

MERCURIALE prononcée par
Denis MATHEN, Gouverneur de la
province de Namur devant le Conseil
provincial le 17 octobre 2014 –
Palais provincial de Namur

"La réforme de la sécurité civile : opportunité à saisir, transition nécessaire ou détour infernal ?

Quelques réflexions sur ses origines, ses principes, sa mise en œuvre et ses implications. Perspectives et défis en province de Namur."

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Députés provinciaux,

Mesdames et Messieurs les Conseillers provinciaux,

Monsieur le Directeur général,

Mesdames et Messieurs,

Introduction et plan de l'exposé

Après presque huit ans dans la fonction, il n'était pas trop tôt pour aborder dans le cadre de ma mercuriale prononcée devant votre Conseil provincial, le sujet de la sécurité civile.

C'est en effet là l'une des composantes essentielles du « *core business* », selon l'appellation consacrée, des gouverneurs de province et vous êtes, ici ou ailleurs, nombreux à vous être déjà étonnés que ce sujet ne se soit pas imposé naturellement à moi pour être plus tôt le point d'attention unique d'un discours au Conseil et que j'y ai préféré, par exemple, une matière telle que les *relations internationales* ...même si, quelques-uns s'en souviendront, je lui ai déjà consacré un chapitre dans ma mercuriale des 5 ans, en 2012.

Pas trop tôt, mais sans doute pas trop tard non plus au regard de la place que cette thématique a tenu ces derniers mois et ces dernières semaines dans l'actualité ; au regard de celle qu'elle tient encore en grande partie pour le moment au sein des assemblées démocratiques délibératives locales les plus diverses et au regard de celle qu'elle devrait plus que probablement tenir encore dans les semaines, les mois voire les années à venir, ... de part et d'autre.

Jusqu'ici, le sujet ne me semblait pas mûr car trop prégnant ; pas en adéquation avec une nécessaire réflexion sereine et détachée car par moments trop polémique ; peu compatible avec une vision d'ensemble car encore trop imprécis dans certains de ses contours et trop imbriqué avec des enjeux immédiats d'autres natures.

Mais l'entrée de plain pieds, dans trois mois à peine, dans la dernière phase de la réforme et la finalisation possible de son implémentation quasiment-complète ne permettent plus je pense de postposer encore sa prise en considération dans le cadre d'une mercuriale qui se veut autant descriptive que prospective. Si le sujet semble d'actualité, je me dois aussi de rappeler que le fait de le commenter sous un angle ou un autre dans cette enceinte du Conseil provincial n'est ni une première ni une exception.

Mon prédécesseur, le Gouverneur DALEM, a déjà eu l'occasion dans l'une ou l'autre de ses mercuriales de faire part de ses actions, de ses opinions, de ses interrogations ou de ses espoirs quant à cette thématique qui lui tenait à cœur au moins autant qu'à moi.

Indirectement, en octobre 2002 déjà au travers de sa mercuriale intitulée « *La sécurité, les plans d'urgence* » ; de manière plus complète et analytique ensuite, l'année suivante, en septembre 2003, dans une communication qu'il avait baptisée « *Les services d'in100die et la province de Namur* ».

En outre, durant les années et les mois qui viennent de s'écouler plusieurs occasions nous ont été données, au sein même de cette assemblée, de pouvoir aborder ce sujet ensemble, à la faveur notamment de questions de conseillers, au travers du prisme de l'institution provinciale *stricto sensu* et du rôle, certes secondaire à première vue, mais néanmoins bien réel, qu'on voulait parfois lui donner ou qu'elle entendait d'initiative y jouer.

C'est vrai que si les conseils provinciaux et l'institution provinciale dans son ensemble n'ont pas été et ne sont toujours pas directement compétents pour prendre les décisions stratégiques de mise en œuvre concrète de ladite réforme (pas plus qu'ils n'ont été véritablement impliqués dans son impulsion ou dans la réflexion qui y a présidé, avec cependant une petite nuance sur laquelle je reviendrai), l'institution provinciale dans ses différentes composantes est loin d'être étrangère à la matière.

De nombreux élus provinciaux, ici ou ailleurs, sont également des mandataires locaux et ont donc à ce titre, qu'ils appartiennent à la majorité ou la minorité sur le plan communal, à porter ce dossier crucial ; à en accompagner ou à en supporter certains de ses aspects périphériques.

Rappelons que la province a été, au travers du processus de partenariat avec la Région wallonne et est redevenue récemment à plus d'un titre par le miracle de la loi, un partenaire financier des structures qui auront prochainement en charge la gestion des services incendie. J'aurai aussi l'occasion d'y revenir à loisir.

De même et cela encore plus récemment, la province s'est vu confier un rôle potentiel dans l'encadrement administratif et logistique nécessaire pour le bon fonctionnement des zones de secours. La question de son implication financière est réapparue dans la *DPR*.

Enfin, *last but not least*, la province ou les provinces sont des partenaires pivots dans l'organisation de la formation des services de secours et d'intervention dans leur ensemble et, spécialement dans le cadre plus strict du présent développement, de la formation des pompiers, au travers de ce que l'on nomme et que l'on nommera encore longtemps sans doute l'*Ecole du feu*.

Les raisons d'aborder ce sujet devant vous et avec vous ne manquent donc pas. L'objectif que je caresse avec la présente mercuriale est, au cœur avouons-le, si pas d'une certaine tourmente, à tout le moins disons, d'un certain engouement parfois débridé sur le sujet, et face aux inquiétudes régulièrement répétées et médiatisées, face quelquefois également, à un emballement individuel ou collectif, l'objectif que je caresse est de poser notre regard sur ce sujet complexe en prenant le temps d'un questionnement global à propos d'un enjeu fondamental pour le citoyen mais aussi pour l'organisation de notre société et le développement de l'activité des hommes,

des entreprises, des associations, je parle bien sûr de l'enjeu de la sécurité et des conditions qui doivent être réunies pour qu'elle donne sa pleine mais juste dimension.

Ceci dit, il ne rentre pas dans mes intentions de me livrer à une analyse juridique pointue des textes organisant cette réforme de la sécurité civile ni succomber à l'obsession d'objectivation en vous assommant de chiffres ni à l'illusion de la justification en vous abreuvant de coûts.

Je ne compte pas non plus aborder le sujet de manière exhaustive sur le plan chronologique en n'omettant aucune étape, aucune subtilité, aucun examen du plus petit de ses aspects ... pas plus que je ne caresse l'ambition de fournir par mon propos les réponses à toutes les questions qui se sont jusqu'ici posées et à celles qui sont encore bien présentes dans les esprits.

Par contre, excusez-moi si de temps à autres j'exhume certains éléments qui pourraient vous paraître anecdotiques ; ils sont les reflets et les témoins de ma perception personnelle de ces presque 10 années de réforme que j'ai vécue intensément, parfois même un peu trop.

Si beaucoup d'eau a coulé sous les ponts, de cette province et d'ailleurs, depuis le mois de septembre 2004 quand le Ministre de l'intérieur de l'époque a chargé mon ancien collègue Camille Paulus, alors Gouverneur de la province d'Anvers, de présider la commission qui portera son nom et qui devait plancher sur la réforme des services de secours en général et des services d'incendie en particulier, il n'est pas inintéressant ni inutile, ainsi que je vous le disais en préambule, de nous pencher maintenant, dix ans après l'installation de cette commission, sur ce qu'ont charrié et sur ce que nous ont réservé ces eaux un rien tumultueuses, qui sont passées sous les arches des ponts de la réforme.

Ce chemin que je vous invite à suivre avec moi et dont la cohérence et la clarté seront, je l'espère, proportionnelles à la complexité du sujet étudié passera par quelques chenaux, gués et écluses qui s'enchaîneront de la manière suivante :

Je commencerai, sans la prétention de jouer à l'historiographe ou de m'adonner à la sociologie antique ou médiévale, par aborder l'un ou l'autre aspect historique lié à la fonction même de « combattants du feu » au cours des temps et aux conceptions qui ont présidé à l'organisation des premiers corps et à la manière de rendre ce service à la collectivité. Ce détour historique n'a d'autre visée que celle de nous prouver que nous nous posons aujourd'hui sur le sujet beaucoup de questions que nos prédecesseurs se posaient déjà.

Je me pencherai sur certains concepts et définitions relatifs à « la sécurité civile » pour tenter de déterminer ses liens avec d'autres notions comme celles de « la sécurité publique » ou celle de « la sécurité policière ».

Je rappellerai le choc qui a été, en fin de compte, le déclencheur de cette réforme, à savoir la catastrophe de Ghislenghien. Car si la volonté de réformer était déjà

clairement présente dans les esprits, ne serait-ce que pour tenir compte d'une usure de la législation en vigueur qui datait de plus de quarante ans, c'est bel et bien la tragédie de Ghislenghien qui en donna le coup d'envoi.

Je parcourrai ensuite les travaux de la commission Paulus, déjà citée, et le contenu de son rapport.

Je rappellerai alors les principes qui s'y sont fait jour et que l'on retrouvera plus tard dans la loi de 2007 sur la sécurité civile, en mettant en avant quelques-unes des remarques, des craintes et des espérances dont nos représentants ont été la caisse de résonnance au travers des travaux parlementaires.

Considérer en parallèle l'organisation du processus ainsi que les revirements qui l'ont émaillé, plus particulièrement dans notre province de Namur, sera sans doute tout aussi éclairant que délicat.

Bien évidemment, on ne pourra faire l'économie de l'aspect « financement ».

Sans transition, j'en profiterai dans la foulée pour vous dire quelques mots du *Centre fédéral de connaissances* ainsi que des aspects transfrontaliers et de l'importance que ces derniers revêtent à mes yeux. Ce sera là aussi le moment à mon avis le plus propice pour vous faire un bref compte-rendu de l'état d'avancement de nos travaux par rapport à un projet qui me tient particulièrement à cœur car il transcende les frontières, provinciales et étatiques, je veux parler du projet *Apport*, dans sa deuxième phase.

Parler de la formation, de son importance et dire quelques mots du *Centre de formation pratique* est à mon sens incontournable en raison notamment du rôle que la province joue et peut encore jouer en ce domaine.

Enfin, au-delà de l'avancement parfois tâtonnant mais bien réel vers la concrétisation finale de cette réforme dans les prochains mois, quel est son avenir à moyen voire long terme et quelles sont les évolutions attendues ou inéluctables ?

Ce sera là le point central de ma conclusion.

Cette réforme de la sécurité civile est-elle au final une réelle opportunité à saisir ; une avancée nécessaire et obligée, étape vers des modifications plus profondes dans les mois ou années qui s'ouvrent ou un détour infernal qui a compliqué mais surtout retardé les vraies décisions que chacun était en droit d'attendre ?

Voyage historique

Faire le détour historique n'est intéressant que si celui-ci apporte un éclairage nouveau sur le propos ou que s'il fournit des éléments complémentaires utiles à sa bonne compréhension. Seule "l'autopsie" ultérieure du discours en confirmera donc ou non la pertinence ou l'intérêt.

Un ouvrage de Jean-Pierre LEGUAY « *Les catastrophes au Moyen-âge* »¹ nous donne quelques informations intéressantes à ce sujet.

La Rome antique. À tout seigneur, tout honneur, commençons par elle.

