

31 JANVIER 2003. - Arrêté royal portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national

ALBERT II, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, notamment l'article 2, alinéa 1^{er} et l'article 4, alinéa 1^{er};

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 2 juillet 2002;

Vu l'accord de Notre Ministre du Budget du 5 août 2002;

Vu la délibération du Conseil des Ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 34.208/2 du Conseil d'Etat, donné le 25 novembre 2002, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

Considérant qu'au cours de ces dernières années, la Belgique a été confrontée à diverses situations de crise (de la vache folle, de la dioxine, de la fièvre aphteuse...), à des calamités, catastrophes (inondations, accidents graves) ou encore à des menaces d'attentats terroristes (telles que de nombreuses fausses alertes à l'anthrax) qui imposent un renforcement des structures nationales de réponse à ces situations;

Considérant que la planification d'urgence pour les risques nucléaires fait déjà l'objet de l'arrêté royal du 27 septembre 1991 portant fixation du plan d'urgence pour les risques nucléaires sur le territoire belge;

Considérant que la coordination ou la gestion des situations d'urgence à l'échelon national pour tous les types de risques autres que nucléaires nécessitent l'élaboration d'un plan d'urgence général impliquant l'ensemble des départements concernés et permettant une information adéquate de la population;

Considérant que ledit plan d'urgence général doit pouvoir être mis en oeuvre dès que les conditions d'une situation de crise, de calamité ou de catastrophe sont réunies à l'échelon national;

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Intérieur,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. Le plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, joint en annexe au présent arrêté, est fixé.

Art. 2. Notre Ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles, le 31 janvier 2003.

ALBERT

Par le Roi :

Le Ministre de l'Intérieur,

A. DUQUESNE

Annexe

Plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national

ARTICULATION DU PLAN :

Avant-propos.

- Constat et domaines de vulnérabilités.

- Réponses fournies aux échelons national et international.

- Conclusion.

1. Introduction.

1.1. Base légale.

1.2. Rappel de la structure actuelle de la planification d'urgence pour les risques non nucléaires - Le phasage des événements.

2. Définitions - Buts du plan.

3. Situations de gestion de crises nationales non visées par une phase 4.

4. Procédure de déclenchement et de mise en oeuvre de la phase 4.

4.1. Cas dans lesquels une phase 4 peut être déclenchée.

4.2. Préalerte et alerte de phase 4.

4.3. Autorité compétente pour déclencher la phase 4.

4.4. Mise en oeuvre de la phase 4 au niveau du département fédéral de l'Intérieur.

1° Cellule d'évaluation.

2° Cellule de gestion.

3° Cellule d'information.

5. Coordination et gestion de crise au niveau de chacun des départements fédéraux concernés.

6. Gestion des crises à l'échelon international.

7. Coordonnées utiles.

8. Volets spécifiques et exercices.

Avant-propos

CONSTAT ET DOMAINES DE VULNERABILITE :

Pour rappel, le territoire de la Belgique est soumis à un certain nombre de risques traditionnellement répertoriés comme suit :

- les risques naturels d'inondations et de tempêtes;

- les risques technologiques résultant notamment d'une forte concentration d'activités industrielles et d'un réseau de transports et de communications extrêmement développé.

Il existe d'autant plus de risques d'aboutir à des situations d'urgence que la Belgique présente des caractéristiques telles que :

- une haute densité de population, principalement au nord et au centre du territoire national (Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Charleroi);

- une présence de points sensibles ou stratégiques de 1^{re} importance (OTAN, SHAPE, Conseil et Commission Européenne);

- une concentration de points vitaux dans les domaines :

- de la production et de la distribution d'énergie;

- de la fourniture d'eau potable;

- des transports et des communications;

- de la chaîne alimentaire, etc.;

- l'existence de 5 sites nucléaires (1) et de 240 industries de type [≤Seveso](#) (2).

REPONSES FOURNIES AUX ECHELONS NATIONAL ET INTERNATIONAL :

Actuellement, les risques tant naturels que technologiques font l'objet d'une planification d'urgence se situant principalement aux échelons local et provincial.

Seul le plan nucléaire s'applique à l'ensemble du territoire national. Celui-ci est fixé par un arrêté royal du 27 septembre 1991 (3).

