PLAN LOCAL DE RÉSILIENCE



GUIDE POUR L'ÉLABORATION D'UN PLAN LOCAL DE RÉSILIENCE

LËTZ PREPARE!

National Plattform
zur Reduktioun vu Katastropherisiken

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires intérieures



Préface



Chers Bourgmestres,
Chers responsables communaux,

Nous nous souvenons tous de la dernière crue centennale de 2021, qui a submergé de vastes régions de notre pays et au-delà des frontières. Des pertes humaines ont été recensées dans les pays voisins. Les services de secours, tout comme les communes, ont été très sollicités pendant la catastrophe et dans les semaines qui ont suivi. Dans certains cas la reconstruction a nécessité plusieurs mois.

La cyberattaque du 23 juillet 2025 contre un opérateur de réseau mobile et les conséquences sur ses clients, qui étaient dans l'impossibilité de joindre les numéros d'appels d'urgence 112 et 113, nous ont montré une autre forme de menace à laquelle il va falloir mieux se préparer dans le futur.

La résilience est un sujet d'actualité majeur depuis plusieurs années, y compris au Luxembourg. Face à la situation géopolitique mondiale actuelle, qui occupe une place centrale dans l'actualité, et du fait que le Luxembourg ne sera pas épargné par des situations exceptionnelles — qu'il s'agisse de catastrophes naturelles, sanitaires, sociétales ou technologiques — il est essentiel de renforcer la résilience de notre pays et de ses habitants.

Être résilient signifie être bien préparé pour pouvoir répondre efficacement et se rétablir après des événements qui portent atteinte à ses intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de la population. Cela implique une coordination entre les politiques publiques, les institutions et la société civile pour assurer la continuité du fonctionnement du pays.

Le présent guide s'inscrit résolument dans le cadre de la stratégie nationale de résilience définie par le Gouvernement. Il est conçu pour vous accompagner, en tant que responsable communal, dans l'élaboration d'un plan local de résilience (PLR). Son objectif est de vous préparer efficacement à toute situation de crise ou de catastrophe, à l'aide de 13 fiches qui couvrent les différentes phases de gestion des risques : la prévention, la préparation, la réaction et le rétablissement.

Le PLR est un document stratégique et opérationnel qui définit l'organisation communale nécessaire pour répondre efficacement aux incidents et catastrophes. Vous connaissez les spécificités locales. Le PLR vous guidera pour réaliser un inventaire et une évaluation des risques. Ce guide vous permettra d'harmoniser et d'améliorer les moyens pour mobiliser les services communaux appropriés, pour prendre toutes les mesures qui s'imposent lors d'un évènement exceptionnel et finalement pour tirer les leçons des expériences passées.

En situation de crise, chaque minute compte. Mieux vous êtes préparés aux situations exceptionnelles, mieux vous pouvez organiser la réponse communale et minimiser les dégâts pour les citoyens. Il s'agit d'un effort collectif. L'entraide et une bonne collaboration pour rendre notre société plus résiliente sont primordiales. Finançons la résilience, pas les catastrophes.

En tant que partenaire des communes, le ministère des Affaires intérieures vous soutient en toutes circonstances.

Léon Gloden
Ministre des Affaires intérieures

Tableau des abréviations 3
Introduction **5**
1.1 Le PLR, c'est quoi ? 6
1.2 Par qui ? 7
1.3 Comment ? 8
Fiche 1 : Présentation de la commune **9**
Fiche 2 : Connaître les risques **10**
1.1 Qu'est-ce qu'un risque ? 10
1.2 Connaître les risques par l'identification des aléas et des enjeux 11
1.2.1 Les aléas 11
1.2.2 Les enjeux 11
1.2.3 Croisement des aléas et enjeux = connaître les risques 12
Fiche 3 : Transformer les risques identifiés en scénarios **13**
Fiche 4 : Préparer la commune **14**
Fiche 5 : Recenser les moyens communaux **15**
1.1 Généralités 15
1.2 Définir la continuité de l'activité communale 16
Fiche 6 : Planifier les mesures **17**
1.1 Planifier la réponse communale pour chaque scénario identifié 17
1.2 Missions de sauvegarde et de remise en état 18
Fiche 7 : Mettre en place un dispositif de gestion de crise **19**
1.1 Une organisation fonctionnelle, durable et réactive 19
1.2 Identification de l'équipe chargée du dispositif de gestion de crise communale 20
1.2.1 Le bourgmestre 21
1.2.2 Le coordinateur désigné 21
1.2.3 Le(s) représentant(s) des services communaux 21
Fiche 8 : Mettre en place une cellule de crise locale (CCL) **23**
1.1 Présidence 23
1.2 Composition et missions de la CCL 23
Fiche 9 : Etablir un schéma d'alerte et de mobilisation **25**
Fiche 10 : Sensibiliser et informer la population **26**
Fiche 11 : Assurer le retour à la normale **27**
Fiche 12 : Organiser des exercices **28**
Fiche 13 : Réaliser des retours d'expérience (RETEX) **29**
1.1 RETEX à chaud 29
1.2 RETEX à froid 29
Conclusion **30**
Annexes **31**

Tableau des abréviations

Abréviations	Définitions
AGE	Administration de la gestion de l'eau
ANF	Administration de la nature et des forêts
BBB	Build back better
CB	Diffusion cellulaire (Cell Broadcast)
CCG	Cellule de crise gouvernementale
CCL	Cellule de crise locale
CD	Coordinateur désigné
CGDIS	Corps grand-ducal d'incendie et de secours
COS	Commandants des opérations de secours
FAQ	Foire aux questions
HCPN	Haut-Commissariat à la protection nationale
LB-SMS	SMS géolocalisé (Location-based SMS)
MAINT	Ministère des Affaires intérieures
PCA	Poste de commandement avancé
PCO-C	Poste de commandement opérationnel commun
PDCDI	Plan de distribution des comprimés d'iodure de potassium
PIU	Plan d'intervention d'urgence[1]
PLR	Plan local de résilience
PNOS	Plan national d'organisation des secours
RETEX	Retour d'expérience
RSC	Représentant(s) des services communaux

[1] https://hcpn.gouvernement.lu/fr/service/domaines/plans-nationaux.html

Pour la compréhension du présent guide, les notions d'« **incident** », de « **catastrophe** » et de « **crise** » sont définies comme suit :

Un **incident** est un évènement auquel on peut répondre en utilisant les ressources disponibles, ce qui implique qu'il peut être géré suivant un mode de fonctionnement normal et avec les capacités et moyens usuels.

Une **catastrophe** est un évènement qui se caractérise par des impacts qui dépassent les capacités et les moyens de fonctionnement normaux et dont la gestion fait appel à des moyens supplémentaires ou extérieurs (inadéquation des moyens face aux besoins). Par conséquent, un évènement est déclaré comme « catastrophe » lorsque le mode de fonctionnement normal ne permet plus une gestion efficiente des impacts de l'évènement.

Une **crise** est une situation de déséquilibre, de déstabilisation, d'incertitude, de rupture de continuité, déclenchée par un évènement perturbateur (comme une catastrophe), qui oblige les acteurs à adapter rapidement leur mode de fonctionnement, de coordination et de décision. Elle représente la réponse organisationnelle, stratégique et humaine qui force l'administration communale de sortir de son mode de fonctionnement quotidien (« normal ») et de déclencher un dispositif de gestion de crise.

Dans le cadre de la gestion des risques, **la catastrophe constitue l'évènement déclencheur, tangible et destructeur**, tandis que **la crise représente le processus de gestion mis en œuvre en réponse à cette perturbation**. Une collectivité résiliente est celle qui parvient à **réduire l'impact des catastrophes** par l'anticipation et la prévention, tout en **sachant gérer efficacement les crises** qu'elles génèrent.

A titre d'exemple : un feu d'appartement (= incident) peut être géré dans le cadre du fonctionnement normal d'une commune. Si cependant l'incendie se propage sur l'ensemble de l'immeuble et que le rez-de-chaussée comprend un stock de produits toxiques, les impacts pourraient conduire à une catastrophe dépassant les moyens de la commune. Ainsi, la commune passe en mode de fonctionnement de crise pour gérer cette situation de manière adéquate.

Pour désigner aussi bien l'incident que catastrophe, le guide recourt au terme « **évènement** ».

Introduction

Les catastrophes et crises ont envahi notre quotidien. Ils nous touchent tous, plus ou moins directement, avec parfois une certaine violence ou intensité. Dans nos sociétés en réseau, toujours plus connectées et interdépendantes, une catastrophe peut prendre plusieurs aspects simultanés ou consécutifs. Qu'elles soient d'origine naturelle, sanitaire ou technologique, à envergure locale ou nationale, les catastrophes et crises ont toutes en commun des enjeux importants, des incertitudes, une imprévisibilité et une pression temporelle.

Pour parer à ces incertitudes, s'inscrivant dans une approche holistique de la politique de réduction des risques de catastrophes, prévue par le cadre d'action de Sendai des Nations Unies[2], l'élaboration d'un plan local de résilience, « PLR », par les communes paraît une évidence.

Ainsi, le cadre d'action de Sendai encourage un changement de paradigme passant d'une gestion des catastrophes (réaction) vers une gestion des risques (anticipation) grâce à un processus de travail qui s'accentue principalement autour de quatre phases. En effet, la gestion des risques doit tenir compte de toutes les phases du cercle de gestion des risques, à savoir celle de la prévention (connaissance et réduction des risques), de la préparation (anticipation), de la réaction (réponse d'urgence et gestion des conséquences) ainsi que celle du rétablissement (analyse après actions, réhabilitation et reconstruction) en tenant compte du concept « *build back better* » (BBB).

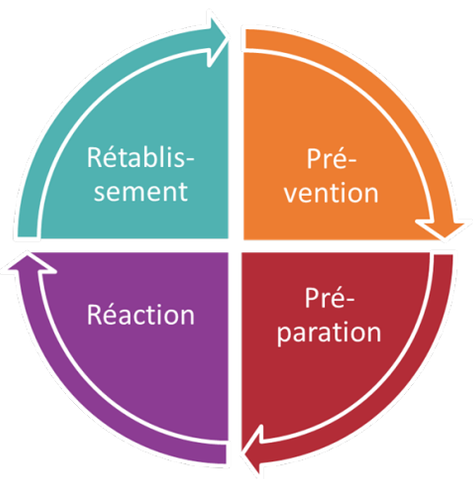


Figure 1 : Cercle de la gestion des risques

Pour répondre à ces nouveaux défis, le présent document s'adresse à toutes les communes qui se doivent de poursuivre une démarche d'anticipation et de prévention des risques, de sauvegarde et de préparation face aux risques de catastrophes pour devenir plus résilientes.

Le guide pour élaborer un PLR, s'inscrit résolument dans le cadre de la stratégie nationale de résilience définie par le gouvernement.

[2] https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework

1.1 Le PLR, c'est quoi ?

Afin d'appuyer les organes communaux dans l'exercice de leurs missions de police administrative générale (ordre public), le présent guide définit les orientations nécessaires et les étapes clés pour définir un plan PLR, un **outil opérationnel pour la gestion de crise au niveau local**.

Le PLR est le maillon local d'une approche nationale et globale de la gestion des risques et des crises. Ainsi, il facilitera, au niveau local, par la prévention, la gestion des risques et par l'anticipation et la préparation, la gestion des crises à travers la mise en place d'un **mode d'organisation de crise** pour pouvoir faire face aux évènements et éviter que ces dernières ne dégénèrent en crise.

Il s'agit de parvenir à une gestion efficiente et holistique des crises au niveau communal. A cette fin le PLR doit être :

- d'usage pratique pour les organes communaux et agents techniques ;
- à géométrie variable selon la situation à gérer ;
- adapté à la taille et aux spécificités de la commune.

Pour disposer d'un PLR adapté, il y a lieu de le structurer autour des quatre étapes ou thématiques prépondérantes du cycle de gestion des risques et des crises :

- **Prévention**
- Décrire et analyser la situation de la commune (population, topographie, cours d'eau, etc.) ;
- Identifier et évaluer les risques (nature et lieu du risque, aléas, enjeux et vulnérabilités, etc.) ;
- Mettre en place des mesures de réduction de risques (urbanisme, aménagements, concepts de prévention, etc.) ;

- **Préparation**
- Organiser la gestion de crise (mettre en place un dispositif de gestion de crise selon les besoins de l'évènement auquel il faut répondre) ;
- Recenser les capacités (humaines et matérielles) ;
- S'entraîner et tester le dispositif mis en place ;

- **Réaction**
- Agir, se coordonner selon le dispositif mis en place ;
- Sauvegarder et préserver les personnes et les biens (alerter et informer la population, évacuer, soutenir, accueillir ou héberger, approvisionner, etc.) ;

- **Rétablissement**
- Accompagner le retour à la normale ;
- Tirer les enseignements et améliorer le PLR si besoin ;
- Reconstruire les communautés, les infrastructures et les économies de manière plus résiliente, plus équitable et plus durable, conformément au concept BBB, suivant lequel il ne faut pas se contenter de revenir à la situation d'avant, mais il s'agit de corriger les vulnérabilités et les inégalités préexistantes, afin de réduire l'impact des évènements futurs.

Le PLR est donc un document stratégique et opérationnel qui définit l'organisation communale nécessaire pour répondre aux incidents et catastrophes. Il s'agit d'organiser la réponse de la commune pour faire face à tous les évènements, localisés ou étendus, et peu importe leur origine (naturelle, technologique, humaine, sanitaire, etc.) susceptibles d'avoir un impact sur la population, les biens ou le bon fonctionnement des services essentiels[3] de la commune.

[3] Liste des services communaux déclarés comme essentiels lors de la pandémie Covid-19, cf. annexe 1.

Le PLR regroupe en un document l'ensemble des modalités d'organisation, des ressources de la commune, ainsi que les différents documents et fiches qui définissent, par avance, les procédures qui permettent de gagner du temps par rapport à l'organisation à mettre en place pour gérer un quelconque évènement de manière rapide et efficiente.

A l'aide de la détermination, en amont, de l'organisation à mettre en place et des actions à mener, le PLR permet aux communes d'anticiper leur réaction face à des évènements qui ne peuvent pas être gérés selon leur fonctionnement quotidien, dit « normal ». Ainsi, il facilitera également le soutien et la collaboration intercommunale, lorsqu'un évènement dépasse les frontières d'une commune, ou même interadministrative, lorsqu'un plan d'intervention d'urgence (PIU) aura été activé par le gouvernement au niveau national.

Pour y parvenir, le présent guide définit ainsi les différentes étapes sous forme de **fiches** pour soutenir les communes dans l'élaboration du PLR. Les fiches sont censées accompagner, pas-à-pas, la réalisation du PLR. Bien que constituant un ensemble cohérent, elles peuvent, selon les besoins, être consultées ou appliquées isolément, en fonction de la situation à gérer.

1.2 Par qui ?

Les communes sont dotées de missions de police administrative générale et sont, par conséquent, responsables de la préservation de l'ordre public sur base du décret de 1789[4].

L'ordre public est communément défini par la sécurité (sûreté), la tranquillité et la salubrité publiques. Les missions particulières en matière de secours de la population, que le CGDIS opère en tant que bras opérationnel pour le compte des communes ou de l'Etat découlent des dispositions du décret de 1790[5] [6].

Les décrets précités attribuent les missions de police administrative au pouvoir municipal alors que la répartition des compétences en la matière entre les organes de la commune est définie par la loi communale.

Ainsi, le conseil communal[7] règle tout ce qui est d'intérêt communal et dispose du pouvoir règlementaire de principe en matière de police administrative alors que le collège des bourgmestre[8] et échevins dispose d'un pouvoir réglementaire d'exception qui concerne les cas d'urgence et le bourgmestre[9], enfin, est chargé de l'exécution des lois et règlements grand-ducaux et communaux de police. Il y procède par l'édiction de décisions d'exécution individuelles, notamment des autorisations, des interdictions ou encore des injonctions.

Les obligations des communes en matière de sauvegarde et de préservation des personnes et des biens découlent des missions de police administrative des communes.

[4] Décret du 14 décembre 1789 sur la Constitution des Municipalités.
[5] Loi des 16-24 août 1790 Sur l'Organisation judiciaire.
[6] Pour plus d'informations sur les missions des communes dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile, une note y relative est annexée au présent document (annexe 1), reproduction de la circulaire n° 2025-85.
[7] Art. 28 et 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.
[8] Art. 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.
[9] Art. 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Par ces faits, la commune étant le premier maillon de la résilience, l'élaboration d'un PLR avec la définition d'une organisation et d'une mise en place d'un dispositif de gestion de crise découle naturellement des missions originaires des communes.
Eu égard aux attributions des organes communaux, il revient au **conseil communal** d'adopter un PLR par voie de délibération, en s'appuyant sur les différentes contributions et expertises à sa disposition.

1.3 Comment ?

Pour la rédaction concrète du PLR, la commune peut constituer une équipe-projet ou un groupe de travail dans l'objectif d'intégrer des profils variés, notamment des experts et spécialistes en matière de gestion de risques ou de crise, en matière technique, etc.

Il est recommandé d'intégrer le Centre d'incendie et de secours local (CIS) ou la zone de secours dans le processus d'élaboration du PLR afin de pouvoir intégrer les connaissances et expériences des pompiers professionnels et volontaires, tant en matière de connaissances du terrain de la commune qu'en matière de connaissances opérationnelles et tactiques, très utiles lors de l'élaboration d'un document.

*

Avant de procéder concrètement à l'élaboration du PLR et de définir les mesures à mettre en œuvre, il convient pour la commune d'analyser d'abord sa situation en matière de risques et de relever ses spécificités.

Fiche 1 : Présentation de la commune

Avant de pouvoir procéder à l'élaboration d'un PLR et d'identifier les risques d'une commune, il convient de la présenter avec ses caractéristiques. Il s'agit d'un préalable pour ensuite identifier et analyser les risques et ses enjeux.