Il apparaît que la Rome républicaine disposait d'un corps d'esclaves placés sous la responsabilité d'une magistrature subalterne les *tresviri capitales* ou *nocturni*, magistrats chargés de ... la police nocturne de la ville.

Au début de l'empire, ce corps dont l'efficacité s'avérait douteuse fut rapidement remplacé par un nouveau corps de 600 permanents commandé par des magistrats supérieurs. En 6 après J.-C., une véritable milice composée de 7000 ... hommes qui exerçaient en même temps la fonction de ... policiers fut créée.

Cette « armée », commandée par un préfet des vigiles, peut bel et bien être considérée comme l'ancêtre de nos corps de pompiers modernes. Elle était, comme je l'ai dit, chargée de la sécurité dans tous les sens du terme ; ce qui signifie notamment la police de nuit des lieux publics, le contrôle de l'usage de l'eau, la poursuite des vandales et des délinquants, ...

Ce préfet des vigiles avait aussi à sa disposition « *des bureaux, des entrepôts de matériel, des dépôts de vivres, un centre de soins avec ambulances, des médecins, des postes de police secours* »². Il était secondé par un sous-préfet et un « état-major » de tribuns et de centurions.

L'organisation de ce corps était calquée sur celui de l'armée : il était divisé en cohortes et en centuries et était abrité dans des casernes.

Nous disposons par contre de moins d'informations précises concernant l'organisation des services de secours dans le Royaume de France du temps des Mérovingiens et des Carolingiens. Il semblerait néanmoins que des mesures anti-feu furent prises par Charlemagne au début du IXème siècle. On rapporte qu'« *Il donna l'ordre, sous peine d'amende, à un certain nombre d'habitants de chaque ville, de veiller à la sécurité de tous à propos des incendies* »³.

Saint-Louis quant à lui, dans une ordonnance de 1254, aurait réorganisé la matière et notamment le guet en rendant les bourgeois responsables de la surveillance et de la sécurité nocturne⁴.

Théoriquement, le son du tocsin devait déclencher une vague de solidarité au sein de chaînes humaines qui devaient se constituer spontanément. Mais la réalité était que les différentes corporations étaient obligées de participer à cette solidarité ; charpentiers, brasseurs, couvreurs de paille, maçons et même filles de joie ... L'appel aux bonnes volontés pouvait également s'accompagner du versement d'une prime

¹ LEGUAY, Jean-Pierre, *Les catastrophes au Moyen-Age*, Editions Jean-Paul Guisserot - 2005

² Idem

³ BOURNAND, François, *Les sapeurs-pompiers*, réédition chez Hachette-Livre, d'un ouvrage de 1893 publié aux éditions J. Lefort de Lille.

⁴ Voy. LEGUAY, Jean-Pierre, déjà cité

mais aussi de sanctions pénales en cas de non-respect de ce principe de solidarité et d'intervention, notamment dans le chef des corporations.

La ville de Douai en 1339, aurait ainsi par nuit 12 guetteurs pour une population de 3000 habitants seulement.

En plus du tocsin, la ville de Dijon aux alentours de 1360 a créé des veilleurs munis de signaux sonores ; ceux-ci sont des officiers salariés postés aux endroits stratégiques et chargés de localiser les incendies éventuels et de donner l'alarme pour la population.

En 1402, un règlement de la ville d'Arras impose aux particuliers l'obligation de disposer de seaux aptes à pouvoir être utilisés en cas d'incendie.

Au-delà de cette solidarité citoyenne, de la participation volontaire ou obligée des habitants de la ville par le biais essentiellement des différentes corporations et de l'engagement de guetteurs professionnels, se créent petit à petit des corps professionnels d'intervention, spécialisés dans la lutte contre les incendies essentiellement.

On commence aussi à cette époque à parler de « soldats du feu ».

Ainsi, en 1336 déjà c'est un corps de pompiers salariés qui est signalé dans la ville de Valenciennes.

Au XVème siècle, à Mulhouse, les six circonscriptions de la ville avaient constitué un corps de 36 pompiers professionnels qui était lui-même chargé d'encadrer des volontaires...

Même si la Ville de Paris semble longtemps être restée à la traîne sur ce point, sous Louis XIV un corps de « gardes pompes » y aurait été organisé mais certains commentateurs nous disent que « *rien n'était encore bien organisé, et les malheureux ne pouvaient guère que regarder leurs maisons brûler* »⁵.

En octobre 1699, le Roi signe trois ordonnances sur l'organisation de pompiers professionnels dans la capitale française et « *concède pour 30 ans au commissaire ordonnateur des guerres le privilège exclusif de fabriquer et de vendre des pompes portatives* »⁶.

L'ouvrage « *Les sapeurs-pompiers* » paru en 1893⁷ et qui est une mine d'informations historiques et sociologiques sur le monde des services d'incendie à la fin du 19^{ème} siècle nous fournit aussi de courts mais intéressants commentaires sur l'organisation des services de pompiers dans les principales capitales européennes ainsi qu'outre-Atlantique. Et ce faisant, l'auteur, qui est parisien, ne se prive pas non plus de se livrer aux joies de la comparaison avec le système parisien précisément. La conclusion est souvent sans concession, exprimée en toutes lettres ou livrée en

⁵BOURNAND, François, idem

⁶Ibidem

⁷Idem

filigrane. Je la résume : « c'est pas mal ailleurs mais c'est beaucoup mieux chez nous ! ».

Dans le cadre prédéfini et rappelé dès l'abord, je me limiterai à ces quelques éléments historiques.

Mais au-delà de l'intérêt historique, que peut-on en retenir ?

Selon moi, au moins cinq éléments :

1. Dès les origines, l'implication citoyenne, volontaire ou bénévole, dans la lutte contre les incendies et les autres « catastrophes » a toujours été importante. On a longtemps et souvent oscillé entre professionnalisme et volontarisme. C'est encore le cas de nos jours.
2. Le fonctionnement des corps d'incendie s'est régulièrement prêté au jeu des comparaisons des performances, à celui de la concurrence quand il ne s'agissait pas de véritable compétition (avec sa dimension positive de l'émulation mais aussi celles moins reluisantes de la jalousie ou du dénigrement).
3. L'organisation des services d'intervention et la fixation des règles relatives à leur fonctionnement peuvent être dissociées des questions d'investissements, d'équipements et du matériel, c'est-à-dire qu'il y a place au sein des principes de gestion de la matière pour une collaboration multi-niveaux et de toute façon, c'est d'abord au niveau des municipalités que les initiatives ont été prises et que la compétence s'est exprimée.
4. Le vocabulaire et l'organisation des services de lutte contre l'incendie ont toujours été très proches de ceux utilisés dans le domaine militaire, quand ces deux domaines, ces deux métiers n'étaient pas carrément interdépendants.
5. Souvent, la lutte contre les incendies, le respect de l'ordre public et les préoccupations de nature policière ont été liés, dans une perception globale du concept de « sécurité ».

Ces cinq principes continuent aujourd'hui, au sein même de la réforme des services d'incendie chez nous, à trouver influences, prolongements et perspectives de réformes ultérieures plus vastes ou plus radicales mais aussi de générer hésitations, difficultés, ambiguïtés ou risques d'incohérences. Ils sont sans aucun doute, pour au moins trois d'entre eux, sous-jacents à la difficulté même qu'il y a de définir ce que recouvrent réellement les deux mots de « sécurité civile ».

Arrêt conceptuel

Ainsi, il est naturel, avant d'aller plus loin dans le propos, de pouvoir s'interroger sur les concepts, sur les notions de base et sur quelques définitions.

Qu'est-ce en fait que la « sécurité » ?

Avec le philosophe français Frédéric GROS⁸, on peut distinguer quatre grandes dimensions au concept de sécurité : tout d'abord la sécurité comme état mental à savoir, et ici l'auteur s'en réfère au *Litré*, « *une tranquillité d'esprit bien ou mal fondée dans une occasion où il pourrait y avoir sujet de craindre* ». Le *Larousse*, ajoute que c'est aussi, « *la situation de quelqu'un qui se sent à l'abri du danger, qui est rassuré* ».

La sécurité est en outre une situation objective caractérisée par une absence de dangers, une absence de menaces. C'est alors selon, le dictionnaire *Larousse* toujours « *la situation dans laquelle quelqu'un, quelque chose n'est exposé à aucun danger, à aucun risque, en particulier d'agression physique, d'accidents, de vol, de détérioration* ».

La sécurité est encore selon le *Trésor de la Langue Française* qui s'en réfère en l'espèce au vocabulaire du droit administratif « *un élément de l'ordre public matériel, caractérisé par l'absence de périls pour la vie, la liberté ou le droit de propriété des individus* ».

Comme le dit le philosophe Frédéric GROS, déjà cité, dans son ouvrage *Le principe Sécurité*, cette sécurité est à la fois « *spécifique et massive ... (elle) ... construit la synthèse de la sécurité et d'un État entendu comme unité politique centralisée, autorité publique* »⁹. Selon lui toujours, on pourrait ranger sous cette acception trois catégories plus spécifiques à savoir la « sécurité publique », pour désigner la protection des biens et des personnes ; la « sécurité collective », qui s'incarne dans la diplomatie et la conclusion d'alliances et la « sécurité militaire » celle qui assure l'intégrité du territoire en cas d'agression.

Enfin, le quatrième sens du mot sécurité renverrait au « *fonctionnement normal d'une activité, au déroulement normal d'un processus* »¹⁰. C'est ce qu'on exprime par exemple dans l'expression « *j'ai pris une marge de sécurité* ».

Par extension, ceci renvoie à toute une panoplie de mesures qui devraient ou pourraient être prises pour assurer le déroulement ou la continuité d'un processus.

Les expressions de « sécurité alimentaire » et de « sécurité énergétique » découlent selon lui logiquement de cette dernière partie de la définition, GROS donnant également à l'expression « sécurité informatique » une filiation avec cette dernière acception.

Je ne suis pour ma part par contre qu'à moitié d'accord avec lui sur ce point particulier ; la notion de « sécurité informatique », telle qu'on l'entend aujourd'hui, a selon moi d'autres facettes et préoccupations qui participent quant à elles tout autant,

⁸ GROS Frédéric, *Le principe Sécurité*, Éditions Gallimard, NRF – Essais, Paris, 2012, p. 10 et suivantes.

⁹ Idem, p. 11

¹⁰ Voir le *Trésor de la langue française*, version électronique, atilf.atilf.fr au v° Sécurité, sous C.2.b)

voire plus, de la notion « d'ordre public » énoncée plus haut que de notions apparentées à une recherche ou un maintien d'une quelconque productivité.

Rappelons ce par quoi j'aurais sans doute dû commencer, à savoir que selon l'étymologie latine du terme la "sécurité" est d'abord l'état de celui qui est *sine cura*, ce qui veut dire sans trouble, sans appréhension mais aussi que plusieurs penseurs romains l'assimilent ou plus exactement l'accolent souvent aux principes de « tranquillité », d' « ataraxie », de « sérénité », et de ... « liberté »¹¹ ce qui n'est pas sans ouvrir diverses perspectives de développements passionnantes et multifacettes mais qui dépassent et de loin le cadre de mon intervention.

