

## Organisation de la gestion de crise et la planification d'urgence en Région wallonne<sup>1</sup> 20210924 – Aline THIRY – Uliege – SPIRAL

La planification d'urgence s'est fortement développée ces dernières années en Belgique, d'une part, sous la pression européenne<sup>2</sup> et, d'autre part, consécutivement aux crises que le pays a traversées. L'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention<sup>3</sup> a doté la Belgique d'une véritable infrastructure de crise. Il a harmonisé la terminologie et le contenu des plans d'urgence, et a intégré l'approche multidisciplinaire et l'analyse des risques dans le processus de planification. Cet arrêté royal a été actualisé il y a peu<sup>4</sup>, par l'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 et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national »<sup>5</sup>. Ce dispositif met en place une structure de communication et de coordination entre les services d'intervention et les autorités sur l'ensemble du territoire.

Dans un premier temps, la planification d'urgence consiste à identifier les risques présents sur le territoire et à constituer ainsi un inventaire. Dans un deuxième temps, prend place l'élaboration de scénarios d'accidents propres à provoquer des situations d'urgence. Il s'agit alors parfois de penser l'impensable, un scénario catastrophe, pour imaginer une situation d'urgence et réfléchir aux possibilités de coordination et de mise en œuvre des moyens efficaces pour cadrer la situation, gérer la crise éventuelle et réduire le temps de l'urgence collective. Enfin, dans un troisième et dernier temps, ce sont les mises en situation et exercices qui ponctuent le processus de planification d'urgence, permettant ainsi, quand les moyens nécessaires y sont consacrés, de produire une véritable culture de la gestion de crise.

Les plans d'urgence précisent la répartition des tâches à accomplir par les différents services intervenants, qui sont regroupés en cinq disciplines fonctionnelles pour assurer un ensemble de missions :

- discipline 1 (D1) : les opérations de secours ;
- discipline 2 (D2) : les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux ;

---

<sup>1</sup> Adapté de Fallon, C., Thiry, A., Brunet, S., « Planification d'urgence et gestion de crise sanitaire, la Belgique face à la pandémie de Covid-19 », *Courrier hebdomadaire du Crisp* n°2453-2454, 2020.

<sup>2</sup> Les instances européennes ont renforcé les directives en matière de planification pour les accidents industriels (dites directives Seveso) : Directive 2003/105/CE du Parlement européen du Conseil du 16 décembre 2003 modifiant la directive 96/82/CE du Conseil [du 9 décembre 1996], concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 345, 31 décembre 2003 (dite directive Seveso II) ; Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil [du 9 décembre 1996], *Journal officiel de l'Union européenne*, L 197, 24 juillet 2012 (dite directive Seveso III).

<sup>3</sup> *Moniteur belge*, 15 mars 2006.

<sup>4</sup> Les modifications apportées visent à clarifier certains aspects et, surtout, à harmoniser, moderniser et fluidifier la mise en œuvre de ces grands principes par les acteurs de terrain. Il est par ailleurs tenu compte des recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les attentats du 22 mars (Cf. Chambre des représentants, Commission d'enquête parlementaire, *Enquête parlementaire chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste. Rapport intermédiaire et provisoire sur le volet "assistance et secours"*, n° 1752/6, 3 août 2016).

<sup>5</sup> *Moniteur belge*, 27 juin 2019. Pour sa part, l'arrêté royal du 31 janvier 2003 précité fixe les modalités d'organisation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

- discipline 3 (D3) : la police (y compris l'intervention des services d'enquête) ;
- discipline 4 (D4) : l'appui logistique ;
- discipline 5 (D5) : la communication.

Les disciplines recouvrent bien des missions et non des services. Cela n'empêche toutefois pas certains intervenants d'être très spécialisés : les pompiers assurent généralement la D1, tandis que les zones de polices locales et la police fédérale sont les acteurs clés de la D3. Les missions de la D4 sont exercées principalement par les unités opérationnelles de la protection civile, les zones de secours, ainsi que par tout autre service public ou privé spécialisé auquel l'autorité compétente fait appel (comme, par exemple, une entreprise privée disposant d'engins de chantier).

En ce qui concerne la Protection Civile, une importante réforme des unités opérationnelles de la protection civile a été menée en 2014. Le fonctionnement opérationnel de la Protection Civile 2.0 en tant que service d'intervention spécialisé de deuxième ligne est explicité à l'article 2 du rapport au Roi de l'Arrêté royal du 20 septembre 2017 modifiant l'Arrêté royal du 10 juin 2014 déterminant les tâches de sécurité civile exécutées par les zones de secours et les unités opérationnelles de la Protection civile<sup>6</sup>.

Plusieurs types de plans d'urgence et d'intervention (PUI) sont prévus par l'arrêté royal du 22 mai 2019 : les plans généraux d'urgence et d'intervention (PGUI), qui définissent les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion des situations d'urgence, et les plans particuliers d'urgence et d'intervention (PPUI), qui complètent les PGUI par des dispositions additionnelles spécifiques à des risques particuliers tels qu'identifiés dans la phase d'identification des risques<sup>7</sup>. Le développement de ces plans relève de la responsabilité des autorités administratives : il faut distinguer le plan général d'urgence et d'intervention des autorités locales (au niveau communal, sous la responsabilité du bourgmestre, ou au niveau provincial, sous l'autorité du gouverneur<sup>8</sup>) et le plan d'urgence national (qui a pour objectif d'organiser une structure de réponse aux événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national).

Il existe également des plans monodisciplinaires d'intervention, qui règlent les modalités pratiques d'intervention d'un service pour assurer son intervention dans le cadre d'un PPUI en

---

<sup>6</sup>[https://www.securitecivile.be/sites/default/files/explorer/annexes\\_News/2017-09-20ar\\_modification\\_missions\\_mb.pdf](https://www.securitecivile.be/sites/default/files/explorer/annexes_News/2017-09-20ar_modification_missions_mb.pdf)

<sup>7</sup> Ces risques peuvent être très diversifiés, en fonction de l'inventaire des risques réalisé : ils vont du risque Seveso à la présence d'un cours d'eau, en passant par la présence d'une école ou d'une maison de repos ou maison de repos et de soin sur le territoire.

<sup>8</sup> Relativement à la Région bruxelloise – dont le territoire est extraprovincialisé –, l'arrêté royal du 22 mai 2019 précité précise bien que le groupe des gouverneurs comprend les gouverneurs de province et « l'autorité de l'agglomération bruxelloise compétente en vertu de l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises » (article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, b). En Région bruxelloise, il s'agit donc d'un « haut fonctionnaire régional » de niveau A5 : il est chargé de missions de sécurité civile et de l'élaboration de plans relatifs aux situations d'urgence (conformément à l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2019 modifiant l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015 attribuant des missions à un haut fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). Il est intégré au sein de l'organisme d'intérêt public (OIP) Bruxelles - Prévention & Sécurité, créé par une ordonnance bruxelloise du 28 mai 2015 et centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région bruxelloise.

situation d'urgence.