La présentation de la commune contient notamment :

- la superficie, situation géographique et administrative ;
- les caractéristiques géographiques (topographie, cours d'eau, zone frontalière, etc.) ;
- le nombre d'habitants et de navetteurs, la répartition et la densité de la population par quartier (si opportun) et par groupes d'âges, en tenant compte également des variations saisonnières (tourisme, etc.) ;
- les activités économiques, touristiques, culturelles et les établissements remarquables ou sensibles (SEVESO, zones industrielles, etc.) ;
- les infrastructures critiques ainsi que les infrastructures et services spécifiques (axes routiers et ferroviaires, assainissement, etc.).

Ces éléments peuvent être présentés sous forme cartographique ou de tableau. Des ressources utiles qui peuvent être consultées sont entre autres le Géoportail et le site internet du Statec.

Fiche 2 : Connaître les risques

Avant de pouvoir procéder à l'élaboration d'un PLR et de mettre en œuvre toutes les mesures et actions nécessaires, la commune doit connaître ses risques et vulnérabilités. Il s'agit du point de départ pour arriver à un inventaire et une évaluation des risques pour ensuite pouvoir les réduire et les gérer.

1.1 Qu'est-ce qu'un risque ?

De manière simplifiée, le risque est la combinaison d'un aléa et d'un enjeu.



Figure 2 : Equation du risque : le risque est le résultat de la combinaison de l'aléa et d'un enjeu (en fonction de sa vulnérabilité et de son exposition).

Les aléas sont des phénomènes naturels, ou causés par l'homme, potentiellement dangereux (p. ex. une inondation, canicule, explosion, etc.) et **les enjeux** sont constitués par la prédisposition du territoire, les personnes, animaux, biens ou encore l'environnement, **dont la vulnérabilité** (p. ex. niveau d'**exposition** des différents enjeux aux aléas) définit la gravité de l'impact de l'évènement ou les dangers des risques.

Par exemple, une inondation représente un **aléa.** Cependant, lorsqu'elle se produit, elle ne représente un risque que lorsque l'eau rencontre des infrastructures vulnérables **(enjeux)**, c'est-à-dire non adaptées structurellement pour faire face à cette inondation (aléa x enjeux).

En effet, si une zone urbanisée est inondée, il y a différents **enjeux** qui se voient exposés, dont la population, les infrastructures et l'environnement. Ainsi, par exemple, les personnes sont vulnérables à différents degrés en fonction de leur âge, de leur mobilité, de la robustesse de leur maison, de leur état de préparation, etc. La vulnérabilité est d'autant plus importante lorsqu'aucune mesure de protection ou de prévention n'a été mise en œuvre pour protéger les enjeux.

En l'absence d'un enjeu, il n'y a donc pas de risque. Ainsi, si aucune zone peuplée ou zone exploitée se situe dans la zone inondée, il n'y a pas de risque (cf. figure 3 sous 1.2.3).

La cartographie des risques de la commune permet de faciliter leur représentation et leur évaluation. Il s'agit, pour le bourgmestre et les services communaux, de disposer d'une représentation la plus fine possible des risques présents sur le territoire de la commune. Si le plan national d'organisation des secours (PNOS)[10] identifie et cartographie les risques à l'échelle nationale, il revient à chaque commune d'identifier elle-même les risques existants sur son territoire et leurs impacts potentiels.

[10] https://maint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2021/PNOS.html.

1.2 Connaître les risques par l'identification des aléas et des enjeux

Pour identifier les risques il convient d'abord d'identifier les aléas (phénomènes potentiellement dangereux) et les enjeux, plus ou moins vulnérables.

1.2.1 Les aléas

Pour procéder à l'identification des aléas, la commune s'appuie sur ses expériences et connaissances, notamment pour les aléas spécifiques et locaux, mais aussi sur les documents établis par l'État, et en l'occurrence sur le PNOS, les cartes des zones inondables, etc.

La fiche 4 facilite l'exécution de cette étape, notamment le questionnaire d'évaluation.

A l'aide de ces informations, la commune établit un tableau récapitulatif des principaux aléas auxquels elle risque d'être confrontée, en s'inspirant notamment des aléas auxquels le Luxembourg est confronté à un niveau national (voir annexe 2) pour y déterminer les aléas identifiés et cocher les cases correspondantes.

Ce premier pas doit être suivi d'une analyse des aléas identifiés afin d'établir les conséquences possibles et apprécier les impacts possibles (la gravité). Pour une meilleure visibilité, il est recommandé de représenter cette analyse par le biais d'une cartographie.

1.2.2 Les enjeux

Après avoir identifié les aléas, la seconde étape vise à identifier, de la manière la plus exhaustive possible, les enjeux.

Il s'agit d'identifier les enjeux humains (population résidente, saisonnière ou en transit), dont le recensement des personnes vulnérables, les enjeux au niveau des bâtiments, des infrastructures et de réseaux (biens culturels, bâtiments patrimoniaux, établissements recevant du public, réseaux de télécommunication, etc.) et les enjeux socio-économiques ou encore environnementaux (faune, flore, ressources naturelles, etc.).

Quant aux enjeux humains, il est important de procéder à une analyse précise de la densité de la population en fonction de différents facteurs :

- Présence et répartition d'une population sédentaire ou vulnérable ;
- Présence d'une population en transit (présence diurne/nocturne, jours ouvrés/non-ouvrés, période scolaire/hors période scolaire, etc.) ou saisonnière (saison touristique, activités agricoles, etc.) ;
- Lieux de présence de populations sensibles (enfants, personnes âgées, personnes en situation de handicap, etc.) ;
- Lieux de forte concentration, évènements ou manifestations ponctuelles avec une grande participation de personnes (manifestations sportives, grands marchés, concerts, fête de la musique, campings, etc.).

En effet, selon l'évènement auquel il y a lieu de répondre, une attention particulière est portée sur les personnes vulnérables (enfants en bas âge, personnes âgées, personnes dépendantes, etc.) afin de pouvoir mettre en œuvre des actions spécifiques et ciblées (canicule, évacuation sanitaire, etc.).

1.2.3 Croisement des aléas et enjeux = connaître les risques

Après une identification des aléas et des enjeux, il y a lieu de les croiser afin de connaître les risques auxquels la commune est confrontée, ou susceptible de l'être.

Ainsi, à titre d'exemple, le risque d'inondation d'une commune se définit comme la confrontation en un même lieu géographique de l'inondation et des différents enjeux selon leurs vulnérabilités (présence ou non d'habitations, de population, prédisposition du territoire, etc.).

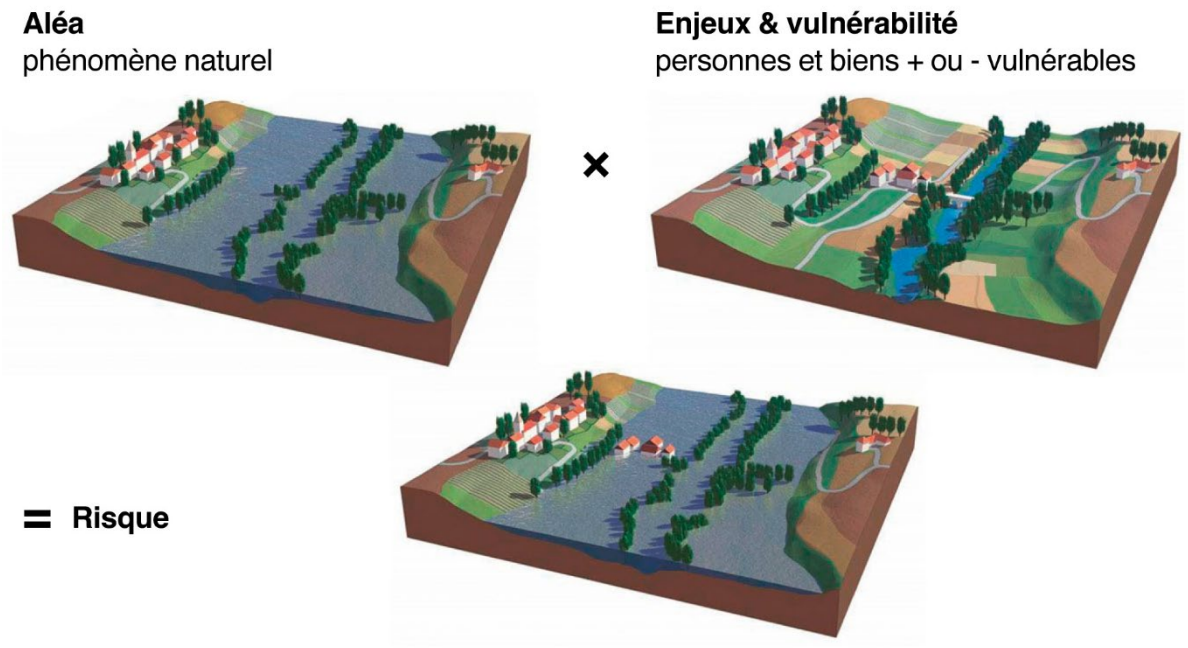


Figure 3 : Aléas, enjeux et risques (Source : *MTECT, d'après MEDD, 2004. Les risques majeurs, guide général, 63 p. Traitements : SDES, 2021)*

Fiche 3 : Transformer les risques identifiés en scénarios

Une fois les risques identifiés, il convient de les transformer en des scénarios qui pourraient se présenter. Il est opportun de solliciter l'expertise des collaborateurs et citoyens, ou d'étudier les données historiques, études, etc. afin de mener à bien cette étape cruciale.

Les scénarios permettent d'analyser l'impact (en matière d'ampleur, de gravité et de coûts) que les risques sont susceptibles d'avoir en prenant en compte les divers enjeux et vulnérabilités, et surtout d'anticiper les mesures à mettre en œuvre en réponse aux différents scénarios.

Ainsi, pour chaque risque, il convient d'identifier :

- les conditions de survenance de l'évènement ;
- la rapidité d'évolution de l'évènement (instantanée ou d'évolution lente) ;
- les zones pouvant être touchées ;
- les personnes, établissements et infrastructures potentiellement impactés ;
- les conséquences secondaires [(effet domino : rupture d'alimentation en eau potable ; rupture d'énergie) ; soutien à la population (hébergements d'accueil ou d'urgence, approvisionnement de la population) ; déviations et rétablissement des voies de circulation ; etc.].

Ce travail permet de définir un plan d'action gradué qui détermine des seuils de déclenchement pour chaque action à mettre en œuvre.

Prenons l'exemple d'une crue centennale qui survient dans une commune située le long d'un cours d'eau :

- Zone à risque d'inondation fortement peuplée : l'impact de cette crue serait important, comme un grand nombre de personnes serait exposé à cette crue centennale. Il faudrait donc prioritairement engager des mesures pour prévenir et gérer le risque dans cette zone fortement peuplée ;
- Zone à risque d'inondation moins peuplée : l'impact est susceptible d'être moins important. Il ne serait donc pas nécessaire de mettre en place prioritairement des mesures pour prévenir et gérer ce risque à cet endroit. Toutefois, il faudra garder un œil sur l'évolution de la population dans la zone à risque et engager des mesures pour que celle-ci reste faible ou prendre les mesures appropriées pour garantir une protection maximale de la population si celle-ci augmentrait tout de même dans la zone à risque.

Il ne sera pas possible d'anticiper tous les scénarios probables mais en construire certains est un premier pas dans la bonne direction.

Sur base des différents scénarios établis et étudiés, la commune pourra identifier les actions prioritaires à mettre en œuvre pour mieux planifier les différentes mesures de prévention afin de réduire les risques, ainsi que les mesures de sauvegarde afin de faire face aux risques résiduels. Pour ce faire, elle doit d'abord passer par un recensement de ses capacités de réaction.

Fiche 4 : Préparer la commune

Après avoir analysé les caractéristiques de la commune et identifié les risques, il y a lieu de collecter toutes les données relatives aux évènements ayant déjà un impact par le passé et les modalités de gestion de crise ayant été déployées afin d'y faire face, ainsi que tous les documents existants non encore utilisés à ce jour, pour amorcer la réflexion et la construction du dispositif.

Il s'agit de collecter et de réunir tous les documents ou plans existants qui définissent un certain niveau de préparation de la commune sur lesquels elle peut se greffer pour l'élaboration de certaines parties du PLR. Cette étape permet d'établir si la commune est d'ores et déjà bien préparée ou si des lacunes sont à combler à l'aide du PLR.

Eu égard aux missions originelles des communes, certaines mesures à mettre en œuvre dans le cadre de la gestion de crise existent ou sont déjà en place, bien que le contexte pour lequel ces mesures ont été définies en soit un autre (= mutualisation des moyens).

C'est pourquoi il est important de capitaliser sur les connaissances et expériences de tous les acteurs de la commune, politiques, administratifs et techniques.

Points de réflexion :

- La commune a-t-elle connu des catastrophes ou crises par le passé ? Existe-t-il un retour d'expérience, des repères mémoriels (repères de crues par exemple) ou certains habitants en ont-ils la mémoire ?
- La commune peut-elle s'appuyer sur des retours d'expérience de communes voisines ?
- Les élus et agents ont-ils connaissance des missions qui relèvent de la commune en cas de catastrophe ou de crise ?
- La commune dispose-t-elle d'une organisation ou d'un dispositif de gestion de crise ?

L'annexe 4 propose un questionnaire d'évaluation de la situation de la commune.

Fiche 5 : Recenser les moyens communaux

1.1 Généralités

Sur base de l'identification des risques et des scénarios, le PLR permet d'organiser et de mutualiser les moyens matériels et humains existants et disponibles. Il permet ainsi de définir les moyens nécessaires à mobiliser pour planifier et mettre en œuvre les mesures adéquates à la situation. Par exemple la distribution de comprimés d'iodure de potassium dans le cadre d'un accident nucléaire.

Il convient ainsi que les administrations communales identifient leurs propres moyens humains et matériels présents sur le territoire de la commune.

Les **moyens humains** peuvent être :
- Les élus ou les organes communaux ;
- Les agents communaux (services techniques, etc.) ;
- Les agents des syndicats communaux ou autres entités du secteur communal ;
- La population.

Le critère essentiel du recensement des moyens humains est de rechercher des compétences de la vie quotidienne pouvant être mis à disposition dans le cadre d'un dispositif de gestion de crise.

Dans ce cadre, il y a encore lieu d'établir un annuaire communal de « crise » qui liste les coordonnées des personnes appelées à intervenir dans le dispositif de gestion de crise.

Sont notamment recensés dans l'annuaire :
- Les élus, organes et agents communaux ;
- Les services de secours et les forces de l'ordre ;
- Les administrations et services de l'État ;
- Les professionnels de santé (hospitaliers, médecins de ville, personnel paramédical) ;
- Les exploitants et responsables d'établissements (scolaire, hébergement, industriel, commerce alimentaire, etc.) ;
- Toute autre personne disposant de compétences particulières pouvant être utiles (expertise en gestion de crise, etc.).

L'annuaire mentionne les informations suivantes :
- Nom et qualité de la personne ;
- Coordonnées téléphoniques fixe et portable (heures ouvrées, astreinte 24h/24, etc.) ;
- Adresse géographique (établissements) ;
- Adresse électronique.

Afin de s'assurer de la disponibilité des moyens humains, il convient d'envisager les cas les plus défavorables en matière de disponibilité et de manière à avoir suffisamment de personnes pour pouvoir activer le dispositif de gestion de crise en toute circonstance.

Quant aux permanences ou astreintes, le PLR pouvant s'appliquer à tout moment, la **mise en place d'un service de permanence ou d'astreinte** s'impose. Il semble dès lors indispensable qu'au moins un élu et un agent communal soient joignables 24h/24 et 7j/7. C'est pourquoi, il est recommandé d'associer les agents communaux à l'élaboration du PLR afin d'en faciliter la mise en œuvre et de les inclure dans la liste de diffusion de l'adresse électronique générique **crise@commune.lu**, qui peut être utilisée par le MAINT et le CGDIS pour la communication de messages importants en relation avec une catastrophe ou crise.

Quant aux **moyens matériels**, sur initiative du groupe de travail « communes résilientes » de la plateforme nationale pour la réduction des risques de catastrophe, une fiche de recensement des moyens communaux a été établie[11] (voir annexe 3). Une fois le recensement renseigné par les administrations communales, celui-ci facilitera la collaboration intercommunale en cas de catastrophe ou de crise. De manière générale, ce groupe a pour vocation de faciliter la solidarité, le soutien et la collaboration entre les communes. Les PLR peuvent comporter des mesures intercommunales ; les communes peuvent notamment partager leurs schémas d'alerte et leurs capacités. Elles peuvent collaborer dès la phase d'analyse et de dimensionnement des capacités afin de mutualiser les achats, les capacités d'accueil d'urgence et ainsi éviter les doublons.

Dans une deuxième phase, il sera ensuite possible de compléter le recensement par les moyens spécifiques pouvant être mis à disposition par les entreprises du secteur privé, qui sont implantées sur le territoire de la commune concernée ou d'une autre (voir annexe 4).

A terme, ces données pourront être intégrées au futur RESC-LU, une réserve de capacités spécifiques nationale du CGDIS lui permettant d'intervenir en appui des autorités locales et nationales, lorsque la survenance d'une catastrophe dépasse leurs propres capacités de réponse.

Bien que le bourgmestre dispose d'un pouvoir de réquisition[12,13], il ne peut faire usage de celui-ci qu'en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe. En effet, la réquisition est un moyen d'action invasif, mais permet de répondre à un évènement lorsque la situation ne peut pas être maitrisée par l'utilisation des moyens propres de la commune.

L'annexe 3 établit des exemples sous quelle forme le recensement peut être réalisé.

1.2 Définir la continuité de l'activité communale

Il est primordial pour une commune de garantir le fonctionnement et la continuité de ses services essentiels. Pour ce faire, et afin de réduire les risques qui menacent le fonctionnement normal de la commune, il incombe au **collège des bourgmestre et échevins** de définir les services communaux essentiels dans le cadre de l'élaboration du PLR.

Il est donc nécessaire de définir une politique de continuité de la commune en identifiant les services essentiels et non-essentiels, ainsi que de définir la manière de garantir le fonctionnement continu des services essentiels tout en protégeant le personnel communal et la population pendant la durée de l'évènement. En fonction des scénarios élaborés, les services essentiels et non-essentiels peuvent être différents.