En ce qui concerne les principes de la planification d'urgence pour les risques non nucléaires, leur philosophie est décrite dans la circulaire du Ministre de l'Intérieur du 11 juillet 1990 (4), qui donne toutes instructions adéquates en la matière aux autorités compétentes.

La procédure de planification d'urgence décrite par cette circulaire est ascendante :

- phases 1 et 2 : coordination à l'échelon local (plans communaux généraux et spécifiques tels que les plans préalables d'intervention),

- phase 3 : coordination par le gouverneur à l'échelon provincial (Plans généraux et

spécifiques, tels que les plans Seveso),

- phase 4 : coordination par le Ministre de l'Intérieur à l'échelon national.

En cas d'accident nucléaire ou radiologique, la procédure est toutefois inversée et la coordination des opérations s'effectue immédiatement au niveau national, via le centre de crise, avec l'assistance des gouverneurs et si nécessaire, des autorités communales (5).

En cas d'accident, calamité ou catastrophe affectant plusieurs provinces, il y a lieu, en principe, de passer d'une coordination provinciale de phase 3 à une coordination nationale de phase 4 (6).

Il en est de même en cas de survenance de situations de crises ayant une implication immédiate pour certains services fédéraux ou nécessitant une information appropriée de l'ensemble de la population, même si les niveaux de coordination communale et provinciale de phase 1, 2 ou 3 n'ont pas été préalablement déclenchés (7).

De telles situations nécessitant une coordination générale immédiate à l'échelon national, se sont en effet présentées à diverses reprises au cours des dernières années : crises de la dioxine, de la peste porcine, de la fièvre aphteuse, menaces de contamination par l'anthrax, etc. Il convient dès lors d'officialiser les procédures permettant d'activer la coordination au niveau national dans des contextes autres que celui du plan national d'urgence nucléaire.

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, et la nouvelle dimension prise depuis lors par la menace d'attaques terroristes d'envergure ont démontré l'absolue nécessité de telles procédures de coordination des opérations de secours au niveau national comme ceci a été mis en évidence à l'échelon de l'Union européenne.

Suite à cet événement, la réunion des Directeurs généraux de Protection civile de Knokke des 11 et 12 octobre 2001, et l'atelier de Florival des 17 et 19 décembre 2001 ont eu pour mandat d'étudier au sein de l'Union européenne, la réponse à donner par les autorités de Protection civile en cas d'attaques terroristes d'envergure sur le territoire de l'Union ou à l'extérieur de celle-ci.

Ces rencontres ont abouti à 2 conclusions :

- d'une part, la lutte contre ce type d'événement doit être organisée, d'abord et avant tout, à l'échelon national;

- d'autre part, des échanges d'informations et, le cas échéant, une entraide et une coordination à l'échelon international et plus spécialement au niveau de l'Union Européenne peuvent s'avérer utiles et même nécessaires.

D'ores et déjà, le Ministère fédéral de la Santé publique a développé une procédure de coordination nationale à son niveau, avec l'aide du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise pour les cas d'usage délibéré de substances biologiques ou toxiques à des fins terroristes, à savoir le « plan Biotox Santé publique ».

Ce plan doit toutefois être considéré comme une procédure spécifique (ou interne) à ce département.

Au niveau de l'Union européenne, une coopération est dès à présent possible en la matière grâce au « Mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la Protection civile » (8) dont la mise en oeuvre a été partiellement anticipée au 1^{er} novembre 2001, précisément en raison des événements du 11 septembre. Ce Mécanisme instaure notamment un Centre de Suivi et d'Information qui doit être averti et informé de toute intervention de Protection civile d'envergure effectuée par les services de secours des Etats membres.

Il est à noter que ledit Mécanisme ne préjudicie pas à l'application des conventions bilatérales d'assistance mutuelle que la Belgique a conclues avec les Etats qui lui sont limitrophes.

Le Conseil de l'Atlantique Nord, également à la suite de ces attaques terroristes du 11 septembre 2001, a défini un plan d'action au sein de l'OTAN. Celui-ci vise à mieux préparer le secteur civil à faire face aux risques d'attaques contre les populations au moyen d'agents

chimiques, biologiques, radiologiques et en moindre mesure, nucléaires (9).

CONCLUSION :

Afin de remplir au mieux un objectif plus global de protection de la population pour tous les types de risques pouvant affecter celle-ci, et pour pallier l'absence de plan d'urgence général à l'échelon national tel que soulevé ci-avant, il est nécessaire de mettre sur pied un plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, ou plan d'urgence de phase 4.