Enfin, des plans internes d'urgence (au niveau d'un site) doivent être également rédigés par les responsables du site pour établir les mesures matérielles et organisationnelles nécessaires afin de permettre au personnel de gérer une situation d'urgence et rendre possible l'intervention des autorités et services extérieurs<sup>9</sup>. Les entreprises (et les collectivités comme les maisons de repos et les maisons de repos et de soin, les prisons, les écoles, etc.) doivent donc développer des plans internes d'urgence particuliers.

**En ce qui concerne les barrages :** les services administratifs en charge des barrages ont rédigé des plans internes d'urgence (à la demande du CRC-W et en concertation avec le Comité belge des barrages) sur base de l'arrêté royal de mai 2019. Sur base des plans internes d'urgence et de l'identification des risques, il revient à l'autorité compétente la décision de rédiger un plan particulier d'urgence spécifique aux risques liés aux barrages (privés et publics), au niveau de la province. Pour la province de Liège, il semblerait que celui-ci était en cours d'élaboration au moment des inondations<sup>10</sup>. En ce qui concerne les infrastructures critiques, la loi relative à la sécurité et la protection des infrastructures critiques du 1/7/2011<sup>11</sup> impose au NCCN d'établir une liste à jour des infrastructures critiques présentes sur le territoire, le NCCN étant le point de contact belge pour *l'European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPCIP)* : les barrages ne sont pas repris dans cette liste.

**En ce qui concerne les risques spécifiques liés aux inondations:** un plan particulier inondations existe au niveau de la province de Liège<sup>12</sup>, il a été alimenté entre autres par les retours d'expérience des inondations qui ont touché le territoire de la province en 2018.

En fonction de l'identification des risques menée au niveau du territoire communal, les communes peuvent également rédiger un plan particulier spécifique aux risques inondations pour le territoire de leur commune (celui-ci doit notamment reprendre les bâtiments en zones inondables et pour ce faire une bonne communication entre le service planification de la commune et le service urbanisme est indispensable). Toutefois sur le terrain, peu de communes disposent d'un tel plan particulier relatif aux inondations.

Chaque commune a l'obligation de désigner un coordinateur planification d'urgence et de mettre en place une « cellule de sécurité ». Celle-ci est composée du bourgmestre, du coordinateur planification d'urgence, d'un membre du personnel communal chargé de l'information de la population (représentant la D5) et d'un représentant de chaque discipline (les zones de secours, la santé publique, la police, la protection civile, etc.), ainsi que, éventuellement, d'une personne disposant d'une expertise spécifique dans une matière jugée particulièrement importante pour la commune

Pour leur part, les gouverneurs de province disposent d'une équipe en charge de la planification d'urgence ainsi que d'une cellule de coordination et d'un fonctionnaire planification d'urgence : entre les autorités fédérales et les responsables communaux, ils jouent un rôle crucial en termes

---

<sup>9</sup> Arrêté royal du 22 mai 2019 précité, article 1, 8°.

<sup>10</sup> En ce qui concerne les autres provinces, nous n'avons pas eu de confirmation sur ce point.

<sup>11</sup> Cette loi met en application la Directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection.

<sup>12</sup> Nous n'avons pas investigué auprès de l'ensemble des provinces

de coordination.

La planification d'urgence est restée une matière de compétence fédérale : les plans d'urgence définis par les différentes autorités sont toujours validés en dernier ressort par le ministre fédéral de l'Intérieur. Il s'agit d'assurer une forte cohérence entre les approches et les plans, afin que la montée en phase, par exemple du niveau communal au niveau provincial, puisse s'opérer de façon fluide pour garantir la continuité nécessaire de la gestion opérationnelle.

Tous ces plans devraient former un ensemble cohérent, tant verticalement (entre les différents niveaux) qu'horizontalement (à un même niveau, entre les différents acteurs). Lors de la rédaction de chacun de ces plans, il s'agit de développer des schémas de réponse relativement standards, permettant de faire face à une grande diversité de situations. Avec l'organisation d'exercices (qui peuvent être basés sur des scénarios plus ou moins catastrophistes), les intervenants peuvent ensuite s'exercer, non pas bien entendu à suivre le plan tel qu'il est écrit, mais à répondre à une situation d'urgence complexe, exigeant des moyens multidisciplinaires, tout en faisant face au caractère toujours imprévisible de chaque crise. En planifiant, les autorités et les intervenants s'exercent collectivement à la coordination des moyens et donc au renforcement des compétences et au développement des réponses efficaces afin de protéger la population et les biens en cas de situation d'urgence. Pour leur part, les services spécialisés sont responsables de la disponibilité et de la qualité des moyens qu'ils peuvent engager pour une intervention d'urgence.

### ***Coordination stratégique et opérationnelle lors de la gestion d'une crise en Belgique:***

L'arrêté royal du 22 mai 2019 dispose que les situations d'urgence peuvent faire l'objet soit d'une coordination opérationnelle, soit d'une coordination stratégique, soit d'une coordination opérationnelle et d'une coordination stratégique. Les disciplines concernées interviennent à deux niveaux : d'une part, la gestion opérationnelle assure la coordination des intervenants des différentes disciplines sur le terrain. Ainsi sur le terrain, les premiers intervenants rassemblent un poste de commandement opérationnel (PC-Ops) qui permet une coordination multidisciplinaire sous l'autorité d'un Dir-PC-Ops qui doit momentanément laisser tomber sa casquette monodisciplinaire pour assurer une fonction de coordination de toutes les disciplines présentes autour de la table (un représentant par discipline). D'autre part la gestion stratégique assure (outre évidemment le soutien à l'opérationnel) la communication avec les services extérieurs et la prise des décisions en matière d'orientation stratégique, qui ont généralement des implications politiques. Il convient de souligner que l'échange d'information entre le PC-OPs et le comité de coordination stratégique est particulièrement crucial au moment de la gestion de crise. Le PC-Ops permet au comité de coordination stratégique d'avoir un retour concret de la situation de crise sur le terrain (quels sont les besoins sur le terrain?, quelles solutions doivent être mises sur pieds ?, etc.).

L'arrêté royal distingue trois phases possibles de coordination stratégique de gestion de crise : la phase communale, la phase provinciale et la phase fédérale. La coordination des secours est assurée par les autorités compétentes, à savoir les bourgmestres, les gouverneurs de province et le ministre fédéral de l'Intérieur, pour assurer la mise en œuvre efficace de tous les moyens disponibles (humains et matériels) et mobilisables puissent être mis en œuvre de façon efficace en vue de la protection de la population et de son environnement en cas de crise.

**Dans le cadre de crises qui touchent un territoire étendu**, comme ce fut le cas lors des inondations de juillet 2021, une configuration « classique » de gestion de crise avec un poste de commandement opérationnel et une gestion stratégique par un comité de coordination n'est pas possible. En effet, vu l'étendue de la situation de crise, il n'est pas possible de mettre en place autant de postes de commandement opérationnel que de territoires impactés faute de moyens humains. **Le comité de coordination stratégique doit donc gérer la crise sans poste de commandement opérationnel** multidisciplinaire et donc sans les informations cruciales que celui-ci fournit à partir du terrain des opérations : les cellules de coordination stratégiques fonctionnent à l'aveugle. Dans certains cas, un poste de commandement monodisciplinaire au niveau de la police a été mis sur pied. Certaines zones de polices / zones de secours couvrent plusieurs territoires communaux, il n'a donc pas été possible pour le chef de corps d'être présent dans les différentes cellules communales lorsque plusieurs communes de la zone étaient touchées. Une difficulté supplémentaire vient de ce que les zones de secours et les zones de police sont non-alignées ce qui complique la coordination pour des crises étendues.