Vous en conviendrez, il est impossible ici, et même hors de propos, de rentrer dans une théorisation fine du concept de sécurité, de ses nuances et ses interactions avec les domaines des sciences politiques et des théories de management public notamment, mais un élément semble ressortir a priori de cette brève digression lexicale et conceptuelle : la notion de « sécurité civile » trouve moins à première vue naturellement sa place dans cette tentative de classification que celles de « sécurité militaire » ou de « sécurité policière ». Les essais pour mieux cerner le contenu de la notion de sécurité se concentrent d'ailleurs essentiellement dans la littérature spécialisée autour de cette sécurité dite policière et de l'ordre public (que ce soit en mettant en exergue d'abord l'intégrité de l'individu ou d'abord la pérennité de l'Etat) et autour de la sécurité militaire, au travers des théories de la guerre et de la violence des états.

Nous retiendrons néanmoins de cet examen du concept, que la sécurité a un aspect objectif autant que subjectif, ce qui fut tant de fois montré via la question de l'insécurité, dans le domaine « policier », mais qui vaut tout autant pour une sécurité que l'on qualifiera, j'y reviendrai dans un instant, de « civile ».

Notons aussi en passant que les deux autres dimensions de la sécurité, renvoient pour l'une à la question de l'efficacité (se référant au fonctionnement normal d'un système) et pour l'autre à ce qui serait constitutif de l'ordre public et, par son intermédiaire, le garant de l'Etat.

Revenons maintenant vers l'adjectif « civil », accolé à la notion de sécurité et vers ce qu'implique exactement ce qualificatif.

En quoi la sécurité peut-elle bien être « civile » ?

De manière très générale, le moins que l'on puisse dire c'est que tout au long de l'histoire de l'humanité, les motifs d'inquiétudes pour les populations, qualifiées de civiles, motifs d'inquiétudes générant des sentiments plus ou moins lourds d'insécurité, furent nombreux.

¹¹ Voy. GROS, Frédéric, *Le principe Sécurité*, Editions Gallimard, NRF - Essais, 2012, pp. 15 et sv. ainsi que l'article *La sécurité, toute une histoire* par Blaise BACHOFEN, 12 décembre 2012 dans laviedesidees.fr

Comme furent nombreuses également les thèses complexes qui se sont développées et succédées au fil des temps à son propos et encore plus les formes de recherches pour tenter d'atteindre une certaine forme de sécurité.

Citons dans un énorme raccourci, l'ataraxie antique des stoïciens, des épiciens et des sceptiques ; les mouvements et textes religieux tels les « *Livres d'Isaïe* » et « *l'Apocalypse de Saint-Jean* » préparant l'humanité à un « dimanche de l'histoire », cette période de mille ans de paix et de justice, exempte de tout désordre, de tout trouble ; ou les théories de *l'État moderne* et du *Contrat social* puisant leurs racines dans la pensée de MACHIAVEL et surtout de HOBBES pour lequel la légitimité de l'État repose sur le libre consentement des individus, ceux-ci exigeant alors comme juste retour de ce consentement accordé que leurs droits soient garantis et leur sécurité assurée par l'efficacité de l'appareil d'état, tant de son système judiciaire que de son dispositif de force publique¹².

Ceci étant dit de la sorte et emportés que nous serions par l'illusion créée par la vocation d'universalisme de ces théories philosophiques ou religieuses qui tentent de discerner l'essence de la notion de sécurité considérée tant dans l'absolu que sous l'angle de l'individu, nous pourrions en conclure que celle-ci ne peut qu'être envisagée globalement et de manière indivisible et qu'elle ne se prête pas au fractionnement conjoncturel, même si celui-ci s'avère plus que commode sur les plans juridique, administratif et pragmatique.

On sait pourtant, notamment si on se remémore les commentaires d'il y a quelques minutes qui exposaient la nomenclature des types de sécurité, mais aussi intuitivement comme d'expérience, qu'il n'en est rien.

Ce serait donc de manière administrativement pragmatique ou pragmatiquement administrative que la loi du 15 mai 2007 (qui reste, plus qu'il n'y paraît a priori jusqu'ici, le sujet de la présente allocution,) que cette loi a cru bon de préciser de quelle sécurité elle avait pour mission de s'occuper en la qualifiant de « civile ».

Quels sont alors ces autres types de sécurité, autre que civile, dont la loi en question ne s'occupera pas ?

On pense a priori bien évidemment à la « sécurité policière » ou la « sécurité militaire » déjà évoquées mais dont indéniablement les buts sont aussi, dans une très grande mesure, de protéger les citoyens et donc, en grande majorité des ... civils.

Ce qui nous fait dire immédiatement que la loi sur la « sécurité civile » serait ainsi qualifiée non par rapport aux personnes auxquelles elle s'adresse et que l'on doit protéger de périls de natures diverses mais plutôt par rapport aux personnes qui ont en charge cette protection et qui mériteraient la qualification de « civils » par opposition à d'autres types de « protecteurs », comme par exemple les policiers ou les militaires qui eux ne le sont pas.

¹² Idem

En ce qui concerne les militaires et le secteur de la défense nationale, cela souffre moins de contestations – « civil » étant clairement admis pour être l'antonyme de « militaire » - mais qu'en est-il dès lors des policiers ?

Il faut bien évidemment ici mettre cette question en parallèle avec d'autres évolutions intervenues durant les 20 dernières années.

Ainsi, on le sait, la gendarmerie nationale belge, corps militaire d'abord placé sous les compétences du Ministre de la Défense nationale puis transféré sous celle du Ministère de l'Intérieur dans le courant des années 90, fut, au lendemain des accords *Octopus* du 23 mai 1998 et par la loi du 7 décembre 1998 qui organisa un service de police intégrée structuré à deux niveaux, dissoute et ... intégrée à la police. S'il s'avérait inexact de qualifier de « civils » les gendarmes des origines, rien n'empêcherait de le faire a priori pour les policiers d'aujourd'hui, de par le simple fait qu'ils ne sont pas ou plus des militaires.

On n'oubliera pas non plus de songer au fait qu'en ce qui concerne la protection civile, l'armée et... les pompiers, les fonctions et les grades sont très similaires voire identiques et que le bâtiment dans lequel ils se tiennent en dehors des interventions sur le terrain s'appelle une ... « caserne »

Savoir enfin que la loi du 31 décembre 1963 abrogée par la nouvelle loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile s'appelait « loi relative à la... protection civile » épaissera encore un peu l'écran de fumée en ce qui concerne la définition et la portée exacte des termes et concepts, créant un nouvel étage de confusions ou ouvrant un ultime tiroir terminologique.

Ces « civils » auxquels l'intitulé de la loi du 15 mai 2007 renvoie ne peuvent clairement pas être les citoyens en général dont il faut assurer la sécurité (sinon la sécurité assurée par les corps de police devrait aussi être qualifiée de « civile » par référence au public bénéficiaire de ses interventions) et finalement très peu ceux qui sont chargés de les protéger, quelle que soit d'ailleurs la catégorie et quel que soit le corps auquel ceux-ci appartiennent. Est-il en effet encore « civil », au sens commun du terme, celui que l'on appelle « Capitaine », qui porte un uniforme et travaille dans une caserne ?

Alors de qui ou de quoi s'agit-il ?

L'article 3 de la nouvelle loi définit la sécurité civile et nous donne sans doute un embryon de réponse. La sécurité civile est « *l'ensemble des mesures et des moyens ... civils nécessaires pour accomplir les missions visées par la loi afin de secourir et de protéger en tout temps les personnes, leurs biens et leur espace de vie* ».

Mais dans la foulée, l'alinéa 2 du même article limite immédiatement la portée de cette vision globalisante, envisagée sous cet angle, en excluant les services de secours médicaux, sanitaires et psychosociaux, non pas des missions visées (ils sont bel et bien au nombre de ces moyens) mais en les excluant de l'organisation et

de la structuration des services qui sont chargés d'exécuter les mesures et de fournir lesdits moyens.

De même, et ce sera là mon dernier commentaire d'ordre conjectural relatif au champ d'application de la loi de 2007, ses articles 8 et 9 plus particulièrement visent également la planification d'urgence, en ce compris le rôle du gouverneur de province et des communes en la matière. Ceci est somme toute normal : cela fait bien longtemps que je ne porte plus le bel uniforme qui trône dans mes salons et plusieurs années que les bourgmestres wallons ont connu l'abolition du leur.

Ainsi pour finir sur ce point, et bien conscient que mon long détour a peut-être plus embrumé le débat qu'il n'a pu l'éclairer, il faut admettre que la loi du 15 mai 2007 relative à la « sécurité civile » est l'une des parties d'un dispositif législatif beaucoup plus large, multidisciplinaire et interagissant incluant notamment la loi sur l'aide médicale urgente du 8 juillet 1964, la loi de 1963 sur la protection civile, la loi sur la fonction de police, les dispositions en matière de planification d'urgence et de gestion de crise, les textes relatifs à l'organisation des forces armées et toute disposition confiant à un individu ou à un corps spécifique une parcelle d'autorité quelconque lui permettant de réguler un tant soit peu la société, en amont lors de contrôles et en aval, en réponse à la survenance d'un événement quel qu'il soit qui perturbe le cours considéré normal des choses.

Le choc de Ghislenghien

C'est devenu une constante dans le comportement des hommes ainsi que dans le processus d'élaboration des lois et des grandes directives : ce sont les crises, les chocs, les cataclysmes, qui engendrent les plus grands projets de changements et d'évolutions.

C'est dans le traumatisme de l'affaire Dutroux que la réforme des polices puise ses racines ; de la crise de la dioxine ont jailli l'AFSCA et toute une batterie de dispositions pour la protection de la chaîne alimentaire ; la crise économique et financière mondiale de 2008 fut le point de départ de réformes de la gouvernance de grande envergure au sein du *Fonds Monétaire International*.

La réforme de la sécurité civile qui nous occupe trouve quant à elle son origine temporelle dans la tragédie de Ghislenghien.

Le choc que celle-ci représenta, tant dans l'opinion publique, choc palpable au travers des articles et de l'espace médiatique qu'elle occupa, qu'au sein même des services de secours et particulièrement des pompiers dont la corporation avait payé un très lourd tribut dans cette catastrophe, fut le point de départ d'un très long processus d'élaboration dont nous ne sommes pas encore sortis aujourd'hui, plus de 10 ans plus tard.

Remémorons-nous l'un ou l'autre titre de journaux d'alors : «*Ce sont des scènes de destruction de guerre* » (La DH) ; «*Une véritable tragédie nationale* » (L'Avenir) ;

« *Une catastrophe à deux inconnues* » (Le Soir) ; « *Un cauchemar à ciel ouvert* » (La Libre Belgique).

Au lendemain de ce triste 30 juillet 2004, et cela pour des raisons à la fois politiques, juridiques, techniques, mais aussi symboliques, il est apparu clairement, ainsi que le mentionne le rapport sur *L'évaluation de l'organisation des services de secours* fait par la Commission de l'intérieur et des affaires administratives du Sénat et la Commission de l'intérieur, des affaires générales et de la fonction publique de la Chambre des Représentants « *qu'une réforme des services de secours ne pouvait être différée plus longtemps* ». Signalons au passage que cette formulation fait apparaître sans ambiguïté qu'une telle réforme était déjà inscrite dans les intentions, la catastrophe de Ghislenghien ne faisant a priori qu'en accélérer la mise en chantier.