1. Introduction.

1.1. Base légale.

En vertu des articles 4 à 8 de la loi du 31 décembre 1963, les matières de Protection civile relèvent exclusivement de la compétence du Ministre de l'Intérieur.

Cette compétence comprend notamment l'organisation des moyens et l'adoption des mesures nécessaires à la Protection civile pour l'ensemble du territoire national.

C'est lui qui coordonne la préparation et l'application de ces mesures, au sein tant des divers départements ministériels que des organismes d'intérêt public.

C'est la raison pour laquelle l'ensemble des directives relatives à la planification d'urgence et adoptées par arrêtés royaux, arrêtés ministériels et circulaires ministérielles sont pris à son initiative et sous son contreseing ou sa signature : cfr l'arrêté royal du 27 septembre 1991 portant fixation du plan d'urgence pour des risques nucléaires pour le territoire belge; l'arrêté royal du 19 juin 1990 fixant le mode d'établissement des plans d'urgence et d'intervention relatifs aux risques Seveso; la circulaire ministérielle du 11 juillet 1990 relative aux plans d'urgence et d'intervention (pour tous types de risques et pour les entreprises Seveso).

1.2. Rappel de la structure actuelle de la planification d'urgence pour les risques non nucléaires - Le phasage des événements.

D'une manière générale, les plans d'urgence pour les risques non-nucléaires définissent les grandes lignes de l'action à mener en cas de calamité, de catastrophe ou de sinistre grave.

Ils ont pour principal objectif de préparer la coordination des secours par les autorités compétentes, à savoir les bourgmestres, les gouverneurs et le Ministre de l'Intérieur, et ce de telle sorte que tous les moyens disponibles et mobilisables en hommes et en matériel puissent être mis en oeuvre de la façon la plus efficace en vue de la protection de l'homme et de son environnement en cas d'événement calamiteux, de catastrophe ou de sinistre, ou encore, en cas de menace de tels événements.

Ce sont donc des procédures ou instruments de gestion des crises induites par les événements susvisés, destinés à aider les autorités et responsables des services intervenants à prendre les décisions les plus adéquates que requièrent les situations d'urgence auxquelles ils sont confrontés.

En fonction de l'ampleur de l'événement, de son étendue géographique, du nombre de victimes, des effets attendus pour l'homme et l'environnement et des moyens à mettre en oeuvre, on distingue quatre phases de planification d'urgence pour ce qui concerne les risques non nucléaires :

- phase 1 : action limitée et coordination au niveau communal;
- phase 2 : phase de renfort et coordination par le bourgmestre;
- phase 3 : coordination par le gouverneur de province;
- phase 4 : coordination nationale par le Ministre de l'Intérieur.

Les plans communaux et provinciaux (généraux et spécifiques) indiquent par ailleurs la répartition des tâches à accomplir par les différents services intervenant, qui sont regroupés en cinq disciplines fonctionnelles :

- les opérations de secours;
- les secours médicaux et sanitaires (10);
- la police des lieux sinistrés ou menacés (11) (y compris l'intervention des services d'enquête

judiciaire);

- les travaux divers, l'assistance et la logistique;
- l'information à la population.

2. Définitions - Buts du plan.

Le présent plan d'urgence 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 (12). Il établit à cet effet une procédure générale de préalerte nationale et de coordination des opérations de secours dite de phase 4.

Que l'on soit en présence d'un processus évolutif ou soudain de déclenchement de la phase 4 de coordination des secours, ledit plan permet notamment d'assurer :

- la prise de décision fondée sur l'évaluation de la situation;
- la coordination des moyens à mettre en oeuvre;
- l'information de la population;
- les contacts avec l'étranger ainsi qu'avec les instances européennes et organisations internationales (13).

3. Situations de gestion de crises nationales non visées par une phase 4.

Sans qu'une préalerte ou une alerte nationales ne soient décrétées visant à la mise en oeuvre du présent plan et, le cas échéant, au déclenchement d'une phase 4 de coordination ou de gestion de crise à l'échelon national, le Centre gouvernemental de Coordination et de Crise - en abrégé CGCCR - peut apporter son appui à un Ministre fédéral confronté, dans le domaine de ses compétences, à une situation d'urgence (14).