### **La gestion de la crise des inondations de juillet 2021 en province de Liège<sup>13</sup>**

*« D'un seul coup, ça arrive.*

*L'eau arrive doucement puis, ça arrive à une vitesse c'est incroyable. Ponts arrachés, les caravanes viennent s'écraser, la hauteur et la vitesse étaient incroyables. Cette hauteur-là, les plus anciens n'ont jamais connu des inondations comme celle-ci aussi rapidement c'est du jamais vu. Le reste est arrivé en deux heures de temps. Tout était inondé et inaccessible »* (extrait d'entretien).

La crise commence à différents endroits, alors qu'aucun message d'alerte ni de préalerte n'été transmis (par le site infocruie ou le CRC). Les lignes de trains sont en partie interrompues dans la vallée de la Vesdre et de la Hoegne. Le 13/7/2021 à 23 :16, on constate sur la ligne N. 37 (Tronçon: Chênée – Olne) que l'eau ruisselle de la colline suite à des pluies intenses, et entre dans le tunnel ferroviaire situé BK 107.800. à 8km de la Gare des Guillemins. Le tunnel de Chaudfontaine est inondé le 14/7/2021 dès 00:45 et la circulation est interrompue sur la voie A et B entre Chênée et Olne. A 01:59, les voies resteront obstruées pour une durée indéterminée sur ligne Liège – Verviers.

Déjà dans la nuit du 13 au 14 juillet certaines communes déclenchent la phase de gestion de crise communale<sup>14</sup>. Certaines mesures sont alors prises par les bourgmestres et leur cellule de crise communale : évacuation des campings, relogements de citoyens inondés, etc. Sur le terrain, les gestionnaires de crise sont déjà en action au niveau local<sup>15</sup>. Beaucoup se réfère aux crues historiques : « *On connaît les crues historique (95) on se dit ça va être dur mais on n'a pas d'info comme quoi on va être au-delà des crues historiques* » (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise) ; « *On nous dit que ce sera comme en 1993- à l'époque il n'y avait pas le mur anti crue donc on se dit ça va aller* » (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise).

---

<sup>13</sup> Il s'agit ci-dessous d'une première tentative de reconstruire « l'histoire de l'évènement » telle que vécue par les acteurs

<sup>14</sup> Données fournies lors d'entretien avec des gestionnaires de crise.

<sup>15</sup> Vu le nombre de communes concernées, et le temps imparti, il n'a pas été possible d'avoir une vue claire des moments de déclenchement des phases communales pour chaque commune concernée.

Dans le cadre des inondations de juillet 2021, les 5 provinces sur le territoire de la région wallonne ont déclenché leur phase provinciale de gestion de crise et ont rassemblées leur comité de coordination de crise provincial. Le déclenchement des phases s'est déroulé selon le timing suivant<sup>16</sup>:

- Liège : le mercredi 14 juillet à 9h30.
- Namur : le mercredi 14 juillet à 12h
- Brabant Wallon : le jeudi 15 juillet à 10h55
- Hainaut : le jeudi 15 juillet à 14h30
- Luxembourg : le mercredi 14 juillet vers le début d'après-midi

La phase fédérale de la crise a été déclenchée par la Ministre de l'Intérieure, Annelies Verlinden, le jeudi 15 juillet 2021 à 14h30 après concertation avec les gouverneurs des provinces. Cette phase permet une coordination stratégique au niveau national de la gestion de crise. La protection civile européenne a été activée par la ministre de l'Intérieur<sup>17</sup>.

Quand une phase provinciale de coordination de crise est déclenchée, un communiqué est transmis aux différents bourgmestres ainsi qu'aux différentes disciplines (zones de secours, zone de police, psychosocial manager, Dir Med, commandant militaire de la province, protection civile, etc.) de la province de Liège, au centre régional de crise et au Ministre de l'Intérieur. Le comité de coordination de crise provinciale se réunit avec un représentant de chaque discipline au palais provincial afin de gérer la coordination stratégique de la crise. Les représentants des différentes disciplines ainsi que le représentant du centre régional de crise sont présents afin de conseiller dans la prise de décision la gouverneure ff. Dans le cas de la Province de Liege, le directeur de la DGH a participé à plusieurs réunions.

Il importe de souligner ici que l'arrêté royal du 22 mai 2019 précise que « *lors d'une phase provinciale, le(s) bourgmestre(s) concernés appuient la coordination stratégique et dans l'attente des décisions du gouverneur, les bourgmestres prennent les mesures provisoires nécessaires en vue de limiter les conséquences de la situation d'urgence et en informent le gouverneur* »<sup>18</sup>. Le bourgmestre reste donc responsable de la protection de la population sur le territoire communal et même si une phase provinciale est déclenchée, il doit prendre toutes les mesures afin de garantir la sécurité de la population sur son territoire communale. Afin de pouvoir agir de la sorte, l'arrêté royal du 22 mai 2019 prévoit que le bourgmestre rassemble sa cellule de crise communale (et non pas un comité de crise communal parce que nous ne sommes pas en phase communale) afin de gérer la crise au niveau stratégique sur le territoire de la commune. Les communes étant au plus près de la situation de crise et des risques, il est compréhensible que le législateur ait accordé une grande importance au rôle joué par les acteurs à ce niveau de pouvoir. Le bourgmestre a le pouvoir de prendre des arrêtés de police pour ordonner des évacuations de certains quartiers de sa commune, c'est d'ailleurs ce qui s'est passé dans certaines communes de la Vesdres le 14 juillet : la bourgmestre de la commune de Limbourg a ordonné à sa population d'évacuer une dizaine de rues pour 17h ; le bourgmestre

---

<sup>16</sup> Ces données nous ont été transmises lors d'entretiens avec des gestionnaires de crise.

<sup>17</sup> Le Soir, 15/07/2021

<sup>18</sup> Arrêté royal du 22 mai 2019 précité, article 27.

de Chaudfontaine a également décrété l'évacuation de près de 1.800 personnes<sup>19</sup> ; Le bourgmestre de Liège prend une mesure de mise à l'abri de la population le 15 juillet vers midi. Quelle est la motivation des communes pour décider l'évacuation ? Dans le cas de crue rapide, il n'est pas possible d'organiser une évacuation générale, laquelle nécessite un délai de 24h. Les évacuations lors de la crise de juillet 2021 ont été décidées au cas par cas en fonction des niveaux de risque locaux et des moyens disponibles (soutien des services de secours et trajectoires de sortie disponible sans danger).

Il convient toutefois de souligner que la gestion stratégique de la crise a été particulièrement compliquée étant donné l'ampleur et l'étendue de la crise. Au niveau du comité de crise provincial, la difficulté d'avoir une vue complète de la situation de crise a été particulièrement marquante. Il faut rappeler qu'il n'y a pas eu de DIR-PCOps (poste de commandement opérationnel) afin de faire remonter les informations concernant la gestion opérationnelle sur le terrain. *« C'est une somme infinie de cas particuliers: difficile d'avoir un message cohérent qui s'adresse à tout le monde. Autre élément. On donne l'ordre d'évacuer, la police ne sait pas le faire : un ordre d'évacuer, on n'est pas en mesure de le faire quand l'eau est là. Trop tard pour procéder à une évacuation massive »* (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise).

