



« CODIFICATION » DE LA PLANIFICATION D'URGENCE :

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

11 FÉVRIER 2025

Synthèse.....	2
I. Rappel du contexte	4
II. Rappel de nos revendications en matière de PLANU, après les inondations de 2021	6
III. Réflexions et positions de l'UVCW quant aux textes en projet.....	7
A. Introduction : rôle de l'UVCW (et de Rezonwal) dans le paysage de la PLANU.....	7
B. Concernant la fonction de coordinateur PLANU	7
C. Responsabilité des bourgmestres	11
D. Crainte de lourdeur pour les disciplines D1 à D4 (pompiers, AMU, police)	11
E. Quasi-absence de prise en compte du rôle de l'Armée.....	11
F. Nécessité de concertations approfondies avant l'adoption finale des projets.....	11
IV. Conclusion – Avis de l'UVCW sur les projets en l'état	13

SYNTHÈSE

Dès l'été de l'année 2022, le Centre de crise national (NCCN) a commencé à réunir des représentants des acteurs de la PLANU pour recueillir leur expérience et leur proposition de modification du système actuel. Sollicité par nous pour participer à ces travaux d'une manière ou d'une autre, le NCCN a décliné, en disant qu'il « n'avait pas de mandat » de nous y associer.

Ces travaux ont abouti notamment à un pré-projet de loi, approuvé en Conseil des Ministres au printemps 2024 sous le gouvernement « Vivaldi », mais le Parlement fédéral a été dissout avant d'avoir pu l'examiner.

En décembre 2024, les projets de texte (projet de loi et projet d'arrêté royal) nous ont enfin été transmis pour avis par l'ancienne Ministre de l'Intérieur.

Entretemps, le gouvernement « Arizona » a été mis en place, et **c'est au regard des décisions de la nouvelle équipe fédérale qu'il faut désormais aborder ce dossier.**

Or, dans l'Accord de coalition fédérale du 31 janvier dernier, nous lisons notamment ceci :

« Nous renforçons la future gestion de crise en tenant compte des dispositions et des principes inclus dans le projet de loi sur les plans d'urgence et la gestion de crise initié au cours de la législature précédente.

Nous reconnaissons l'importance du Centre national de crise (CNC). Avec ses partenaires, le CNC travaillera dans les années à renforcer la résilience de la Belgique, en tenant compte des risques spécifiques.

*Il s'agit en premier lieu de sensibiliser la société à ces risques et de contribuer au **développement d'une culture du risque.***

*Mais il s'agit **aussi d'attirer l'attention de tous les acteurs concernés pour qu'ils prennent les mesures nécessaires afin d'accroître la résilience** et ainsi avoir un impact sur la probabilité d'occurrence de ces risques ou sur l'impact attendu de ces risques.*

*Enfin, comme le risque zéro n'existe pas, le CNC continuera à investir pour préparer le pays à la gestion d'une urgence nationale. **Les ressources nécessaires seront mobilisées à cette fin** ».*

Notre association demande donc à rencontrer au plus vite le nouveau Ministre de l'Intérieur pour qu'il prenne pleinement conscience des besoins du terrain et des missions et charges qui pèsent sur les épaules des villes, communes, zones de police et zones de secours, non seulement dans cette compétence de gestion de crise, mais plus généralement dans leurs **contraintes et enjeux quotidiens en matière de sécurité au sens large : police, incendie, aide médicale urgente, etc.**

Nous souhaitons en particulier débattre avec le Ministre de la répartition et de l'activation des « ressources nécessaires » évoqué pour la gestion de crise dans l'Accord fédéral précité, mais également, et surtout, des annonces faites dans ce même document, en faveur d'un **refinancement des zones de police**, et d'un **rééquilibrage « 50/50 » du financement des zones de secours.**

En effet, dans les projets de texte légaux préparés sous l'ancien gouvernement :

- une première lecture globale à ce stade laisse apparaître plusieurs dispositions **problématiques**, relative tant aux coordinateurs PLANU local (CPU), qu'aux responsabilités des bourgmestres ou au silence sur le rôle de certains acteurs importants, tel que l'Armée, l'encadrement des volontaires et citoyens, ou l'apport des directeurs généraux des communes dans le dispositif (cfr partie 4) ;