En ce qui concerne par ailleurs les risques nucléaires et radiologiques : la procédure spécifique d'activation de la coordination nationale demeure fixée par le plan national d'urgence nucléaire, comme indiqué précédemment.

4. Procédure de déclenchement et de mise en oeuvre de la phase 4.

4.1. Cas dans lesquels une phase 4 peut être déclenchée.

Comme expliqué en avant-propos, l'actualité récente a démontré que la nécessité de déclenchement d'une phase 4 de coordination des secours - correspondant donc à la prise en charge de la gestion d'une situation de crise à l'échelon national - peut apparaître :

- soit de façon évolutive ou progressive, avec montée en puissance des moyens y associés (avec passage de la phase 3 à la phase 4) (15);
- soit de manière soudaine ou immédiate.

On peut considérer que les conditions de déclenchement d'une phase 4 seront réunies dès qu'une situation de crise présentera une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- deux ou plusieurs provinces ou l'ensemble du territoire national sont concernés;
- les moyens à mettre en oeuvre dépassent ceux dont disposent un gouverneur de province dans le cadre de sa mission de coordination;
- menace ou présence de nombreuses victimes (blessés, tués);
- survenance ou menace d'effets majeurs sur l'environnement ou la chaîne alimentaire;
- atteintes ou menaces d'atteintes aux intérêts vitaux de la nation ou aux besoins essentiels de la population;
- nécessité de mise en oeuvre et de coordination de différents départements ministériels ou organismes fédéraux;
- nécessité d'une information générale à l'ensemble de la population.

En cas de survenance de situations de l'espèce, une alerte nationale, éventuellement précédée par un stade de préalerte, devra être activée afin de permettre la mise en oeuvre du présent plan et d'aboutir, si nécessaire, au déclenchement officiel d'une phase 4 de coordination des opérations de secours et de gestion de crise.

4.2. Préalerte et alerte de phase 4.

La préalerte de phase 4 correspond à une situation d'urgence ou à des événements qui devront

probablement faire l'objet d'une coordination de phase 4, mais qui, à leur stade initial, ne nécessitent pas de coordination ou de gestion à l'échelon national. Toutefois, leur évolution est telle qu'il y a lieu d'envisager à leur sujet une alerte de phase 4 permettant l'activation du présent plan d'urgence.

Ce stade de préalerte correspond à une situation de mise en éveil et d'attente (ou de mise en stand-by) des membres des cellules et comités de coordination et de gestion de crise, à tous les échelons concernés par la situation : national, provincial et local.

Ceci signifie qu'il y a lieu de prévenir ces personnes de la possibilité d'un rappel en fonction, ce dont le CGCCR se chargera en ce qui concerne les points de contact des cellules de coordination et de gestion des provinces et des autres départements fédéraux concernés.

L'alerte de phase 4 correspond, quant à celle-ci, à la mise en oeuvre du présent plan, c'est-à-dire au rappel des personnes susceptibles de faire partie des cellules d'évaluation, de gestion et d'information visées au point 4.3..

4.3. Autorité compétente pour déclencher la phase 4.

La préalerte ainsi que l'alerte visant à la mise en oeuvre du présent plan d'urgence et, éventuellement, au déclenchement de la phase 4 de coordination ou de gestion à l'échelon national, sont déclenchées par le Ministre de l'Intérieur ou son délégué. C'est ce dernier également qui décide, éventuellement, du passage à la phase 4.

En ce qui concerne la préalerte et l'alerte nationales, celles-ci sont activées sur base des informations collectées au CGCCR grâce aux réseaux et aux canaux d'information dont celui-ci dispose.

Lorsque l'événement susceptible de donner lieu à une phase 4 trouve son origine dans un secteur géré par un autre département, le Ministre de l'Intérieur ou son délégué peut déclencher le plan national d'urgence lorsqu'un ministre compétent (ou son délégué) le lui demande ou d'initiative. Dans ce dernier cas, et hors le cas d'extrême urgence, le Ministre de l'Intérieur se concerta au préalable avec le ministre compétent (ou son délégué).

4.4. Mise en oeuvre de la phase 4 au niveau du département fédéral de l'Intérieur.

Le déclenchement de l'alerte nationale ou de l'alerte de phase 4 de gestion des situations de crise, a pour effet d'activer au sein du CGCCR (16) trois organes qui vont assurer la mise en oeuvre de la coordination nationale : une cellule d'évaluation, une cellule de gestion et une cellule d'information.

