

"Formes innovantes de coopération et de gestion de crise au niveau stratégique et politique".

Étude dans le cadre du package de travail WP 4
Gestion de crise transfrontalière coordonnée



Dieses Projekt wurde durch das Programm Interreg V-A Euregio Maas-Rhein unterstützt.

Dit project is ondersteund door het Interreg V-A Euregio Maas-Rijn programma.

Avec le soutien du programme Interreg V-A Euregio Meuse-Rhin.

Université de Maastricht

Formes innovantes de coopération et de gestion de crise au niveau stratégique et politique.

Étude dans le cadre du work package WP 4

Gestion de crise transfrontalière coordonnée

Juillet 2023

Auteurs :

Martin Unfried (ITEM)

Pim Mertens (ITEM)

L'objectif du projet Marhetak est de renforcer la coopération entre les services eurégionaux, qui sont légalement responsables de la gestion de crise, et les services météorologiques, aquatiques et terrestres en cas de crise d'inondation.

Partenaires du projet MARHETAK : la Veiligheidsregio Zuid-Limburg sous la forme d'EMRIC, le Service Public de Wallonie, le Service Public Fédéral Intérieur de Belgique et le syndicat des eaux du Limbourg

Contenu

| | |
|--|----|
| Résumé | 4 |
| Introduction | 5 |
| 1 ^{er} contexte | 7 |
| 1.1 EMRIC dans l'Euregio Meuse-Rhin | 7 |
| 1.2 Priorités et objectifs | 7 |
| 1.3 Méthode | 8 |
| 2. Chronologie de la crise des inondations de 2021 | 8 |
| 2.1 Chronologie des événements dans la région de l'Euregio Meuse-Rhin en Rhénanie-du-Nord-Westphalie | 8 |
| 2.2 Chronologie des événements sur le territoire de l'Euregio Meuse-Rhin en Wallonie | 10 |
| 2.3 Chronologie des événements dans la région de l'Euregio Meuse-Rhin dans la province néerlandaise du Limbourg | 12 |
| 2.4 Chronologie des événements dans la région de l'Euregio Meuse-Rhin dans la province belge du Limbourg | 13 |
| 3. Les caractéristiques de la gestion de crise et les conditions spécifiques dans les régions partenaires EMRIC | 15 |
| 3.1 Région partenaire en Rhénanie-du-Nord-Westphalie | 15 |
| 3.2 Région partenaire en Wallonie | 16 |
| 3.3 Région partenaire dans le Limbourg néerlandais | 17 |
| 3.4 Région partenaire dans le Limbourg belge | 19 |
| 4. Traitement politique et évaluation de la crise dans les régions | 20 |
| 4.1 Traitement différent en Rhénanie-du-Nord-Westphalie | 20 |
| 4.2 Remise à niveau dans la province de Liège et en Wallonie | 22 |
| 4.3 Remise à neuf dans le sud du Limbourg | 24 |
| 4.4 Remise à niveau dans la province belge du Limbourg et en Flandre | 25 |
| 4.5 Le rattrapage dans l'UE | 26 |
| 5. Caractéristiques de la gestion de crise transfrontalière lors de la crise des inondations de 2021 .. | 27 |
| 5.1 Accords et protocoles sur la gestion de crise transfrontalière : les inondations n'étaient pas un EMRIC Champ thématique | 27 |
| 5.2 Les aspects transfrontaliers dans le cadre de l'évaluation régionale de la crise des inondations | 29 |
| 5.3 Appréciations des acteurs sur la gestion des crises transfrontalières | 32 |
| 5.3.1 Améliorations nécessaires : les différents aspects de la gestion de crise | 32 |
| 5.3.2 L'organisation d'équipes de crise transfrontalières | 33 |
| 5.3.3 Coordination transfrontalière des mesures - problème des différents plans d'urgence | 36 |
| 5.3.4 Communication : désaccords transfrontaliers et conflits potentiels | 38 |
| 5.3.5 Assistance transfrontalière | 40 |
| 6. Propositions d'innovations possibles | 41 |