Par ailleurs le non alignement des zones de secours et des zones de polices a rendu la gestion de la crise sur un territoire étendu particulièrement complexe. Au niveau des communes, il n'a pas toujours été possible de rassembler la cellule de crise communale parce qu'il n'y avait pas suffisamment de ressources en termes de personnel au niveau des disciplines (par exemple la D1 et la D3) pour envoyer une personne dans chaque cellule de crise communale.

Par ailleurs, depuis quelques années, afin de faciliter la communication entre les intervenants, le NCCN a développé l'Incident & Crisis Management System (ICMS), un portail national de collaboration visant à faciliter la planification d'urgence et la gestion de crise multidisciplinaire. Ce système informatique est utilisé par l'ensemble des acteurs de la gestion de crise sur tout le territoire, afin notamment de croiser les informations et de favoriser la communication entre les différents niveaux de pouvoir et les différents acteurs impliqués. Dans le cadre des inondations de juillet 2021, l'ICMS a été utilisé mais de manière très limitée par les intervenants : faute de ressources pour l'alimenter, mais aussi parce que la situation de crise dans laquelle se trouvait les cellules stratégiques (accès fermés, panne électrique, etc.) n'a pas rendu possible l'utilisation de cet outil. *« ICMS n'a pas été utilisé pendant la crise, pas possible. Normalement on l'utilise mais ici pas possible. Impossible. »* (Extrait d'entretien) Les informations quand elles étaient présentes sur la plateforme n'ont pas pu être exploitées par les gestionnaires de crise. Par ailleurs, ICMS dispose d'une cartographie précise, basée sur des cartes IGN, afin de permettre aux gestionnaires de crise de tracer des périmètres précis autour d'une situation de crise. Toutefois actuellement, l'ICMS ne dispose pas dans sa base de données des cartes relatives à l'aléa inondations développées par la région wallonne.

Pour communiquer entre eux, les disciplines utilisent le réseau ASTRID, il s'agit d'un opérateur télécom dédié aux services de secours et de sécurité en Belgique. Ce réseau a été actif pendant les inondations de juillet 2021. *« Plusieurs antennes du réseau radio ASTRID ont perdu leur*

---

<sup>19</sup> Le Soir, 4/08/2021. Il s'agit d'exemples : il n'a pas été possible de faire un relevé exhaustif des actions mises en place

*alimentation en électricité dès jeudi matin dans les zones les plus sinistrées. Cependant, les systèmes de back up prévus ont fonctionné et les batteries ont pris le relais, donnant une autonomie de huit heures. Malgré cela, il a fallu trouver d'autres solutions en temps réel une fois la durée d'autonomie des batteries dépassée. Avec l'aide des autorités locales et provinciales, les deux antennes mobiles d'ASTRID ont été déployées et des générateurs ont été installés en renfort »<sup>20</sup>.*

### **Cas particulier : le rôle du Centre Régional de Crise en Wallonie.**

La législation relative à la gestion de crise étant fédérale, il convient de remarquer que certains acteurs ne sont pas repris dans l'arrêté royal de mai 2019. C'est le cas du centre régional de crise (CRC-W), qui n'est pas repris dans les textes légaux. Celui-ci a pourtant un rôle à jouer en matière de planification d'urgence et gestion de crise sur le territoire wallon, notamment lorsqu'il s'agit de matières en lien avec les compétences régionales. Le CRC-W est une direction du SPW rattachée directement au Secrétariat général : il « informe le Gouvernement en cas de situation de crise sur le territoire wallon. Il est le point de contact permanent des autorités fédérales et communales et des services de secours. »

Par ex. en matière d'inondation, compétence régionale, le CRC-W joue un rôle d'expert en soutien au comité de coordination provincial. Le CRC-W étant président du GTI, il est en contact avec de nombreux interlocuteurs (un réseau d'expertise) en lien avec le risque inondations – gestionnaires des barrages, concepteurs des cartes aléas inondations, etc. – et il dispose d'une expertise sur la question

Dans le cadre des inondations de juillet 2021, un représentant du centre régional de crise a été convoqué par la gouverneure ff. de la province de Liège. Et lorsque la phase fédérale a été déclenchée, le directeur du CRC-W a rejoint le comité de coordination au niveau fédéral.

En matière de gestion de crise pour les épisodes de sécheresse ou d'inondation, le CRC a développé un protocole de communication avec la DGH du SPWMI :

- **Si l'avertissement IRM est jaune** pour les pluies / orages, sans information supplémentaire dans le message de la DGH que celle mentionnée dans le bulletin IRM → pas de communiqué.  
**Avertissement DGH** : Si des informations spécifiques concernant les cours d'eau, ... se trouvent dans le communiqué de la DGH, transmettre le message reçu de la DGH avec le message aux zones de secours, 5 gouverneurs, NCCN.
- **En cas de préalerte de crue** : le message reçu de la DGH est transmis aussi aux Commune (et défense Hainaut) + Contact par téléphone auprès des zones de secours pour s'assurer de la bonne réception du message.
- **En cas d'alerte de crue** : le message reçu de la DGH est transmis aussi en plus au HIC, aux Ministres, au SG-SPW, et aux bâtiments SPW concernés
- En cas de réception de messages Infocrue contenant « **les situations des eaux** », les informations sont rassemblées dans un format SITREP et envoyées aux Zones de secours, Gouverneurs et NCC

---

<sup>20</sup> <https://www.astrid.be/fr/actualites/astrid-pense-toutes-les-victimes-des-inondations-et-salue-le-travail-des-services-de> consulté le 24/09/2021.



Par ailleurs, le CRC-W a pour mission de transmettre les pré-alertes et alertes de crues, via le système de communication Be-Alert à toutes les zones de secours concernées, aux communes concernées (aux coordonnées qui ont été communiquées par la commune elle-même), au gouverneur de province, au centre national de crise (NCCN), au SWDE (afin qu'ils puissent prendre les mesures préventives en termes de captage), etc. Ce système Be-Alert<sup>21</sup> prévoit l'envoi de mails et SMS. Le CRC-W a également effectué des appels téléphoniques pour s'assurer de la bonne réception du message d'alerte au gouverneur et aux chefs de corps des différentes zones de secours concernées pour s'assurer que le message de (pré)alerte a bien été réceptionné.

L'information transmise par le CRC-W est celle disponible sur le site d'infocrues de la région wallonne, sans travail de réécriture. Après le déclenchement de phases de préalerte ou d'alerte, des situations des eaux sont émises régulièrement. Elles ont pour but de faire un point de situation sur l'évolution des crues en cours (par sous-bassin) en expliquant la tendance des cours d'eau pour les prochaines heures (à la hausse, à la baisse ou à la stabilisation) en fonction des prévisions météorologiques et hydrologiques.