- les rôles et responsabilités de chaque acteur y sont détaillés, de nouvelles fonctions apparaissent (multiplication des coordinateurs locaux), et les procédures sont précisées voire renforcées, ce qui implique **davantage de travail, donc de personnel** local nécessaire pour l'accomplir. Qui plus est, on ne peut sous-estimer l'importance de la **formation** des coordinateurs et de la professionnalisation de la fonction, qui doit être envisagée comme une fonction à part entière spécifique et pointue ;
- une possibilité générale est laissée par les textes en projet de mutualiser les différents coordinateurs locaux, à un niveau supérieur (de la zone de police, de la zone de secours, voire de la province, etc.), mais cette faculté n'est pas une recette miracle : la mutualisation, si elle permet de limiter les surcoûts financiers liés à la disposition de ressources spécialisées, peut également poser difficulté si elle s'opère entre communes proches, soumises à des risques concomitants, mobilisant le coordinateur mutualisé sur plusieurs communes en même temps en cas de survenance, tels que les risques d'inondation. Au niveau **provincial** en particulier, une bonne coordination est essentielle, avec le besoin de doublons, d'une part en **personnel** (pour chaque coordinateur, y compris pour mettre les procédures en route, dans les premières dizaines de minutes avant que le coordinateur en charge arrive sur place, le facteur temps étant essentiel dans le cas de crises d'ampleur catastrophique) et d'autre part pour la **documentation** (plans d'urgence, procédures, etc.), qui doit demeurer disponible en plusieurs exemplaires en plusieurs endroits (format électronique et exemplaires papier, pour pallier tout risque de perte en raison de coupures d'énergie, de réseau, d'incendies ou d'inondations de locaux) ;
- en outre, il est impératif de disposer de connexions au **réseau de communications** ASTRID (ou tout autre réseau efficient, 5G ou autre) afin de pallier les coupures et saturations des réseaux de communication commerciaux en cas de catastrophe ;
- en renforçant et clarifiant ainsi les missions des responsables locaux, ces derniers risquent de voir leur responsabilité plus facilement et systématiquement mise en cause par les victimes après chaque situation de crise, si le Fédéral n'accompagne pas ces nouvelles dispositions légales d'une **aide financière et/ou matérielle suffisante qui permettrait aux communes de les mettre en œuvre.**

Nous attendons de l'autorité fédérale, dans ce dossier comme dans les autres qui la concernent et impactent les autorités communales et zonales, qu'elle leur **donne enfin les moyens suffisants** pour gérer non seulement les crises, mais également et surtout **la sécurité locale, en général** : financement pour moitié des zones de police et des zones de secours, absence de ponction structurelle dans leurs ressources en personnel, soutien en cybersécurité, appui de l'armée dans les dispositifs PLANU, etc.

I. RAPPEL DU CONTEXTE

La législation sur la gestion de crise et la planification d'urgence (PLANU, en abrégé) trouve son fondement dans des législations multiples, principalement l'ancienne loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, aujourd'hui remplacée par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, notamment ses articles 8 et 9.

Cette législation ne constitue, à ce jour, que l'accroche légale minimale, permettant la prise d'une réglementation articulée autour de trois niveaux de compétence en la matière : le niveau fédéral (le ministre de l'Intérieur), le niveau provincial (les gouverneurs) et le niveau communal (les bourgmestres).

La réglementation se divise en deux types d'arrêtés royaux : ceux relatifs au niveau fédéral, et ceux relatifs au niveau provincial et communal.

Ainsi, la PLANU au niveau provincial et communal a d'abord été réglementée par un arrêté royal « relatif aux plans d'urgence et d'intervention » du 16 février 2006.

Par la suite, la législation sur la réforme incendie (zones de secours) été adoptée (2007), mais n'est véritablement entrée en vigueur qu'en 2015 (installation des zones de secours), et à la même époque, des attentats et autres crises sont survenus. Il en a résulté des réflexions en profondeur sur une adaptation de la réglementation. Ces réflexions ont mené à un nouvel arrêté royal du 22 mai 2019 « relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial ».

2019 a précisément coïncidé avec les prémices de la pandémie de Covid 19, suivie de peu par les inondations meurtrières de 2021 en Wallonie. **Entre 2021 et 2023**, plusieurs initiatives, commission d'enquête (du Parlement wallon sur les inondations de 2021) et groupes de réflexion (Livre blanc de la Commission fédérale d'experts en gestion de crise, dite commission « Schmitz ») ont conduit à **de nouvelles recommandations** afin d'améliorer la réponse d'urgence des autorités, en prévision des crises et catastrophes futures.