| | |
|---|----|
| 6.1 Innovation : intégration des aspects transfrontaliers dans les évaluations régionales..... | 41 |
| 6.2 Innovation : données météorologiques, systèmes informatiques efficaces et conditions d'une communication de crise commune ? | 42 |
| 6.3 Innovation : EMRIC comme réseau eurégional de compétences ? | 43 |
| 6.4 Innovation : un "couplage de cellules de crise" adapté aux besoins, avec la participation de responsables politiques ?..... | 44 |
| 6.5 Groupe de travail EMRIC sur le couplage des cellules de crise | 46 |
| Littérature | 48 |
| Annexe 1 Liste des interviews..... | 50 |

Résumé

Lors de la crise des inondations de 2021, le réseau EMRIC a certes pu assumer des tâches importantes dans le domaine du flux d'informations entre les différentes organisations partenaires, mais comme dans le cas de la crise COVID, le réseau n'était pas institutionnellement adapté à une telle crise. Il y a deux raisons principales à cela : l'orientation actuelle se base sur des scénarios, dans lesquels des événements dommageables d'un côté de la frontière peuvent être gérés en commun par une aide transfrontalière au niveau opérationnel. L'aide mutuelle en cas de crises simultanées est certes prévue, mais elle n'était guère possible en raison des dégâts massifs causés par les inondations de 2021 de tous les côtés de la frontière. D'autre part, le réseau est axé sur la coopération entre les organisations partenaires EMRIC actives et les partenaires externes spécialisés responsables. En raison des inondations, le réseau n'avait pas, au début, les routines correspondantes avec les services de protection contre l'eau et les inondations. Contrairement à ce qui se passe par exemple dans le domaine des "incendies dans la nature" ou des "accidents dus aux radiations", il n'y avait pas de concertation ou de groupes de travail spécifiques. En raison de la sollicitation simultanée des services de secours, il s'agissait moins, en situation de crise, de s'entraider que de s'informer, de se coordonner et de se consulter en vue de mesures individuelles à prendre par les différentes cellules de crise. Dans ces domaines, la présente étude a mis en évidence différents déficits, dont certains sont extérieurs au travail d'EMRIC. Ceux-ci vont de l'échange d'informations insuffisant en ce qui concerne les données et les prévisions météorologiques aux déficits d'information et de communication en ce qui concerne les mesures prises par les cellules de crise, dont les effets de l'autre côté de la frontière n'ont pas toujours pu être évalués en temps réel et ont entraîné des incertitudes, notamment dans la communication de crise. Les nombreux entretiens individuels avec les partenaires EMRIC, qui ont apporté leur expérience du travail des cellules de crise respectives, ont confirmé que le projet Marhetak traite des thèmes essentiels qui correspondent aux déficits expérimentés dans la gestion de crise transfrontalière. Cela va d'un meilleur échange de données météorologiques à une utilisation transfrontalière plus large des systèmes d'information et de communication, en passant par la gestion des différents plans d'urgence et la question d'une meilleure communication des cellules de crise au niveau des responsables politiques. En ce qui concerne l'amélioration de la communication au niveau de la direction politique, tous les acteurs ont discuté de la manière dont la coordination et la communication des cellules de crise pourraient être améliorées au niveau transfrontalier. L'une des principales recommandations de cette étude est qu'il ne serait pas judicieux de mettre en place une cellule de crise transfrontalière, mais qu'il pourrait y avoir un instrument innovant, présenté sous le terme de "couplage de cellules de crise". Le terme "couplage" a été choisi parce que, dans le cas des tuyaux d'incendie, il facilite la coopération transfrontalière sans harmoniser les systèmes nationaux. Un tel couplage de cellules de crise devrait toujours être mis en place sous l'égide d'EMRIC lorsque, comme dans le cas des inondations, il s'agit moins d'assistance mutuelle que d'information et de consultation en cas de crise. Si possible, il devrait même faciliter la coordination des mesures et contribuer à une communication de crise commune grâce à des évaluations des risques mieux coordonnées (l'un des produits de Marhetak), ce qui devrait permettre d'éviter des effets transfrontaliers négatifs. Dans un accord EMRIC "couplage de la cellule de crise", il serait possible d'établir une sorte de modèle d'escalade, qui déclencherait également un couplage structuré des responsables politiques dans les régions partenaires dans certaines situations de danger. Certes, EMRIC a mis en place un instrument pour ce cas de figure avec le modèle de liaison, la désignation de personnes de liaison par institution partenaire, mais celui-ci n'était pas assez connu ou n'était pas toujours pleinement exploité. Une cellule de crise de couplage peut s'appuyer sur ce modèle. Il devrait notamment permettre aux différents partenaires EMRIC de demander à très court terme la mise en place d'un couplage de cellules de crise en cas d'incertitudes quant à la procédure et à la situation dans les régions partenaires. Un couplage de cellules de crise pourrait être particulièrement efficace à l'avenir si les différents work packages Marhetak apportent des