A titre informatif, l'annexe 5 liste les services qui sont proposés par le ministère des Affaires intérieures comme étant essentiels. Il est recommandé de se greffer sur cette liste pour définir la politique de continuité de la commune. Toutefois, en fonction des besoins locaux, chaque commune est libre de compléter cette liste par des services supplémentaires, considérés par elle comme étant essentiels. La classification ainsi que le tableau fournis peuvent aider à établir et à structurer la définition des services essentiels.

[11] Elle existe sous format Excel au moment de la rédaction de la présente note.

[12] Loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe

[13] L'article 2 dispose plus précisément que le bourgmestre « de toute commune sinistrée ou menacée est habilité à exercer à titre provisoire, en cas d'urgence, le droit de réquisition, en attendant que les personnes mentionnées à l'alinéa précédent puissent intervenir ». Ainsi, le bourgmestre est habilité à requérir les personnes, les biens et les services lorsque sa commune est sinistrée ou menacée. Cf note relative à la charge de la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile, FAQ question 11), b), en annexe 1.

Fiche 6 : Planifier les mesures

Sur base des scénarios élaborés et des moyens recensés, il est possible de planifier les mesures en considérant les ressources nécessaires (prévention, préparation, anticipation, réponse, remise en état) dans le cadre de stratégies et/ou de plans/procédures.

Il s'agit de passer d'un raisonnement de réaction, vers un raisonnement d'anticipation pour maîtriser les risques en définissant (à l'aide des scénarios identifiés) :

- les conséquences sur les enjeux, c'est-à-dire **l'impact** ;
- les **actions** à mettre en œuvre pour prévenir, atténuer ou répondre aux impacts (p. ex. qui informer, quelles zones protéger ou évacuer, itinéraires de déviation, etc.) ;
- les **personnes chargées** de la réalisation de l'action, sous la responsabilité des organes communaux ;
- la **collaboration** éventuelle avec d'autres acteurs (CGDIS, Police grand-ducale, Armée, etc.).

Ces mesures peuvent être définies dans un plan, des fiches d'action ou une feuille de route qui définit et énumère les actions à mettre en œuvre pour :

- éviter le risque, en supprimant ses causes par exemple ;
- atténuer les effets du risque, s'il n'est pas possible de l'empêcher de se (re)produire ;
- se préparer et répondre aux impacts s'il y en a.

1.1 Planifier la réponse communale pour chaque scénario identifié

Sur base de l'identification des risques et des scénarios, mais aussi du recensement des moyens, le PLR prévoit un **dispositif de réponse communal général** permettant de mieux organiser les actions à mener et les modalités de leur mise en œuvre.

La réponse communale doit considérer plusieurs éléments identifiés préalablement lors de l'élaboration des scénarios. Prévoir et anticiper tout cela dans le cadre du PLR permet d'anticiper l'envergure des capacités de réponse de la commune.

La notion de capacité regroupe les moyens (pompes, groupes électrogènes, véhicules, bâtiments…), les ressources humaines (les personnes et leurs compétences) ainsi que l'organisation (comment les moyens sont mis en œuvre). De ce fait, il est recommandé d'élaborer des « fiches réflexes » par scénario, à incorporer en tant qu'annexes au PLR. Une « fiche réflexe » est un document synthétique, clair et opérationnel, conçu pour guider rapidement une personne dans la réalisation d'une tâche ou d'une procédure spécifique, en particulier en situation d'urgence ou de stress. Un exemple d'une telle fiche, élaborée dans le cadre du PIU accident nucléaire, se trouve en annexe 6 du présent guide.

Les grandes lignes de la planification sont notamment :

- une analyse du risque et des conséquences possibles ou ruptures ;
- les missions et objectifs de la commune dans ce cadre ;
- les modalités d'organisation de la réponse communale ;
- les actions à mener, à un moment et un endroit donnés, avec les moyens nécessaires en fonction de l'inventaire des risques encourus, l'identification des bâtiments sensibles, des sites dangereux, etc.

Ceci permet une analyse rapide de la situation afin de déterminer s'il faut envisager l'évacuation d'un secteur, des déviations routières, etc.

1.2 Missions de sauvegarde et de remise en état

Il s'agit notamment d'organiser les **actions de sauvegarde** visant à assurer la protection de la population, des animaux et des biens, missions qui sont primordiales dans le cas de la survenance d'un évènement ou d'une crise.

Sans préjudice des compétences respectives des différents acteurs concernés, les missions de sauvegarde peuvent être les suivantes :

- l'alerte ;
- la mise à l'abri ;
- la prise en charge des personnes ;
- le ravitaillement ;
- l'hébergement et le relogement ;
- l'assistance matérielle ;
- l'information sur la situation.

Les animaux de compagnie sont intégrés à cette prise en charge.

Dans la **phase préventive** (si possible), les missions peuvent concrètement être :

- nettoyer les bouches d'égout et les bas côtés ;
- mettre en place les dispositifs de protection mobiles ;
- organiser les fermetures de routes ;
- informer ou sensibiliser la population.

Dans la **phase d'urgence**, les missions peuvent concrètement être :

- mettre en œuvre les moyens humains et matériels nécessaires pour gérer les premiers instants d'un évènement ;
- anticiper, si possible, les conséquences de l'évènement ;
- évaluer la situation en se rendant sur les lieux (tout en assurant sa sécurité) ;
- mettre à l'abri les personnes et les animaux et assister les personnes vulnérables, si nécessaire évacuer la population (l'évacuation peut être simple dans le sens qu'elle peut avoir lieu au sein de la commune ou majeure, lorsqu'il faut quitter le territoire de la commune) ;
- sécuriser les zones en danger ;
- tenir la population informée de l'évolution de la situation ;
- assister ou soutenir les actions de secours ;
- héberger et ravitailler la population sinistrée.

Dans la **phase post-urgence**, les missions peuvent être :

- organiser le soutien et l'accompagnement de la population sinistrée (structures de soutien psychologique, aider à la remise en état, etc.) ;
- si nécessaire, assurer un relogement transitoire de la population sinistrée et maintenir le ravitaillement ;
- procéder à la remise en état des bâtiments et infrastructures ;

La mise en œuvre des différentes missions de sauvegarde dépend bien du scénario. Ainsi, la liste ci-dessus n'est pas exhaustive mais énumère quelques exemples de missions types qui sont potentiellement à mettre en œuvre dans tout scénario (p.ex. l'évaluation de la situation ou l'alerte et l'information de la population). Les comportements à adopter selon les risques, qui sont publiés par les autorités nationales (HCPN, CGDIS, AGE, MeteoLux, etc.), peuvent servir de base de réflexion pour la définition des actions de sauvegarde prioritaires.

Fiche 7 : Mettre en place un dispositif de gestion de crise

1.1 Une organisation fonctionnelle, durable et réactive

L'outil du PLR présente aussi l'opportunité pour la commune de définir un dispositif de gestion de crise communale qui soit réactif. Ce mode de fonctionnement est axé sur la gestion d'un évènement auquel il n'est pas possible de répondre dans un mode de fonctionnement dit « normal ».

Le dispositif de gestion de crise communal doit être totalement intégré, de sorte à englober tous les services communaux, eu égard aux répercussions transversales qu'un évènement peut avoir, notamment lorsqu'il dure dans le temps. Par conséquent, il faudra réfléchir à une **organisation fonctionnelle durable** et non à un fonctionnement ponctuel par direction ou service.

Ainsi, il est conseillé de déterminer au préalable le lieu de réunion et le mode de fonctionnement interne afin que les personnes concernées sachent dès les premiers instants comment s'organiser.

L'organisation de la gestion de crise communale relève des organes communaux, conformément à leurs attributions légales respectives, et est à anticiper et à structurer afin d'assurer une mobilisation efficace des moyens dans les situations qui le requièrent.

Concrètement, ce dispositif détermine :

- L'**équipe** chargée de l'organisation de la gestion de crise communale, qui est composée des différents services et personnes appelés à conseiller les organes communaux dans le cadre de leur prise de décision, composés en cellules ou non (à adapter selon la taille de la commune) ;
- Les **mesures et actions** à exécuter par ces services et personnes pour répondre à la situation donnée, dont l'exécution se fait conformément au droit commun, plus précisément les dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, donc sous la responsabilité respective du bourgmestre ou du collège des bourgmestre et échevins (homologues de l'autorité de police au niveau national, les membres du gouvernement).

Le PLR définit un dispositif générique adapté à la gestion de tout évènement, qui est calqué sur la structure définie dans certains PIU. Procéder de la sorte permet de disposer d'une définition harmonieuse et transparente des différents organes. En effet, avoir une structure qui ne dépend pas d'un type d'évènement assure sa pérennité et la compréhension de son fonctionnement auprès de tous les concernés qui pourront répondre rapidement aux situations qui demandent de basculer vers le mode de fonctionnement « crise ». Définir cela en amont permet ainsi d'établir une structure correspondante à celle de l'organisation de gestion de crise au niveau gouvernemental.

L'organisation locale de la gestion de crise (mode de fonctionnement « crise »), par analogie à l'organisation nationale de la gestion de crise, peut être schématisée comme suit :

Organes de gestion de crise	Etat	Commune
Politico-stratégique / décisionnel	Cellule de crise gouvernementale (CCG) Premier ministre ou son représentant	Cellule de crise locale (CCL) Bourgmestre ou son remplaçant
Coordination des actions pour atteindre les objectifs	Poste de commandement opérationnel commun (PCO-C)	Coordinateur désigné (CD)
Exécution / mise en œuvre des actions	Poste de commandement avancé (PCA)	Représentant(s) des services communaux (RSC)

A soulever que dans le cas du déclenchement d'une cellule de crise nationale, les organes de gestion de crise communaux se soumettent aux directives des organes de gestion de crise du gouvernement. En effet, le fonctionnement et les actions définis et organisés à l'échelle locale devront se trouver en adéquation et en prolongement de ceux des organes de gestion de crise du gouvernement. Ainsi, la CCG édicte les mesures ou actions à exécuter à travers le PCA, et ce en collaboration avec le bourgmestre et les services communaux concernés.

Afin d'assurer un fonctionnement efficace de l'organisation de gestion de crise communale, il faut miser, en tout temps, sur une collaboration intersectorielle et multidisciplinaire entre secteurs privé (certaines entreprises peuvent être sollicitées pour soutenir les efforts communs par des équipements ou moyens humains et logistiques) et public (entités du secteur communal, ministères, Police grand-ducale, CGDIS, Administration des ponts et chaussées, etc.). En effet, cela est crucial lorsqu'il s'agit d'assurer une réponse efficace et coordonnée. Dans le cas de la survenance d'un évènement qui dépasse les capacités d'une commune, le bourgmestre d'une commune peut recourir aux dispositions de la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe[14].

1.2 Identification de l'équipe chargée du dispositif de gestion de crise communale

Pour garantir l'efficacité du dispositif de gestion de crise communale, il appartient à chaque collège des bourgmestre et échevins d'identifier les personnes qui seront appelées, en tenant compte de leurs facultés, qualités et fonction professionnelle au sein de l'administration communale, à mettre en œuvre les différentes mesures et actions.

Tout évènement ne rend pas nécessaire l'activation du dispositif de gestion de crise. Toutefois, la gestion de tout évènement peut appeler à ce que les missions attribuées aux différentes personnes chargées dudit dispositif soient exécutées ponctuellement en réponse à la situation, indépendamment de l'activation d'une cellule de crise locale.

En fonction de la taille de la commune, et afin d'assurer la visibilité des rôles que revêtent les personnes chargées de l'organisation de gestion de crise, une signalétique par acteur peut être

[14] Voir note relative à la charge de la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile, FAQ question 11, b).

définie. A cette fin, un exemple de signalétique est annexé au présent guide (annexe 7, basée sur la signalétique définie par la Ville de Luxembourg et la commune de Hesperange, en collaboration avec le CGDIS).

1.2.1 Le bourgmestre

Le bourgmestre joue un rôle prépondérant dans la gestion des évènements à l'échelle locale, alors qu'il active et préside la CCL. Il évalue si un évènement peut dégénérer en situation de crise et s'il y a lieu d'activer la cellule de crise locale, sur base de l'avis du coordinateur désigné.

Ainsi, il est, avec le collège des bourgmestre et échevins, responsable de l'exécution du PLR. En cas d'absence, cette tâche revient à son remplaçant, conformément aux dispositions de l'article 64 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988[15].

L'équipe qui entoure le bourgmestre est constituée du coordinateur désigné et d'un ou plusieurs représentants des services communaux, en fonction de la taille de la commune.

Le bourgmestre étant l'interlocuteur principal du CGDIS, définir les différents rôles et missions s'inscrit en tout point dans l'objectif d'une collaboration efficace et solidaire dans le cadre de la gestion des risques et des crises, tant au niveau local que national.

1.2.2 Le coordinateur désigné

Sous l'autorité du bourgmestre et du collège des bourgmestre et échevins, le coordinateur désigné joue un rôle clé dans le dispositif de gestion de crise communal. Sa principale mission est de coordonner les mesures et les efforts de toutes les parties prenantes, au niveau local, qui ont pour objectif de minimiser l'impact de la situation encourue, d'assurer la sécurité des personnes, de garantir une réponse rapide et coordonnée, et de rétablir la situation le plus rapidement possible.

Le coordinateur désigné doit connaître les différents plans de gestion des risques (sur base des scénarios élaborés par risque identifié) afin d'assurer la mise en œuvre rapide et efficace des réponses pour faire face aux situations d'urgence. Il rend compte au bourgmestre de la situation et des besoins.

1.2.3 Le(s) représentant(s) des services communaux

Les services communaux jouent également un rôle important dans la gestion des évènements à l'échelle locale.

Ils sont chargés, le cas échéant sous la responsabilité respective du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre :

- En amont de tout évènement, de la mise en œuvre des mesures d'anticipation, de prévention, de sauvegarde des infrastructures ;
- Pendant la durée de tout évènement, de la mise en œuvre des mesures de protection des intérêts des habitants et des biens ;
- En aval de tout évènement, de la mise en œuvre des mesures pour la remise en état et du retour à la normale.

Lesdites mesures sont toujours coordonnées par le coordinateur désigné dès qu'un évènement s'annonce, même avant l'activation d'une cellule de crise.

[15] **Art. 64**. En cas de maladie, absence ou autre empêchement, le bourgmestre délègue un échevin pour le remplacer, et en informe l'autorité immédiatement supérieure ; à défaut de délégation, le service passe à un échevin suivant l'ordre établi par l'article 40 de la présente loi. A défaut d'échevin, le service passe au premier conseiller, et ainsi de suite ; le remplaçant doit, dans tous les actes, énoncer la qualité en laquelle et la cause pour laquelle il agit comme tel.

Les services communaux jouent également un rôle important en matière d'anticipation dans la mesure où ils préparent les dispositifs de prévention et vérifient l'état des infrastructures de protection. Ils sont également impliqués dans la remise en état et du retour à la normale.

En fonction de la taille de la commune, voire de l'envergure de l'évènement, la fonction de « représentant des services communaux » peut être attribuée à une ou plusieurs personnes qui représentent un ou plusieurs services communaux. Ainsi, on peut avoir un seul représentant pour tous les services communaux ou bien un représentant « Transport », un représentant « Hygiène », un représentant « Voirie », etc., afin d'organiser l'évacuation, l'accueil, le soutien des évacués et sinistrés ou encore d'assurer la circulation sur les axes routiers en procédant à la fermeture ou à la signalisation de déviations, etc.

Ceci est sans préjudice du fait que le supérieur hiérarchique des services communaux, reste le collège des bourgmestre et échevins.

Fiche 8 : Mettre en place une cellule de crise locale (CCL)

Il se peut que l'évènement auquel il y a lieu de répondre demande une organisation de gestion de crise avec activation d'une cellule de crise locale (CCL), notamment en raison du fait que le fonctionnement de la commune en est perturbé.

L'équipe appelée à jouer un rôle dans le cadre du dispositif de gestion de crise continue à ce faire dans le cadre de la CCL. Il s'agit simplement d'un basculement vers un mode de fonctionnement encore plus accru et urgent nécessitant des décisions urgentes[16]. Ainsi, chaque commune doit prendre les dispositions nécessaires pour mettre en place une CCL qui sera activée sur ordre du bourgmestre ou de son remplaçant.
La CCL doit pouvoir se réunir à un (ou plusieurs) endroit prédéfini qui dispose au moins de l'équipement suivant :

- salle de réunion pouvant accueillir l'ensemble des membres de la CCL. Il est important que cet endroit prédéfini ne soit pas exposé à des risques spécifiques, pour éviter que la CCL elle-même serait exposée à un risque (p.ex. éviter la salle de réunion située à la cave de la maison communale si cette dernière se trouve dans une zone inondable) ;
- moyens de télécommunication en nombre suffisant (téléphones fixes, accès internet…) ;
- moyens d'affichage et de projection (white boards, flip charts, projecteur, télévision, etc.) ;
- matériel à disposition (feuilles, feutres, modes d'emploi, etc.) qui devra être immédiatement réalimenté après la fin de la situation ;
- salle de repos (possibilité pour pause, petite restauration, toilettes, etc.) ;
- bureau pour le secrétariat (ordinateur avec accès internet, imprimante, photocopieuse, radio, etc.).

Il n'y a pas besoin d'avoir des équipements très pointus, il s'agit de rechercher la simplicité et de réfléchir aux besoins qu'il faut combler (p. ex. prévoir des feuilles pour coller sur les portes de bureaux qui changent d'affectation lorsque le dispositif de gestion de crise est déclenché).

S'il s'avère que les moyens dont dispose la commune sont en inadéquation avec les moyens nécessaires à la gestion même de l'évènement, malgré le dispositif de gestion de crise local mis en place, la personne qui préside la CCL informe la permanence du HCPN.

1.1 Présidence

La CCL est présidée par le bourgmestre ou, en son absence, par son remplaçant.

