



Préface

L'évolution constante des risques et des menaces pesant sur nos sociétés, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, d'accidents technologiques ou d'actes de malveillance, transforme profondément le rôle de la sécurité civile en Belgique. Il est loin le temps du « soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et épizooties », confié aux « corps municipaux »¹, précédant l'époque napoléonienne évoquée dans l'introduction de l'ouvrage. Cet épisode rappelle cependant que, au travers de l'autorité communale, les sapeurs-pompiers font partie, depuis ce temps, de ce que notre Constitution nomme la « force publique »².

Si la matière connût une première évolution majeure avec la Révolution industrielle, et les risques que faisaient courir les « établissements dangereux » et le travail industriel, c'est la Première Guerre mondiale qui a permis aux Belges de prendre la mesure de l'étendue possible des catastrophes et des besoins pour y faire face, et ce sont les progrès et les dangers de l'aviation militaire qui ont mené à la mise en place des premiers services coordonnés au niveau national³.

(1) Art. 3, 5°, titre XI du décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, dont s'est largement inspiré l'actuel article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale commenté dans l'ouvrage.

(2) A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1895, p. 100, v° « Force publique », n° 2. L'expression est également commentée dans cet ouvrage.

(3) Voy. la création de la *Ligue de la protection antiaérienne passive de la population et des installations civiles*, en tant qu'établissement d'utilité publique notamment chargé « d'instruire la population » et surtout de « recruter et d'instruire les volontaires qui s'engageraient à prêter, en temps de mobilisation, aide et assistance à leurs concitoyens menacés par une attaque aérienne » (selon ses statuts, approuvés par arrêté royal du 10 décembre 1934, *M.B.*, 12 décembre 1934). Voy. G. HERARD, *Inventaire des archives de la coordination de la Défense aérienne passive pour le secteur de Saint-Gilles 1935-1956*, Bruxelles, 2017 (Archives communales de Saint-Gilles, Inventaire n° 17). Voy. égal. *l'Instruction générale sur la protection antiaérienne passive de la population et des installations civiles*, Bruxelles, Ministère de la Défense nationale, 1934. Sur le plan médical, et également en qualité d'établissement d'utilité publique, c'est la Croix-Rouge de Belgique qui est chargée de l'ensemble des secours médicaux (selon ses statuts, également approuvés par arrêté royal du 10 décembre 1934, *M.B.*, 12 décembre 1934). Une coordination sommaire en matière d'incendie est également prévue par l'arrêté royal du 15 mars 1935 relatif à l'organisation générale des services d'incendie (*M.B.*, 25 et 26 mars 1935), notamment au motif que « pour assurer en cas de guerre la protection de la population contre les dangers des projectiles incendiaires, il

Mais ce n'est qu'après la Seconde Guerre mondiale que les lois se développent, pour être en mesure de faire face aux événements calamiteux en tout temps, en prenant en compte les développements de la science (notamment médicale), « le perfectionnement de l'aviation, l'existence d'armes nucléaires et l'emploi d'engins téléguidés » lors des conflits armés, ou encore les catastrophes d'une ampleur telle que les services locaux d'incendie et de secours ne pourraient surmonter seuls⁴. Cette période met en réalité définitivement fin à l'autonomie des pouvoirs locaux dans la gestion des catastrophes, en consacrant l'ingérence de l'État central dans cette matière.

Il n'est sans doute pas erroné d'affirmer que le début du XXI^e siècle marque une cinquième évolution majeure de la sécurité civile, au croisement de la mondialisation des connaissances scientifiques et des progrès technologiques, mais aussi de l'expansion corrélative des virus et maladie, du terrorisme, voire des conséquences en matière de changement climatique. Face à de tels défis, le cadre juridique de la sécurité civile s'est adapté, renforçant toujours davantage la coopération et la coordination entre les autorités chargées de cette sécurité, les autorités locales et les citoyens. Par son ouvrage, Nicolas B. Bernard rend ainsi compte de manière particulièrement utile de ce droit méconnu, en défrichant pour la première fois de manière globale le droit de la sécurité civile en Belgique, malgré le contexte mouvant et complexe dans lequel elle s'inscrit.

Bien que souvent perçu comme une branche technique et spécifique, ou comme le dit l'auteur lui-même, comme un ensemble de règles relevant de multiples champs juridiques, le droit de la sécurité civile revêt pourtant une importance capitale dans le maintien de l'ordre public et dans la gestion des crises. L'ouvrage propose une analyse détaillée des fondements juridiques, des responsabilités des différents acteurs, et des mécanismes de prévention et de réaction face aux situations d'urgence. Il s'attache non seulement à exposer les bases législatives fréquemment mobilisées par les autorités, mais également à explorer les évolutions législatives récentes qui redéfinissent le paysage juridique de la sécurité civile, voire à en anticiper les développements futurs⁵. Il tente également de démêler l'écheveau complexe – en particulier dans la Région de Bruxelles-Capitale – des compétences fédérale et fédérées, dont la mise en œuvre concrète risque parfois d'entraver la coordination efficace des

importe de prendre dès le temps de paix des dispositions en vue d'une organisation rationnelle des services d'incendie » (préambule).

(4) Loi sanitaire du 1^{er} septembre 1945, *M.B.*, 10 octobre 1945 ; L. 31 décembre 1963 sur la protection civile, *M.B.*, 16 janvier 1964 ; L. 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, *M.B.*, 25 juillet 1964. Voy. V. DE TOLLENAERE, « Protection civile », *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1964, pp. 101-110.

(5) Lesquels peuvent notamment se déduire du récent avis de la section de législation du Conseil d'État, n° 76.050/2 du 6 juin 2024 sur un avant-projet de loi « relatif à la planification d'urgence et à la gestion de crise ».

services ou le choix des mesures adéquates⁶. Il examine enfin soigneusement les justifications des atteintes aux droits fondamentaux qu'emportent nécessairement des mesures de crises, afin d'en baliser les usages.

L'objectif de l'ouvrage est ainsi double. D'une part, il offre aux professionnels de la sécurité civile, qu'ils soient juristes, fonctionnaires ou praticiens, un cadre de référence rigoureux et complet sur les enjeux légaux de leur domaine d'intervention. D'autre part, il apporte aux juristes et aux chercheurs un outil de compréhension substantiel pour connaître l'architecture institutionnelle de la sécurité civile et pour percevoir les interactions complexes entre les multiples textes et les multiples acteurs de cette protection civile dans le système fédéral belge.

Ce travail contribue donc de manière décisive et bienvenue à la connaissance du cadre juridique belge en matière de sécurité civile, mais aussi à une réflexion plus large sur la responsabilité des pouvoirs publics dans la prévention et la gestion des crises. Puisse cet ouvrage être à ce point utile aux acteurs, aux autorités et aux chercheurs pour prévenir les catastrophes annoncées, que la gestion des crises en devienne la plus rare possible, et que les recours aux mesures de crise demeurent exceptionnels.

Pierre-Olivier de Broux

Conseiller d'État et Professeur à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles

Le 8 octobre 2024

(6) Les crises issues des attentats terroristes de Bruxelles du 22 mars 2016, de la pandémie du Covid-19 ou des inondations catastrophiques en Région wallonne en juillet 2021 ont toutes souffert de l'éclatement des compétences en matière de sécurité civile. Les réponses législatives ne paraissent pas apporter de réponses aisées à ces difficultés, si l'on examine par exemple le décret de la Région wallonne du 13 juillet 2023 relatif à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne (*M.B.*, 12 septembre 2023), dont les mesures se superposent au système fédéral de planification et de gestion de crises.