

Halles des foires de Liège

14 octobre 2011

Salon Municipio :

*« Planification d'urgence et gestion de crise : nos édiles face
à leurs responsabilités ».*

Allocution

de Monsieur Michel FORET

Gouverneur de la Province de Liège

Mesdames et Messieurs,

C'est un réel plaisir pour moi de voir se tenir à Liège la cinquième édition du Salon des Services pour le Secteur Public. Je me réjouis de constater que cet événement associant des acteurs de premier rang, a retenu dans son programme de conférence la délicate et incontournable problématique de la sécurité des citoyens.

En tant que Gouverneur et à ce titre responsable et coordinateur de la sécurité sur le territoire de la province de Liège, je suis honoré d'être invité à prendre la parole sur un sujet qui non seulement me tient à cœur mais qui de surcroît engage ma responsabilité ainsi que celle des mandataires locaux: la planification d'urgence et la gestion de crise seront au cœur de mon intervention.

En effet, l'actualité récente au travers d'événements dramatiques tels la catastrophe de Ghislenghien (24 morts), l'explosion de la rue Léopold à Liège (14 morts), l'accident ferroviaire de Buizingen (8 morts) et cet été encore la tempête qui a endeuillé le Pukkelpop festival (5 morts), démontre à souhait la récurrence des situations d'urgence desquelles personne ne peut se prétendre à l'abri.

Ce constat qui semble une évidence rappelle à chacun l'importance du sujet et doit nous rendre plus attentif aux rôles et responsabilités qui sont celles des édiles locaux en la matière !

Avant d'aller plus loin, un préalable essentiel est à poser : la planification d'urgence ne peut correctement s'appliquer le jour de la survenance d'un événement que si l'Autorité administrative est complètement convaincue de son rôle en la matière, qu'elle le démontre et surtout qu'elle s'y est préparée par le biais des travaux de sa cellule de sécurité.

S'il y a une matière qui, par nature, appelle à la prudence, c'est bien celle relative à la gestion de situations d'urgence. En effet, un événement peut être qualifié de telle sur base de divers critères ou appréciations et il est de coutume de dire qu'une crise n'est pas l'autre. Il importe dès lors de s'outiller le plus adéquatement possible, vers une approche globale de la problématique.

Le rôle, l'utilité mais aussi la responsabilité que peuvent et doivent endosser les Autorités administratives dans cette matière sont essentiels tant au niveau préparation, qu'en termes de coordination stratégique le jour de l'événement.

Le premier geste que doit poser l'Autorité consiste en la mise en place de cette cellule de sécurité que le législateur a voulue multidisciplinaire.

Il revient au Bourgmestre ou au Gouverneur de conférer à cet organe des moyens à la hauteur des missions qui lui sont confiées. Parmi ces moyens figure, vous le savez, l'obligation légale de désigner un fonctionnaire en charge de la planification d'urgence, véritable charnière du système qui en fait toute son intelligence.

Il est clair à cet égard, qu'une réflexion approfondie doit être menée pour que le fonctionnaire planificateur ne le soit pas par défaut mais bien sur base d'une motivation et d'un savoir-faire en correspondance avec les missions qui lui incombent car le Planu – selon le néologisme déjà en vigueur dans la profession – est appelé à jouer un rôle majeur auprès de son Bourgmestre.

D'ailleurs, c'est grâce à l'implication et la pugnacité des fonctionnaires planificateurs que je peux déclarer avec fierté depuis la fin 2010, la province de Liège comme étant dotée de ses 84 plans généraux communaux, ce qui est une première en Belgique. Certains plans particuliers d'urgence et d'intervention sont d'ores et déjà à la rédaction au niveau local et je m'en réjouis.

De plus, afin que le plan d'urgence quitte les sphères théoriques pour devenir un véritable recueil des éléments à prendre en considération pour assurer la coordination des interventions, il revient à l'Autorité d'assurer l'implication concrète des disciplines dans le travail.

Il convient de faire en sorte que les hommes du feu, les policiers, les acteurs des services de secours médicaux et d'appui logistique ainsi que les responsables de la communication apportent leur pierre à un édifice commun, s'approprient ce travail de planification et se sentent, par là, directement concernés par la mise en œuvre complète et uniforme du plan si demain la catastrophe survenait.