Ces cellules auront respectivement pour rôle de permettre l'évaluation de la situation, la prise de décisions et l'information du public.

1° La cellule d'évaluation est composée des spécialistes et scientifiques compétents de l'ensemble des départements ou services concernés par la gestion et l'analyse de l'événement. Celle-ci fait rapport à la cellule de gestion.

La présidence sera assumée par le représentant du département le plus concerné. Celui-ci sera désigné par la cellule de gestion.

2° La cellule de gestion est formée des ministres fédéraux concernés par la gestion de l'événement, ou de leurs représentants, et est présidée par le Ministre de l'Intérieur ou son délégué, qui décrètera, le cas échéant, le déclenchement officiel de la phase 4 de coordination des secours et de gestion de crise.

Cette cellule prend toute mesure utile requise par la gravité de la situation.

Le cas échéant, elle peut décider de confier le suivi de la situation à un département spécifique.

La cellule de gestion décidera notamment de l'opportunité de réunir une cellule spécifique chargée de l'évaluation des conséquences socio-économiques de la situation de crise survenue. Celle-ci devra faire l'analyse de ces conséquences ainsi que toute proposition utile en la matière.

La cellule de gestion sera dans la plupart des cas composée des ministres responsables de la

Santé publique (en ce compris les compétences concernant l'agriculture), de la Mobilité (Transports et Communications), des Affaires économiques et de la Défense.

Si besoin en est, elle sera complétée par :

- les ministres des Affaires étrangères et de la Justice;
- les ministres régionaux (et communautaires) concernés;
- tout autre ministre concerné.

3° La cellule d'information diffusera les décisions prises par la cellule de gestion afin d'en informer la population. Elle contactera à cet effet les médias, notamment les chaînes publiques de radio et de télévision.

Cette information comprendra notamment :

- une diffusion de messages à des heures régulières concernant l'état d'urgence, son évolution et les décisions prises par la cellule de gestion;
- un système adéquat de réponse aux questions de la population.

Cette cellule est composée des chargés de communication des départements fédéraux concernés. Ses porte-parole sont désignés par la cellule de gestion.

Elle est assistée par divers collaborateurs du CGCCR.

Ses méthodes de travail sont déterminées par le CGCCR.

5. Coordination et gestion de crise au niveau de chacun des départements fédéraux concernés.

Dans chaque service public fédéral, une cellule de coordination et de gestion de crise est chargée de la coordination en matière de planification d'urgence (c'est à dire de la préparation des mesures envisageables) et de gestion de crise.

La planification recouvre autant les crises nationales (catastrophes, calamités) que les crises internationales, et ce dans les compétences propres de chaque service fédéral.

6. Gestion de crise à l'échelon international.

Les communications et notifications de situations de crise, de catastrophes ou de calamités, en provenance de l'étranger ou vers des Etats tiers, de même que les demandes d'assistance en rapport avec celles-ci, qui sont portées à la connaissance du CGCCR, doivent être effectuées :

- via les circuits d'alerte spécifiques aux types de situation en présence;
- via le Centre de Crise des Affaires étrangères;
- via le Centre de Suivi et d'Information du Mécanisme communautaire visant à favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile.

7. Coordonnées utiles.

Les départements fédéraux et services concernés communiquent au CGCCR dans les deux mois de l'entrée en vigueur des présentes dispositions, les coordonnées nécessaires pour réunir les cellules reprises au point 4.3., de même que les coordonnées des cellules visées au point 5.

Ils transmettent également au Centre de Crise les mises à jour de ces coordonnées au moins une fois par an.

8. Volets spécifiques et exercices.

Les dispositions du présent plan peuvent être complétées par des volets spécifiques en fonction de la nature des situations de crise ou risques envisagés.

Il fera en outre l'objet d'un exercice annuel d'application. Si la plan a été appliqué lors d'une situation réelle, le Ministre de l'Intérieur ou son délégué peut décider de supprimer l'exercice annuel.

Le département de l'Intérieur est chargé de coordonner la rédaction des volets spécifiques ainsi que l'organisation des exercices, en concertation avec les autres départements et services concernés.

Vu pour être annexé à Notre arrêté du 31 janvier 2003.

ALBERT

Par le Roi :

Le Ministre de l'Intérieur,
A. DUQUESNE