innovations concrètes dans le cadre d'EMRIC. Cela concerne surtout l'amélioration de l'échange de données (comme les prévisions météorologiques), l'amélioration des possibilités d'information et de communication du niveau opérationnel, ainsi que les progrès dans l'évaluation commune des risques, la communication de crise et la planification d'urgence. Ainsi, la proposition d'un "couplage de cellules de crise" institutionnalisé serait un élément de construction basé sur une recommandation fondamentale de cette étude : Faire d'EMRIC un réseau de compétences encore plus important pour la protection civile transfrontalière.

Introduction

Les inondations catastrophiques de la mi-juillet 2021 ont causé d'importants dégâts matériels en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, notamment dans l'Euregio Meuse-Rhin (EMR), la région où les services EMRIC sont responsables de la gestion de crise et de l'aide en cas de catastrophe. Des victimes ont été déplorées sur le territoire belge de l'EMR. Hormis la crise du Coronavirus, il s'agit une fois de plus d'une catastrophe exceptionnelle de ces dernières années, qui a touché simultanément des régions de l'ensemble de l'EMR. La simultanéité de part et d'autre de la frontière a été une caractéristique essentielle des événements. Alors que les scénarios de crise précédents portaient souvent du principe qu'en cas de catastrophe chez l'un des partenaires EMRIC d'une région, des acteurs de l'autre côté de la frontière, issus de la région voisine, pouvaient apporter leur aide, cette simultanéité a mis en évidence la nécessité de nouvelles réflexions sur la gestion de crise transfrontalière. En particulier, les questions relatives à l'amélioration de l'information, de la communication et de la coordination des mesures sont passées au premier plan. Ceci est d'autant plus évident dans le cas de la gestion des inondations, où des mesures prises à un seul endroit sur le cours du fleuve peuvent avoir une influence positive ou négative sur la situation dans la région partenaire.

Cette étude de recherche fait partie du projet Interreg Marhetak, paquet de travail "Gestion de crise transfrontalière coordonnée". L'objectif de cette étude est de contribuer au débat sur l'amélioration de la coopération future dans l'Euregio Meuse-Rhin en analysant la qualité de la gestion de crise transfrontalière et en formulant certaines propositions.