C'est en septembre 2004 que le Ministre de l'Intérieur de l'époque institua une commission pour la réforme de la protection civile ; la présidence de celle-ci fut confiée à mon ancien collègue le Gouverneur de la province d'Anvers, Camille Paulus.

La Commission Paulus et les débats parlementaires

Cette commission était composé de représentants des fédérations de corps de sapeurs-pompiers, de représentants des unions des villes et communes wallonnes et flamandes, de la protection civile ; de la région de Bruxelles-capitale ; du cabinet du Ministre et de représentants de l'administration. Il n'est pas intérressant dans cette enceinte de préciser que la vice-présidence de la commission avait été confiée à Monsieur Jean-Marie FLAHAUT, alors député permanent de la province du Brabant wallon. Ceci relativise donc quelque peu mon propos du début quant à l'absence de l'institution provinciale dans le coup d'envoi de la réforme.

Deux groupes de travail avaient été installés en vue de préparer les réunions de la commission. Le premier consacré à *l'organisation* était présidé par le bourgmestre de Turnhout ; le second consacré à *l'analyse des risques* était présidé par la directrice générale d'alors de la direction générale de la sécurité civile. Ce second groupe était chargé de l'accompagnement et du suivi d'une étude confiée par le Ministre de l'Intérieur à un consortium universitaire composé de quatre universités. Deux autres groupes envisagés ne sont pas repris comme tels dans le rapport final de la Commission (et c'est symptomatique), il s'agit du groupe *statut* et de celui consacré à *l'analyse financière*.

Entre le jour de son installation et le début de l'année 2006, la commission s'est réunie à 14 reprises.

Rapidement trois grands principes se sont dégagés en son sein ; déjà lors de son audition devant les commissions réunies de la Chambre et du Sénat le 26 avril 2005, le Gouverneur Paulus avait levé le voile à leur propos.

Premier principe de base : le citoyen de notre pays a droit à l'aide la plus rapide et la plus adéquate.

Deuxième principe de base : chaque citoyen a droit à la même protection, pour une contribution équivalente.

Troisième principe de base : il faut promouvoir l'augmentation d'échelle pour l'organisation des services de secours.

Le rapport final de la commission déposé le 17 janvier 2006 confirme ces trois principes.

Il fait aussi apparaître différents éléments qui ont été au centre des discussions et qui n'ont pas manqué pour certains de rythmer tout le processus ultérieur, en l'influencant fortement, en le balisant souvent mais aussi parfois en l'alourdisant et en le complexifiant.

J'en retiendrai ici quelques-uns : la composition des organes et leur fonctionnement ainsi que l'implication des communes et des mandataires communaux ; l'étendue de la zone à propos de laquelle une grande majorité des membres de la commission ont plaidé dès l'abord en faveur de zones qui ne soient pas trop petites ; le rôle de première importance que doit jouer en tant que commissaire du gouvernement fédéral le gouverneur et notamment quant à la coordination du fonctionnement des zones de secours de sa province (pour l'aider dans cette tâche le rapport envisageait même, en plus du soutien logistique de la protection civile, le détachement d'officiers venant de zones de secours).

Et enfin, autre point que je souhaiterais mentionner : la coïncidence éventuelle des zones de secours avec les zones de police fut également l'objet de beaucoup d'attention. Il était ainsi conseillé de veiller à ce que la limite des zones de secours pour les services d'incendie coïncide avec les limites des zones de police ou de groupes de zones de police.

Dans le rapport de la commission parlementaire mixte Chambre et Sénat qui s'est tenue le 26 avril 2005 et déjà mentionné, on peut aussi lire ceci : sous le titre « *intégration interne du fonctionnement de la police et des services d'incendie* », il est relaté que, je cite : « *le Ministre souhaiterait que cette intégration puisse se faire dans un délai raisonnable, afin de créer de véritables zones de sécurité* ».

La question du financement a bien entendu également été au cœur des débats et mise immédiatement en parallèle avec la difficulté observée d'obtenir une image fidèle des frais de fonctionnement ; avec le fait que les frais d'investissement ne ressortent pas clairement des comptes communaux et que ce que l'on dénomme, peut-être improprement, les « frais cachés » (qui ne sont pas cachés par ruse mais par leur imputation budgétaire sur d'autres articles que ceux des fonctions 351 et 352 des budgets communaux), que ces frais cachés peuvent difficilement, la plupart du temps, être correctement évalués.

Il faut constater que le processus d'élaboration de la loi sur la sécurité civile a été long mais aussi dense parce qu'il recouvrait ou croisait des périmètres larges et diversifiés, on a pu le constater dans la précision des notions en ouverture de propos.

En outre, plusieurs niveaux de discussion et de réflexion se sont imbriqués.

La *Commission Paulus* elle-même tout d'abord avec sa particularité quant à sa composition, à la fois politique, administrative et opérationnelle mais aussi multi-niveaux.

Les trois réunions conjointes ensuite entre la Commission de l'Intérieur et des affaires administratives du Sénat et la Commission de l'Intérieur des affaires générales de la fonction publique de la Chambre qui, entre le mois d'avril 2005 et celui de mars 2006 ont accompagné les travaux de la *Commission Paulus*.

Le travail parlementaire¹³ proprement dit ensuite qui a abouti à l'adoption de la loi relative à la sécurité civile et qui a été l'occasion du dépôt et de l'adoption de nombreux amendements d'origine parlementaire. Si l'on s'attache au contenu de ces débats parlementaires, on y retrouvera régulièrement des questions qui croisent très souvent celles soulevées antérieurement, et notamment quant à la taille optimale des zones¹⁴ ; quant à l'opportunité éventuelle d'élargir le pourtour de la réforme et d'y inclure l'aide médicale urgente¹⁵ ; quant à l'échelon adéquat pour l'organisation des formations des intervenants, la centralisation à l'échelon fédéral étant ici régulièrement évoquée¹⁶ ; quant à la composition des organes de la zone¹⁷ ; quant au financement de la réforme¹⁸ ; quant aux risques d'atteintes à l'autonomie communale¹⁹, quant au statut des pompiers²⁰, ... Les analogies avec la réforme des polices fut aussi à l'origine de quelques anxiétés²¹.

Et enfin l'important travail d'opérationnalisation des principes contenus dans la loi ou des mesures nécessaires à son entrée en vigueur pleine et entière qui s'est matérialisé par la rédaction de nombreux arrêtés royaux mais aussi de nombreuses circulaires, travail qui n'est pas encore totalement achevé à ce jour.

L'analyse étape par étape de ce long processus, avec les changements d'orientation opérés, les questions restées sans réponse, les modifications substantielles apparues au gré des échanges et du travail, notamment parlementaire, serait fastidieux ; il dépasse bien sûr le cadre de cette mercuriale mais pourrait, pourquoi

¹³ Voir à ce sujet : Chambre des Représentants de Belgique, *Projet de loi relatif à la sécurité civile* (et propositions de loi et de résolutions jointes sur divers sujets connexes et liés), Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique par M. Maene, Mme Galant, M. Peeters et Mme Schryvers, 4 avril 2007, DOC 51 2928/005 ;

¹⁴ Idem, M. Jan Peeters et M. Charles Michel, p.17

¹⁵ Idem, M. Joseph Arens, p.18 et p.44 ; M. Jan Peeters, p.17 et 26 ; M. Patrick Dewael, Ministre, p.51

¹⁶ Idem, M. Joseph Arens, p.18 ; Mme Jacqueline Galant, p. 43 ; M. Jean-Claude Maene, p.16 et 53

¹⁷ Idem, M. Charles Michel, p.27 ; M. Dirk Claes, p.29 et sv ; M. Jean-Marc Nollet, p.34 ; M. Jean-Claude Maene, p.41 ; M. Joseph Arens, p.45

¹⁸ Idem, M. Dirk Claes, p.17 ; M. Jan Peeters, p.25 ; M. Charles Michel, p.27 ; M. Jean-Claude Maene, p.40 ; M. Filip Anthuenis, p.43

¹⁹ Idem, M. Paul Tant, p.42

²⁰ Idem, M. Filip Anthuenis, p.36

²¹ Idem, M. Dirk Claes, p.28 et 29 ; M. Paul Tant, p.36

pas, être un jour l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre d'une thèse de doctorat ou d'une recherche universitaire.

Nul doute que celles-ci mettraient en avant d'intéressants aspects quant à la philosophie même ou plus exactement quant aux philosophies successives et aux différents principes de gestion de la chose publique qui ont inspiré ses multiples protagonistes.

Je me risquerai néanmoins quant à moi ici à quelques considérations personnelles.

1. Le ressort des zones de secours ainsi que leur taille optimale n'ont jamais été clairement tranchés. On plaide pour des zones qui ne soient pas trop petites ; on établit des parallèles ou des liens avec les contours des zones de police ; on s'inscrit dans l'espace provincial, qui apparaît parfois comme la référence territoriale même si celle-ci peut-être fragmentée ; mais on exhorte aussi au dépassement de ses limites administratives et territoriales par le biais de l'application du principe de l'aide adéquate la plus rapide.

Ces hésitations trahissent à nouveau une autre difficulté : celle de concilier deux préoccupations légitimes mais qui pourraient s'avérer antagonistes dans leur traduction sur le terrain, à savoir la recherche d'une efficacité et d'une efficience maximum d'une part et, d'autre part, l'autonomie communale couplée aux compétences fédérales des gouverneurs de province qui sont toutes les deux quant à elles les fondements de la responsabilité que les bourgmestres et les gouverneurs continuent à assumer dans ce domaine.

2. Si le rôle du gouverneur de province en tant que commissaire du gouvernement fédéral est clairement réaffirmé, notamment comme ensemblier ou coordinateur dans le cas d'un découpage de la province en plusieurs zones, on a aussi sans arrêt louvoyé entre la volonté de lui donner un réel statut d'acteur et de décideur de niveau intermédiaire et le rôle qui lui était confié en matière de tutelle, *a posteriori*.

Le fait que les gouverneurs de province n'aient pas été sollicités pour participer à un colloque qui se tient dans quatre jours et organisé par l'*Union des villes et communes de Wallonie* sur cette thématique malgré le rôle clé qu'ils y jouent est sans doute le signe d'une méconnaissance sur ce point. Je m'autorise ici un coup de sang en forme de comparaison par essence hasardeuse : organiser un colloque sur la sécurité civile sans une intervention d'un gouverneur de province, c'est un peu comme si on organisait un symposium sur la situation financière internationale sans y convier le *FMI* ou un colloque sur la protection et la sauvegarde du patrimoine au niveau mondial sans y inviter l'*Unesco*.

Certes les dimensions et les enjeux sont différents, et de loin, mais seule l'exagération mettra à jour l'incongruité. L'article 167 de la loi est pourtant on ne peut plus clair à cet égard ; je le rappelle pour autant que de besoin « *sans préjudice des compétences du ministre compétent, la coordination de la sécurité civile dans la province est assurée par le gouverneur et ses services* ».

3. Le débat sur le financement a sans doute été impacté négativement par les limites que j'ai signalées plus haut et l'imprécision quant à certaines données. Mais il a aussi fixé les points forts des lignes directrices qui, elles, n'ont quasiment jamais varié.