1.2 Composition et missions de la CCL

La CCL peut être composée de plusieurs cellules qui ont différentes tâches à exécuter. Chaque cellule doit avoir un « représentant » qui rend compte au coordinateur désigné afin qu'il puisse assurer et coordonner la mise en œuvre des mesures et opérations locales. Ce dernier rend compte au président de la cellule de crise locale.

[16] Nous pouvons donc identifier trois modes de fonctionnement auprès des communes dans ce cadre :
- Mode de fonctionnement « normal »
- Mode de fonctionnement « crise » (= organisation de gestion de crise communale)
- Mode de fonctionnement « crise » avec activation de la CCL.

Une commune peut passer du mode « normal » directement vers un fonctionnement « crise » avec activation de la CCL sans devoir passer par le mode de fonctionnement « crise » sans CCL. Les modes de fonctionnement dépendent de la situation donnée et ne sont pas soumis au respect d'une montée en puissance linéaire hiérarchique.

En fonction de la taille de la commune, du scénario, de l'importance des impacts à prévoir ou de la gravité de l'évènement, les différentes cellules de la CCL peuvent être regroupées. Cependant, **il faut veiller à ce que toutes les missions définies ci-dessous soient couvertes** :

- **Commandement et conduite** – « Qui est en charge ? »
  - Missions : direction et coordination de l'action communale. Prévoir des points de coordination avec les différentes cellules communales et les officiers de liaison concernés (notamment du CGDIS et de la Police grand-ducale, etc.), si nécessaire.
  - Composition : président de la CCL et coordinateur désigné.

- **Informations entrantes** – « Qui gère le flux d'informations ? »
  - Missions : accueil téléphonique, maintien d'une main courante (relevé des actions et décisions prises, (exemple en annexe 8) et transmission des informations. Si nécessaire, installation d'une hotline population avec numéro dédié.
  - Composition : un ou plusieurs agents communaux administratifs.

- **Renseignements -** « De quoi s'agit-il ? »
  - Missions : réception des renseignements sur la situation, appréciation de la situation, analyse de la zone impactée.
  - Composition : un ou plusieurs agents communaux techniques.

- **Anticipation** - « Comment la situation va-t-elle évoluer ? »
  - Missions : analyse de l'évolution de la situation, proposition de modalités de mise en œuvre et évaluation des besoins nécessaires avec ou sans adaptation d'un plan préalable.
  - Composition : coordinateur désigné et agents communaux techniques.

- **Actions** - « Qu'est-ce qu'on fait ? »
  - Missions : application et coordination des mesures de protection, d'évacuation, d'hébergement, etc. Mise en œuvre des missions de sauvegarde, en collaboration avec les autres autorités (CGDIS, Police grand-ducale, Administration des ponts et chaussées, etc.), si la situation l'exige.
  - Composition : représentant(s) des services communaux et agents communaux techniques.

- **Logistique** - « Où trouver ce dont on a besoin ? »
  - Missions : recherche et fourniture de matériel.
  - Composition : agents communaux techniques.

- **Communication** – « Que dire ? »
  - Missions : formulation des informations relatives à l'évènement destinées aux citoyens en langage simple pour les faire adhérer aux mesures prises et valoriser les actions. traduction des informations dans les langues des différentes communautés instaurées sur le territoire de la commune. Contact presse.
  - Composition : un ou plusieurs experts en communication, agents communaux administratifs.

L'activation des cellules se fait en fonction des besoins spécifiques liés à la situation, et non de manière systématique

Fiche 9 : Etablir un schéma d'alerte et de mobilisation

L'activation du dispositif de gestion de crise relève d'une décision du bourgmestre ou de son remplaçant et ne revêt aucun formalisme particulier. Son efficacité dépend notamment de la rapidité de son activation. C'est pourquoi, il est primordial de prévoir les modalités d'alerte et de mobilisation des personnes chargées de la mise en œuvre des actions, des procédures et des moyens (notamment les personnes visées au point 1.2 de la fiche 7).

Ainsi, un schéma d'alerte et de mobilisation doit tenir compte des éléments suivants :

- Des personnes disponibles chargées des missions du dispositif de gestion de crise (cf. annuaire communal de « crise » qui renseigne les permanences et astreintes, annexe 3) ;
- De la procédure et des moyens de mise en alerte.

Schéma d'alerte et de mobilisation

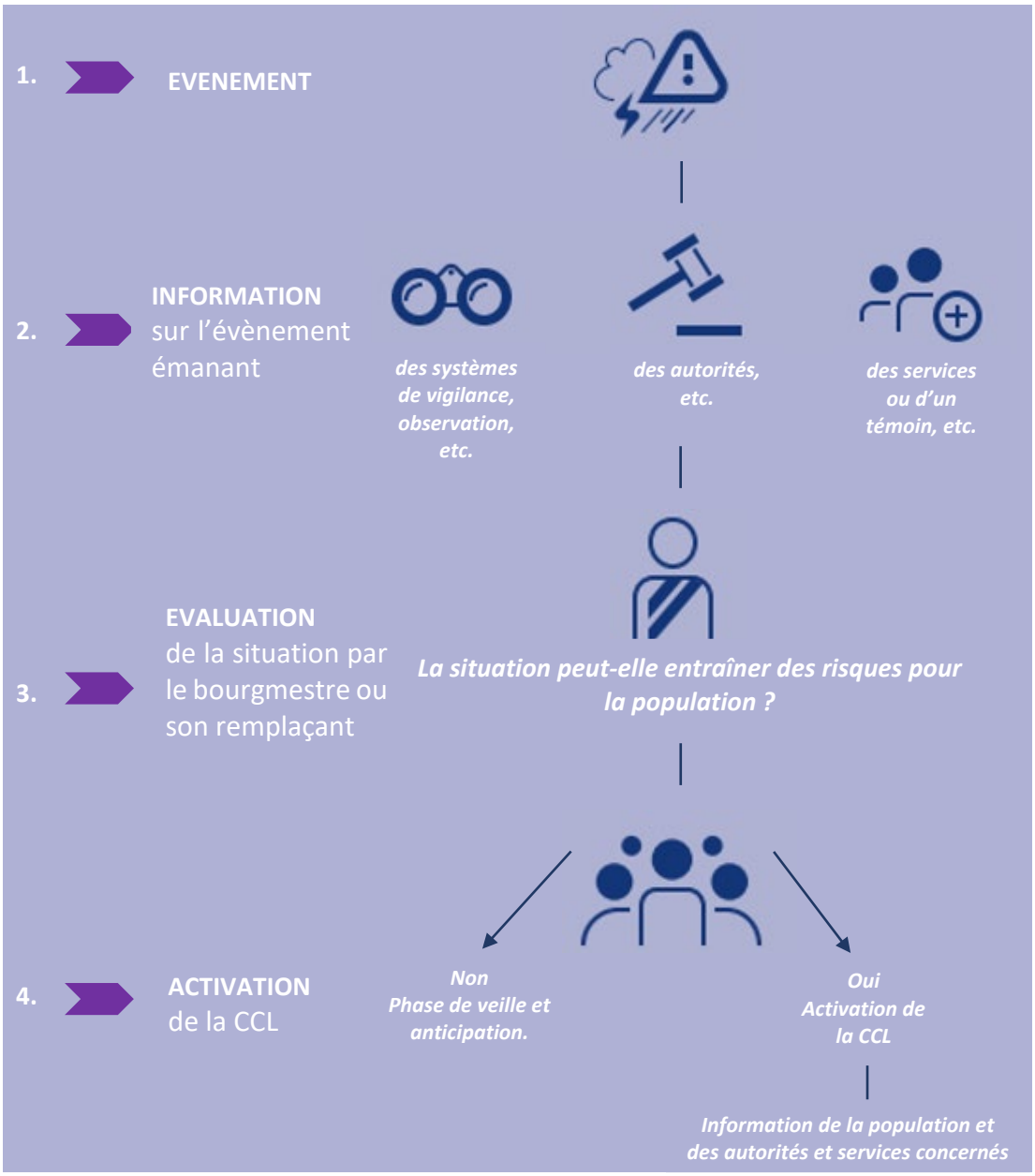


Figure 4 : Schéma de mobilisation, inspiré sur base du guide pour l'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde (Source : ministère de l'Intérieur de France, octobre 2022)

Fiche 10 : Sensibiliser et informer la population

Les messages d'information et d'alerte à la population peuvent être repris du site internet data.public.lu[17] afin d'être publiés automatiquement sur les sites internet communaux.

Pour que la population puisse adopter le bon comportement en cas d'urgence ou de crise, ou pour se préparer à un évènement qui risque de survenir, il est indispensable qu'elle ait été informée au préalable (connaissance des consignes de sécurité, conseils de comportement, plans et procédures, etc.), notamment par des campagnes d'information préventive et de sensibilisation. Dans ce contexte, la commune joue un rôle de multiplicateur des informations qui existent au niveau national, dont notamment les sources suivantes :

- le PNOS ;
- des campagnes d'information spécifiques ;
- sites internet :
  - www.lu-alert.lu
  - www.112.lu
  - www.infocrise.lu
  - www.inondations.lu
  - www.seveso.lu
  - www.meteolux.lu
  - www.geoportail.lu.

La commune peut s'appuyer sur des outils, tels que le bulletin communal, son site web, la distribution d'affiches d'information, etc. pour y relayer les informations et sensibiliser la population.

Elle est également encouragée à inclure dans ses communications, les risques locaux auxquels la population est exposée, accompagnés des consignes de sécurité et des comportements attendus à être adoptés.

Il est primordial de fonder ses communications sur des sources d'information fiables, particulièrement en situation d'urgence ou de crise. Lors d'une situation de crise d'ordre national la cellule de communication et d'information (CCI) de la cellule de crise gouvernementale communique via:

- les canaux du système d'alerte et d'information LU-Alert (l'application LU-Alert, LB-SMS, Cell Broadcast, site internet www.lu-alert.lu) ;
- les sites internet du Gouvernement www.lu-alert.lu et www.infocrise.lu avec notamment leur « Foires aux Questions (FAQ) » et les dépliants dédiés ;
- le numéro vert du Gouvernement mis spécialement en place pour l'évènement.

Les médias constituent une source d'information complémentaire, mais leur fiabilité doit être évaluée avec discernement

[17] https://data.public.lu/fr/datasets/alertes-du-systeme-lu-alert/

Fiche 11 : Assurer le retour à la normale

Au-delà de la gestion des effets immédiats de l'évènement, il revient à la commune d'assurer, selon ses moyens et dans la mesure du possible, un retour à la normale, non seulement pour le fonctionnement de l'administration communale, mais aussi pour la population.

Il s'agit de rétablir progressivement les conditions de vie normales de la population et d'assister les personnes sinistrées.

Lorsque la phase de gestion des effets immédiats de l'évènement s'achève, l'action de l'équipe communale se concentre notamment sur :

- l'évaluation des dégâts (dégâts aux bâtiments et infrastructures, populations sinistrées, activités économiques impactées, etc.) ;
- la remise en état des infrastructures (voirie, réseaux, écoles, etc.) ;
- le relogement des sinistrés (à durée variable selon l'impact de l'évènement) ;
- le soutien de la population impliquée (information, aide financière ou administrative, etc.) ;
- l'accompagnement du redémarrage de la vie socio-économique sur le territoire.

En cas d'activation d'une cellule de crise nationale, il se peut que la remise en état soit encore coordonnée ou soutenue par l'Etat (p. ex. dans le cas d'une déclaration de catastrophe naturelle par le Gouvernement en conseil).

Fiche 12 : Organiser des exercices

En mettant en place une organisation de gestion de crise, la commune s'engage résolument sur la voie de la résilience.

Cependant, pour maintenir un niveau de qualité et un fonctionnement efficient à long terme, il est recommandé d'organiser régulièrement des exercices (selon le dicton « C'est en forgeant que l'on devient forgeron », « *Übung macht den Meister* »). Ces derniers permettront d'identifier d'éventuelles lacunes à combler, mais aussi des axes d'amélioration.

L'organisation régulière d'exercices de gestion de crise permet aux différents acteurs de se former et d'acquérir des réflexes opérationnels. C'est également l'occasion de tester le dispositif de gestion de crise mis en place, et le cas échéant, de l'adapter.

Le but d'un exercice est de simuler un évènement afin d'entraîner les agents selon des circonstances potentiellement réelles et de vérifier le fonctionnement de tout ou d'une partie d'un plan, de tester l'organisation et les procédures dans des conditions proches de la réalité (organisation et efficacité des mesures ou actions).

Les objectifs sont :

- mettre en œuvre une ou plusieurs parties du PLR pour tester son efficacité, l'ajuster ou le compléter ;
- acquérir un savoir-faire en matière de gestion de situations d'urgence pour le personnel (comportements, actions réflexes, etc.) ;
- permettre aux personnes et services impliqués de mieux se connaître et apprendre à travailler ensemble pour mieux s'approprier le PLR, fidèle au dicton allemand « *Vor der Krise Köpfe kennen* » (que l'on pourrait traduire ainsi « connaître les têtes avant la crise »).

Pour préparer un exercice, la commune peut procéder de la manière suivante :

- Elle choisit un thème : Le thème doit avant tout être réaliste et correspondre à la nature des risques que peut encourir la commune ;
- Elle définit des objectifs : La question de départ doit être « que recherche-t-on en réalisant cette simulation ? ». Cette question permet de déterminer les objectifs de l'exercice. Ces objectifs mesurables serviront de base pour préparer le retour d'expérience ;
- Elle détermine des modalités d'exercice : il s'agit de fixer les règles et les limites de l'exercice afin que celui-ci reste dans un cadre bien défini. Sont mentionnés :
    - La durée de la simulation,
    - L'annuaire d'exercices,
    - Les éléments de contexte simulés (panne électrique, absence de moyens de communication, situation météorologique, etc.),
    - Le déploiement des équipes sur le terrain,
    - L'association éventuelle de la population.
- L'établissement de la chronologie : Une fiche d'animation établit la chronologie détaillée des évènements et la liste des informations qui vont être transmises ou imposées aux participants. Elle comporte le planning de transmission des informations, les vecteurs d'information à utiliser, etc.

Fiche 13 : Réaliser des retours d'expérience (RETEX)

A la fin de chaque exercice, ainsi qu'après chaque évènement, une phase d'évaluation s'impose pour pouvoir identifier les éléments qui ont bien fonctionné et ceux qui ne l'ont pas. Il en va de même après chaque basculement en mode crise.

Un RETEX est réalisé afin d'analyser l'efficacité d'une organisation, des mesures mises en place et leur adéquation, etc.

L'évaluation est un processus à dimension collective impliquant toutes les parties prenantes. Il s'agit de déterminer ensuite un plan d'action d'amélioration qui vise tout ou partie de la mise en œuvre du PLR, les moyens ou l'organisation, afin de retravailler et mettre à jour les documents correspondants (scénarios, recensement, fiches réflexes, schéma d'alerte et de mobilisation, etc.).

1.1 RETEX à chaud

Le RETEX à chaud prend la forme d'une réunion de débriefing menée immédiatement après l'exercice ou l'évènement réel. Cette réunion rassemble tous les participants afin :

- de donner une vision générale des principaux axes et objectifs poursuivis lors de l'exercice ;
- de formuler une appréciation générale sur le déroulement des opérations ;
- de recueillir les observations des différentes entités lors d'un premier échange ;
- d'annoncer la réalisation future d'un RETEX à froid.

1.2 RETEX à froid

Le RETEX à froid est une démarche complémentaire du RETEX à chaud, qui permet de tirer des enseignements, de corriger ou d'adapter les procédures et d'identifier les besoins complémentaires. Il définit les améliorations à apporter au PLR et précise, dans la mesure du possible, qui les réalise et dans quel délai.

Conclusion

Le PLR est un outil de gestion de risques et de crises, qui doit permettre à une commune de mieux prévenir les risques et de répondre à n'importe quel évènement mettant en danger la population, les biens ou le bon fonctionnement des services essentiels de la commune. Son objectif final est de préserver les personnes, les animaux et les biens et de limiter les dégâts potentiels au strict minimum.

Le PLR contribue à une amélioration de la prévention, de la préparation et à la réponse à des évènements locaux, régionaux ou nationaux, d'origine naturelle, technologique, sociétale (manifestations, attentats, etc.), sanitaire, etc. Il s'agit, d'anticiper les risques et évènements qui ne peuvent pas être maîtrisés selon le fonctionnement quotidien, dit « normal », d'une commune.

En outre, le PLR définit comment une commune peut s'organiser lorsqu'elle doit basculer du mode de fonctionnement « normal » vers un mode d'organisation de gestion de crise communale ou vers un mode de fonctionnement rendant l'activation de la CCL nécessaire, notamment lorsqu'un évènement qui, par sa nature ou ses effets, porte préjudice aux intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de la population et qui requiert des décisions urgentes[18].

Les différentes étapes des travaux à réaliser peuvent être résumées comme suit :

- **identification des risques** (origine, localisation des aléas qui peuvent avoir un impact sur la commune) ;
- identification de l'**exposition de la population, des infrastructures, des vulnérabilités spécifiques** ;
- analyse de l'**impact** et élaboration de **scénarios** ;
- sur cette base : **planification des mesures et des ressources nécessaires** (prévention, préparation, anticipation, réponse, remise en état) dans le cadre de stratégies et/ou de plans/procédures ;
- **évaluation et mise à jour** des éléments du PLR à travers les RETEX et d'**exercices réguliers** ;
- **mise à disposition des résultats** au public (à définir par les communes : p.ex. risques présents, exposition, mesures principales, etc.).