Il convient aussi de veiller à la formation de base et continue de tous les acteurs de l'urgence car préparer les individus à une gestion concertée des événements est une œuvre de longue haleine qu'il faut renforcer par la grâce de cours théoriques et de mises en œuvre pratiques tels les exercices.

Qu'il me soit permis ici de rappeler à chacun, même si nombre d'entre vous ne l'ignore, l'obligation pour le Bourgmestre d'organiser au moins un exercice multidisciplinaire par an dans le cadre de la planification d'urgence...

En effet, comme le rappelle le professeur Patrick LAGADEC, deux conditions doivent être réunies pour que le centre de crise se montre efficace comme outil de gestion :

- ✓ il doit être organisé préalablement à l'événement et non improvisé ;
- ✓ il doit être « expérimenté », c'est-à-dire doté de procédures précises connues des intéressés, et testées régulièrement.

Il revient encore à la cellule de sécurité, présidée par le Bourgmestre (ou le Gouverneur), de veiller à l'information préalable de la population en matière de planification d'urgence, de risques et de mesures de protection susceptibles d'être prises. La population doit en effet devenir un acteur à part entière de sa propre sécurité et le développement de cette culture du risque repose entre autres sur les épaules des édiles locaux.

L'article 3 de l'Arrêté royal relatif aux plans d'urgence et d'intervention du 16 février 2006 (MB15.03.06) prévoit que les plans d'urgence contiennent les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion d'une situation d'urgence définie comme « tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, tel que un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes ».

Le Plan Général d'Urgence et d'Intervention (PGUI), obligatoire et indispensable, se fonde sur un inventaire et une analyse des risques identifiés sur le territoire de la commune ce qui introduit la notion de probabilité...

Le Bourgmestre de Héron, avec qui je discutais il y a peu, était loin d'imaginer qu'il serait confronté à la gestion d'un accident sur l'autoroute impliquant un autocar avec à son bord une vingtaine de passagers allemands qu'il a fallu prendre en charge et encadrer durant plusieurs heures. Le plan d'urgence de la commune a trouvé là à s'appliquer très adéquatement et opportunément, en dehors même de tout déclenchement de phase, à la satisfaction des impliqués qui se sont dit impressionnés par la réactivité et le professionnalisme de la réponse apportée à leur situation.

Pour rappel, le mandataire local et plus particulièrement le bourgmestre ou l'échevin ne bénéficie d'aucune immunité liée à sa fonction. Il peut donc voir sa responsabilité pénale engagée, soit à la suite d'une infraction intentionnelle, soit pour une infraction non intentionnelle (délit d'imprudance et de négligence) commise dans l'exercice de sa fonction.

Le bourgmestre étant chargé d'une mission générale de sécurité qui lui impose de prendre toutes mesures individuelles nécessaires pour maintenir et restaurer l'ordre public (c'est-à-dire la propreté, la salubrité, la sureté et de la tranquillité des rues, lieux et édifices publics), il se trouve davantage exposé à la responsabilité pénale pour négligence et/ou par imprudence.

La loi de 2007 sur la Sécurité civile confie au Bourgmestre des missions de police administrative. Ainsi l'article 9§4 de cette loi lui impose d'établir dans sa commune un plan général d'urgence et d'intervention. Ledit plan doit prévoir les directives générales et les informations nécessaires pour assurer la gestion de la situation d'urgence, en ce compris les mesures à prendre et l'organisation des secours. Lorsque survient la crise, le bourgmestre est dans sa commune le chef des opérations de secours. Il a donc des missions importantes pour prévenir et gérer les situations d'urgence sur son territoire.

La jurisprudence et la doctrine considèrent que ces missions constituent des obligations légales dont le non-respect peut être estimé comme une faute coupable. Par exemple, l'article 418 du Code pénal précise que le non-respect de ces obligations s'apparente à un défaut de prévoyance ou de précaution qui peut engager la responsabilité pénale du Bourgmestre.

La commune n'étant pas responsable pénalement, c'est la responsabilité personnelle du mandataire local qui sera la seule à pouvoir être invoquée. Lorsqu'il dirige sa commune, l'élu local peut être confronté à des situations qui impliquent sa responsabilité tant civile que pénale, alors même qu'il n'a commis qu'une faute dénuée de toute malveillance.