En Wallonie par exemple, les recommandations de la commission d'enquête du Parlement wallon ont mené à l'adoption d'un décret-cadre du 13 juillet 2023 « relatif à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne », alors même que la Région n'a pas de compétence directe en matière de PLANU. Mais la nécessité de coordonner au maximum tous les moyens publics en cas de crise a largement justifié l'adoption de cette législation, qui se veut un soutien aux acteurs légaux de la PLANU.

Il restait aux autorités fédérales à tirer les conséquences des multiples recommandations précitées.

Dès l'été de l'année **2022**, notre association a eu vent d'une initiative lancée par le Centre de crise national (NCCN), d'interroger et de réunir des représentants des acteurs de la PLANU autour de « tables de dialogue », pour recueillir leur expérience et leur proposition de modification du système actuel.

Les demandes de l'UVCW de participer à ces travaux ont été d'emblée refusées.

Cette situation a duré jusqu'au printemps 2024, où le projet de loi en question a été présenté et **approuvé en première lecture en Conseil des Ministres**, et soumis à la section législation du Conseil d'Etat, juste avant le début de la période d'affaires courantes du gouvernement « Vivaldi », cela **sans aucune concertation** avec les Unions des Villes et Communes.

Le Parlement fédéral a toutefois été dissout en mai 2024, avant d'avoir pu examiner ce projet de loi.

Au début du mois d'octobre 2024, l'Association des villes et communes flamandes (VVSG) a elle aussi écrit à la ministre Verlinden, en exprimant son inquiétude quant au manque de concertation avec les Unions des Villes et Communes au sujet de ces projets de textes.

Ce n'est qu'en novembre 2024 que le Cabinet nous a communiqué les projets de texte en question.

Néanmoins, l'avis de nos associations a donc été sollicité à cette occasion.

C'est l'objet du présent document.

Pour le préparer, le service d'études s'est adjoint les services de praticiens du terrain, au sein de notre groupe de travail PLANU, lors d'une réunion tenue en janvier 2025.

II. RAPPEL DE NOS REVENDICATIONS EN MATIÈRE DE PLANU, APRÈS LES INONDATIONS DE 2021

Dans notre Mémoire fédéral 2024, notre association exprime les revendications suivantes :

A. Nous demandons que les autorités, chacune en fonction de ses compétences, lancent au plus vite un plan d'exécution et un planning de mise en œuvre desdites recommandations, en vue d'une réforme efficace de la gestion de crise et de la planification d'urgence avant la fin de la prochaine législature.

B. Nos priorités pour un niveau local efficace dans ce domaine vont au développement de la culture du risque, à la formation des décideurs locaux, à des ressources humaines et matérielles suffisantes, à la mise en place d'une réelle structure communale de crise, au développement des processus de communication et d'alerte, mais aussi à la collaboration avec les autorités supérieures, etc.

C. Du côté de l'Armée, il est ressorti de nos contacts avec le Ministre de la Défense que les projets initiés dans le cadre du plan STAR vont permettre, à l'horizon 2030, d'améliorer grandement la mission d' « aide à la Nation » :

- développement de la « capacité duale » de l'Armée (d'une part, une meilleure capacité de déploiement dans le cadre de conflits hors de notre sol, mais aussi le renforcement de l'aide aux autorités de services publics d'urgence et de maintien de l'ordre du pays. Cette dualité d'objectifs sera en partie fondée sur les mêmes moyens matériels et en personnel, créant ainsi une synergie profonde) ;
- création d'une « Compagnie de protection territoriale », composée à terme de 140/150 militaires, en permanence prêts à intervenir en cas de crise sur notre sol et déployables dans les 4 heures ;
- réalisation d'un « catalogue » général des moyens en matériel disponibles au sein de la Défense, pour aider en cas de crise dans le pays ;
- ou encore une nouvelle « composante cyber » qui doit voir le jour. À une époque où les conflits deviennent de plus en plus sophistiqués, la problématique de la « guerre hybride » doit ainsi mieux être prise en compte, et cette protection de l'Armée pourra évidemment aussi bénéficier aux infrastructures informatiques de nos institutions, à tous niveaux (communes, zones de police et de secours, intercommunales, provinces, etc.).

D. Il importe de garder ces objectifs parmi les premières priorités en matière de PLANU et de sécurité au sens large, sous la législature qui s'annonce.