[18] Critères tirés de la définition du terme « crise », issue de l'article 2 de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale

Annexes

1. Annexe 1 - La charge de la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile (Introduction)
2. Annexe 2 - Connaître les risques (fiche 2)
3. Annexe 3 - Recensement des moyens communaux (fiche 5)
4. Annexe 4 - Evaluer le niveau de préparation de la commune (fiche 4)
5. Annexe 5 – Services essentiels (fiche 5)
6. Annexe 6 - Planification des mesures : Fiches réflexes (fiche 6)
7. Annexe 7 - Mettre en place un dispositif de crise : gestion opérationnelle communale (inspirée du document de référence élaboré par la Ville de Luxembourg et la commune de Hesperange, en étroite collaboration avec le CGDIS) (fiche 7)
8. Annexe 8 - Mettre en place une cellule de crise locale : Modèle de main courante (fiche 8)

Annexe 1 - La charge de la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile (circulaire nº 2025-85)

La charge de la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile

1. Table des matières

I. La réforme des services de secours : l'émergence d'une nouvelle organisation territoriale et opérationnelle 34

A) Les services de secours : une compétence originaire des communes 34

B) La Chambre des députés unanime pour la réforme des services de secours – la consécration d'un service public moderne 35

II. L'articulation des différentes compétences en matière de sécurité civile 38

A) Le rôle des communes dans le cadre des missions de sécurité civile 38

1. Le rôle des communes dans l'organisation territoriale et opérationnelle des secours ... 38

2. Le rôle des communes dans la prévention, la préparation, la sauvegarde des biens et la remise en état (« pré » et « post » intervention) 41

B) Le rôle de l'Etat dans le cadre des interventions de la sécurité civile 42

III. Synthèse schématique 45

IV. FAQ 46

La réorganisation des services d'incendie et de secours réalisée par la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile[19], nécessite une mise au point sur la question de la charge de la responsabilité sur les opérations de secours afin de savoir si elle pèse sur le Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS), en tant qu'exécutant des missions de sécurité civile qui lui incombent, sur l'Etat, en tant qu'organe de tutelle ou sur les communes, notamment parce que les incidents et sinistres se produisent forcément sur le territoire d'une ou plusieurs communes.

La répartition des compétences entre les communes et l'Etat en matière d'incendie et de secours entraîne une délimitation de leurs responsabilités respectives (que ce soit civile ou pénale, tenant compte des principes du droit commun) ce qui n'empêche pas de devoir rechercher une responsabilité auprès du CGDIS lorsqu'une faute est susceptible de lui être reprochée (dû à un manquement par exemple) ou lorsqu'un dommage a été une conséquence directe de son action ou inaction, notamment en cas d'une organisation ou d'un fonctionnement défectueux du service en lui-même, au même titre que les communes et l'Etat conformément aux dispositions de la loi modifiée du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l´Etat et des collectivités publiques[20].

Pour élucider la question de savoir à qui devait revenir la responsabilité dans le cadre de l'exercice des interventions de sécurité civile, la présente analyse se base sur une étude des fondements juridiques et d'exemples pratiques illustratifs afin de mieux guider les divers acteurs concernés lorsque la question de la responsabilité se pose.

Dans un premier temps, et avant d'entrer dans le vif du sujet, il est utile de se remettre dans le contexte de la réforme des services de secours, avant de décortiquer les différentes bases légales pour les mettre en parallèle aux fins de répondre à la question sous examen.

I. La réforme des services de secours : l'émergence d'une nouvelle organisation territoriale et opérationnelle

Les services d'incendie et de secours sont une compétence originaire des communes dont l'attribution trouve son fondement dans les dispositions des décrets du 14 décembre 1789 sur la Constitution des Municipalités[21] et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire[22]. Pour adapter l'ordonnancement juridique aux besoins réels du terrain, des lois successives ont vu le jour, sans pour autant mettre les principes de base issus desdits décrets en question.

A) Les services de secours : une compétence originaire des communes

Les décrets précités de 1789 et 1790 sont toujours d'application et précisent les missions confiées aux autorités communales. Le premier décret dispose notamment que *« Les fonctions propres au pouvoir municipal (…) sont (…) de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics »* et le deuxième que les communes ont « *Le soin de prévenir par des précautions convenables et de faire*

[19] Loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile
[20] Loi modifiée du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l´Etat et des collectivités publiques
[21] Décret du 14 décembre 1789 sur la Constitution des Municipalités
[22] LOI des 16-24 août 1790 Sur l'Organisation judiciaire

cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre et de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure. ».

Ainsi, la compétence de s'assurer de la sécurité de la population avait été attribuée aux communes, compétence, qui n'a pas été mise en cause ni lors de l'entrée en vigueur de la loi communale du 24 février 1843[23] ni de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988[24], toujours en vigueur, et qui chargeait dans ses versions antérieures les communes de la lutte contre l'incendie tout en leur imposant la création ou le maintien d'un service d'incendie et de sauvetage. L'organisation et les missions des services communaux d'incendie et de sauvetage étaient alors définies dans un règlement grand-ducal du 7 mai 1992[25].

Avec l'émergence de nouveaux dangers et défis, non seulement liés aux ravages provoqués par le feu, très vite on s'est aperçu que les communes étaient fortement limitées dans leurs moyens et capacités pour y faire face. Pour compléter les efforts locaux, a été créée la protection civile par une loi du 22 août 1936[26], laquelle a été restructurée à maintes reprises afin de pouvoir faire face aux risques découlant du développement des nouvelles technologies de l'époque (automobiles, industrialisation, pollution, etc.) pour être enfin réformée en 2004 avec l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 12 juin 2004[27] portant création d'une Administration des services de secours qui a créé l'Administration des services de secours (ASS).

L'ASS, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, comprenait une division de la protection civile, une division d'incendie et de sauvetage et une division administrative, technique et médicale. L'administration visée coexistait alors avec les services communaux d'incendie et de sauvetage, dont l'organisation incombait toujours aux communes. En effet, le rôle de la division d'incendie et de sauvetage de l'ASS se limitait à un rôle de supervision à travers l'inspectorat pour les services d'incendie et de sauvetage communaux.

B) Le CGDIS – un service public moderne

Le CGDIS a été créé par la loi précitée du 27 mars 2018, votée à l'unanimité à la Chambre des députés, démontrant que l'urgence et le besoin de la réforme étaient reconnus par tous.

La réforme des services de secours, et plus précisément son organisation, a été fortement calquée sur celle de la France et ses services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Ainsi, le CGDIS a été créé sous la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique, placé sous la tutelle du ministre de l'Intérieur, qui l'exerce à travers l'approbation de diverses décisions prises par le conseil d'administration du CGDIS. La structure de l'établissement public permet au CGDIS de bénéficier d'une autonomie administrative et financière qui l'autorise d'œuvrer en toute indépendance pour exercer ses missions légales.

[23] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1843/02/24/n1/jo
[24] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1988/12/13/n1/jo
[25] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/1992/05/07/n2/jo
[26] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1936/08/22/n3/jo
[27] https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2004/06/12/n1/jo

Par analogie aux SDIS, le CGDIS est administré par un conseil d'administration, composé à la fois de représentants étatiques et de représentants communaux (comme en France : représentants des communes et du département concerné), qui fixe la politique générale et les orientations stratégiques du CGDIS, arrête le budget annuel et approuve les plans pluriannuels d'investissements et les plans pluriannuels d'engagement de personnel.

Avec l'entrée en vigueur de la loi précitée du 27 mars 2018, le législateur n'a pas seulement créé une organisation unifiée, structurée et transparente, dotée d'une doctrine opérationnelle certaine, mais aussi, une organisation territoriale et opérationnelle plus efficiente et cohérente.

Cependant, un transfert de compétences en matière de secours est intervenu avec les articles 2[28] et 4[29] de la loi précitée du 27 mars 2018. Le premier dispose que les missions de la sécurité civile sont assurées par le CGDIS et le deuxième définit concrètement les missions visées qui reflètent, en d'autres termes, celles du décret de 1790.

A ce titre, il convient de soulever que l'article 3, alinéa 5, de la loi précitée du 27 mars 2018 précise que le transfert des compétences de gestion opérationnelle au bénéfice du CGDIS emporte transfert de la responsabilité civile relative aux dommages résultant de l'exercice de ces mêmes compétences:

« ***Art. 3.*** *(…) Le transfert des compétences de gestion prévu par la présente loi au profit du CGDIS emporte transfert de la responsabilité civile de l'Etat et des communes relative aux dommages résultant de l'exercice de ces compétences, à l'exception des dommages à charge de l'Etat survenus lors de missions de sécurité civile et de missions humanitaires en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg sur ordre du Gouvernement. La responsabilité des communes demeure toutefois susceptible d'être engagée, dès lors que les dommages en cause trouvent en tout ou en partie leur origine dans une faute commise par les autorités communales dans l'exercice de leurs attributions. Toutefois, au cas où le dommage résulte en tout ou en partie de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement du CGDIS, la responsabilité de celles-ci est atténuée à due concurrence. (…)* ».

L'article précité est issu d'un amendement gouvernemental dont l'objet était de préciser à qui revenaient les compétences et les responsabilités relatives aux opérations de secours, en réponse à l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises du 18 janvier 2016. Le texte est calqué sur l'article L.1428-8 du Code général des collectivités territoriales français et entend préciser « *que le transfert des compétences de gestion en matière de sécurité civile dévolues jusqu'ici à l'Etat (Administration des services de secours) et des communes (services d'incendie et de sauvetage communaux) vers le CGDIS entraine en même temps le transfert de la responsabilité civile au titre des*

[28] Art. 2. Les missions de sécurité civile sont assurées par les pompiers volontaires et professionnels du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, en abrégé CGDIS. (…)

[29] Art. 4. Le CGDIS a comme mission la planification, la mise en œuvre et l'organisation :

a) des secours aux personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'évènements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies, du transport en ambulance dépêché par le central des secours d'urgence vers un service d'urgence d'un centre hospitalier participant au service de garde, tel que visé à l'article 4, paragraphe 6 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière;
b) de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies ;
c) de la lutte contre les pollutions par produits nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques ;
d) des mesures destinées à sauvegarder les biens, y compris l'environnement et le patrimoine culturel, lors d'évènements calamiteux, de catastrophes, de sinistres, d'accidents, d'incendies, de crues et d'inondations;
e) de l'assistance internationale des secours en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg en cas d'évènements calamiteux ;
f) des dispositifs prévisionnels de secours lors de manifestations ou d'évènements comportant un risque particulier;
g) de la formation en matière de lutte contre l'incendie et de secours;
h) du Service d'aide médicale urgente, en abrégé SAMU (…).

dommages résultant de l'exercice de ces compétences de gestion. La responsabilité du CGDIS est engagée en vertu de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques. Sont cependant exclus les dommages survenus lors de missions à l'étranger prévus par l'article 74 du projet de loi, qui restent à charge de l'Etat. (…). ».[30]

Toutefois, il est important de souligner que la loi précitée du 27 mars 2018 n'a pas non plus, par analogie à la loi communale actuelle, remis en cause les dispositions des décrets du 14 décembre 1789 sur la Constitution des Municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. De ce fait, les communes continuent de disposer de leur compétence originaire en la matière qui n'a pas été transférée au CGDIS lors de sa création. Ceci a également été soulevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 24 janvier 2017 à l'égard du projet de loi n° 6861, « *Dès lors, la mise en place du CGDIS, sous la forme proposée, n'enlèvera pas aux communes la responsabilité finale d'assurer la prestation des services d'incendie et de secours sur leurs territoires respectifs (…)* ». Ainsi, les deux décrets, la loi communale et la loi précitée du 27 mars 2018 sont appelés à se compléter.

De cette imbrication législative, combinée à une méconnaissance des décrets précités, il procède une certaine incompréhension et confusion quand il s'agit de savoir à qui revient la responsabilité des interventions. En pratique, la question se pose moins lorsqu'une intervention est exécutée sans encombre et difficultés. Il en est différemment lorsque la confusion conduit à des mises en danger d'autrui ou à un défaut d'action de la part de l'acteur responsable, que ce soit l'Etat, le CGDIS ou encore les communes.

Plus encore, considérant que seule la gestion opérationnelle a été transférée et non la gestion des moyens à mettre en œuvre en amont et en aval d'un évènement visé, le CGDIS intervient, dans l'exercice des missions de sécurité civile, soit pour le compte d'une commune, soit pour le compte de l'Etat en vertu de ses attributions légales respectives et des articles 71[31] et 72[32] de la loi précitée du 27 mars 2018. Par ce fait, il revêt une responsabilité sur ses actes et les conséquences qui pourraient en découler qui s'inscrivent dans le cadre de l'exécution de ses missions, exclusivement opérationnelles.

[30] Avis du 25 janvier 2016 du Syvicol - Organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours (6861)

[31] Art. 71. Le CGDIS intervient **pour le compte de la commune** du lieu de l'intervention en application de l'article 3 du décret des 16 – 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, sauf dans les cas prévus par l'article 72.

[32] Art. 72. Le CGDIS intervient pour le compte de l'État dans les cas suivants :

a) en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités d'une commune ;

b) lorsque, suite aux conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'autorité communale du lieu de l'intervention demande l'intervention de l'État ;

c) lorsque, suite aux conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'autorité communale n'est plus en mesure d'exercer ses attributions ;

d) en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences requièrent une demande d'assistance internationale ;

e) lors de la mise en œuvre d'un plan d'intervention d'urgence ;

f) lorsque l'autorité communale s'est abstenue ou refuse de prendre les mesures appropriées, après une mise en demeure par le ministre ou son délégué restée sans résultat ;

g) en cas de réquisition du CGDIS par le ministre sur base de l'article 5. (…).

II. L'articulation des différentes compétences en matière de sécurité civile

Comme précisé sous le point I., les services de secours sont une matière partagée en ce qui concerne les compétences, qui sont réparties entre les niveaux national et local, mais qui sont exécutés par plusieurs acteurs en fonction de leurs attributions : le CGDIS pour le volet opérationnel, l'Etat ou les communes pour le volet préparatif, préventionniste et de sauvegarde. Cette répartition se reflète au niveau de leurs missions respectives desquelles procèdent des responsabilités.

L'articulation des différentes compétences en matière de sécurité civile s'inspire également de l'organisation des services de secours français qui sont soit placés sous la responsabilité du préfet soit sous celle des maires qui agissent dans le cadre de leurs pouvoirs de police, comme le mentionne l'article L.1424-3 du Code général des collectivités territoriales (inspiré du décret de 1790 qui était à l'époque également d'application en France) et l'article L.1424-4 du même Code. En effet, l'exercice des pouvoirs de police administrative (dont les missions de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques) revient aux préfets et aux maires (art. L2212-1 du Code général des collectivité territoriales) qui y procèdent, lorsque la situation l'impose, par l'intermédiaire des services d'incendie et de secours.

Pour mieux illustrer cette analogie, nous nous concentrerons dans un premier temps sur les compétences ou fonctions allouées aux communes et dans un deuxième temps, celles qui appartiennent au niveau national, à l'Etat.

A) Le rôle des communes dans le cadre des missions de sécurité civile

1. Le rôle des communes dans l'organisation territoriale et opérationnelle des secours

Conformément à l'article 50 du décret précité du 14 décembre 1789, il appartient au pouvoir local de faire jouir ses habitants d'une bonne police, de la propreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques dans les rues, les lieux publics et les édifices publics :

« *Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont :*

- *De régir les biens & revenus communs, des Villes, Bourgs, Paroisses & Communautés;*
- *De régler & d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs;*
- *De diriger & de faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la Communauté;*
- *D'administrer les établissements qui appartiennent à la Commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage des Citoyens dont elle est composée;*
- ***De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, lieux & édifices publics;*** ».

Il y a lieu de noter que la police communale comprend, d'une part, les matières qui relèvent de la police administrative générale et, d'autre part, les matières qui relèvent de polices administratives

spéciales. Les attributions visées à l'article 50 précité s'insèrent dans la police administrative générale qui consiste dans la préservation de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques.

La sécurité civile constitue plutôt une police administrative spéciale, qui incombe au pouvoir local et qui est régie par une loi spéciale.

Ceci, conformément aux dispositions du décret précité de 1790 qui attribue la mission des services de secours aux communes. La loi communale définissait par ailleurs en sa version de 1988 le rôle des communes dans le cadre de l'organisation territoriale et opérationnelle aux articles 100, 101 et 102 :

« ***Art. 100.*** *Sans préjudice des structures nationales et régionales des secours d'urgence de la protection civile chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et du sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires. Le ministre de l'Intérieur peut autoriser une commune à avoir recours au service d'incendie et de sauvetage d'une autre commune moyennant le paiement d'une redevance forfaitaire et annuelle qu'il fixera.*

L'intervention ponctuelle d'un corps sur le territoire d'une autre commune peut donner lieu au paiement d'une indemnité dans les conditions à fixer par règlement grand-ducal.

Art. 101. *L'organisation générale, la composition, le fonctionnement et la mission des services communaux d'incendie et de sauvetage sont fixés par règlement grand-ducal.*

La loi règle les rapports des services communaux d'incendie et de sauvetage avec les services de la protection civile.

Art. 102. *Les services communaux d'incendie et de sauvetage sont soumis à l'inspection organisée par le Grand-Duc. Celle-ci comporte le contrôle, sur pièces et sur place, de l'application des dispositions légales et réglementaires et de l'exécution des mesures prévues en matière de prévention et de lutte contre l'incendie.* ».

Bien que la loi précitée du 27 mars 2018 ait procédé à la modification de l'article 100 précité (l'article 100 définit désormais la contribution financière des communes au CGDIS)[33] et abrogé les articles 101 et 102 précités, il convient de préciser que les décrets visés n'ont pas été ni modifiés ni remplacés par la loi précitée du 27 mars 2018, de sorte que les dispositions y contenues continuent de s'appliquer.

[33] Art. 100. Chaque commune participe au coût de la mise en place et du maintien du service d'incendie et de secours en contribuant au financement de l'établissement public à caractère administratif dénommé « Corps grand-ducal d'incendie et de secours », chargé de la mise en œuvre des services d'incendie et de secours au pays.
Les contributions financières annuelles des communes sont fixées comme suit :
- cinquante pour cent de la contribution de chaque commune sont déterminés en fonction du nombre d'habitants dans la commune, calculé par l'Institut national de la statistique et des études économiques et arrêté au 1er janvier de l'année précédant celle pour laquelle la contribution est due ;
- cinquante pour cent de la contribution de chaque commune sont déterminés par le quotient de la part de la commune dans l'ensemble des recettes nationales perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, des participations directes au produit en impôt commercial communal, ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles au Fonds pour l'emploi, ces montants se rapportant à l'exercice précédant celui pour lequel la contribution est due.

