) : dès lors que l'événement nécessite une coordination entre plusieurs provinces ou touche à des risques nationaux (une centrale nucléaire, etc.). La phase est alors gérée par le SPF Intérieur et le ministre, voire le Gouvernement fédéral.

Parmi les différents « plans » prévus par la réglementation de 2006, attardons-nous quelques instants sur ceux prévus au niveau communal :

- les plans d'urgence et d'intervention : déclinés en plan général (PGUI), fixent les directives générales en cas de crises en général, et le cas échéant en plan(s) particuliers(s)

(PPUI), c'est-à-dire pour un type spécifique d'événement (entreprises SEVESO, nucléaire, etc.) ;

- les plans d'intervention (PUI), souvent appelés monodisciplinaires, se concentrent sur une seule discipline d'intervention (par ex. le plan d'intervention médical, ou PIM) ;

- et les plans internes d'urgence, valable au sein d'une entreprise ou d'une institution en particulier (par ex. au sein de chaque usine chimique dans un zoning).

L'ensemble du travail conceptuel et préparatoire (rédaction des divers plans, analyse des risques, communication préventive à la population, etc.) et d'exercice de mise en œuvre de ces plans est organisé au sein de la cellule de sécurité, dans chaque commune et dans chaque province.

Cette cellule est composée, au niveau local :

- du bourgmestre,

- d'un représentant de chacune des 5 disciplines,

- et du « fonctionnaire planu » communal, qui prépare tous les textes et règles nécessaires.

Quant à la phase pratique, et spécialement lors d'une crise de grande ampleur, les opérations sont gérées depuis deux postes de commandement : un poste de commandement global et un poste de commandement opérationnel.

Chaque discipline possède alors un directeur des opérations dans chacun des deux postes de commandement, le tout sous l'égide d'un directeur général, appelée « DIR-PC-OPS ».

Ces directeurs reçoivent eux aussi une dénomination abrégée, pour une référence rapide pendant la gestion de la crise :

- DIR-SI : directeur service d'incendie (un officier de pompier),

- DIR-MED : directeur médical (un médecin),

- DIR-POL : directeur de police (un officier de police),

- DIR-LOG : directeur logistique,

- DIR-INFO : directeur de l'information.

Les différents services d'urgence utilisent tous le même opérateur radio : l'opérateur A.S.T.R.I.D.

## 2. La réglementation de 2019 : actualisation et rationalisation d'ensemble de la matière

Dix ans après son adoption, une actualisation du cadre de 2006 s'est avérée nécessaire. Depuis 2015, workshops et concertations ont été organisés entre un large panel d'acteurs concernés. Sur base de leurs recommandations ainsi que des pistes d'amélioration identifiées par la Commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars 2016, le Centre de crise national a actualisé ce cadre juridique. C'est ainsi qu'est né l'arrêté royal du 22 mai 2019.

Ci-après sont repris les axes essentiels sur lesquels le SPF Intérieur souhaite mettre l'accent par le biais de ce nouveau texte :

### • Missions de chaque acteur : précisions et professionnalisation

Les gouverneurs et bourgmestres, responsables de la planification d'urgence et de la gestion de crise sur leur territoire, ont vu leur rôle dans chaque phase de gestion de crise précisé, et les missions des acteurs opérationnels et des cellules de crise ont été redéfinies. La circulation de l'information entre ces niveaux est renforcée : le portail national de sécurité doit être utilisé par chacun, en vue d'assurer une perception commune des événements, des décisions et des actions entreprises dans le cadre d'une situation d'urgence.

### • Entraide et synergie intercommunale

La collaboration entre communes est désormais précisée pour, par exemple, une préparation conjointe face à un risque affectant le territoire de plusieurs d'entre elles, ou encore pour une gestion commune de certaines situations d'urgence, avec possibilité d'un soutien stratégique voire un renfort des niveaux provincial ou fédéral.

### • Le « fonctionnaire planu » devient « coordinateur planification d'urgence »

Chaque commune disposait déjà depuis 2006 d'un responsable de la planification d'urgence. Ses tâches (rédaction des plans d'urgence, animation du cycle du risque au niveau local, analyse des risques sur le territoire communal, mise en relation des acteurs locaux, rédaction des plans d'urgence, soutien au bourgmestre lors des situations d'urgence, etc.) sont confirmées et renforcées dans le nouvel arrêté royal. Et désormais, plusieurs communes peuvent partager un même coordinateur, agissant à temps plein.

### • Des plans harmonisés et testés : un exercice par an

Le portail national de sécurité doit rendre les plans d'urgences plus opérationnels : élaborés de manière dynamique, notamment grâce à un canevas, les plans communaux et provinciaux seront désormais harmonisés. De plus, l'arrêté royal de 2019 impose à chaque autorité locale d'organiser au minimum une fois par an des exercices multidisciplinaires.

### • La gestion de l'après-crise

Les autorités locales devront, dans les limites de leurs compétences, veiller à la cohérence de la « phase de rétablissement » sur leur territoire, en assurant le suivi des actions entreprises par d'autres autorités et services et en veillant à la bonne communication entre eux.