Je vous les reprécise : les communes sont des acteurs de base dans ce financement ; elles confirment qu'elles sont disposées à le rester. Néanmoins les coûts macro-économiques de la réforme ne doivent pas augmenter les contributions des communes. C'est à l'Etat fédéral que l'on demande d'assumer celui-ci tout en voyant apparaître le principe, jamais contredit par l'Etat fédéral lui-même, d'un glissement de sa répartition partant d'une clé de 90 % pour les communes et 10 % pour le fédéral vers un partage à parts égales : 50 % 50 %. Le possible financement provincial quant à lui est un avatar des discussions parlementaires. Selon un rapport de *Belfius*, il ne comptait d'ailleurs dans le système antérieur que pour quelques pour cent seulement et cela essentiellement en Wallonie²².

Ceci semble vrai si on prend le point de vue d'un financement direct, un financement dit « de fonctionnement ».

N'oublions quand même pas qu'à la faveur en ce temps-là de décisions du gouvernement wallon mettant en œuvre des partenariats provinciaux dans le domaine précisément de la sécurité civile, ce sont des sommes importantes qui étaient mobilisées ou prévues dans nos budgets provinciaux pour l'investissement en matériel. Ainsi, si je m'en réfère à la mercuriale du Gouverneur DALEM déjà citée, c'était quelque 580 000 € qui étaient prévus en 2003 ; environ 1.750 000 € en 2005 et 2.900.000 € en 2007 pour faire face aux besoins en équipements des SRI, en s'en remettant pour leur répartition aux arbitrages de la commission technique de la zone de secours d'alors.

Ces montants, décidés ou envisagés, ainsi que la décision parallèle de créer un *Fonds de réserve provincial* permettant un emprunt de quelque 4.500 000 € dédiacé au financement en matériel des services d'incendie faisait à l'époque dire à mon prédécesseur, et je le cite : « *A terme, à conditions constantes, l'intervention provinciale sera de loin la principale source extérieure de financement des services d'incendie !* ».

Je rappellerai encore quelques chiffres éclairant qu'on a tendance à oublier : dans ces contrats de partenariat chaque province était invitée à prévoir des montants destinés à alléger directement les charges des communes en matière de services d'incendie. Ces montants devaient atteindre 3 % du Fonds des provinces pour 2003 ; 6 % pour 2004 ; 9 % pour 2005 ; ... 12 % pour 2006 et 15 % en 2007. On y voyait à l'époque et je cite toujours Amand DALEM « *une disposition à la fois innovante et importante* » qui permettait que les provinces soient "*impliquées dans une sphère de compétence qui étaient traditionnellement du ressort des communes et de l'Etat* ».

Avec le temps les contrats de partenariat sont morts de leur belle mort et ont entraîné

²² *Belfius*, Fiche 10, *La réforme des services d'incendie*

très vite avec eux une désaffection apparente de la province pour les services d'incendie, si ce n'est en matière de formation.

Paradoxe des paradoxes, ce désengagement progressif suite à la fin des contrats de partenariat s'est effectué en parallèle avec la mise en application de la loi sur la sécurité civile ... qui faisait rentrer la province (par la grande porte ou par la petite porte, selon que l'on soit optimiste ou pessimiste) dans les structures des pré-zones en lui ouvrant cette porte de la représentation au sein du conseil de zone dans le cas où elle participait à son financement.

A la faveur de la récente *Déclaration de politique régionale*, on le sait, la province sera désormais tenue de participer au financement des zones de secours à concurrence de 10 % du Fonds des provinces, ce dispositif régional venant s'additionner ou se télescopier avec le dispositif fédéral un peu antérieur qui permettait déjà aux provinces de jouer un rôle de facilitation et d'accompagnement logistique à la mise en place des structures des zones de secours en prenant à leur charge certains aspects de gestion administrative pour le compte de celles-ci. Et j'ai vu très récemment apparaître dans la presse une clef de répartition qui vient d'on ne sait où, selon laquelle la répartition des interventions totales des pouvoirs publics, tous niveaux confondus dans le financement des services d'incendie serait désormais la suivante : 50 % pour le fédéral, 40 % pour les communes et 10 % pour les provinces. Avouez que ce serait un hasard si 10 % du Fonds des provinces correspondait comme par miracle à 10 % du coût total final.

Toujours à propos du financement, si la contribution des compagnies d'assurance dans celui-ci apparaît à de nombreux endroits et dans de nombreux comptes rendus tout au long des discussions, tel un leitmotiv, l'idée ne semble pas pourtant avoir fait florès de manière sérieuse à ce jour.

Je reviendrai une seconde fois sur d'autres aspects plus concrets de cette question du financement un peu plus loin ; il me semblait malgré tout cohérent de faire déjà ici cette incise sur certaines conceptions, passées ou futures, d'une participation financière de la province.

4. « Donner du temps au temps », pour permettre à cette réforme de prendre sa pleine mesure fut aussi un des éléments du débat. Cette volonté s'est traduite par un processus qui, s'il apparaît original, n'en est pas moins lourd ; je vise ici celui du passage par la mise en place d'une structure temporaire et inaboutie volontairement, celle de *la pré-zone opérationnelle*, passage obligé pour la création de la zone proprement dite, pré-zones et zones qui seront dotées quant à elles, au moment venu, de la personnalité juridique.

Enfin, un dernier commentaire quant à une règle de gouvernance. La création des conseils et des collèges de zone donne en principe à chaque bourgmestre un rôle qui avant n'était dévolu qu'aux seuls bourgmestres des communes dites « centre de groupe ».

Désormais, par application de ce principe chaque autorité communale peut avoir droit au chapitre dans les décisions qui concernent l'organisation, le financement et les investissements au sein de la zone à laquelle sa commune appartient. Sur le plan juridique, comme sur le plan symbolique, cela apparaît me semble-t-il comme une réelle avancée si je me souviens bien les réactions et commentaires que j'ai recueillis à ce sujet durant notamment mon tour des communes de la province.

Parcours namurois

Après avoir esquissé les contours du débat qui a précédé l'adoption de la loi sur la sécurité civile, il est temps à présent de s'attarder sur son application concrète et plus particulièrement sur ce qui s'est passé depuis quelques années ici en province de Namur.

Pas plus ici qu'ailleurs je ne vise l'exhaustivité. Je souhaite simplement mettre en exergue quelques points qui me paraissent essentiels pour bien comprendre la manière dont a été implantée dans notre province cette réforme capitale et, bien sûr, les difficultés spécifiques que nous avons rencontrées chez nous.

1. Les comités consultatifs

Souci sans doute de répondre au souhait de l'*Union des villes et communes* de donner à chaque bourgmestre un rôle dès le départ et dès la mise en place des zones spécifiquement quant à la décision relative à leurs ressorts, un système de « Comité consultatif provincial » rassemblant tous les bourgmestres de la province et chargé de donner un avis quant à la constitution de ces zones fut créé.

Avec leur règle de double quorum, de participation mais aussi de vote ; en faisant le choix d'en confier la présidence avec voix prépondérante, au gouverneur qui était par ailleurs également membre du « Comité consultatif national », seconde étape consultative avant la décision finale du Ministre, avec l'impression dès lors d'être à la fois juge et partie; en ne prévoyant nulle part que les bourgmestres étaient les porteurs de l'opinion de leur conseil communal qu'ils avaient obligation de réunir préalablement ; ou encore, en introduisant de malheureuses imprécisions lexicales tel que ce fameux « avis uniforme », nouvelle espèce juridique jusque-là inconnue, issue des amours contrariées entre l'avis unanime et l'avis conforme, cette procédure, et le texte qui l'instaurait, portaient en eux-mêmes les ferment de la potentielle invalidation de ce dont ils devaient enfanter.

On sait quel en fut le résultat : courte majorité dans un premier temps, après de longues discussions pour la création en province de Namur d'une zone unique à dimension provinciale ; recours devant le Conseil d'Etat de la part de certaines communes ; annulation par celui-ci de l'arrêté du ministre portant création d'une zone unique en province de Namur et relance de la procédure, sur les mêmes bases textuelles qui, si elles s'avéraient déjà bancales à l'origine, n'étaient sans aucun doute pas prévues pour reprendre une nouvelle procédure près de 3 ans après celle qu'ils étaient censés devoir organiser une seule fois.

Nouveaux résultats : tout aussi courte majorité, cette fois dans l'autre sens pour la création de trois zones ; risque de perte d'un premier financement fédéral pour lequel il fallut déployer des trésors d'astuces et d'inventivité pour tenter de le conserver ; perte de temps dans un processus déjà intrinsèquement long et complexe et, mais cela n'engage que moi, image écornée de notre province et de ses 38 communes.

2. Les *task force*

Postérieurement à la tenue des premiers comités consultatifs provinciaux et parallèlement au recours introduit contre l'arrêté fixant la zone unique en province de Namur, il convenait de mettre en place les pré-conseils de zone mais aussi de constituer une *task force*.

Celle-ci, instituée par la circulaire ministérielle du 11 mars 2009, s'était vu confier essentiellement trois grandes catégories de mission : un inventaire des moyens disponibles, tant sur le plan du personnel qu'à propos des moyens immobiliers, mobiliers ainsi que du matériel ; une analyse des engagements financiers des communes ainsi que des contrats en liaison avec ceux-ci ; et enfin, une analyse des risques ainsi que des propositions de caractère plus opérationnel, par exemple quant à la mise en place d'un système de garde ou la conclusion de conventions pour éviter les doubles départs.

Quatre réunions des bourgmestres se sont tenues en mars, en avril, en juin et en septembre 2009 afin de mettre en place ce *pré-conseil zonal*, d'en organiser le fonctionnement mais aussi d'approuver le mode de fonctionnement de la *task force*.

J'aimerais vous livrer ici aussi quelques considérations au sujet de cette procédure.

Tout d'abord force est de constater que les actions pendantes devant le Conseil d'État et l'insécurité juridique qu'elles laissaient planer ne facilitaient pas le travail et ne favorisaient pas la sérénité des débats.

Deuxième élément, si le gouverneur avait été président de droit avec voix prépondérante du « Comité consultatif provincial », il était à ce stade de la procédure, uniquement chargé de la convocation et de la facilitation des réunions du *pré-conseil zonal*, un bourgmestre désigné en son sein devant en devenir le président. Avec le recul, il est une évidence que c'était un pari optimiste (qui plus est dans le climat de contestation qui entourait la délimitation des contours de la zone) de penser que l'ensemble des bourgmestres d'une province pouvait, par une sorte de principe d'organisation spontanée, se structurer d'initiative sans qu'aucun intervenant extérieur ne vienne réguler leurs échanges, animer leurs débats, ne prenne en charge la rédaction des ordres du jour, la responsabilité de rédiger un compte rendu ou celle de convoquer les réunions à intervalles réguliers.

Ce constat de vide initial en ce qui concerne les règles de management desdites réunions fit assimiler celles-ci, dans les pages d'un journal bien connu de la place, à

la cour anarchique du roi Pétaud, le journaliste n'hésitant pas à titrer : « *Zone de secours : la pétaudière* »²³.