Dans le cadre des crues du 14 au 16 juillet 2021, le CRC a mis en œuvre cette procédure. Au total, 241 messages ont été transmis jusqu'au 19 juillet (retour à la normale sur tous les bassins). La première alerte de crue, concernant le bassin de la Vesdre, est émise par la DGH le 14/07 à 6H01. Le bassin passe directement d'une situation normale en alerte. L'alerte est transmise selon la procédure par le CRC, doublée des appels téléphoniques vers les zones de secours concernées et les Services fédéraux du Gouverneur de la Province de Liège. 26 alertes suivront jusqu'au 15/07 en soirée.

En parallèle, dès le 14 juillet et jusqu'à la clôture des phases provinciales, le CRC a déployé plusieurs agents au sein des cellules de coordination provinciales, en appui aux autorités chargées de la gestion des situations d'urgence. Le CRC a par ailleurs été associé activement à la gestion de la phase fédérale à partir du jeudi 15 juillet, en tant que membre du Comité de coordination (COFECO) et de la cellule d'évaluation (CELEVAL). Le centre régional de crise sert de courroie de transmission de l'alerte mais il n'en n'est pas l'auteur. Il n'est pas habilité à communiquer directement avec la population.

## **La communication de crise**

En matière de gestion de crise, la qualité de l'organisation et des équipements sont des facteurs importants, mais il ne faut pas négliger pour autant l'importance de la communication : non seulement la communication institutionnelle entre les intervenants, les experts, les administrations et les responsables politiques, mais aussi la communication envers les citoyens directement concernés par la crise, voire envers l'ensemble de la population du pays.

La communication de crise des autorités publiques est importante : elle s'organise à la fois au profit du citoyen et de la gestion de crise elle-même. D'une part, il s'agit de transmettre aux citoyens directement concernés les informations pertinentes pour contribuer à garantir leur propre sécurité. D'autre part, la population en général a le droit d'être informée des événements et de la manière dont ils sont « gérés » par les autorités. Pendant la crise, la communication des autorités publiques est ciblée sur une information relative aux événements et à l'évolution de la

---

<sup>21</sup> Voir explication ci-dessous

situation, ainsi que sur des recommandations et mesures prises par les autorités. Après la crise, les informations abordent d’abord les mesures à prendre pour assurer un retour à la « normale », puis des aspects consécutifs à la situation d’urgence pour en gérer au mieux les conséquences à long terme. En cas de déclenchement de phase d’urgence, la responsabilité de l’information à la population relève de l’autorité qui gère la crise au niveau stratégique (ministre, gouverneur de province ou bourgmestre) et qui reste la source légitime d’information pour la population.

- **L’alerte à la population**

L’alerte en cas de situation d’urgence est centrale, voici un tableau reprenant les différents canaux possibles d’alerte à la population :

TECHNIQUE	Avantages	Inconvénients
Porte-à-porte effectué par la police	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficace en extrême urgence</li> <li>• Alerte directe et humaine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possible dans une zone limitée</li> <li>• Uniquement possible s’il n’y a pas de danger immédiat</li> </ul>
Haut-parleur de la police	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficace en cas d’évacuation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prend du temps pour alerter toute la zone concernée</li> </ul>
Médias traditionnels (TV, radio)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alerte rapide</li> <li>• Touche rapidement un très grand nombre de personnes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• On ne vise pas une zone déterminée</li> </ul>
Médias sociaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diffusion large et raide</li> <li>• On peut toucher des groupes-cibles spécifiques (jeunes)</li> <li>• Favorise le dialogue entre les autorités et les citoyens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu d’impact si pas suivi par la population avant qu’il ne se passe quelque chose</li> <li>• Risque de ne pas voir le message dans la masse d’infos</li> </ul>
BE-Alert	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Très ciblé (rue, quartier, zone déterminée)</li> <li>• Pas de canal intermédiaire: information directe de l’autorité vers la population</li> <li>• Efficace pour communiquer des recommandations urgentes à la population</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moins adapté dans certaines situations: impact sur tout le pays, ou une situation qui intervient pendant la nuit</li> </ul>

Source : <https://www.be-alert.be/fr/quest-que-lalerte> consulté le 24/09/2021

Depuis juin 2017, le réseau BE-Alert développé au niveau national permet d’envoyer des informations sur tout le territoire en cas d’incident. Le message d’alerte est transmis par l’autorité responsable (le ministre de l’Intérieur, un gouverneur de province ou un bourgmestre) et envoyé à toutes les adresses enregistrées. Actuellement, plus de 80 % des communes belges sont enregistrées et peuvent utiliser BE-Alert en cas d’incident sur leur territoire. Il est à noter que plusieurs communes impactées par les inondations de juillet 2021 dans la zone de la Vesdre n’avaient pas souscrits à ce système de communication et n’ont donc pas pu en faire usage afin de communiquer avec la population locale. Les messages sont envoyés par différents canaux (courrier électronique, médias sociaux, téléphone ou SMS) en français, en néerlandais, en allemand ou en anglais. Le système mis en place remplace avantageusement le système de sirènes installé autour des entreprises Seveso et des sites nucléaires, qui a été supprimé en 2018.

Au 30 mars 2020, BE-Alert compte près de 850 000 adresses, dont 15 % sont de nouvelles inscriptions enregistrées au cours des trois premières semaines de confinement. Environ 5 % de la population est enregistrée en Wallonie et 10 % en Flandre<sup>22</sup>. Plusieurs communes qui ont été concernées par les inondations ne sont pas affiliées à Be-Alert et ne pouvaient pas utiliser

<sup>22</sup> *Le Soir*, 30 mars 2020.

ce canal de transmission.

Dans le cadre des inondations de juillet 2021, la cellule provinciale de crise décide de communiquer via Be-Alert le jeudi 15 juillet à 7h46, le message envoyé aux citoyens est le suivant : « *nombreuses routes inaccessibles ou dangereuses – évitez les déplacements-télétravail – priorité aux secours* ». Le 14 juillet aucun message n'est envoyé via cette plateforme parce qu'il n'est pas possible de suffisamment cibler les zones concernées par les messages : les situations dans les différentes communes et d'un quartier à l'autre étant très différentes.

Be-Alert a été utilisé par certaines communes afin de transmettre des informations à la population. Toutefois, l'usage de ce canal a été rendu compliqué par la rapidité de la cinétique de la crise : la montée des eaux a été très rapide et n'a pas pu être anticipée par les gestionnaires de crise. « *Lorsqu'il s'agit d'une mesure d'évacuation massive préventive, avec un certain délai, on peut imaginer communiquer avec cet outil. Toutefois, ici dans le cadre des inondations, on n'avait pas d'éléments concrets pour procéder à de telles évacuations. Quand l'eau monte, on n'est pas certain que les routes soient dégagées. Nous avons donc opté pour une mesure de mise à l'abri. La consigne donnée à la population était : restez chez vous quand il y a trop d'eau, monter à l'étage. Sauf si vous êtes certain de pouvoir évacuer en sécurité. Un message Be-Alert d'évacuation à tout le monde est très dangereux : s'il y a un ordre d'évacuation et que des gens se noient, c'est la responsabilité de l'autorité* » (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise) ; « *évacuation très compliquée voir dangereux pour les gens qui auraient été pris dans les courants. Les constructions sans étages vraiment dangereux* » (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise).