E. De manière spécifique, une concertation doit être mise en place avec les communes, au niveau de la politique énergétique et singulièrement dans le cadre des délestages automatiques et planifiés, lesquels doivent prendre en considération les infrastructures critiques au niveau local.

III. RÉFLEXIONS ET POSITIONS DE L'UVCW QUANT AUX TEXTES EN PROJET

A. INTRODUCTION : RÔLE DE L'UVCW (ET DE REZONWAL) DANS LE PAYSAGE DE LA PLANU

En tant que représentant de l'ensemble des 261 villes et communes wallonnes, de leurs 14 zones de secours (Rezonwal) et leurs 71 zones de police, nous considérons que nos organisations ont un rôle important à jouer dans le paysage de la planification d'urgence, en particulier dans la représentation des intérêts des autorités locales. Nous voyons de la valeur dans notre position de partage de connaissances, de constructeur de réseaux et de partenaire de communication, en particulier dans des questions plus larges telles que la diffusion d'informations uniformes pendant une pandémie.

Nous sommes en contact avec les autorités locales, les commandants de zone, les chefs de corps de police locale et les coordinateurs des plans d'urgence (CPU) dans toute la Wallonie. Il s'agit d'une occasion unique de renforcer l'efficacité et l'uniformité de la planification d'urgence et de réaliser des gains significatifs par rapport à la méthode de travail actuelle.

B. CONCERNANT LA FONCTION DE COORDINATEUR PLANU

1. Implication dans la situation locale

L'idée que le coordinateur de plan d'urgence (ci-après CPU) ne serait qu'une simple fonction de gestion ne correspond pas à l'expérience pratique des CPU et des différentes disciplines avec lesquelles ils travaillent.

Dans les projets de textes, on voit que les références au rôle du CPU pendant la phase opérationnelle d'une crise ont été supprimées. Seul le passage relatif au Dir-PC-OPS, auquel le CPU peut avoir accès grâce à sa carte d'identité, a été conservé.

C'est précisément la force du CPU, en tant que liaison entre le bourgmestre, les disciplines et les niveaux supralocaux, de prévoir une information précoce pendant ou même avant la phase opérationnelle et d'être alors en mesure de **faciliter la situation et de décharger le PC-OPS et le Dir-PC-OPS** dans le domaine de la logistique, de la gestion de l'information et de la prise en charge des populations.

La représentation et l'implication sur le terrain du CPU sont essentielles, en particulier dans les grandes zones de police et de secours, ainsi qu'auprès des D2 (AMU) et D4 (Logistique) qui sont organisés au niveau provincial ou fédéral.

La participation du CPU aux PC-OPS et la concertation constitue donc une mission du CPU afin qu'il puisse assumer des tâches en tant que **point de contact pour l'autorité communale**, en ce qui concerne la prise en charge de la population, et le suivi et rétablissement de la situation.

Par ailleurs, **l'implication du directeur général**, en tant que chef de l'administration et du personnel communal, envers le Comité de coordination communal (CC-COM) est également une recommandation du Livre blanc qui peut accroître l'implication du niveau local lors de la crise, notamment pour la réquisition de personnel. Cette recommandation rejoint celle des experts de terrain auprès de notre GT PLANU.

Les bonnes pratiques déjà constatées au niveau des communes dans ce domaine doivent être intégrées dans la future législation en tant que **faculté, à l'appréciation et à la discrétion du bourgmestre**, dans le cadre de l'autonomie communale.

2. Professionnalisation

Les textes en projet ont pour objectif de professionnaliser la fonction PLANU des autorités locales, mais, outre la nécessaire soutien financier que cela implique de la part du Fédéral, cela ne peut être atteint que si le CPU est mis en capacité de devenir un **véritable professionnel de la gestion de crise**, notamment grâce à des formations ciblées et des exercices pratiques.

La coopération du CPU avec les autres disciplines apparaît comme une valeur ajoutée évidente et est désormais souvent structurellement ancrée dans les opérations quotidiennes entre les zones de secours, les zones de police et les autorités locales.

En plus de l'expérience pratique, cette fonction exige au moins les connaissances de base et la formation nécessaires pour l'exercer avec une compétence professionnelle suffisante. Il existe aujourd'hui différents prestataires et initiatives de formation, auxquels les autorités locales peuvent faire appel en fonction de leur temps et de leur budget, mais cela requiert **du temps de travail et de l'argent**, et les communes wallonnes manquent cruellement des deux.