Ceci fut tellement vrai qu'à la seconde réunion du *pré-conseil de zone*, c'est à l'unanimité moins 2 abstentions qu'il fut décidé, en dehors pourtant du prescrit légal, de confier à votre serviteur la mission de présider ce conseil jusqu'à l'installation de la *task force*. Ceci n'est qu'une illustration parmi d'autres des tergiversations et des hésitations qui ont entouré le rôle précis du gouverneur dans le cadre de la réforme, malgré l'affirmation je le rappelle, dans le cadre des travaux préparatoires, de son rôle déterminant en tant que commissaire du gouvernement fédéral. Tantôt président d'un organe avec voix prépondérante, tantôt simple conciliateur-animateur sans voix délibérative, tantôt médiateur chargé de régler les problèmes et de concilier les points de vue, il continue dans le même temps à être un arbitre qui tranche et un contrôleur des décisions des autorités locales de par le rôle de tutelle qui est le sien.

Il y a eu et il persiste, je la dénonce, une ambiguïté permanente dans l'exercice de nos missions, et celle-ci s'est révélée et se révèlera encore source d'incompréhensions et à l'occasion, de tensions²⁴.

Là aussi, il faut avouer que les travaux de la *task force*, fortement interpénétrés avec ceux du *pré-conseil de zone* ne furent pas en province de Namur un long fleuve tranquille.

La présidence du *pré-conseil de zone* fut finalement confiée à un bourgmestre, choisi par ses pairs mais celui-ci dû rapidement se rendre à l'évidence : les leviers d'action et les moyens dont il disposait pour assurer sa mission étaient quasi nuls, si ce n'est l'appui des services du gouverneur. J'en déplorais les conséquences en ces termes, dans un courrier du 22 avril 2010 au Directeur général de la sécurité civile du SPF Intérieur : « *suite aux atermoiements et aux informations parfois contradictoires concernant la mise en place, outre de la réforme et de son financement, des structures de coordination préalable aux zones de secours, les travaux de la task force ont été provisoirement arrêtés ... (en province de Namur) dès octobre 2009 d'initiative par les membres des SRI désignés à cette tâche* ».

Dans ce même courrier, je continuais mon développement ainsi « *par ailleurs dans le contexte prédictit et au vu de la situation antérieure en province de Namur bon nombre de bourgmestres se sont montrés dès 2008 -et sont toujours- opposés à l'option d'une zone de secours unique, certains d'entre eux ont dès lors envisagé le travail de la Task force avec plus de circonspection encore et n'ont certainement pas encouragé la participation des chefs de corps et pompiers des SRI concernés par ladite Task force*

Les signes avant-coureurs de ces difficultés de faire fonctionner correctement tant les *pré-conseils de zone* que les *task force* ne manquaient pourtant pas. En juin 2009,

²³ *L'Avenir*, mercredi 1er avril 2009

²⁴ Cette constatation, que je partage totalement, est celle à laquelle aboutissait également il y a plus de 3 ans le mémoire de nomination au sein du service de sécurité civile de Namur de Madame Marie Muselle, actuelle Commissaire d'arrondissement.

dans un courrier adressé aux bourgmestres disposant d'un service d'incendie, je m'inquiétais en ces termes : « *force est de constater que, plus d'un mois après que des décisions aient été prises quant à sa composition, la task force namuroise reste théorique et n'est toujours pas active (...) vu les enjeux liés à l'évolution de ce dossier, je vous prie instamment d'accorder à la présente le bénéfice de l'urgence de la plus haute importance* ».

Environ six mois plus tard, dans un courrier adressé à Madame la Ministre de l'Intérieur, je constatais qu' « *en ce qui concerne le pré-conseil de zone ... (un bourgmestre de la province) ... a sollicité du président dudit conseil (...) de convoquer une réunion afin de savoir si "l'on maintient ou non la réforme en province de Namur". À ce jour aucune nouvelle réunion du pré-conseil zonal n'a été fixée* ». Je poursuivais dès lors ainsi dans ce même courrier : « *dans ce contexte, je réitère ma demande qui vous a (déjà) été formulée (...) concernant la création d'une pré-zone opérationnelle dans la province de Namur. Je suis en effet d'avis qu'une telle zone pourrait amener plus de sérénité et rendre une dynamique positive en province de Namur.* ».

En effet, ce passage en pré-zone opérationnelle supposait la conclusion d'une convention avec le ministère de l'Intérieur, convention qui devait rassembler l'unanimité des communes disposant d'un service d'incendie au sein de la zone telle que délimitée par l'arrêté du ministre de l'Intérieur, en l'occurrence à cette époque, une zone couvrant l'ensemble du territoire provincial. Le recours devant le Conseil d'État, encore lui, ainsi que les structurations parallèles qui émergeaient d'initiative entre certaines communes de la province empêchaient bien entendu de recueillir cette unanimité.

Une réunion de concertation à l'occasion d'une *Conférence des bourgmestres* en septembre 2010 ainsi qu'une seconde réunion des bourgmestres en octobre 2010 tentèrent néanmoins de trouver des solutions afin que, malgré la situation d'espèce, les montants « promérités » ne soient pas perdus et dans le même temps, qu'aucune position, d'aucune des communes de la province ne se trouve affaiblie par une décision qui serait prise et qui ferait trop clairement référence à un découpage en zone, quel qu'il soit. C'est à cette époque que la demande de cantonnement de la somme de 1.350 000 € fut adressée à Madame la Ministre de l'Intérieur.

C'est dans la foulée de cette dernière réunion d'octobre 2010 et à la demande de plusieurs intervenants politiques que s'est tenue enfin au Palais provincial une ultime réunion à laquelle étaient invités l'ensemble des ministres et des députés fédéraux et régionaux de notre province ainsi que les députés provinciaux et les chefs de groupe au Conseil provincial.

Au-delà de celle-ci, toute initiative fut suspendue jusqu'à l'arrivée de l'arrêt du Conseil d'État du 7 avril 2011 et le résultat que l'on sait, à savoir l'annulation de l'arrêté ministériel créant la zone provinciale unique.

Celui-ci commandait de relancer une procédure *ab initio* pour aboutir à nouveau à une proposition à faire à la ministre concernant le ou les ressort(s) territorial(aux) de la ou des zone(s) de secours en province de Namur.

Fin décembre 2012, un arrêté ministériel de Madame la Ministre de l'Intérieur consacrait le découpage en trois zones : la zone *Nage* au nord-est, la zone *Dinaphi* au sud et la zone *nord-ouest* qui devait par la suite prendre le nom de *Val de Sambre*.

Trois ans et sept mois ainsi que 31 réunions, sans compter les dizaines de caucus et de discussions internes avec mes services, c'est là le temps et l'énergie qu'il a fallu consacrer pour la seule délimitation des zones de secours en province de Namur et les questions corollaires qui y étaient directement liées.

Et si ce point est assurément réglé aujourd'hui (peut-être provisoirement, l'avenir le confirmera ou l'infirmera) cela ne veut pas dire, vous le savez mieux que quiconque, que les difficultés se sont envolées... c'est même tout le contraire.

Le financement, encore lui

Et au rang de ces difficultés, les enjeux du financement, que j'ai déjà en partie esquissés sous un autre angle, ne sont pas des moindres.

En la matière, bonne nouvelle a priori : le système compliqué et rarement compris par tous dit des « redevances », système qui vise à répartir sur une base provinciale mais en tenant compte des classes auxquelles appartiennent les services d'incendie, les frais admissibles effectivement supportés par les « communes-centre de groupe » entre les communes dites « protégées » va disparaître de sa belle mort et être remplacé, en ce qui concerne le volet financement communal du moins, par une contribution directe de chacune d'entre elles au budget de la zone à laquelle elle est affiliée.

Mais la seule vertu du système semble bien, en définitive, être la simplicité apparente du procédé considéré sous l'angle des communes.

La contribution du fédéral pour respecter ses engagements et la manière de pouvoir dégager au sein du budget de l'État les sommes nécessaires ; la hauteur de l'investissement provincial mais aussi la manière dont ces deniers provinciaux seront utilisés et éventuellement répartis entre les zones ; le chevauchement du système antérieur, dont les effets continueront à se faire sentir jusqu'au début 2016, avec le nouveau système et, *last but not least*, la fixation des contributions de chacune des communes au sein de la zone et la détermination des critères qui seront fixés pour calculer cette répartition en cas de désaccord entre elles, ce sont là quelques écueils qui subsistent.

De plus, on le sait et c'est aussi une constante, dès qu'il s'agit de questions financières, la règle du « chacun pour soi » trouve a priori plus de chances de

s'appliquer que celle de la solidarité. Mais dans le contexte particulièrement tendu qui est celui des finances communales peut-on vraiment en faire le grief ?

Jusqu'à présent, je n'ai pas été alerté de désaccords persistants dans seulement une des trois zones de la province.

Qu'en est-il dans les deux restantes ?

Pour l'une, la situation est toujours incertaine même si des informations toutes récentes mais encore incomplètes viennent tout juste de me parvenir.

La situation qui se présente dans la troisième est plus délicate. A priori, aux alentours de 4/5 des communes y ont trouvé un terrain d'entente mais, *dura lex sed lex*, la loi exige l'unanimité pour engranger un accord. Si le désaccord persiste, ce sera finalement à moi qu'il reviendra de prendre la décision concernant la fixation des différentes contributions communales.

Au-delà des inimitiés que ce rôle coercitif qui m'est attribué risque de m'attirer, plusieurs choses m'apparaissent plus dérangeantes et à la frontière de l'illogisme : ces contributions communales devront prendre la forme de pourcentages du total des interventions communales ; ce pourcentage, qui n'est qu'une clef théorique, pourrait très bien, une fois qu'il sera traduit en montants, ne pas correspondre aux attentes des communes, d'autant plus que je n'ai aucune idée (et aucun moyen fiable de m'en faire une) du total idéal auquel il faudrait arriver *in fine* pour assurer sur le long terme la viabilité de ladite zone.

Les extrapolations budgétaires faites à l'heure actuelle sont encore trop approximatives, car basées sur la somme des fameux « frais admissibles » des communes « centre de groupe » déjà évoqués. Gardons cependant à l'esprit que ces frais admissibles ne sont qu'une des composantes de l'élaboration du budget de la zone et ne représentent qu'une partie de ses coûts estimés.

Le terme le dit bien : il s'agit, dans le mode actuel de répartition, de frais considérés comme recevables pour être répartis, c'est-à-dire pouvant être pris en compte pour calculer la contribution des communes protégées, ces éléments étant constatés à un moment *t*.

L'évolution potentielle de ces frais dans le temps, les nouvelles dépenses éventuelles qui apparaîtraient, (et parallèlement, les éventuelles économies d'échelle que l'on pourrait dégager), comme les recettes que l'on pourrait escompter (et plus spécialement encore les recettes diverses, autres que celles provenant des pouvoirs publics) pour ne prendre que ces quelques éléments, sont peu ou pas intégrés.

Si on ajoute, cerise sur le gâteau, que je dois tenir compte dans ma proposition de répartition de la capacité contributive de chacune des communes, je ne suis pas loin de me tromper si je dis qu'on m'a réservé la résolution de la quadrature du cercle. « *Vous allez contribuer à concurrence de 15 % ... je ne sais pas exactement 15 % de combien mais je pense que vous pourrez le supporter !* ».

Le second élément qui semble flirter avec les rives de l'aberration, c'est que plus je limiterai la charge financière d'une commune dans la zone, plus je limiterai aussi son influence sur les questions budgétaires qui seront débattues dans les organes, puisque le nombre de voix dont disposera chaque bourgmestre sur les questions budgétaires dépendra de la contribution financière de sa commune.