Afin d'alerter la population, ce sont donc principalement des policiers qui se sont rendus dans les différents quartiers avec des haut-parleurs, afin de communiquer l'ordre d'évacuation d'urgence dans les zones sinistrées. « *Alerte par les services de secours dans certaines rues. Les gens se sont sauvés d'eux-mêmes. Ce n'était plus un sauvetage préventif, c'était un sauvetage nécessaire. Les gens qui ont l'habitude, ils ont monté tout à l'étage. À certains endroits, les inondations c'est une habitude et les gens savent quoi faire, ils montent tout ce qui a de la valeur. Mais ça n'a pas fonctionné ici. Ils avaient tout mis en hauteur...et à un certain moment, l'eau est montée tellement haut.* » (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise)

- Les numéros d'urgence

La Belgique dispose de deux numéros d'appel d'urgence des secours : le numéro **112** (lorsqu'il y a une urgence vitale) et le numéro **1722** qui est activé préventivement lorsqu'une tempête ou une inondation est annoncée sur la base d'avertissements de l'Institut Royal Météorologique de Belgique (IRM). Ce numéro concerne les urgences non vitales, besoin d'aide des pompiers mais pas d'urgence vitale. L'activation du 1722 ne présage en rien la gravité de l'avertissement et l'ampleur des dégâts éventuels. Elle est toujours annoncée dans les médias<sup>23</sup>.

D'après les entretiens menés avec des gestionnaires de crise, les centres d'appel comme le 112 étaient déjà saturés le 14 juillet à minuit, tout comme le numéro d'appel 1722<sup>24</sup> alors que l'alerte crues n'avaient pas encore été déclenchée sur base des informations disponibles au centre

---

<sup>23</sup> Site web: <https://www.sos112.be/fr/1722> consulté le 24/09/2021.

<sup>24</sup> Témoignage d'un gestionnaire de crise

régional de crise (CRC-W)<sup>25</sup>. Au cœur de la crise, les numéros d'urgence sont complètement saturés comme le confirme l'extrait d'entretien suivant avec un gestionnaire de crise : « *on a des alertes partout. Avec des alertes pompiers gérées par le 112, jeudi les pompiers ne savent plus intervenir. Pas d'accès, plus le personnel. 600 appels en retards. Urgences que les gens estimaient vitales. Certains étaient coincés, à l'étage, sans électricité, pas de communication* »

Par ailleurs, certaines communes disposent d'un GSM d'urgence dont le numéro de téléphone, bien connu des habitants, est activé lors du déclenchement d'une phase communale d'urgence. Toutefois dans le cadre des inondations, ce dispositif n'a pas été utilisable par les gestionnaires de crise faute de moyens humains pour répondre aux appels : « *c'était ingérable, il faut qu'on puisse répondre aux gens* » (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise)

- L'importance de la communication à la population
  - Le rôle de la D5

Depuis quelques années, la D5 est considérée de plus en plus comme une discipline à part entière, en charge de l'information à la population et aux médias, parce que ses interventions ont des effets sur les comportements des personnes et, dès lors, influencent les conséquences de la crise, voire la crise elle-même. Il s'agit d'éviter l'improvisation maladroite : comme toute discipline, la communication de crise, en tant qu'action publique et en tant que partie intégrante de la gestion de crise, doit donc faire l'objet d'une évaluation, pour mettre en évidence l'adéquation des procédures, l'effectivité de la communication et ses impacts sur les cibles concernées<sup>26</sup>. « Une équipe de communication professionnelle doit rassembler des données, les analyser et les présenter comme une preuve convaincante d'une stratégie concrète et enfin pouvoir agir efficacement afin d'arriver à l'objectif souhaité avec des actions de communication spécifiques », et ce tout au long de la crise<sup>27</sup>. Une situation d'urgence peut être très bien gérée opérationnellement et pourtant jugée négativement si les gestionnaires de crise n'ont pas suffisamment témoigné de leur intérêt et de leur engagement.

Dans le cadre des inondations de juillet un facteur important concerne le fait que les acteurs locaux étaient également parmi les sinistrés de la crise dans certains cas. Il n'a pas toujours été possible de bénéficier du renfort de la D5 dans les premiers temps de la crise. Par ailleurs, les zones sinistrées ont été coupées d'électricité pendant plusieurs jours ce qui a également constitué une difficulté en termes de communication. Comment joindre les personnes isolées chez elles, sans électricité, et sans accès ? « *La D5 n'était pas présente, d'habitude on travaille en binôme mais là elle a été sinistrée et sa famille aussi. Elle n'a pas pu venir en renfort au moment de la crise* » (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise).

Dans certaines communes, après les premiers jours de crise, du porte à porte a été réalisé, des folders ont été distribués, des séances d'information ont été organisées, le site web de la commune a été alimenté afin d'informer la population sur la situation. « *On a aussi fait le tour*

---

<sup>25</sup> Ce point nécessite d'être approfondi: nous allons mener des entretiens complémentaires afin de compléter cette information.

<sup>26</sup> C. DELCOURT, M. MUSELLE, « Évaluation de l'efficacité de la communication de crise », in S. BRUNET, C. FALLON, P. OZER, N. SCHIFFINO, A. THIRY (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise, op. cit.*,

<sup>27</sup> SPF Intérieur, DG Centre de crise, « Le processus opérationnel de communication de crise. Un modèle pragmatique pour la Discipline 5 », 2015, <https://centredecrise.be>.

*des maisons sinistrées pour prendre des nouvelles des gens. L'armée a fait du porte à porte, des étudiants, distribution d'un folders à toute la population. Il y a aussi le bulletin d'information : on a pu mettre des photos, expliquer les gens, informer les gens de tout ça ».* (extrait d'entretien avec un gestionnaire de crise).

Les communes ont mis en place des call centres, afin d'informer la population à partir du 20 juillet, ces call centers étaient opérationnels dans certaines communes et le sont toujours à l'heure d'écrire ces lignes<sup>28</sup>.

Il a été reproché aux services du SPW (CRC ou DGH) une absence de communication. Mais le protocole d'accord entre ces deux directions insistent sur le fait que dans le cadre d'une phase d'urgence (communale, provinciale et/ou fédérale), la communication revient à la D5 de l'autorité gestionnaire. Ni le CRC ni la DGH ne peuvent organiser une telle communication mais ils apportent les éléments utiles à l'autorité gestionnaire de crise pour réaliser sa communication.

- Les médias sociaux

En 2011, la catastrophe du Pukkelpop<sup>29</sup> et la fusillade de Liège<sup>30</sup> ont été à l'origine d'une réflexion sur l'utilisation des médias sociaux et, plus largement, sur la communication de crise. C'est notamment suite à ces deux événements tragiques que les gestionnaires de crise ont pris conscience de la nécessité d'être présents sur les réseaux sociaux, notamment par la création d'un profil propre sur Facebook et sur Twitter. Les médias sociaux se sont alors invités pour la première fois dans la gestion de crise et les gestionnaires ont dû composer avec leur irruption massive aux côtés des moyens de communication traditionnels. Ces événements ont contribué à faire évoluer le principe de la communication de crise à destination de la population, comme en témoigne la publication d'une notice à ce sujet par le NCCN en 2013<sup>31</sup>. En matière de gestion de crise, de tels moyens de communication permettent d'informer rapidement un public large ou au contraire ciblé. Ils permettent aussi la participation des citoyens, qui peuvent transmettre des informations de façon volontaire. Il s'agit d'un canal d'information utilisé par la Discipline 5 qui est présente sur les réseaux sociaux.