Ainsi, un bourgmestre peut être pénalement condamné lorsqu'un cycliste a un accident de la route ou lorsqu'un incendie faisant des victimes survient sur son territoire.

Selon la jurisprudence, le Bourgmestre est tenu par une obligation de moyens. En cas de procès, c'est le juge de fond qui appréciera si les manquements du mandataire communal ont constitué ou non le défaut

de prévoyance ou de précaution prévu par le Code pénal. Sa responsabilité pénale sera retenue dès que son comportement ne correspondra pas à celui « d'un agent normalement prudent et diligent placé dans les mêmes circonstances de fait ».

Dans le procès consécutif à la catastrophe de Ghislenghien (qui s'est déroulée avant l'AR du 16 février 2006), le parquet a décidé de poursuivre le secrétaire communal d'Ath ainsi que l'ex-bourgmestre. Une des questions au cœur des débats judiciaires fut celle des «responsabilités et des négligences en cascade » qui auraient conduit inexorablement au drame.

Les arguments des parties civiles étaient les suivants : les responsables communaux ne se sont pas comportés en hommes prudents et diligents dans l'affaire de l'explosion dans le zoning de Ghislenghien le 30 juillet 2004.

Alors que Distrigaz (aujourd'hui Fluxys) devait envoyer les plans et schémas d'implantation des conduites de gaz, le secrétaire communal et l'ancien bourgmestre ne se sont jamais inquiétés de ne pas les recevoir.

En outre, selon les avocats, l'octroi du permis unique à la société Diamant Boart s'est fait avec "une rapidité extraordinaire, interpellante".

Egalement reproché au bourgmestre, le plan communal d'urgence, datant de 1997, était "totalement abstrait et déconnecté de la réalité". Il ne prévoyait par exemple pas de détermination d'un périmètre de sécurité, et ne reprenait qu'une seule page de conseils pour les cas d'explosion de gaz.

Le parquet a situé la responsabilité pénale du bourgmestre et du secrétaire communal de la ville d'Ath à plusieurs niveaux. Leur a notamment été reproché un défaut de constitution de plans d'urgence et d'intervention (PGUI).

Cet argument a été balayé par le Tribunal, car le plan existait ! Le juge a précisé que l'obligation du bourgmestre est une obligation de

moyen, celui-ci « pouvait dès lors légitimement croire que le PGUI traitait correctement les risques potentiels liés aux conduites et ne devait dès lors pas rechercher ou faire rechercher des consignes complémentaires ».

La cour d'Appel a confirmé leur acquittement. Elle estime que la ville d'Ath a pris toutes les dispositions en matière de secours. Et elle n'a pas de quoi douter de l'honnêteté des membres du collège et du secrétaire dans l'attribution du permis unique.

Mais qu'est-ce qu'un bourgmestre «normalement prudent et diligent» face aux risques – à tous les risques - qu'il doit prévoir dans sa commune et par rapport auxquels il doit organiser la sécurité civile de ses concitoyens ?

Bien que le juge jugera en toute impartialité et avec toutes les compétences requises, on peut s'interroger sur la représentation que nos sociétés modernes – et donc du juge qui en fait partie - ont du risque.

Car si ceux-ci sont bien réels – et les récentes inondations qui ont affecté nos contrées ces derniers mois le démontrent à souhait - l'appréciation du risque est aussi affaire de représentation sociale variable selon les époques, les cultures et les circonstances.

La gestion de l'urgence est donc un exercice ... risqué, car il est impossible de savoir quand et comment la catastrophe arrivera et quelle sera sa nature et son ampleur. La notion de plan d'urgence repose sur la prévision.

Il s'agit d'une part de capitaliser l'expérience des événements passés pour améliorer le système et éviter de reproduire les erreurs, et d'autre part de tenter d'envisager des situations nouvelles.

Dans tous les cas, le point critique est l'organisation des secours. Une situation de catastrophe pouvant provoquer une désorganisation des secours, d'une part du fait de la panique qui peut gagner les exécutants

comme les décideurs, et d'autre part en raison de la grande quantité de personnel, matériel et consommables à gérer.