Le Centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile

J'en arrive au *Centre fédéral de connaissances*. Pour introduire ce sujet, revenons brièvement sur le rapport de la *Commission Paulus*.

Ce rapport identifie trois niveaux dans le fonctionnement du système : le niveau d'exécution, qui est celui du poste de secours ; le niveau d'organisation, qui est celui de la zone de secours ; et le niveau d'élaboration des réglementations, qui est celui du fédéral.

À ce dernier niveau la commission constate que l'assistance technique dont il faudrait disposer fait actuellement trop souvent défaut. La création d'un centre de connaissance et d'expertise suffisamment autonome apparaît dès lors comme la solution à ce problème.

Celui-ci pourrait en outre fournir des normes et des critères de qualité propres à affiner, au sein de chaque zone, l'analyse des risques. Dès lors, la quatrième recommandation du rapport est libellée en ces termes « *le centre de connaissance et d'expertise doit être mis en place le plus rapidement possible. Ce centre fixera en effet les normes de qualité et de quantité qui seront progressivement intégrées dans la réforme. Le centre doit être suffisamment autonome. Il examinera de manière scientifique les incidents afin de pouvoir en tirer des enseignements qui pourront alors être répercutés auprès des services sous la forme de recommandations, dans un souci d'amélioration continue de la qualité.*

 ».

Le besoin de la création de ce centre s'avérait à ce point impérieux que l'on ne put attendre la loi de mai 2007 pour sa création au sein du dispositif général ; ce fut une loi du 22 janvier 2007, de deux articles seulement, concernant « la création du centre fédéral de connaissances pour la sécurité civile » qui l'institua en insérant un article 20 dans la loi de 1963. Cet article fut repris cinq mois plus tard par l'article 175 de la loi sur la sécurité civile.

Ce *Centre fédéral de connaissances* (avec ou sans à "s" à « connaissance », l'orthographe est variable) prit la forme d'un service de l'État à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois sur la comptabilité de l'État.

Au terme de l'article premier de l'arrêté royal du 28 mars 2007 qui l'organise, ses missions sont au nombre de 12. Elles vont de la rédaction de directives techniques et de procédures opérationnelles pour les zones de secours à l'appui aux services de secours dans le cadre de procédures d'urgence et d'activation de plans d'urgence et d'interventions en passant par la formation du personnel, la collecte et l'analyse de

données, la fourniture au ministre de conseils stratégiques ou le développement d'un réseau d'expertises en ce compris vers l'étranger.

Un regret cependant, un de plus me direz-vous : si l'on met en parallèle la composition du comité de gestion de ce centre de connaissances et les missions qui lui sont confiées, on constate qu'aucun représentant des gouverneurs du pays n'y siège. C'est sans doute un oubli mais en ce qui me concerne je le trouve incompréhensible et incohérent.

Nous aurions pourtant tout intérêt à mieux articuler le travail de ce centre de connaissances avec celui réalisé sur le terrain par les zones de secours de l'ensemble du pays. Je suis convaincu qu'une meilleure implication des gouverneurs dans le fonctionnement du centre serait un moyen d'améliorer cette articulation. Car je ne dois pas être le seul parmi tous mes collègues à malheureusement considérer ce centre de connaissances comme une institution parfois un peu mystérieuse et trop éloignée avec laquelle nous n'avons d'ailleurs que peu de contacts.

Dans le même ordre d'idée, et pour tenter de garantir une autre articulation avec les milieux de la formation celle-là, l'intégration de ces derniers dans la structure, sous une forme ou une autre, pourrait s'avérer opportune.

Les aspects internationaux

Puisque le sujet des aspects internationaux de la sécurité civile vient d'être abordé très indirectement et succinctement à l'occasion de mon petit développement sur le *Centre fédéral de connaissances*, je propose à présent d'en dire quelques mots plus spécifiques.

Dire que les événements catastrophiques et calamiteux, qu'ils soient d'origine humaine ou naturelle, ne s'arrêtent pas aux limites d'état est un poncif et un lieu commun.

Bien sûr que la sécurité et donc sa prise en charge n'ont pas de frontières. Et ce n'est pas parce que la loi de mai 2007, sauf erreur de ma part, n'envisage pas du tout cet angle d'approche (si ce n'est par le biais d'un laconique article 177/1 qui dispose que « le ministre ou son délégué est compétent pour les questions internationales liées à la sécurité civile et traitée dans les organisations internationales européennes et pour les échanges bilatéraux ou multilatéraux » article dont en outre la date d'entrée en vigueur apparaît comme indéterminée voire douteuse) ce n'est pas disais-je parce que la question de l'international ne semble pas être la préoccupation première de la loi de mai 2007 qu'il n'existe aucune préoccupation de cette nature ou qu'aucune initiative ou projet ne soit pris ou mené en matière de sécurité civile, envisagé sous l'angle international ou transfrontalier.

J'ai déjà eu maintes fois l'occasion de faire état de mes nombreuses et intéressantes collaborations avec le département des Ardennes, avec et la préfecture plus particulièrement. Celles-ci se sont matérialisées par un travail commun et concerté

dans le cadre de la planification d'urgence, par la signature d'accords en matière d'assistance mutuelle mais aussi par un travail concret sur le terrain lors d'opérations spécifiques ou d'échanges d'informations en matière de sécurité policière notamment.

Un récent protocole d'entente passé entre mes services et ceux de la préfecture des Ardennes va encore une étape plus loin en institutionnalisant un lieu de concertation, d'échanges et de réflexions sur les différents aspects de la sécurité que celle-ci soit la sécurité civile mais aussi la sécurité policière.

En outre, j'ai plusieurs fois, à l'occasion du travail préparatoire à la création du centre de formation pratique en province de Namur, mis sur le tapis l'opportunité transfrontalière dont au moins l'analyse de la faisabilité et de la pertinence m'apparaissait comme une évidence, spécialement en période de rationalisation et d'optimalisation des structures.

On sait que ceci a fait long feu, essentiellement en raison du choix opéré pour la localisation géographique de cette école du feu. J'y reviendrai brièvement en abordant la question de la formation.

Le troisième et dernier point que je mentionnerai à propos de l'aspect transfrontalier de la sécurité civile, c'est l'important travail que nous accomplissons depuis déjà de longs mois, sous la houlette pour notre part de Madame la Commissaire d'arrondissement Muselle, autour du projet *Apport*. Ce projet est l'amplification et l'extension, à la province de Namur notamment, d'un projet homonyme antérieur développé uniquement par la province du Hainaut et le nord de la France.

Financé, s'il est accepté, par les fonds structurels européens et plus particulièrement le programme *Interreg*, ce projet a pour vocation et ambition d'établir tout au long de la frontière Belgo-française qui va de la Mer du Nord au Grand-Duché de Luxembourg une véritable coopération stratégique et opérationnelle dans le domaine de la sécurité civile et de ses différents aspects, envisagés dans une approche transfrontalière avec tout ce que cela représente comme opportunités.

Je ne vous cacherai pas néanmoins que si le projet est enthousiasmant, les écueils et difficultés pour l'amener à bon port sont également nombreux. Mais n'est-ce pas le propre de tout projet enthousiasmant ? Enfin, et pour terminer sur ce point, il faudra certainement le moment venu réexaminer la manière dont l'institution provinciale namuroise pourrait accrocher son wagon au convoi, ainsi que la province du Hainaut l'avait fait dans le volet de base de l'entreprise. Je m'en suis déjà ouvert il y a quelques mois auprès du Collège provincial. Je reviendrai vers lui le moment venu.

La formation

La dernière question à laquelle je souhaite consacrer un développement dans le corps de cette communication est celle, cruciale, tout le monde en convient, de la formation.

Vouloir réformer les services d'incendie et l'organisation de la sécurité civile afin qu'ils soient en phase avec les exigences nouvelles de la société et les attentes des citoyens mais aussi avec les évolutions de notre société sur les plans institutionnel ou technologique, a automatiquement et indubitablement des conséquences importantes sur la formation. La formation de celles et de ceux qui devront, sur le terrain, suivre ces évolutions et appliquer les dispositions nouvelles, au premier rang desquelles figurent bien sûr les membres des corps de pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires.

Cette mutation législative doit donc s'accompagner d'une réflexion en profondeur sur les mutations que le monde de la formation lui-même et que les pouvoirs qui l'organisent doivent opérer.

Et si l'impulsion a été comme on dit *top down*, la nouvelle loi donnant le « *la* » des changements à intégrer par les opérateurs de formation, son alimentation et sa dynamisation quant à elles peuvent devenir *bottom-up*.

Ainsi, la province, pour parler d'elle, et son Institut de formation doivent s'inscrire sans cesse davantage dans une vision renouvelée de la formation pour les pompiers et s'attacher à développer et à imaginer des projets novateurs en la matière. Il y a de la place je pense pour des opérateurs de formation qui inspirent le législateur plutôt que de devoir, forcément avec un certain retard, s'adapter aux législations et à leurs modifications. J'invite donc le Collège provincial, et au travers lui tout le Conseil, à profiter de la restructuration de l'Institut provincial de formation pour approfondir sa réflexion quant au positionnement stratégique que devraient adopter les structures de formation existantes destinées aux services de sécurité dans notre province.

Et en ce domaine, quelles sont les interactions possibles et souhaitables avec le privé ?

Comment mieux faire ressortir la préoccupation nécessairement multidisciplinaire des intervenants en situation d'urgence et de crise ?

Comment explorer les « niches » qui se font jour en la matière et répondre ainsi aux nouveaux besoins par l'organisation de nouvelles formations, spécifiques, pointues ou originales ?

Offrir une formation pratique digne de ce nom répondant aux demandes répétées des pompiers eux-mêmes fut un des engagements pris par tous au lendemain du décès tragique en intervention d'un pompier de Rochefort.

C'était en février 2007.

Nous sommes presque 8 ans plus tard et ce centre de formation pratique tellement attendu peine toujours à sortir de terre.

Il faut dire que les débats et flottements quant à sa localisation n'ont pas facilité le cheminement serein du dossier à ses balbutiements. J'ai eu l'occasion alors de dire ce que j'en pensais en tirant, quant à ma fonction, les conclusions qui s'imposaient et

en annonçant mon désengagement total de la poursuite ultérieure de ce projet puisque je n'en maîtrisais aucun paramètre.

Je me veux pourtant toujours résolument positif car je sais que d'autres que moi n'économisent ni leur temps ni leur énergie pour enfin en voir la concrétisation.

Je regrette néanmoins que notamment l'écoulement du temps ait fait fondre comme neige au soleil les éventuelles perspectives que l'on pouvait entrevoir à ce propos en matière de collaborations interprovinciales comme dans le domaine d'une possible coopération transfrontalière déjà évoquée plus haut.

Conclusion

Une fois de plus je ne sais si le terme de « conclusion » est adapté pour ce genre d'exposé. Il conviendrait plutôt de parler de « résumé » ou de « synthèse » de quelques-uns des éléments phares, résumé ou synthèse qui peuvent être prolongés par des recommandations ou des considérations prospectives aptes à peut-être influencer le cours futur du dossier ou les décisions et orientations qui doivent encore être prises.

Partons donc des constats réalisés ensemble en voyant s'ils ouvrent ça et là des chemins nouveaux ou originaux.