Respectivement les avances et la participation définitive allouées à chaque commune au titre du Fonds de dotation globale des communes, institué par la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, sont diminuées de la contribution obligatoire de la commune au financement du Corps grand-ducal d'incendie et de secours. Pour l'exercice 2018, l'avance du deuxième trimestre 2018 comprend également la contribution obligatoire du premier trimestre 2018.
Les modalités d'application des dispositions ci-dessus peuvent être précisées par règlement grand-ducal.

Après l'analyse de l'ordonnancement juridique, nous pouvons en conclure que les communes sont responsables de l'ordre public sur base du décret de 1789 et des services de secours sur base du décret de 1790, et que le CGDIS l'est pour la mise en œuvre des moyens opérationnels.

Dès lors, lorsque le CGDIS intervient pour le compte d'une commune, il intervient sous l'autorité de celle-ci surtout, en cas de survenance d'un évènement localisé au sein de cette seule commune affectant son seul territoire : incendies, inondations locales, sauvetages techniques (noyades, accidents routiers, etc.).

L'article 5[34] de la loi précitée du 27 mars 2018 prévoit encore la possibilité de la réquisition au bénéfice du bourgmestre lorsque l'un ou l'autre s'abstient ou refuse de mettre en œuvre les moyens nécessaires lors de la survenance d'un évènement. Dans telle hypothèse, le CGDIS intervient pour le compte de l'autorité requérante[35], à savoir la commune.

Pour compléter les bases légales à échelle nationale, il convient également de se référer au règlement opérationnel du CGDIS qui, conformément aux deux lois précitées, précise que les forces de secours du CGDIS interviennent pour le compte de la commune où se déroule l'intervention.

Tenant compte des éléments précédents et considérant que la loi précitée du 27 mars 2018 n'a pas opéré un transfert complet de la responsabilité qui pesait sur les communes dès 1789, l'on peut déterminer sur ce point que les communes restent responsables d'assurer la sécurité de leur population. Ainsi, en cas de survenance d'un évènement mettant en danger les populations, les biens, les animaux ou l'environnement, il appartient aux communes de prendre les mesures nécessaires et de mettre tous les moyens à leur disposition en œuvre afin de limiter les dégâts ou de préserver dans la mesure du possible la sécurité des personnes et des biens. Les autorités communales, dont le bourgmestre qui dispose de pouvoirs de police, sont donc appelées à agir dans l'immédiat en fonction de leurs moyens au lieu d'attendre que les agents du CGDIS soient sur les lieux. Par ailleurs, si on rappelle les missions du CGDIS issues de l'article 4 de la loi précitée du 27 mars 2018[36], il en ressort

clairement qu'il ne relève pas exclusivement du CGDIS de prendre les mesures de sauvegarde/préservation des biens et des personnes et de remise en état, ceci notamment dans le cas d'inondations, mais des communes[37].

[34] Art. 5. Le **ministre et le bourgmestre** ou son remplaçant disposent d'un droit de réquisition sur le CGDIS pour provoquer l'action de celui-ci, afin d'assurer les missions prévues à l'article 4.

[35] A rappeler, que la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe est applicable.

[36] Art. 4. Le CGDIS a comme mission la **planification, la mise en œuvre et l'organisation** :

a) des secours aux personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'évènements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies, du transport en ambulance dépêché par le central des secours d'urgence vers un service d'urgence d'un centre hospitalier participant au service de garde, tel que visé à l'article 4, paragraphe 6 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
b) de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies ;
c) de la lutte contre les pollutions par produits nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques ;
d) des mesures destinées à sauvegarder les biens, y compris l'environnement et le patrimoine culturel, lors d'évènements calamiteux, de catastrophes, de sinistres, d'accidents, d'incendies, de crues et d'inondations ;
e) de l'assistance internationale des secours en dehors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg en cas d'évènements calamiteux ;
f) des dispositifs prévisionnels de secours lors de manifestations ou d'évènements comportant un risque particulier ;
g) de la formation en matière de lutte contre l'incendie et de secours ;
h) du Service d'aide médicale urgente, en abrégé SAMU (…).

[37] En effet, il est à retenir que l'article 4, lettre d) de la loi précitée du 27 mars 2018 fait plutôt référence à la protection des biens de l'environnement et du patrimoine culturel

2. Le rôle des communes dans la prévention, la préparation, la sauvegarde des biens et la remise en état (« pré » et « post » intervention)

Les communes sont appelées à implémenter sur leur territoire, d'une part, des mesures de prévention et, d'une autre part, des mesures de préparation, de sauvegarde et de remise en état.

En effet, les communes jouent un rôle prépondérant en matière de prévention, ceci en raison de leur proximité avec les citoyen-ne-s. De par ce fait, le plan national d'organisation des secours (PNOS)[38], lequel, conformément à l'article 69 de la loi précitée du 27 mars 2018, dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les secours et détermine les objectifs de couverture à réaliser par le CGDIS, statue que les communes et leur bourgmestre représentent les principaux interlocuteurs du CGDIS dans l'objectif d'une collaboration efficace et saine.

Cette collaboration est importante à diverses échelles et concerne notamment la prévention et la préparation pour une meilleure résilience, dont la promotion et le recrutement de pompiers volontaires constitue un moyen essentiel pour le renforcement des rangs du CGDIS.

Il revient au CGDIS et aux communes de travailler main dans la main afin de développer une stratégie de prévention territoriale et opérationnelle cohérente dans le but de prévenir, entre autres, des risques d'incendie. Cette collaboration prend souvent forme dans le cadre des commissions de prévention communales ou lors de la délivrance d'autorisations de construire délivrées par le bourgmestre.

Maintenir une bonne cohésion entre le CGDIS et les communes et ses services, notamment par la mise à disposition de diverses infrastructures, favorise à son tour une bonne cohésion entre le CGDIS et les pompiers volontaires actuels et futurs à travers notamment les centres d'incendie et de secours.

Ce lien entre le CGDIS et le niveau local a de nombreux avantages et permet d'accélérer la prise de décision lors d'évènements imprévus comme les catastrophes naturelles. A titre d'exemple, on peut citer la tornade qui a touché les communes de Pétange et Käerjeng en 2019. Les communes et les centres d'incendie et de secours concernés ont travaillé en collaboration étroite dans l'intérêt et la protection de leurs citoyen-ne-s tout en assurant, dans la mesure du possible, la sécurité et la sauvegarde de la population comme celle des biens.

Les communes sont effectivement les mieux placées pour juger des mesures de sauvegarde à mettre en place.

Au-delà des mesures de sauvegarde, les communes disposent encore d'une compétence en matière de préparation.

En effet, et à titre d'exemple, il revient à une commune d'installer et d'entretenir les bouches d'incendie (hydrants) afin que le CGDIS puisse les utiliser lors de leurs interventions en matière de lutte contre les incendies (ceci présuppose encore que le CGDIS dispose des clés nécessaires pour ouvrir et faire fonctionner les hydrants). Ce principe trouve son fondement dans les dispositions du décret des 16-24 août 1790 qui définit et encadre les pouvoirs de police dont bénéficient les organes de la commune.

[38] https://mint.gouvernement.lu/fr/dossiers/2021/PNOS.html

En France, le maire bénéficie des mêmes obligations, dont celle « *de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies (...)* »[39]. Cette obligation recouvre ainsi celle de veiller au bon fonctionnement des points d'eau pour l'alimentation des services d'incendie et de secours, ainsi qu'à l'entretien des hydrants. Dans une question parlementaire de 2017[40], le ministre de l'Intérieur français a répondu en faisant référence à un arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon qui a rappelé, tout en confirmant la position du Conseil d'Etat français, *qu'en cas de dysfonctionnement des points d'eau pour l'alimentation des services d'incendie et de secours, la responsabilité de la commune est susceptible d'être engagée*[41]. Il en découle que les communes sont donc responsables de la disponibilité et du bon fonctionnement des bornes incendies sur leur territoire comme de faciliter leur accès. « *Le manquement à cette obligation est de nature à engager la responsabilité de la commune. (…)* ».

Pour ce qui concerne la remise en état, par exemple, en cas d'inondations, la commune concernée a pour mission d'organiser notamment un centre d'accueil pour les sinistrés. Par ailleurs, en pareille hypothèse, la mise en place d'une cellule de crise communale est indispensable dotant ainsi la commune d'une bonne gestion de crise/d'urgences.

Bien que la loi précitée du 27 mars 2018 ait eu comme conséquence de changer les rapports entre les agents des services de secours et les communes, celles-ci continuent d'assurer une gestion indirecte des secours à travers les représentants du secteur communal au conseil d'administration du CGDIS, comme ceux de l'Etat.

B) Le rôle de l'Etat dans le cadre des interventions de la sécurité civile

Le rôle de l'Etat dans le cadre des interventions de la sécurité civile s'inscrit, par analogie à celui des communes, dans le pré et post intervention. Il lui revient donc de mettre en œuvre tout moyen de prévention, préparation, sauvegarde et de remise en état, pour autant que ses attributions et biens soient concernés. En pratique, l'exécution en est faite par les diverses autorités publiques (tenant compte de leurs compétences respectives), dont le CGDIS en tant qu'établissement public.

L'article 72 de la loi précitée du 27 mars 2018 énumère les cas où le CGDIS intervient pour le compte de l'Etat :

« ***Art. 72.*** *Le CGDIS intervient pour le compte de l'Etat dans les cas suivants :*

a) en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités d'une commune ;
b) lorsque, suite aux conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'autorité communale du lieu de l'intervention demande l'intervention de l'Etat ;
c) lorsque, suite aux conséquences d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe, l'autorité communale n'est plus en mesure d'exercer ses attributions ;
d) en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences requièrent une demande d'assistance internationale ;
e) lors de la mise en œuvre d'un plan d'intervention d'urgence ;
f) lorsque l'autorité communale s'est abstenue ou refuse de prendre les mesures appropriées, après une mise en demeure par le ministre ou son délégué restée sans résultat ;

[39] Art. L.2212-2 (5°) CGCT - Vous notez que cette définition est issue des dispositions du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, dont les principes sont toujours d'application
[40] https://www.senat.fr/questions/base/2017/qSEQ170801010.html
[41] Cour administrative d'appel de Lyon, 3 janvier 2013, req. n° 12LY00082

g) *en cas de réquisition du CGDIS par le ministre sur base de l'article 5. Le droit de réquisition du ministre prime sur celui des bourgmestres*. ».

Le premier cas de figure concerne les sinistres ou catastrophes, dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités d'une commune, notamment les catastrophes naturelles qui sont rarement limitées au territoire d'une seule commune et qui causent le plus souvent des dommages matériels majeurs. Deux communes étaient sinistrées par la tornade de 2019 de sorte que le CGDIS n'agissait pas pour le compte des deux communes, mais pour celui de l'Etat. En effet, l'ampleur était telle, que l'intervention du CGDIS pour le compte de l'Etat s'imposait.

Le 2e et 3e cas de figure concernent les évènements, bien que locaux, dont les conséquences revêtent une certaine envergure amenant la commune soit à demander le soutien de l'Etat soit à constater qu'elle n'est pas en mesure de gérer seule.

Dans de telles hypothèses, l'article précité permet à la commune de demander le soutien de l'Etat procédant ainsi à un transfert de compétence et, donc, de responsabilité.

Les cas de figure sous d) et e) concernent des évènements qui ressortent de la seule compétence de l'Etat. Il est donc logique que dans de tels cas, le CGDIS agisse pour le compte de l'Etat, qui reste responsable de la bonne exécution des missions visées.

La lettre f) concerne l'hypothèse d'une autorité communale qui s'est abstenue ou qui a refusé de prendre les mesures appropriées, après une mise en demeure par le ministre ou son délégué restée sans résultat. En effet, en pareille hypothèse, l'Etat doit se substituer à l'autorité locale défaillante. A rappeler encore, que la sauvegarde de l'ordre public local est une mission primaire des communes. En cas de défaillance des autorités locales, la responsabilité pénale du pouvoir exécutif communal est susceptible d'être engagée.

Finalement la lettre g) règle la hiérarchie des réquisitions du CGDIS. Celle émanant du ministre prime sur celle du bourgmestre. La primauté de la réquisition du ministre tient à la logique opérationnelle en partant du principe que dans ce cas le risque où l'incident a gagné en envergure ou dépasse le territoire ou les compétences locaux.

Tenant compte des éléments précédents, il y a lieu de relever que dans des cas exceptionnels, eu égard à leur envergure, leur impact ou encore le déclenchement ou non d'un plan d'intervention d'urgence, le CGDIS intervient pour le compte de l'Etat. Dans ce cas, la responsabilité relève de l'Etat et non du CGDIS, bien que celui-ci reste responsable de la bonne exécution opérationnelle de ses interventions (« bras opérationnel »). En effet, il lui revient toujours de s'assurer du bon état de son matériel et de le maintenir en état de fonctionnement (véhicule d'intervention, tuyaux d'incendie, etc.) afin d'éviter tout dysfonctionnement ou retard d'intervention dans le cadre de l'exécution de ses missions, telles que définies à l'article 4 de la loi précitée du 27 mars 2018.

Toutefois, l'intervention du CGDIS ne décharge ni les communes de leurs responsabilités en matière de police, ni l'Etat de sa responsabilité en matière de sûreté nationale.

***

L'exécution des décrets précités de 1789 et 1790 et la loi précitée du 27 mars 2018 doit répondre aux principes de proportionnalité et de subsidiarité. Il en découle donc que la responsabilité des communes, d'un côté, et de l'Etat, de l'autre côté, dans le cadre de l'exercice des missions de sécurité

civile ne peut que s'analyser au cas par cas, dans le respect des bases légales précitées et sous réserve du droit commun.

L'on peut toutefois en conclure que les communes, en tant que dépositaires des pouvoirs de police, et l'Etat ont une certaine responsabilité à leur charge, qui est rattachée à leurs missions qui se situent en amont et en aval d'une intervention, tandis que le CGDIS revêt une responsabilité opérationnelle, tant que celle-ci s'inscrit dans le cadre de l'exécution de ses missions légales[42].

[42] Extrait du procès-verbal de la réunion du 2 février 2017 de la Commission des Affaires intérieurs : « L'orateur [le ministre de l'Intérieur de l'époque] insiste sur la différence à faire entre la responsabilité pénale du bourgmestre pour ses décisions, sur base de la loi précitée des 16 – 24 août 1790, et celle du CGDIS pour le fonctionnement de celui-ci. Ainsi, une décision fautive du bourgmestre engage la responsabilité de celui-ci, alors que la mauvaise exécution par les services de secours d'une décision appropriée prise par le bourgmestre engage la responsabilité du CGDIS.

I. III. Synthèse schématique

La charge de la responsabilité dans le cadre de l'excercice des interventions de sécurité civile



- disposer des moyens nécessaires afin de:
  - pouvoir prendre les mesures adéquates
  - réaliser des analyses de risques notamment, auxquels la commune serait exposée, afin de savoir comment s'y parer, les gérer ou endiguer
  - pourvoir à la remise en état de leurs infrastructures et biens dans les meilleurs délais
- veiller à la disponibilité et au bon fonctionnement des bouches d'incendie (hydrants)
- organiser un centre d'accueil pour les sinistrés
- mettre en place une cellule de crise communale
- requérir l'intervention du CGDIS
- veiller à l'ordre public
- travaux de nettoyage, de sécurisation et de déblayage

L'intervention du CGDIS ne décharge pas les communes de leurs responsabilités.

- sauver les victimes de détresses vitales
- apporter une assistance internationale
- mettre en place des dispositifs prévisonnels de secours (lors d'un risque particulier)
- mettre en place les mesures destinées à sauvegarder les biens
- donner des formations en matière de secours et de lutte contre les incendies
- assurer le service d'aide médicale urgente (SAMU)
- lutter contre les pollutions

- lors d'un accident, sinistre ou catastrophe (dont les conséquences dépassent les limites ou les capacités d'une commune)
  - l'autorité communale demande l'intervention de l'Etat
  - l'autorité communale n'est plus en mesure d'excercer ses attributions
  - les conséquences requièrent une demande d'assistance internationale
- lors de la mise en oeuvre d'un plan d'intervention d'urgence
- l'autorité communale s'est abstenue ou refuse de prendre les mesures appropriées
- réquisition par le ministre



IV. FAQ

1. **Quel est le budget à prévoir par les communes ?**

Dans le cadre de l'élaboration du projet de budget, les communes doivent prévoir les articles budgétaires nécessaires pour pouvoir procéder aux dépenses que la prévention, la préparation, la préservation et la remise en état sont susceptibles d'engendrer, qui s'inscrivent dans le cadre de l'exécution de leurs missions obligatoires. Ainsi, elles sont tenues de budgétiser les crédits afférents, en priorité par rapport à ceux qui sont affectés à des missions communales facultatives.

2. **Est-ce que la commune doit disposer d'un stock en sacs de sable ou de pompes d'épuisement?**

Bien que le CGDIS dispose d'un stock de sacs de sable, il n'en dispose pas assez pour couvrir les besoins de toutes les communes. Il est donc fortement recommandé aux communes de se doter également d'un certain stock. Le même raisonnement s'applique aux pompes d'épuisement.

3. **Qui est en charge des missions relevant de la préparation ?**

Les communes sont entièrement chargées des missions de préparation et de prévoir un dispositif permettant de pouvoir faire face à un certain nombre d'évènements. Ceci s'inscrit dans le cadre de leurs missions issues de l'ordonnancement juridique actuel. Lorsque les communes peinent, notamment à distribuer des sacs de sable en amont d'une inondation, les pompiers du CGDIS peuvent venir ponctuellement en aide, mais seulement en cas de carence et seulement lorsque leur disponibilité le permet en fonction des priorités opérationnelles.