Le simple fait de nommer un agent en tant que CPU est évidemment insuffisant pour lui permettre de fonctionner efficacement.

Or, les textes en projet ont, de plus, l'intention de créer de toutes pièces de nouvelles fonctions communales, aux côtés du CPU :

- le coordinateur psychosocial,
- le coordinateur de l'information,
- et même un coordinateur du rétablissement.

Cette multiplication de ces fonctions (même si les textes en projet prévoient qu'elles peuvent être mutualisées entre communes), rend bien évidemment incontournable un **soutien financier et matériel** suffisant de la part des autorités fédérales, **à défaut de quoi ces fonctions seront que cosmétiques**, et juste dessinées à reporter du Fédéral vers les communes la responsabilité des conséquences d'une crise !

3. Coopération intercommunale

Tout comme les ressources supplémentaires et les dotations fédérales indispensables pour la fonction PLANU des autorités locales, **la coopération offre d'importantes possibilités de professionnalisation**. Cependant, il est essentiel que la qualité et la couverture dans la zone de travail soient garanties par le CPU.

Pour y parvenir, il est crucial que des critères concrets et clairs soient utilisés dans les textes : nombre d'équivalents temps plein par commune, les connaissances de base requises, les exigences de formation continue, la participation à des exercices de crise, et bien sûr le mode de calcul des aides financières fédérales permettant la mise en œuvre ce qui précède.

L'UVCW est tout à fait prête, moyennant financement adapté, à endosser un rôle moteur dans ces formations à destination de tous ses membres, communes, zones de police et zones de secours notamment.

En Wallonie, l'évolution entamée et attendue du rôle des **provinces** vers la supracommunalité, spécialement dans le domaine de la sécurité civile, pourrait, à terme, faire de ce niveau politique, réinvesti par des représentants communaux (bourgmestres) le lieu de prédilection de la **coordination des missions de PLANU**.

4. Le CPU, fonction de responsabilité

Des expériences du passé ont fait apparaître qu'un CPU, même s'il se limite exclusivement à la prévention, la rédaction du Plan général d'urgence et d'intervention (PGUI) communal et d'autres plans éventuels, ainsi que l'analyse des risques, sans présence opérationnelle en cas de crise, peut néanmoins être tenu pénalement responsable en cas de dommages.

Ce risque devient encore plus évident dans l'organisation de la sécurité des événements, où le CPU a une responsabilité importante, par exemple dans l'évaluation des risques dans des conditions météorologiques changeantes, ce qui nécessite souvent beaucoup de temps et d'attention.

Il est donc de plus en plus nécessaire de clarifier les missions, les responsabilités et leur couverture juridique. Il est très important que ces éléments soient inclus dans la législation à venir.

Les agents concernés doivent pouvoir connaître clairement les exigences de leur fonction, sans devoir craindre d'endosser potentiellement toute responsabilité, si les missions de chaque intervenant de la PLANU n'apparaissent pas clairement dans la loi.

Et si leurs missions et responsabilités sont clairement précisées, il est **nécessaire que les CPU aient autorité sur les services qu'ils coordonnent**, pendant la durée de la crise à gérer. Ce qui est impossible actuellement dans certaines plus petites communes où, par manque de moyens dans le budget communal, la fonction est attribuée, souvent à temps partiel, à un agent subalterne, chargé par ailleurs de missions de pure exécution en police administrative « quotidienne ».

Il nous paraît le plus adapté de faire dépendre directement le CPU du DG communal.

5. Système de garde mentionné dans la circulaire PLANU de 2024

La circulaire fédérale du 14 mai 2024, remplaçant notamment les anciennes circulaires NPU prises sous l'empire de l'ancienne réglementation PLANU locale de 2006, évoque librement un « *système de garde ou de remplacement notamment en cas d'indisponibilité ou d'absence* » du CPU.

Cette interprétation ministérielle dans la loi actuelle ne trouve aucun écho dans les projets dont question ici. La simple mise en place d'un système de garde, axé sur les missions de gestion des CPU, ne rend pas suffisamment justice à leurs vastes responsabilités.

Si le Fédéral entend réellement professionnaliser les missions communales de PLANU et de gestion de crise, il devrait également prévoir - et financer – ce mécanisme de garde dans les textes en projet.

En effet, le CPU est légalement tenu de faire partie du comité de coordination communal (CC-COM) lorsque la phase communale a été déclenchée. Son rôle est donc également opérationnel, ce qui implique d'organiser dans la loi, en la finançant, une telle présence continue.