Ce débat sur la responsabilité pénale du bourgmestre par rapport à sa mission de prévention en matière de sécurité civile a un prolongement financier évident pour les pouvoirs publics. Car s'il n'y a pas de risque sans une appréciation probabiliste, se pose alors la question du coût de la prévention et du montant à payer en cas de sinistre. C'est de la responsabilité civile du bourgmestre et de la commune en cas de survenance d'une catastrophe naturelle qu'il s'agit ici.

Pour ce qui est des catastrophes naturelles, toutes les polices d'assurance habitation couvrent obligatoirement la plupart de ces événements. Ce n'est que dans des cas exceptionnels et si le fait dommageable a été reconnu comme calamité publique que le Fonds des calamités, financé par des deniers publics, interviendra.

Ce sont les assureurs qui doivent dès lors indemniser la majorité des sinistrés. Selon des données provisoires du Service Public Fédéral Intérieur, les inondations de novembre 2010 en Belgique auront causé pour 180 millions d'euros de dégâts.

Vu l'importance des montants financiers que les assurances ont été amenées à déboursier ces derniers temps pour l'indemnisation de leurs assurés victimes de catastrophes naturelles, celles-ci pourraient être tentées d'invoquer la coresponsabilité des pouvoirs publics – et donc des bourgmestres – en arguant un défaut de prudence de leur part en n'ayant pas suffisamment anticipé la survenance du risque et en ayant omis ou négligé, dans la rédaction de leurs plans d'urgence, de prévoir tous les moyens nécessaires pour les éviter ou à tout le moins pour en réduire les conséquences financières...

En guise de conclusion et bien au-delà des responsabilités qui pèsent sur les édiles locaux, j'insiste sur la nécessité que nous avons tous de développer en tant qu'Autorités administratives une réelle culture de la situation d'urgence multidisciplinaire.

Cette culture doit – au nom de l'intérêt du citoyen - sublimer la capacité du dirigeant de se représenter une situation réelle bouleversant les canevas de procédures habituels et d'appréhender, en fonction de cela, son rôle de responsable de la coordination stratégique. La prise de conscience du rôle qu'il a à jouer et de la place dans laquelle il doit se trouver est fondamentale pour aborder sereinement le phénomène des situations d'urgence. Celles d'aujourd'hui mais aussi de demain.

Il est clair en effet que la complexité technologique, industrielle, écologique et sociale croissante mènera encore les Bourgmestres et Gouverneurs devant des défis toujours plus grands et mettra à l'épreuve leurs capacités d'organisation et de prévention. Le risque est une réalité, il faut se donner les moyens d'y faire face.

Dans ce contexte évolutif par essence, la culture de la situation d'urgence passe aussi par l'humilité que doivent avoir les acteurs de la sécurité. La situation d'urgence qu'ils ont connue il y a 6 mois, un an, ... n'aura peut-être rien à voir avec celle qu'ils connaîtront demain. Les procédures qu'ils ont définies ou lues la veille ne trouveront peut-être pas place le jour de l'événement. Arriver dans un centre de crise fort de ses certitudes est peut-être la moins souhaitable des attitudes pour l'ensemble de l'organisation et le bon fonctionnement de la gestion multidisciplinaire de l'événement.

Dès lors, cent fois sur le métier, il faut remettre l'ouvrage. Même si l'on peut admettre que les plans d'urgence ont aussi pour vocation de rassurer le dirigeant en période calme ou de le prémunir contre une éventuelle procédure en justice, un processus élaboré par un planificateur et classé dans une armoire n'a aucun sens s'il n'a pas été validé, testé et amélioré et ce le plus régulièrement possible.

Encore faut-il bien sûr que les pouvoirs locaux se dotent des moyens suffisants pour assumer pleinement cette responsabilité essentielle et donner à la sécurité du citoyen sa juste place.

« Il y a urgence chez moi à densifier l'existant parce que je pense qu'il n'y a qu'une vie, il n'y en aura pas deux », disait Amin Maalouf.

Profitons donc de l'instant présent pour préparer, toutes disciplines confondues, l'urgence de demain.

* Sources :

« La responsabilité civile et pénale des communes, de leurs mandataires, et de leurs agents »

Sylvie BOLLEN

Sylvie SMOOS

Editions de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

« La Responsabilisation des Mandataires communaux face à la gestion des risques en matière de sécurité civile »

Antonio CACI

Institut Emile Vandervelde – 13, Boulevard de l'Empereur – 1000 Bruxelles