Dans le cadre des inondations de juillet 2021, il est à noter que beaucoup de citoyens (principalement les plus sinistrés) n'avaient plus d'accès aux réseaux sociaux au cœur de la crise. De plus, les réseaux sociaux ne donnaient pas nécessairement accès à un supplément d'information de la part des autorités : ils étaient utilisés par la population pour mettre en évidence leurs situations critiques, accélérer la circulation de rumeurs (par ex. sur le rôle des barrages) et développer des discours très critiques quant au rôle joué par les autorités locales (par exemple, recevoir l'information d'alarme d'infocrue alors que les eaux ont déjà envahi les maisons). Cela a-t-il contribué à lancer le mouvement de l'enquête judiciaire rapide relativement exceptionnelle ?

---

<sup>28</sup> Données transmises lors des entretiens avec des gestionnaires de crise.

<sup>29</sup> Le 18 août 2011, une violente tempête a touché le pays, causant la mort de cinq personnes ainsi que de nombreux dégâts matériels lors du festival Pukkelpop (à Kiewit, près de Hasselt).

<sup>30</sup> Le 13 décembre 2011, une fusillade au cœur de Liège a nécessité la réaction rapide des autorités à tous les niveaux de pouvoir, ainsi que des services d'intervention sur le terrain.

<sup>31</sup> SPF Intérieur, DG Centre de crise, « Les médias sociaux en communication de crise. Utilisation des médias par la Discipline 5 : organisation et conseils pratiques », 2013, <https://centredecrise.be>.

## Le cycle du risque tourne-t-il rond en Belgique ?

Comme cela a été mentionné, pour prévenir les risques et se préparer aux crises, les autorités développent, à leur niveau, un processus de planification d'urgence. Il s'agit d'identifier et analyser les risques, essayer de limiter leurs impacts (mitigation) ou leur occurrence (prévention), puis se préparer aux crises en élaborant des plans d'urgence et en les testant de manière régulière. La planification d'urgence ne se limite donc pas à l'élaboration de plans. Au contraire, elle doit être comprise comme une démarche globale qui repose sur un processus d'apprentissage continu pour *in fine* améliorer la résilience d'un système donné (le concept de résilience étant compris comme « la capacité d'une société à s'adapter aux challenges précédant et suivant un désastre »<sup>32</sup>). Ce processus peut être décrit comme un ensemble d'étapes, à savoir : (1) l'identification des risques, (2) la prévention, (3) la préparation (la planification), (4) la gestion de crise, (5) le rétablissement, (6) l'évaluation et (7) l'intégration des enseignements. Ces étapes sont souvent présentées sous la forme du « cycle du risque », considéré comme un cycle vertueux permettant de renforcer la sécurité d'un territoire (cf. Schéma 1).

Schéma 1. Le cycle du risque



Source : Adaptation de C. FALLON, A. THIRY, C. ZWETKOFF, « Bilan des 10 ans de l'arrêté royal sur la planification d'urgence : le cycle tourne-t-il rond ? », Intervention aux Anciens moulins de Beez, Namur, 24 février 2016.

Ce cycle du risque tourne-t-il rond ? Plusieurs éléments qui sont autant de points d'attention peuvent être mentionnés ici.

La phase d'identification des risques est cruciale : c'est en fonction de celle-ci que les plans particuliers d'urgence vont être établis et que l'on va se préparer à gérer un risque sur un territoire précis. Mais comment cette phase est-elle coordonnée en région wallonne ? Avec quelle méthode ? Comment les communes intègrent-elles le risque inondation (et celui lié aux éventuels « lachage » des barrages en amont) ?

La planification d'urgence a aussi pour objectif d'engendrer un processus d'apprentissage entre tous les acteurs amenés à gérer une crise aussi bien au niveau stratégique qu'au niveau

<sup>32</sup>D. PATON, D. JOHNSTON, *Disaster resilience: An integrated approach*, 2<sup>e</sup> édition, Springfield, Charles C. Thomas, 2017.

opérationnel. Ainsi, des exercices multidisciplinaires sont organisés afin de tester les plans d'urgence et de permettre aux acteurs multidisciplinaires de se connaître et de se coordonner en dehors d'une situation de crise. Les retours d'expériences de crises et d'exercices sont généralement présentés comme le moteur principal d'amélioration du cycle de gestion du risque. Leur but est d'engendrer un processus d'apprentissage de groupe. Analyser les crises et les exercices à travers des débriefings et des retours d'expérience permet d'instaurer un processus d'apprentissage en tirant les leçons du passé pour améliorer la gestion des crises futures. L'arrêté royal du 22 mai 2019 impose d'organiser des exercices multidisciplinaires de manière régulière, au moins annuel, pour tester la planification d'urgence existante et l'adapter. Mais l'on n'apprend pas de toutes les crises et de tous les exercices, et ce pour différentes raisons. Les acteurs de terrain s'accordent à dire qu'il existe généralement un manque de culture d'apprentissage multidisciplinaire et un manque de ressources suffisantes : les acteurs font face à un manque d'enseignement, de mise en mémoire et de partage des précédentes situations d'urgence<sup>33</sup>. Après une crise, les dynamiques de débriefing et de rapportage peuvent être freinées par le caractère traumatisant des événements pour les acteurs et par la question de la responsabilité civile, une procédure judiciaire en cours, voire une commission parlementaire. Cet enjeu de responsabilisation à travers les retours d'expérience est aussi mis en évidence dans la littérature<sup>34</sup> : « L'objectif de responsabilisation nuit à la compréhension de l'accident, puisqu'il a tendance à exacerber les réactions défensives des personnes impliquées »<sup>35</sup>.

Mais au-delà de ces aspects propres aux crises les plus graves, des éléments d'ordre pratique limitent aussi la possibilité des acteurs à s'engager dans un processus de retour d'expérience de crise et d'exercice. Quatre enjeux sont soulevés par les acteurs de terrain<sup>36</sup> : 1) la difficulté de mettre par écrit ce qui a été discuté lors des débriefings ; 2) la difficulté de mener des débriefings dans une logique véritablement multidisciplinaire (alors qu'il existe bien une culture d'apprentissage propre au sein de chaque discipline) ; 3) la difficulté à la suite d'un exercice ou d'une crise de mettre en place des plans d'actions et un véritable suivi de ces plans ; 4) le caractère chronophage de ces processus et leur concomitance avec les activités journalières, qui réfrènt l'envie des acteurs de crise à s'engager activement dans un processus de retour d'expérience<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> C. FALLON, A. Thiry, « Planification d'urgence externe en matière de risque Seveso : quelles sont les difficultés rencontrées par les acteurs belges ? », in S. BRUNET, C. FALLON, P. OZER, N. SCHIFFINO, A. THIRY (dir.), *Risques, planification d'urgence et gestion de crise*, op. cit., p. 137-150.