L'approche la plus logique semble être d'organiser ce **système de garde à un niveau supralocal**, à choisir entre communes (niveau de la zone de police, ou de la zone de secours, par ex.). Un tel système offrirait une solution durable et efficace pour assurer la disponibilité et la coordination en cas d'urgence.

On notera évidemment que si la volonté du Fédéral est d'introduire également un système de garde pour les nouvelles fonctions envisagées (coordinateur psychosocial, coordinateur de l'information, voire coordinateur du rétablissement), les **coûts supplémentaires importants** et la charge organisationnelle et administrative que cela impliquera devront être pris en charge par l'autorité fédérale, comme pour les gardes du CPU.

L'alternative est de renoncer à instaurer ces fonctions supplémentaires, et en tout cas leurs gardes, et d'adopter une approche plus réfléchie et plus efficace qui réponde aux besoins réels des autorités locale.

6. Autonomie et uniformité des autorités locales

Les villes et communes attendent de la réglementation qu'elle leur permette d'utiliser une méthode de travail **plus uniforme, sans perdre leur autonomie sur leur politique locale**. C'est le cas, par exemple, de la possibilité, si on le souhaite, d'apporter son soutien au PC-OPS.

Une telle approche peut renforcer l'implication entre la zone de secours et la planification d'urgence locale, en particulier dans les endroits où cette coopération est actuellement limitée. De plus, il offre la possibilité d'uniformiser l'échange d'informations, car il est aujourd'hui fortement dépendant de la zone spécifique.

Si chaque collectivité locale organisait ces tâches de manière indépendante, sans recourir fréquemment à ces structures, cela entraînerait une perte considérable de temps et de ressources.

De plus, il est essentiel de **maintenir l'implication des volontaires**, ce qui nécessite une approche coordonnée et efficace au niveau supralocal.

7. Autres tâches souvent attribuées aux CPU

Par sa fonction de sécurité, le CPU est souvent sollicité pour gérer ou encadrer les divers phénomènes et défis de sécurité publique auxquels les autorités locales sont confrontées.

Quelques exemples :

- Sécurité des événements : En pratique, le CPU consacre actuellement beaucoup de temps à la sécurité des événements, alors que la législation ne l'encadre pas suffisamment et ne prévoit qu'un rôle préventif, par le processus d'analyse des risques.
- Conditions météorologiques changeantes : un avis CPU est parfois demandé par les autorités communales ;
- Cybersécurité : les autorités locales doivent faire face à d'éventuelles cyberattaques. L'organisation d'un exercice de crise peut apporter une contribution précieuse à la préparation de l'autorité locale à de telles cybermenaces. Le CPU est susceptible de coordonner les actions dans ce cadre. Or, la réglementation PLANU actuelle ne fait pas explicitement référence à cette responsabilité, alors que les cybermenaces constituent un défi de plus en plus d'actualité et d'actualité.
- Participation des volontaires : les crises récentes nous ont appris que l'aide citoyenne surgit spontanément et doit être gérée, d'une manière ou d'une autre, par les autorités. Depuis les dernières crises, l'idée de la création d'un corps de volontaires a été avancée à de nombreuses reprises. Or, si les textes en projet envisagent de nouvelles fonctions telles que le coordinateur psychosocial, le coordinateur du rétablissement et le coordinateur de l'information, il n'est fait mention d'aucun coordinateur des volontaires, alors même que cette fonction serait à notre sens plus directement utile au bon encadrement des crises au niveau local.

Si le législateur entend réellement professionnaliser la fonction, il doit veiller à ce que l'implication du CPU **reste axée sur la PLANU, et qu'il soit assisté par des experts sur le terrain**, financé par le niveau fédéral, pour tout ce qui ressortit à l'ordre public en général.

C. RESPONSABILITÉ DES BOURGMESTRES

En étendant et en clarifiant les tâches à accomplir avant, pendant et après une crise, les textes en projet sont susceptibles de transférer sur la tête du bourgmestre la responsabilité non seulement du déclenchement de phase communale et de la coordination stratégique qui s'ensuit, mais également des divers acteurs et procédures nouvelles ou renforcées par ces textes en projet.

Les autorités communales exigent de disposer des moyens fédéraux nécessaires pour mettre en œuvre correctement ces obligations projetées.