4. **Qui est chargé du plan local de résilience (PLR) ?**

La définition d'un plan local de résilience (PLR) relève de la compétence des communes. Il s'agit d'une procédure interne, mais il est primordial que le CGIDS et les CIS locaux en aient connaissance pour s'assurer d'une bonne collaboration.

5. **Quand faut-il déclencher le plan local de résilience (PLR) ?**

Ceci relève entièrement des compétences de la commune en fonction de la situation qui se présente au niveau communal. Il leur est possible de définir des côtes de préalertes notamment.

6. **Comment se réalise le transfert de compétence/de mission lors d'une intervention qui fait appel à plusieurs acteurs ?**

En prenant l'exemple d'un incendie : après l'intervention du CGDIS, la commune est en charge des suites, dont la remise en état et le nettoyage du lieu sinistré, attributions qui s'inscrivent dans le cadre de la salubrité publique.

Qui libère les lieux ? Si la police judiciaire est présente sur les lieux, il lui revient de les libérer afin que la commune puisse procéder aux suites. La libération des lieux n'est pas une compétence du CGDIS, bien qu'il lui revienne d'informer la commune de la fin d'intervention.

7. **Qui s'occupe de l'approvisionnement en eau potable, lorsque l'évènement survenu le rend nécessaire ?**

L'approvisionnement en eau potable n'est pas une mission du CGDIS et relève de la compétence des communes, sauf en cas d'un déclenchement d'un PIU eau potable. Sinon cela ne revient pas au CGDIS. Le CGDIS peut intervenir par carence, pour le compte et en place de la commune, dans la limite de ses moyens disponibles.

8. **Dans le cas du déclenchement d'un PLR, est-ce qu'un représentant du CIS peut être membre ?**

Oui, ceci est surtout utile pour établir un lien entre la commune et le CGDIS. Il est recommandé, dans pareil cas, de maintenir un contact régulier avec le CIS local et de s'échanger toute information pertinente.

9. **Existe-t-il un recensement des ressources dont les communes disposent ?**

Pour l'heure, un tel recensement n'existe pas. Des réflexions sont toutefois actuellement en cours afin d'en disposer. Ce recensement devrait contenir les ressources des communes et du CGDIS afin qu'ils puissent les partager et y recourir en fonction des besoins identifiés.

En effet, les équipements des communes dépendent de leur cartographie des risques qui ne sont pas les mêmes dans toutes les communes. Procéder à un tel recensement éviterait à certaines communes d'investir dans des moyens qui ne pourraient servir que rarement et de renforcer la mutualisation des ressources et coûts.

Pour ce faire, l'idée est de s'inspirer du *pool volontaire* du mécanisme européen de protection civile qui cartographie les ressources des Etats participants.

10. **Dans le cas d'un syndicat de communes, à qui revient la charge de prévoir un certain budget pour l'acquisition de moyens nécessaires en matière de préparation, prévention ?**

Dans le cas d'un syndicat de communes, et sans préjudice quant aux dispositions législatives applicables définissant les missions du syndicat concerné, il revient aux communes membres de prévoir un budget. Toutefois, sont à charge d'un syndicat de communes tous les frais qui s'inscrivent dans le cadre de l'exécution de leurs missions.

11. **Est-ce qu'une commune peut mettre un de ses agents (tous statuts confondus : fonctionnaire, employé, salarié) à la disposition d'une autre commune lorsqu'il y a lieu de faire face à une intervention ?**

Il faut distinguer deux cas de figure : en temps normal et dans le cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe.

a) <u>En cas normal</u>

Dans le premier cas, la commune peut procéder :
- au détachement d'un fonctionnaire ou employé communal
- au prêt temporaire de main d'œuvre d'un salarié communal.

Le détachement est encadré par l'article 8 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, qui dispose à son paragraphe 3 :
« *3. Sans préjudice de l'affectation du fonctionnaire, le* ***collège des bourgmestre et échevins*** *peut, pour des raisons dûment motivées relatives au* ***bon fonctionnement des services*** *publics, procéder à des* ***détachements pour une durée maximale de deux ans renouvelable*** *à son terme.*

Par détachement, on entend l'assignation au fonctionnaire d'un autre emploi correspondant à son sous-groupe de traitement et à son grade dans une autre administration communale, un syndicat de communes, un établissement public placé sous la surveillance des communes ou auprès d'un organisme international.

Sauf le cas d'un détachement dans un syndicat de communes dans lequel la commune concernée est membre, le ***détachement se fait sur accord du fonctionnaire intéressé****.*

En cas de détachement, le fonctionnaire relève de l'autorité hiérarchique de l'administration communale, *du syndicat de communes, de l'établissement public placé sous la surveillance des communes ou de l'organisme international* ***auprès duquel il est détaché****. Au terme du détachement, le fonctionnaire est de nouveau intégré dans le cadre de son administration d'origine.* ».

Cependant, il se peut que la responsabilité opérationnelle relève de la commune auprès de laquelle l'agent est détaché ou du CGDIS, en fonction de la provenance des instructions opérationnelles pour la gestion de l'intervention.

Le détachement fait alors l'objet d'une convention à conclure entre communes, qui régit la coopération intercommunale en la matière et qui en définit les détails et modalités d'exercice. A rappeler, qu'un tel détachement nécessite l'accord de l'agent concerné. D'ailleurs, une telle convention est soumise à la surveillance de la gestion communale, plus précisément la transmission obligatoire, en exécution de l'article 105, paragraphe 1er, point 7°, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, si elle dépasse la valeur de 200.000 euros.

Le prêt temporaire de main-d'œuvre est encadré par les dispositions des articles L. 132-1 et suivants du Code du travail[43]. Il ne peut être recouru à celui-ci que dans les hypothèses définies à l'article susvisé.

b) <u>En cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe</u>

La commune peut procéder aux mesures visées à la lettre a), mais le formalisme de ces mesures peut empêcher d'y recourir.

[43] (1) Les employeurs autres que les entrepreneurs de travail intérimaire visés à l'article L. 131-1 peuvent être autorisés par le ministre ayant le Travail dans ses attributions, après avis de l'Agence pour le développement de l'emploi, pour une durée qu'il détermine, à mettre leurs salariés à la disposition provisoire d'autres employeurs, en cas:

- de menace de licenciement ou de sous-emploi;
- d'exécution d'un travail occasionnel dans la mesure où l'entreprise utilisatrice n'est pas à même d'y répondre par l'embauche de personnel permanent, à condition que cette mise à disposition concerne des entreprises d'un même secteur d'activités;
- de restructuration au sein d'un groupe d'entreprises;
- dans le cadre d'un plan de maintien dans l'emploi au sens de l'article L. 513-3, homologué par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

(2) En dehors des cas faisant l'objet du paragraphe (1) qui précède, le ministre ayant le Travail dans ses attributions peut exceptionnellement, après avis de l'Agence pour le développement de l'emploi, autoriser des employeurs, pour une durée qu'il détermine, à mettre leurs salariés à la disposition d'autres employeurs à condition et aussi longtemps que cette mise à disposition, sans préjudice de l'application des dispositions du paragraphe (3), est couverte par une convention entre partenaires sociaux ayant qualité de conclure une convention collective conformément aux dispositions du titre VI, chapitre I er du présent livre.

(3) Le ministre ayant le Travail dans ses attributions statue sur la base d'une requête motivée présentée conjointement par l'entreprise d'origine du salarié et par l'entreprise utilisatrice du salarié; la requête doit être accompagnée, sous peine d'irrecevabilité, de l'avis de la délégation du personnel de l'entreprise d'origine du salarié et de celle de l'entreprise utilisatrice.

(4) (…).

(5) L'autorisation visée aux paragraphes (1) et (2) peut être remplacée par une notification préalable adressée à l'Agence pour le développement de l'emploi conjointement par l'entreprise d'origine du salarié et par l'entreprise utilisatrice, lorsque la durée de la mise à disposition provisoire du salarié pris individuellement n'excède pas huit semaines, successives ou non, au cours d'une période de référence de six mois.

Il en est de même dans le cadre de l'exécution d'un plan de maintien dans l'emploi au sens de l'article L. 513-3, homologué par le ministre ayant l'Emploi dans ses attributions.

Or, dans le cas de survenance d'une catastrophe, le bourgmestre d'une commune peut recourir aux dispositions de la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe. L'article 2 dispose plus précisément que le bourgmestre « *de toute commune sinistrée ou menacée est habilité à exercer à titre provisoire, en cas d'urgence, le droit de réquisition, en attendant que les personnes mentionnées à l'alinéa précédent puissent intervenir* »[44].

Ainsi, le bourgmestre est habilité à requérir les personnes, les biens et les services lorsque sa commune est sinistrée ou menacée.

Les personnes pouvant être requises sont toute personne physique ou morale, luxembourgeoise ou étrangère, résidant ou établie au Luxembourg. Sont exemptés les membres de l'armée, les membres de la police, pour des prestations autres que celles prévues dans les lois et règlements régissant ces corps, les étrangers, dans la mesure où des traités ou d'autres règles de droit international leur accordent des exemptions, les ressortissants luxembourgeois occupés d'une manière militaire dont le Grand-Duché fait partie, sauf l'accord de cette organisation[45].

Par conséquent, et pour autant que le champ d'application de la loi précitée de 1981 soit visé, il est possible à un bourgmestre d'une commune sinistrée ou menacée de requérir un agent ou salarié communal d'une autre commune[46], sous réserve de respecter les dispositions légales y afférentes :

« *Art. 17. La réquisition se fait* ***en vertu d'un ordre écrit de l'autorité requérante****, qui délivre reçu des prestations fournies.*

Art. 18. Un règlement grand-ducal détermine les formules des ordres de réquisition et des reçus de prestations, les modalités d'exécution des réquisitions et les procédures à observer. »[47].

[44]« Le droit de requérir appartient aux membres du Gouvernement dans le cadre de leurs compétences respectives, aux conseillers de Gouvernement et aux commissaires de district délégués par le membre du Gouvernement compétent ainsi qu'aux personnes déléguées par le Gouvernement en conseil. »

[45] Cf. Art. 8 de la loi précitée de 1981

[46] Art. 12. En cas de réquisition d'un service public ou d'une entreprise, la réquisition peut s'appliquer à tout ou partie du personnel de ce service ou de cette entreprise.

[47] Règlement grand-ducal du 22 janvier 1991 portant exécution de l'article 18 de la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe (link)

Annexe 2 - Connaître les risques (fiche 2)

1) *Tableau récapitulatif des principaux aléas auxquels la commune peut être confrontée*

Types d'aléas	Spécification	Concernée ?
Aléas naturels		
Inondation	Fluviale	☐
	Subite	☐
Vent violent		☐
Orage		☐
Neige/verglas		☐
Température extrême	Grand froid	☐
	Canicule	☐
Séisme		☐
Mouvement de terrain		☐
Feux de végétation et de forêt		☐
Aléas technologiques et industriels		
Feu		☐
Explosion	Flux thermique	☐
Pollution	Rejets toxiques	☐
Transport de matières dangereuses, induisant les mêmes risques que ceux émanant des sites industriels fixes	Par voie routière	☐
	Par voie ferroviaire	☐
	Par le réseau des eaux usées (canalisation)	☐
Accident nucléaire et radiologique	Proximité de Cattenom	☐
Rupture de conduites	De gaz, d'eau, …	☐
Rupture de barrage		☐
Aléas sanitaires et alimentaires		
Epizootie		☐
Pandémie		☐
Contamination	Alimentaire	☐
	Eau potable	☐
Aléas sociétaux		
Terrorisme		☐
Accident de circulation	Routier, ferroviaire, naval, aérien	
Cybercriminalité		☐
Troubles de l'ordre public		☐
Diffamation, désinformation, fake news		☐

2) Tableau récapitulatif des principaux enjeux à prendre en compte

Enjeux	Nature/typologie
Êtres humains	- Résidents, personnes temporairement présentes sur le territoire de la commune (p.ex. transit, touristes ou employés d'entreprises implantés sur le territoire de la commune), personnes à mobilité réduite ou dépendantes ; - Etablissements sensibles (maisons de retraite, écoles, établissements sanitaires, établissements industriels et commerciaux, etc.).
Infrastructures	- Voies de communication, de transport, de flux (terre, fluvial, aérien) ; - Transport d'énergie (électrique, gaz, numérique, eau, etc.).
Enjeux socio-économiques	- Industrie/commerces ; - Etablissements scolaires ; - Etablissements sanitaires ; - Etablissements culturels ; - Exploitations agricoles ; - Patrimoine (musées, archives, monuments, etc.) ; - Autres.
Enjeux environnementaux	- Impacts directs et indirects sur l'environnement (animaux, eau, terre, air).

Annexe 3 – Recensement des moyens communaux (fiche 5)

1) Moyens humains

Annuaire communal de « crise » (sans être exhaustif) :

Entité	Nom et prénom	Adresse	Téléphone fixe et mobile	Courriel
Organes communaux				
Service technique …				
Haut-commissariat à la protection nationale				
Administration de la gestion de l'eau				
Administration des ponts et chaussées				
…				
Centre d'incendie et de secours local				
Commissariat de police régional				
…				

Annuaire des bâtiments définis comme sensibles (population vulnérable) et des sites dangereux afin de pouvoir agir de manière prioritaire et/ou spécifique :

Type d'établissement	Nom et prénom du responsable	Adresse	Téléphone fixe et mobile	Courriel
Ecole maternelle				
Ecole primaire				
Lycée				
Crèche				
Maison relais				
Maison de retraite				
Maison de soins				
Centre culturel				
Centre de vacances				
Camping				
Piscine				
Centre sportif				
Industries				
Installations SEVESO				
…				

Liste des personnes disposant des clés des bâtiments définis comme sensibles ou faisant office d'accueil ou d'hébergement de la population sinistrée :

Etablissement	Nom et prénom	Adresse	Téléphone fixe et portable	Courriel

Capacité des établissements pouvant faire office d'accueil ou d'hébergement de la population sinistrée :

Etablissement	Adresse	Capacité	Ressources nécessaires (lit, table, denrées, etc.)
Centre X			
Ecole Y			
Autres			

2) Moyens matériels

(cf. document Excel « Recensement du matériel et d'experts au niveau communal », version du 12.11.2024)

Moyens	Nombre	Capacité	Nom et prénom	Adresse	Téléphone fixe et portable
Tractopelles					
Tracteurs					
Camions/utilitaires					
Groupes électrogènes					
Bâches					
Moyens de transport en commun (bus, minibus)					
…					

Annexe 4 - Evaluer le niveau de préparation de la commune (fiche 4)

Le questionnaire ci-après permet d'évaluer le niveau de préparation de votre commune face à la gestion d'une crise.

Si beaucoup de questions sont répondues par la négative, il convient de combler ces lacunes et de définir un dispositif de gestion de crise adapté.

1. Situation générale

a) Les élus et agents ont-ils connaissance des missions qui relèvent de la commune en cas de catastrophe ou de crise ?
b) La commune est-elle en mesure de connaître la répartition et la densité de sa population par quartier ?
c) La commune est-elle en mesure de croiser les informations sur les zones exposées à un aléa et les vulnérabilités de ces zones (population âgée ou vulnérable, topographie, établissements sensibles, etc.) ?
d) La commune est-elle en mesure d'identifier ses établissements les plus sensibles (écoles, maisons de retraite, établissements hospitaliers, etc.) ?
e) La commune est-elle capable d'évaluer l'impact des aléas (naturels et technologiques) ?

2. Connaissances sur les évènements passés (connaissances et documentations existantes)

a) A quels risques la commune est-elle exposée ?
b) La commune dispose-t-elle d'une étude sur les risques locaux : carte d'aléas, certes renseignant sur les zones inondables, etc. ?
c) Existe-t-il des archives relatant des catastrophes ou crises passées ?
d) Existe-t-il d'autres éléments de connaissance et d'évaluation des aléas : repères de crues, etc. ?
e) Existe-t-il d'autres études permettant une bonne connaissance des aléas (étude hydraulique, géotechnique, etc.) ?
f) La commune peut-elle s'appuyer sur des retours d'expérience de communes voisines ?

3. Anticipation

a) Quels sont les scénarios qui peuvent se présenter ?
b) Que fait la commune pour prévenir ces scénarios ?
c) Que fait la commune pour réagir ou atténuer les impacts de ces scénarios ?
d) Que fait la commune si elle n'arrive pas à gérer ces scénarios ?
e) Est-ce que la commune dispose d'un disposition/d'une organisation de gestion de crise ? Qui en fait partie ?

4. Moyens humains et matériels

a) Quelle est la disponibilité du personnel de la commune ?
b) Quels agents sont indispensables à la mise en œuvre d'un dispositif de gestion de crise ?
c) La commune dispose-t-elle de moyens logistiques propres (véhicules, petit matériel, groupes électrogènes…) ?
d) Si oui, un inventaire de ces moyens a-t-il été établi et maintenu à jour ? (cf fiche 5 et annexe 3)
e) La commune a-t-elle identifié les personnes compétentes qui peuvent recourir à l'utilisation de moyens matériels spécifiques (chauffeurs poids lourds p. ex.) ?

f) Les infrastructures d'accueil ou d'hébergement de la population sinistrée dans des espaces communaux ont-elles été identifiées (centre culturel, etc.) ? Qui garantit ou dispose des accès ? (cf annexe 3)
g) Les moyens de ravitaillement ont-ils été identifiés (aliments de première nécessité, eau, etc.) ?
h) La commune dispose-t-elle de moyens de communication entre ses intervenants (radios portatives, téléphones, etc.) ?

5. Moyens techniques pouvant être mis à disposition de la commune

a) Existe-t-il des entreprises ou associations sur le territoire communal qui pourraient mettre des moyens spécifiques à disposition de la commune ?
b) Une identification d'autres ressources a-t-elle été réalisée (syndicats de communes, etc.) ?
c) La commune dispose-t-elle des coordonnées des personnes ressources pour mobiliser les moyens répertoriés (nom du chef d'entreprise, n° de téléphone, etc.) ? (cf. annexe 3)
d) La commune a-t-elle formalisé ce type de collaboration, en respect des dispositions légales en vigueur ?