Premier constat : La loi de réforme de la sécurité civile n'avait pas pour but de révolutionner complètement le secteur ; elle avait simplement pour intention d'en améliorer le fonctionnement ; d'adapter le fonctionnement des services incendie, et plus généralement des services de secours, aux nouvelles réalités de notre temps ainsi qu'aux attentes de la population. Prenant ce parti de ne pas faire table rase du passé mais de faire évoluer lentement les choses, elle avait intrinsèquement vocation à s'étendre sur une longue période pour son implémentation et sa mise en œuvre.

La Commission d'accompagnement de la réforme, qui vient il y a quelques mois d'être mise en place et dans laquelle les gouverneurs de province sont représentés, est l'une des preuves supplémentaires que le processus s'envisage encore lui-même comme nécessairement évolutif et peut-être pas totalement terminé.

Deuxième constat : C'est peut-être cette longue période mais aussi les six différents ministres de l'Intérieur qui se sont succédé pour en accompagner le processus qui, involontairement, ont permis que des philosophies et des méthodes de management public radicalement différentes voire opposées puissent s'y exprimer, parfois, ou même souvent, sans logique apparente.

Ainsi on s'aperçoit que les techniques propres au gouvernement centralisé du local et aux velléités de normalisation ont continué à s'y exprimer, bien évidemment via l'exercice de la tutelle par le gouverneur de province, en liaison avec les services centraux du ministère de l'Intérieur et les règles que ceux-ci édictent mais également par une sorte de monopole de la connaissance au sein du *Centre de connaissances fédéral* ou, dans une moindre mesure, dans la compétence qui est donnée au

gouverneur de pouvoir fixer les dotations communales à la zone en cas de non accord au sein de celle-ci.

L'école du « gouvernement négocié des territoires »²⁵, par l'entremise de projets et de contrats trouva à s'exprimer quant à elle, par exemple, au travers des conventions que devaient passer les *pré-zones opérationnelles* avec le ministère de l'Intérieur en vue de percevoir les premières dotations fédérales mais aussi indubitablement par le système des « comités consultatifs provinciaux » qui étaient chargés de donner un avis au ministre pour la délimitation du ressort territorial des zones.

La création du/des pré-conseil(s) de zone mais surtout la latitude totale qui lui/leur fut laissée dès leur création pour s'auto-organiser, couplée au fait que le gouverneur de province n'en était pas membre, tient pour moi d'une double tendance a priori contradictoire : celle de la décentralisation à quasi-outrance d'une part et d'autre part, celle du désinvestissement de l'autorité centrale au sein du territoire et donc de ce que l'on appelle le « gouvernement à distance »²⁶.

Nul doute que dans les années à venir politologues et sociologues ne manqueront pas de décortiquer et d'analyser ce cas d'école de gestion de la chose publique que constitue selon moi la loi sur la sécurité civile.

Troisième constat : Cette loi sur la réforme de la sécurité civile pose plus de questions à propos de la supra-communalité, de son exercice, et de ses limites qu'elle n'apporte de réponses à son expression. Les bourgmestres se considèrent-ils plus comme responsables des intérêts de l'ensemble de la zone et de la protection de toute sa population ? Ou participent-ils d'abord à ce conseil de zone, comme représentants des intérêts de leurs communes respectives ?

Les débats relatifs à un éventuel moratoire des dépenses communales durant une période considérée comme « suspecte » car précédant l'entrée dans la zone ; ceux, quelquefois houleux actuellement, à propos du financement communal des zones mais aussi la législation elle-même qui hésite entre l'un et l'autre puisqu'elle donne à chacun une voix sauf pour les budgets, justifient à eux seuls qu'on se pose la question ... sans pour autant que l'on porte de jugements de valeur sur les positionnements respectifs.

Quatrième constat : Si le rôle du gouverneur est clair dans les principes, il doit encore être clarifié dans les faits. Sans me positionner sur la suggestion d'aucuns qui envisageraient la création d'un « super coordinateur » de la sécurité, tant civile que policière au sein d'une province, un peu à la manière de certains préfets français, fonction qui pourrait naturellement être confiée au gouverneur entouré d'un « état-major » multidisciplinaire dont l'actuelle cellule de sécurité serait l'esquisse, il est indispensable à tout le moins de redéfinir ou de repréciser sans ambiguïté aucune, le

²⁵ Cette courte analyse et les notions qui y sont reprises se fondent sur un article intéressant de novembre 2005, *Des sociétés ingouvernables ?*, EPSTEIN, Renaud, *Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires*.

²⁶ Idem

rôle du gouverneur de province en tant que courroie de transmission entre le fédéral et local, entre le fédéral et le régional, entre le régional et local.

Et bien qu'il se situe d'abord dans la coordination et la médiation (alors que l'institution provinciale dont il est toujours un organe, se situe quant à elle plutôt dans le partenariat) peut-être faudra-t-il songer, même si ce n'est pas dans l'air du temps, à lui redonner certaines prérogatives d'ordre régional afin qu'il soit à même d'exercer ses missions quand cela s'avère nécessaire, aussi par le biais d'une relative contrainte.

Cinquième constat : Le rôle de l'institution provinciale doit aussi être reprécisé. Si jusqu'ici il s'est construit au gré des impositions de l'échelon supérieur, fédéral ou régional, ainsi que dans le cadre important mais limité de la formation, le moment est peut-être adéquat pour un nouveau positionnement stratégique dans le strict cadre de l'application de la loi.

N'est-ce pas là le sens qu'il faut donner aux propos du ministre Furlan lorsqu'en septembre 2013 il déclarait « ... *les provinces sont un pouvoir local de plus en plus orienté vers l'organisation et le financement de services supra communaux (...) de plus, elles assument déjà une partie de cette compétence, soit directement : gestion des cours d'eau (inondations), école du feu, sécurité civile, soit par l'intermédiaire des gouverneurs : plan d'urgence, répartition des coûts entre communes centres et protégées, etc...*

Elles disposent donc d'une administration déjà en partie rompue à ce métier. À mon sens, les provinces, même si elles sont appelés à continuer à diviser leur territoire en zones de secours opérationnelles sont mieux à même de maîtriser les coûts en terme de matériel, d'infrastructures et de personnel, les mettant en adéquation avec les besoins sur un territoire plus grand. Ce transfert éviterait à nouveau une structure intermédiaire générant des coûts de gestion, mobilisant du personnel politique, engendrant de nouveaux conflits en termes de répartition des charges communes. Cette organisation territoriale aurait également l'avantage d'assurer une meilleure répartition des coûts entre les communes par une cotisation uniformisée et pourrait également être considérée comme une source de financement complémentaire via des moyens propres dont elle dispose et sa capacité fiscale. ».

Si d'aucuns y verront une invitation limpide à rouvrir le débat chez nous à propos d'une zone à dimension provinciale, d'autres souligneront que c'est peut-être cette coordination provinciale, et les économies d'échelle qu'elle suppose, qui permettront au découpage actuel, voulu notamment pour maintenir un réel poids de chaque commune dans les décisions, de survivre.

Sixième constat : On le sait, le rôle de la Région wallonne en matière de sécurité civile est tenu voire même quasi inexistant, on reconnaîtra pourtant que sa présence est une constante à différents moments clefs du débat. Ce n'est certainement pas par hasard. De toute façon ses compétences dans le domaine des pouvoirs locaux mais aussi de la formation l'impliquent à coup sûr dans la dynamique de l'heure

présente sans anticiper les évolutions possibles sur le plan institutionnel. Il faudra de plus en plus en tenir compte.

Ainsi, l'évolution future, à court, moyen et long termes du *Centre de crise régional* doit s'envisager dès maintenant dans cette optique, en total accord évidemment avec le principe de la loyauté fédérale, indispensable et incontournable lorsqu'on parle de la sécurité des populations.

De même, l'éventuelle création par la région d'un système de tutelle à côté de la tutelle fédérale et à l'instar de ce qui existe pour les zones de police viendra immanquablement sur le tapis. L'organisation d'une telle tutelle devra uniquement alors s'analyser sous l'angle de la valeur ajoutée qu'elle apporterait et non par simple mimétisme ou volonté d'une affirmation principielle d'hypothétiques prérogatives.

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Elles sont innombrables les thématiques accessoires que j'aurais pu encore développer dans cette mercuriale tant sont variées les dimensions du sujet principal et disparates ses prolongements en tout domaine. L'aide médicale urgente ou la fusion, un moment envisagée, entre pompiers et protection civile en sont deux exemples.

Il m'a fallu opérer des choix et malgré ceux-ci, je m'aperçois que cela fait à présent déjà plus d'une heure trente que j'occupe cette tribune pour vous entretenir d'un sujet qui est certes moins captivant que ceux de la culture et du patrimoine, juste ébauchés il y a deux ans et certes moins polémique que celui des relations internationales des pouvoirs locaux, largement commenté l'année dernière mais qui n'en demeure pas moins majeur pour l'équilibre et l'épanouissement de nos sociétés.

Pour terminer, en écho au titre dont je l'ai affublée et ainsi qu'annoncé dans l'introduction, il me faut me prononcer sur l'opinion que j'ai de la substantifique moelle de cette réforme : réelle opportunité à saisir ? Etape nécessaire vers des modifications plus fondamentales ? Ou malencontreux détour démoniaque qui a encombré plus qu'il n'a simplifié ?

Je pense sincèrement qu'elle est encore à ce jour un peu tout cela à la fois ... et qu'elle ne sera en fin de compte, de manière définitive, que ce que ceux qui en assument et en assumeront la responsabilité, à tous les étages, du plus stratégique, à la tête de notre gouvernement, au plus concret, sur le théâtre des interventions, voudront bien en faire dans les prochains mois mais aussi à chaque minute de la période pendant laquelle elle restera en vigueur.

A cet égard, le récent accord de Gouvernement mentionne en son point 6.4.4. que « *la réforme des services incendie constituera une priorité majeure ... (et qu'on) ... veillera à garantir une information précise et un accompagnement intensif des autorités locales dans le cadre de la mise en œuvre des zones de secours* ». Le manque de recul et l'absence d'analyse de ma part ne me permettent pas de dépasser cette simple citation et d'en anticiper les conséquences. J'en resterai donc là sur ce point.

Quoi qu'il en soit, cette réforme de la sécurité civile n'a déjà malheureusement que trop été jusqu'ici, et ceci pas uniquement en province de Namur, à la base de l'expression de méfiances, de frustrations, de ressentiments, d'animosités ou de rancunes les plus diverses, des plus fuites aux plus profondes.

On peut le regretter mais c'est sans doute inévitable : quand il y a des enjeux, il y a des frictions et des oppositions et l'unanimité de vues est alors une impossible chimère.

C'est pourquoi à ce stade, et ce sera le véritable mot de la fin, à la suite du poète et essayiste Jacques ROUBAUD pour qui « *La chaise est une critique de l'arbre plus intéressante que l'incendie de forêt* »²⁷, je considère pour ma part que le parti-pris de l'observation sereine et nuancée qui contextualise avec circonspection est plus enrichissant que celui de l'exacerbation des dissensions et des divergences d'intérêts qui sape avec acharnement et que la tenue du pompier est de loin plus respectable que l'habit du pyromane.

Je vous remercie pour votre attention.

²⁷ ROUBAUD, Jacques, « Défendre ? Illustrer ? Et cætera : remarques », VI, 67, Défense et illustration de la langue française aujourd'hui, Gallimard, 2013, p. 15