D. CRAINTE DE LOURDEUR POUR LES DISCIPLINES D1 À D4 (POMPIERS, AMU, POLICE)

Par ailleurs, en multipliant les fonctions de coordinateurs et responsables dans les textes, le danger qu'aperçoivent certains commandants de zones de secours notamment est que les prises de décision et l'action des services d'urgence (pompiers, ambulanciers, police) soient entravées par des lourdeurs procédurales et des difficultés de communication.

En revanche, le rôle central joué par le CPU justifie sa place au sein du PC-OPS, mais essentiellement dans une optique de concertation optimale avec les disciplines, spécialement au début de la mise en place du dispositif de crise (échange de toutes les informations pertinentes sur les moyens disponibles, en vue d'une coordination la plus pertinente possible de la part du CPU).

E. QUASI-ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DU RÔLE DE L'ARMÉE

Alors que les inondations de 2021 (et avant cela, la surveillance militaire des sites critiques après les attentats islamistes de 2016, et en 2020 la crise des masques buccaux lors de la pandémie de Covid-19) ont mis en lumière le rôle crucial – bien que perfectible – que l'Armée était appelée à jouer dans l'« aide à la Nation », on doit constater que les textes en projet sont quasiment muets sur l'évolution souhaitable du soutien de l'Armée en cas de crise.

Seule une référence ponctuelle est faite au « Ministère de la Défense » dans la description d'une des disciplines de la PLANU (la D4, appui logistique), et encore, elle est noyée dans les références aux autres services d'urgence, que sont la Protection civile et les zones de secours, et « *tout autre service public ou privé spécialisé auquel l'autorité compétente fait appel* ».

Nous comprenons évidemment que le NCCN, en rédigeant ces projets, ne devait pas travailler en concertation étroite avec le SPF Défense (ou le SPF Santé publique), mais il n'en reste pas moins que l'adoption d'une nouvelle législation « autonome » sur la PLANU nécessite selon nous d'aborder plus clairement les compétences des autres départements fédéraux.

L'Accord de gouvernement « Arizona » du 31 janvier dernier évoque toutefois une meilleure implication de l'Armée dans l'aide à la Nation, et nous espérons que ces bonnes intentions se traduiront par la mise en place de procédures efficaces au niveau (supra-)local de la PLANU.

F. NÉCESSITÉ DE CONCERTATIONS APPROFONDIES AVANT L'ADOPTION FINALE DES PROJETS

En conclusion de cette partie relative aux réactions de fond sur les projets, nous tenons à souligner encore l'ampleur des structures, acteurs et procédures mis en place ou renforcés par ces textes.

Il est vrai que le NCCN a disposé de trois années pour les préparer, en concertation avec certains experts et spécialistes de terrain.

Par conséquent, ces longs textes ne nous étant connus que depuis trois mois, la présente analyse et réaction n'a pu se baser que sur un premier round de concertation interne encore limité (notre GT PLANU, réuni en janvier dernier).

Nous entendons donc pouvoir **entamer des échanges plus approfondis avec le nouveau Ministre de l'Intérieur**, et cela tant sur les projets de texte examinés ici, que sur l'évolution et le refinancement longtemps attendu du soutien fédéral aux structures locales de sécurité (zones de police, zones de secours, etc.), comme l'accord « Arizona » vient d'en émettre l'intention.

IV. CONCLUSION – AVIS DE L'UVCW SUR LES PROJETS EN L'ÉTAT

Si les projets de textes qui nous ont été soumis ont été rédigés sous la précédente législature, aujourd'hui le gouvernement « Arizona » a finalement été installé, et **c'est au regard des décisions de la nouvelle équipe fédérale qu'il faut désormais aborder ce dossier.**

Or, dans l'Accord de coalition fédérale du 31 janvier dernier, nous lisons notamment ceci :

« Nous renforçons la future gestion de crise en tenant compte des dispositions et des principes inclus dans le projet de loi sur les plans d'urgence et la gestion de crise initié au cours de la législature précédente.

Nous reconnaissons l'importance du Centre national de crise (CNC). Avec ses partenaires, le CNC travaillera dans les années à renforcer la résilience de la Belgique, en tenant compte des risques spécifiques.