Annexe 5 - Services essentiels (fiche 5)

1) Liste de services proposés comme étant essentiels

Le tableau ci-dessous montre une proposition de classification des services et des tâches, mais qui peut varier selon les spécificités des communes.

Catégorie	Service
A	• Services industriels : hygiène, déchets, énergie, eaux ; • Etat civil ; • Transport public ; • Eclairage public ; • Bureau de la population ; • Cimetières ; • Structures d'accueil (crèches, maisons relais) et écoles ; • Administration : secrétariat, recette, RH, informatique, communication, service financier.
B	• Véhicules et maintenance ; • Circulation ; • Services techniques : bâtiments, maintenance, voie publique ; • Services sociaux : logements, jeunesse, seniors.
C	• Sports, urbanisme, parcs, biens, forêts ; • Services culturels : théâtres, musées, conservatoire, bibliothèque, centres d'art et autres ; • Enseignement musical ; • Archives.

Les services communaux sont classifiés en trois catégories :

- Catégorie A : services essentiels, la continuité de ces services et missions vitales doit être assurée ;
- Catégorie B : fonctions de support importantes, une interruption de courte durée ou un service réduit n'a pas d'incidence sur la continuité des services essentiels ;
- Catégorie C : services et missions jugés non-essentiels, l'activité peut être interrompue à long terme en cas de situation dégradée sans avoir une incidence sur les services essentiels.

Les critères suivants peuvent aider à déterminer la catégorie adéquate :

- Maintien de l'ordre public ;
- Prestation du service en temps normal (fréquence, etc.) ;
- Impact/Conséquences en cas d'interruption du service respectif ;
- Interdépendances ;
- Ressources humaines et techniques nécessaires ;
- Sécurité du personnel ;
- Obligations légales.

Par ailleurs, la gestion des ressources humaines impose les critères d'évaluation suivants :

- Possibilité d'exécuter des tâches à domicile (télétravail) ;
- Modalités de déplacement ;
- Identification des compétences requises au regard des missions et activités prioritaires ;
- Identification des personnes, de leurs compétences et de leurs niveaux de polyvalence (en vue d'un détachement) ;
- Possibilités de recourir à du personnel extérieur, des agents retraités ou des volontaires.

Pour l'exécution des services essentiels (catégorie A), il est important de préciser la tâche, la(les) personne(s) responsables (ainsi que leurs suppléants), ainsi que les besoins en formation et en matériel (équipement technique, etc.). Toutes les fonctions et responsabilités doivent être clairement déterminées et réparties. Le collège des bourgmestre et échevins doit disposer d'une vue globale sur l'exécution des services et fonctions. Pour garantir le fonctionnement des services essentiels (catégorie A), la commune aura la possibilité de recourir au personnel affecté à un service de la catégorie B ou C.

La matrice suivante peut être utilisée afin de déterminer pour chaque service et mission la catégorie correspondante :

Services	Missions	A	B	C	Observations

2) Tableau d'aide à la décision pour établir et structurer la tâche de définition des services essentiels

	Interruption possible?			Ressources nécessaires	Mesures pour assurer la continuité: *possibilité de réaliser les missions à distance (télétravail) *changement de procédures de travail (p.ex. Digitalisation, changement du flux, ...) *réduction des activités ...		Réorganisation équipes (compartimentage, délocalisation, roulements)	Commentaires
Activités-clés	**Non (Cat. A)**	**quelques jours (Cat. B)**	**plusieurs semaines (Cat. C)**	**Si "non" ou "quelques jours": Ressources (en personnel) nécessaires pour réaliser ces activités**	**au niveau des activités-clés du service**	**au niveau des activités de support nécessaires pour activités-clés**		
EXEMPLE ***Etat-civil***	*x*			*1-2 personnes*	*Présence physique minimale obligatoire à la commune*		*Roulement, disponibilités sur rendez-vous*	*Informer les citoyens par le biais de notes, messages web, SMS2citizen, etc.*

Annexe 6 - Planification des mesures : Fiches réflexes (fiche 6)

Vous trouvez ci-dessous des exemples de fiches réflexes établies en 2014 dans le contexte du plan de distribution des comprimés d'iodure de potassium (PDCDI).

Il s'agit des fiches suivantes :

- Fiche réflexe du bourgmestre ;
- Fiche réflexe du responsable du stock communal ;
- Fiche réflexe du responsable de la distribution communale ;
- Fiche réflexe du responsable du point de distribution ;
- Fiche réflexe du responsable de la distribution aux personnes prioritaires se trouvant isolées ou à mobilité réduite ;
- Fiche réflexe du responsable de l'information de la population ;
- Fiche réflexe du responsable de la sécurité et de la circulation.

COMMUNE DE	LE PLAN COMMUNAL DE DISTRIBUTION DES COMPRIMES D'IODURE DE POTASSIUM
	FICHE REFLEXE DU BOURGMESTRE

Dès réception de l'information de déclenchement du plan d'intervention d'urgence en cas d'accident nucléaire (Plan accident nucléaire), le bourgmestre doit :

- Activer la cellule de crise locale (CCL) ;
- Rappeler les personnels communaux, obtenir le cas échéant des renforts en personnel (retraités, volontaires d'associations, …) ;
- Répartir les missions à chacun des personnels en fonction des tâches à accomplir préalablement définies :

Missions	Nom et coordonnées du responsable	Opérationnel (fiche de poste remise)	Personnel associé
CCL 24h/24 (en principe dans la maison communale)		Oui/Non	
Prise en charge, surveillance et répartition du stock communal		Oui/Non	
Coordination de la distribution communale		Oui/Non	
Lieux de distribution :		Oui/Non	
		Oui/Non	
		Oui/Non	
		Oui/Non	
		Oui/Non	
Communication auprès de la population		Oui/Non	
Sécurité - Circulation		Oui/Non	
Personnes prioritaires et vulnérables, se trouvant isolées, fragiles ou à mobilité réduite		Oui/Non	

- S'assurer du bon déroulement de la distribution et rester en liaison avec la cellule de crise du ministère des Affaires intérieures ;
- Demander des renforts en cas de troubles à l'ordre public.

COMMUNE DE	LE PLAN COMMUNAL DE DISTRIBUTION DES COMPRIMES D'IODURE DE POTASSIUM
	FICHE-REFLEXE DU RESPONSABLE DU STOCK COMMUNAL (Rayon < 25 km)

Le responsable du stock communal :

- Prend ses dispositions pour récupérer le stock communal ;
- Doit disposer de la partie du PCDCI concernant les points de distribution, qui doit lui permettre d'effectuer la répartition aux différents lieux de distribution. Il la vérifie et la fait valider par le bourgmestre ;
- Planifie la répartition du stock et la fait réaliser en tenant compte du nombre de boîtes réservées aux personnes prioritaires ;
- Obtient confirmation des livraisons effectuées ;
- Prévient la CCL de l'achèvement de la distribution du stock aux lieux de distribution.

Moyens nécessaires :

- Personnel du service technique sur le(s) lieu(x) de stockage pour conditionner les livraisons au(x) lieu(x) de distribution ;
- Moyens de transport pour acheminer les comprimés d'iodure de potassium du/des lieux de stockage vers le(s) lieu(x) de distribution.

COMMUNE DE	LE PLAN COMMUNAL DE DISTRIBUTION DES COMPRIMES D'IODURE DE POTASSIUM
	FICHE-REFLEXE DU RESPONSABLE DE LA DISTRIBUTION COMMUNALE

Le responsable de la distribution communale :

- Prend ses dispositions pour alerter et activer le personnel nécessaire pour le fonctionnement du/des lieu(x) de distribution ;
- Doit disposer de la partie du PCDCI concernant la mise en place du/des point(s) de distribution ;
- S'assure de la disponibilité et de l'accessibilité du/des point(s) de distribution ;
- Obtient confirmation des livraisons effectuées ;
- Prévient la CCL du commencement de la distribution des comprimés d'iodure de potassium, de tout incident en relation avec celle-ci, ainsi que de l'achèvement de la distribution.

Moyens nécessaires :

- Personnel du service technique pour la mise en place du/des lieu(x) de distribution ;
- Personnel nécessaire pour la distribution des comprimés d'iodure de potassium.

COMMUNE DE	LE PLAN COMMUNAL DE DISTRIBUTION DES COMPRIMES D'IODURE DE POTASSIUM
	FICHE-REFLEXE DU RESPONSABLE D'UN POINT DE DISTRIBUTION

Point de distribution :
Adresse :
Localité desservie/Quartier desservi :
Nombre d'habitants :
Nombre de comprimés attribués :

- Dès que le bourgmestre ou son remplaçant le mobilise, le responsable de site se rend sur le site de distribution et réceptionne le stock des comprimés ;
- S'assure de la présence des effectifs nécessaires pour les opérations de distribution ;
- Vérifie que les moyens matériels nécessaires sont disponibles : tables, chaises, panneaux et documents d'information, containers de récupération des déchets (emballages plastiques et cartons), téléphone (liaison avec la CCL) ;
- Organise et supervise les opérations de distribution :
    - Une équipe sécurité : mise en file, identification des publics prioritaires ;
    - Une équipe distribution individuelle : remet les comprimés en fonction de la posologie, de manière très rapide après avoir vérifié l'âge des personnes concernées dans la famille représentée ;
    - Une équipe circulation : évite le stationnement gênant à proximité du site, fléchage...
- Informe et répond aux demandes de renseignements de la population :
    - Par affichage des informations destinées à la population ;
    - Par orientation si nécessaire vers un pharmacien pour des personnes demandant des conseils particuliers ;
- Rend compte à la CCL / au responsable de la distribution communale :
    - Du démarrage de la distribution ;
    - De toute difficulté ;
    - De la fin de la distribution ;
    - D'un éventuel excédent de stock non utilisé.

COMMUNE DE	LE PLAN COMMUNAL DE DISTRIBUTION DES COMPRIMES D'IODURE de POTASSIUM
	FICHE-REFLEXE DU RESPONSABLE DE LA DISTRIBUTION AUX PERSONNES PRIORITAIRES SE TROUVANT ISOLEES OU A MOBILITE REDUITE

Nombre de personnes concernées :
Nombre de comprimés attribués :

Pour les adultes dépassant l'âge de 45 ans, l'absence de risque de cancer thyroïdien radio-induit et le risque réel d'hyperthyroïdie conduisent à ne pas recommander la prise d'iodure de potassium par ces personnes.

Une équipe de distribution itinérante aux établissements ou à domicile exclura donc les personnes non prioritaires (seules celles qui feront volontairement la démarche malgré la recommandation ci-dessus pourront obtenir 2 comprimés auprès de la distribution fixe, en fonction des stocks disponibles).

Le responsable de l'équipe :

- Se procure le stock de comprimés prévu auprès du responsable du stock communal. Il vérifie que le stock est en adéquation avec le recensement de ces personnes prioritaires ;
- S'assure de la présence des effectifs nécessaires pour les opérations de distribution en porte à porte. Pour leur sécurité, il veille à ne pas confier des stocks trop importants aux équipes de distribution ;
- Vérifie que les véhicules nécessaires sont disponibles ;
- Organise et supervise les opérations de distribution ;
- Informe et répond aux demandes de renseignements à partir des indications médicales fournies ;
- Rend compte à la CCL :
    - Du démarrage de la distribution ;
    - De toute difficulté ;
    - De la fin de la distribution ;
    - D'un éventuel excédent de stock non utilisé.

COMMUNE DE	LE PLAN COMMUNAL DE DISTRIBUTION DES COMPRIMES D'IODURE DE POTASSIUM
	FICHE-REFLEXE DU RESPONSABLE DE L'INFORMATION DE LA POPULATION

Le responsable de l'information de la population est basé à la CCL.

Il dispose de l'inventaire des moyens d'information disponibles, ci-dessous, et organise l'information auprès de la population.

Il répète l'opération à plusieurs reprises, sans craindre la redondance :

Moyens	Nombre
Sirène	
Voiture haut-parleur	
Haut-parleur fixe	
Site internet	
Radio / Télévision locale	
Téléphone	

Il se base sur les éléments de communication transmis par la Cellule Communication/Information de la cellule de crise gouvernementale.

COMMUNE DE	LE PLAN COMMUNAL DE DISTRIBUTION DES COMPRIMES D'IODURE DE POTASIUM
	FICHE-REFLEXE DU RESPONSABLE DE LA SECURITE ET DE LA CIRCULATION

Le responsable de la sécurité et de la circulation est basé à la CCL et travaille en étroite collaboration avec le bourgmestre ou son remplaçant, ainsi qu'avec la Police Grand-Ducale.

Il s'assure d'un personnel suffisant.

Il doit devancer les problèmes d'encombrement dus au stationnement anarchique de véhicules autour des points de distribution, voire autour des écoles.

Il demande au bourgmestre des renforts en cas de besoin.

Annexe 7 - Mettre en place un dispositif de crise : gestion opérationnelle communale (inspirée du document de référence élaboré par la Ville de Luxembourg et la commune de Hesperange, en étroite collaboration avec le CGDIS) (fiche 7)

(…)

La signalétique

La signalétique est un élément clé dans la gestion de crise, car elle contribue à la sécurité, à l'efficacité des opérations de secours et à la rapidité de la mise en relation entre les différents acteurs engagés dans la gestion des opérations.

La signalétique attribuée aux différents agents communaux permet aux autres intervenants (CGDIS, Police Grand-Ducale, Administration de la nature et des forêts (ANF), Administration de la gestion de l'eau (AGE), etc.) d'identifier facilement et rapidement les interlocuteurs communaux. La couleur de la signalétique permet aussi de reconnaître la hiérarchie que la personne a au sein de l'administration communale, et ainsi ses responsabilités et droits décisionnels.

La signalétique a été discutée avec le CGDIS et correspond à leur chaine de commandement.

Une signalétique bien pensée et correctement mise en place peut faire la différence et éviter une situation chaotique. Transparente et claire, elle contribue au sauvetage des personnes et biens, étant donné qu'elle réduit les impacts négatifs des situations de crise en facilitant l'échange avec les différents acteurs intersectoriels et multidisciplinaires.

À cet effet, une charte expliquant les profils opérationnels de l'administration communale a été établie en y liant un code couleur.

Pour chaque profil, des tâches sont énumérées et reflètent le niveau décisionnel de la personne revêtant la chasuble.

Le bourgmestre (ou son remplaçant) :

- dirige les opérations de crise ;
- ordonne la ligne directrice à suivre ;
- gère tous les services communaux qui interviennent dans la gestion de la situation ;
- préside la cellule de crise locale ;
- centralise les décisions et les informations relatives à la situation ;
- diffuse les informations aux habitations de la commune.



Le CD (coordinateur désigné) :

- personne de liaison pour les autorités sur place (CGDIS, Police, AGE, autres) ;
- déclenche les procédures d'urgence appropriées au sinistre ;
- établit un plan d'action en collaboration avec les différents RSC et Commandants des Opérations de Secours (COS) ;
- s'assure du bon fonctionnement des dispositifs mis en place ;
- surveille et évalue la sécurité relative aux opérations ;
- assiste le(s) RSC dans la prise de décision ;
- rapporte au supérieur hiérarchique et/ou au bourgmestre ;
- rédige un rapport d'intervention.




Le RSC (représentant des services communaux / voirie, forêt, hygiène, circulation, etc.) :

- ordonne les moyens logistiques relatifs au sinistre ;
- planifie et gère les activités de l'équipe intervenante ;
- évalue la situation et les moyens engagés ;
- rapporte au CD et/ou au bourgmestre ;
- rapporte à la cellule de crise locale (si active) ;
- rédige un rapport d'intervention.




L'expert :

- canalisation, environnement, communication, technique, IT, etc. ;
- personne ayant une expertise dans une matière spécifique ;
- assiste le RSC et le CD dans la prise de décision ;
- évalue la situation régulièrement ;
- propose des mesures afin de limiter et de stopper l'incident ;
- désigne, en collaboration avec les intervenants, les modalités de la remise en état.




Annexe 8 - Mettre en place une cellule de crise locale : Modèle de main courante (fiche 8)

Date	Heure	Évènement	Source	Transmis à	Remarque







Ministère des Affaires intérieures

Direction générale de la Sécurité civile

32, rue Gernsback L-1652 Luxembourg

(+352) 247-84600

ÉTABLIR UN PLAN LOCAL DE RÉSILIENCE – LES 13 ÉTAPES CLÉS

1. 

Présenter la commune

2.

Connaître les risques

3. 

Transformer les risques identifiés en scénarios

4. 

Préparer la commune

5. 

Recenser les moyens communaux

6. 

Planifier les mesures

7. 

Mettre en place un dispositif de gestion de crise

8. 

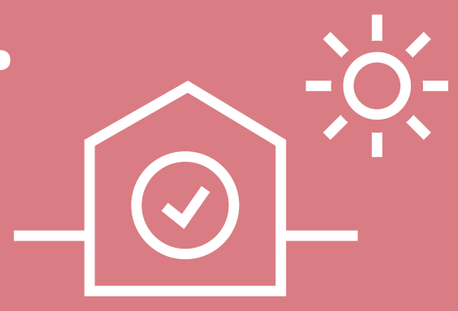
Mettre en place une cellule de crise locale

9. 

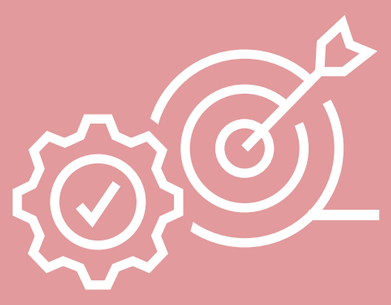
Établir un schéma d'alerte et de mobilisation

10. 

Sensibiliser et informer la population

11. 

Assurer le retour à la normale

12. 

Organiser des exercices

13. 

Réaliser des retours d'expérience (RETEX)

Lien vers la brochure

LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires intérieures

National Plattform
zur Reduktioun vu Katastropherisiken



GUIDE POUR L'ÉLABORATION D'UN PLAN LOCAL DE RÉSILIENCE

Ministère des Affaires intérieures, 2025