<sup>34</sup> I. GAILLARD, « Le retour d'expérience : analyse bibliographique des facteurs socio-culturels de réussite », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, n° 1, 2008 ; O. GAUTHEY, « Le retour d'expérience : état des pratiques industrielles », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, n° 2, 2008 ; S. MBAYE, « Le retour d'expérience. Analyse comparée des pratiques de REX dans les industries chimiques et nucléaires », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, n° 5, 2010 ; E. MARSDEN (dir.), « Quelques bonnes questions à se poser sur son dispositif de RE. Recueil d'aide à la réflexion », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, n° 1, 2014 ; J. L. WYBO, V. GODFRIN, C. COLARDELLE, V. GUINET, C. DENIS REMIS, « Méthodologie de retour d'expérience des actions de gestion des risques. Rapport final », *Pôle Cindyniques* de l'École des mines de Paris, 2003.

<sup>35</sup> S. MBAYE, R. KOUABENAN, P. SARNIN, « Le retour d'expérience : processus sociocognitifs dans l'explication des dysfonctionnements », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, n° 8, 2009, p. 43.

<sup>36</sup> A. THIRY, C. GLESNER, C. FALLON, « Projet RETEX/RETAC. Apprentissage de la situation d'urgence : construction d'un cadre de retour d'expérience pour la Province de Liège. Analyse de l'enquête Mesydel. Rapport de recherche » Université de Liège, 2019.

<sup>37</sup> . GAILLARD, « Le retour d'expérience », op. cit. ; O. GAUTHEY, « Le retour d'expérience » ; E. MARSDEN (dir.), « Quelques bonnes questions à se poser sur son dispositif de RE », op. cit. ; D. DARETS (dir.), « Processus d'enquête suite aux accidents technologiques majeurs. Vision d'ensemble et pistes d'amélioration », *Les cahiers de la sécurité industrielle*, n° 3, 2017, p. 70.

Un autre point aveugle de la planification est depuis toujours l'étape du « retour à la normale », qui n'est prévu que très rarement dans les plans d'urgence et d'intervention. Une fois la crise finie, les disciplines ont tendance à quitter le champ des opérations et, en même temps, à mettre fin à leur rôle dans la gestion stratégique de la crise. L'arrêté royal du 22 mai 2019 a partiellement corrigé ce défaut, en disposant que les plans généraux d'urgence et d'intervention doivent reprendre « les informations sur les procédures de retour à la normale et/ou de rétablissement au sens de l'article 40 du présent arrêté », et que la D5 doit, parmi ses missions relatives à l'alerte et à l'information de la population, assurer, après la situation d'urgence, la tâche d'« informer la population sur les recommandations à suivre en vue de revenir à une situation la plus normale qu'il soit » (article 13). Ce nouvel arrêté royal a cherché à attirer l'attention sur cette étape particulière de la planification en lui consacrant un chapitre spécifique, intitulé « Période de rétablissement ». En son article 40, celui-ci précise que : « L'autorité compétente qui a pris en charge la coordination stratégique de la situation d'urgence, ou le bourgmestre en ce qui concerne les situations d'urgence ayant fait exclusivement l'objet d'une coordination opérationnelle, doit veiller à la cohérence de la stratégie globale de rétablissement sur son territoire dans le but de poursuivre notamment :

- la protection de la population contre les dangers subsistants ;
- l'appui aux impliqués ;
- la réhabilitation progressive des territoires affectés ;
- la restauration des activités économiques et du tissu social ;
- le suivi des enquêtes et procédures judiciaires ».

Cette actualisation du cadre légal a résulté de l'expérience de la gestion des attentats terroristes du 22 mars 2016 perpétrés à Bruxelles et à Zaventem, à la suite desquels la période de rétablissement avait été particulièrement longue, au vu des incertitudes en matière de menace résiduelle. Dans le cadre des inondations de juillet 2021, la phase de rétablissement, voire de reconstruction va durer sur le long terme. Il s'agit d'un impensé de notre système de planification d'urgence. Deux commissaires à la reconstruction ont été nommés par le gouvernement wallon afin de coordonner cette phase de rétablissement.

Depuis de nombreuses années, force est de constater qu'en dépit de l'obligation légale de développer des plans d'urgence, de disposer de coordinateurs planification d'urgence au niveau local et d'organiser la coopération entre les disciplines d'urgence au niveau de tout le territoire, le secteur est clairement sous-financé et manque de moyens, comme en témoignent la restructuration de la protection civile (D4), les restrictions budgétaires en matière de santé (D2), les restrictions budgétaires au niveau de la Défense (qui n'est pas un service d'urgence et qui intervient uniquement quand les moyens civils sont insuffisants et dépassés). Lors d'une enquête organisée en 2017<sup>38</sup>, les groupes d'interventions s'inquiétaient plus particulièrement d'un manque d'entraînement et d'exercices, ainsi que de l'absence d'un cadre de référence soutenant l'organisation de ces derniers. Les retours d'expérience, qui visent à favoriser l'apprentissage des intervenants et la qualité de leur coordination, sont rarement organisés et analysés de façon multidisciplinaire. Les participants à l'enquête dénonçaient des problèmes structurels comme un manque de temps, un manque d'équipements et un manque de formation spécialisée, que ce soit dans les groupes d'intervention ou pour les experts de référence.

---

<sup>38</sup> A. THIRY, M. VERHAEGEN, C. FALLON, A. BERGMANS, K. DESMET, « Benchmark et analyse des écarts pour la planification d'urgence externe relative au risque Seveso », Université de Liège / Universiteit Antwerpen. 2017.



Enfin, la législation fédérale, à travers l'arrêté royale de mai 2019 ne définit pas une « crise », elle définit une « situation d'urgence » comme étant : «  *tout évènement 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'évènement*<sup>39</sup> ». Les crises récentes montrent que la législation « situation d'urgence », prévue pour des « catastrophes » (sécurité civile) n'est pas suffisante pour gérer des crises hors-cadre, de longue durée, avec des partenaires institutionnels plus nombreux et qui ont un impact majeur sur les zones impactées. Les inondations de juillet 2021 dépassent la conception de « situation d'urgence » parce qu'elles dépassent les moyens disponibles en termes de secours et d'intervention. Ces inondations sont hors-cadre : il s'agit d'un impensé de notre modèle de planification d'urgence.

En matière de « risque inondation » (et à titre d'exemple pour le SBH de la Vesdre), le projet de PGRI 22-27 (p.211) soulève de nombreuses améliorations à apporter en matière de gestion de risque :

Prévention : Améliorer la communication entre les acteurs concernés, au sein d'une même administration et vers le grand public ; Accroître la prise en compte de la gestion des eaux dans tous les types de projets et à l'échelle du territoire communal

Protection : Planifier le suivi des points noirs identifiés ainsi que l'entretien des cours d'eau, des ouvrages et des travaux ; Promouvoir les aménagements de rétention en tenant compte de l'aspect environnemental et des coûts envisagés à long terme

Préparation : Intégrer systématiquement la dimension « inondation » dans la planification d'urgence (plan spécifique) ; Former et préparer le personnel communal (agent de terrain) à la gestion d'une inondation

Réparation et analyse post crise : Débriefing : Améliorer la transversalité de la communication (interne et externe) ; Accroître les moyens humains et financiers

---

<sup>39</sup> Arrêté royal de mai 2019.