*Il s'agit en premier lieu de sensibiliser la société à ces risques et de contribuer au **développement d'une culture du risque.***

*Mais il s'agit aussi d'**attirer l'attention de tous les acteurs concernés pour qu'ils prennent les mesures nécessaires afin d'accroître la résilience** et ainsi avoir un impact sur la probabilité d'occurrence de ces risques ou sur l'impact attendu de ces risques.*

*Enfin, comme le risque zéro n'existe pas, le CNC continuera à investir pour préparer le pays à la gestion d'une urgence nationale. **Les ressources nécessaires seront mobilisées à cette fin** ».*

Notre association demande donc à rencontrer au plus vite le nouveau Ministre de l'Intérieur pour qu'il prenne pleinement conscience des besoins du terrain et des missions et charges qui pèsent sur les épaules des villes, communes, zones de police et zones de secours, non seulement dans cette compétence de gestion de crise, mais plus généralement dans leurs **contraintes et enjeux quotidiens en matière de sécurité au sens large : police, incendie, aide médicale urgente, etc.**

Nous souhaitons en particulier débattre avec le Ministre de la répartition et de l'activation des « ressources nécessaires » évoquées pour la gestion de crise dans l'Accord fédéral précité, mais également, et surtout, des annonces faites dans ce même Accord, en faveur d'un **refinancement des zones de police, et d'un rééquilibrage « 50/50 » du financement des zones de secours.**

En effet, dans les projets de texte légaux préparés sous l'ancien gouvernement :

- une première lecture globale à ce stade laisse apparaître plusieurs dispositions **problématiques**, relatives tant aux coordinateurs PLANU locaux (CPU), qu'aux responsabilités des bourgmestres ou au silence sur le rôle de certains acteurs importants, tel que l'Armée, l'encadrement des volontaires et citoyens, ou l'apport des directeurs généraux des communes dans le dispositif (cfr partie 4) ;
- les rôles et responsabilités de chaque acteur y sont détaillés, de nouvelles fonctions apparaissent (multiplication des coordinateurs locaux), et les procédures sont précisées voire renforcées, ce qui implique **davantage de travail, donc de personnel** local nécessaire pour l'accomplir. Qui plus est, on ne peut sous-estimer l'importance de la **formation** des coordinateurs et de la professionnalisation de la fonction, qui doit être envisagée comme une fonction à part entière spécifique et pointue ;
- une possibilité générale est laissée par les textes en projet de mutualiser les différents coordinateurs locaux, à un niveau supérieur (de la zone de police, de la zone de secours, voire de la province, etc.), mais cette faculté n'est pas une recette miracle : la mutualisation, si elle permet de limiter les surcoûts financiers liés à la disposition de ressources

spécialisées, peut également poser difficulté si elle s'opère entre communes proches, soumises à des risques concomitants, mobilisant le coordinateur mutualisé sur plusieurs communes en même temps en cas de survenance, tels que les risques d'inondation.

Au niveau **provincial** en particulier, une bonne coordination est essentielle, avec le besoin de doublons, d'une part en **personnel** (pour chaque coordinateur, y compris pour mettre les procédures en route, dans les premières dizaines de minutes avant que le coordinateur en charge arrive sur place, le facteur temps étant essentiel dans le cas de crises d'ampleur catastrophique) et d'autre part pour la **documentation** (plans d'urgence, procédures, etc.), qui doit demeurer disponible en plusieurs exemplaires en plusieurs endroits (format électronique et exemplaires papier, pour pallier tout risque de perte en raison de coupures d'énergie, de réseau, d'incendies ou d'inondations de locaux) ;

- en outre, il est impératif de disposer de connexions au **réseau de communications ASTRID** (ou tout autre réseau efficient, 5G ou autre) afin de pallier les coupures et saturations des réseaux de communication commerciaux en cas de catastrophe ;
- en renforçant et clarifiant ainsi les missions des responsables locaux, ces derniers risquent de voir leur responsabilité plus facilement et systématiquement mise en cause par les victimes après chaque situation de crise, si le Fédéral n'accompagne pas ces nouvelles dispositions légales d'une **aide financière et/ou matérielle suffisante qui permettrait aux communes de les mettre en œuvre.**

Nous attendons de l'autorité fédérale, dans ce dossier comme dans les autres qui la concernent et impactent les autorités communales et zonales, qu'elle leur **donne enfin les moyens suffisants** pour gérer non seulement les crises, mais également et surtout **la sécurité locale, en général** : financement pour moitié des zones de police et des zones de secours, absence de ponction structurelle dans leurs ressources en personnel, soutien en cybersécurité, appui de l'armée dans les dispositifs PLANU, etc.

John Robert/13.2.2025