Le chapitre 1 décrit le contexte de l'étude, explique les priorités et les objectifs et discute des questions méthodologiques. Le chapitre 2 décrit le contexte de la crise des inondations de 2021 et la chronologie des événements dans les régions concernées. Le chapitre 3 analyse et décrit les caractéristiques de la gestion de crise et les conditions spécifiques dans les différentes régions partenaires EMRIC, en se concentrant sur la situation dans les régions partenaires en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en Wallonie, dans le Limbourg néerlandais (Veiligheidsregio Zuid-Limburg) et dans le Limbourg belge. Il s'agit avant tout de l'intégration verticale des acteurs régionaux dans le cadre de la gestion de crise nationale et de la coopération horizontale au sein de l'État au-delà des régions. Le chapitre 4 traite du traitement politique et de l'évaluation de la crise dans les régions. Il présente également les propositions et les décisions politiques visant à améliorer la gestion de crise dans les différentes régions partenaires. Le chapitre 5 analyse les caractéristiques de la gestion de crise transfrontalière lors de la crise des inondations de 2021 et discute des perspectives respectives des partenaires EMRIC impliqués. Les évaluations des acteurs concernés par la gestion de crise transfrontalière sont présentées en détail, avec un regard sur le flux d'informations, la communication et la consultation en cas de crise et les contacts entre les différentes cellules de crise.

Enfin, le chapitre 6 présente différentes propositions visant à optimiser la gestion des crises transfrontalières par le biais de diverses innovations dans le cadre de la structure EMRIC, notamment par un meilleur couplage transfrontalier des cellules de crise.

1^{er} contexte

1.1 EMRIC dans l'Euregio Meuse-Rhin

Selon sa propre description, EMRIC signifie "Euregio Meuse-Rhin Incident and Crisis management. EMRIC" et est un "partenariat unique de services publics chargés de la lutte contre les incendies, de l'assistance technique, des soins d'urgence, des maladies infectieuses et de la gestion des catastrophes et des crises sur leur territoire".¹

Une idée fondamentale est que dans une région avec de nombreuses frontières, comme l'Euregio Meuse-Rhin, les services de secours étrangers pourraient souvent être sur place plus rapidement que les nôtres. Cela indique que le "cas normal" est justement un événement qui se produit "uniquement" dans une zone déterminée de l'Euregio et qui offre donc la possibilité de mettre à disposition des capacités libres pour la région voisine. En ce sens, tant la crise du COVID que la crise des inondations de 2021 étaient des scénarios de crise dans lesquels l'échange de services de secours transfrontaliers était très difficile, voire impossible, en raison de la simultanéité des événements.²

En cas de catastrophe ou de crise, les partenaires EMRIC doivent avant tout coordonner autant que possible leurs actions dans le cadre de leur propre législation. La gestion de crise et la protection civile disposent de cellules de crise à différents niveaux : stratégique, tactique et opérationnel. Il est bien entendu de la responsabilité des autorités chefs de file et juridiquement compétentes dans les trois États de coordonner verticalement les mesures de gestion de crise correspondantes dans le cadre de la répartition des compétences. L'EMRIC a ajouté à cette coordination verticale interne un cadre transfrontalier au sein de l'EMR. Dans différents accords et protocoles, les partenaires EMRIC ont défini certaines questions, celles-ci se rapportant avant tout à la coopération technique dans le domaine des échanges, dans le domaine opérationnel par exemple des centres de contrôle. En cas de catastrophe, un modèle de liaison a été mis en place, avec des interlocuteurs fixes désignés pour les services concernés. En ce sens, il s'agit de garantir qu'au niveau politique, entre les responsables des cellules de crise respectives, l'information, la communication et la coordination des mesures se fassent en temps réel. Cette étude s'interroge en particulier sur la coopération transfrontalière à ce niveau stratégique, c'est-à-dire au niveau de la direction politique.

1.2 Priorités et objectifs

À la demande des organisations partenaires d'EMRIC, cette étude porte sur les besoins de la gestion de crise transfrontalière en cas d'inondation en 2021. Alors que des domaines spécifiques de la gestion des secours et des catastrophes sont déjà coordonnés au sein de l'EMR, les inondations en tant que crise dépassent la coopération EMRIC et nécessitent la combinaison des niveaux national, régional et eurégional. L'objectif de l'étude est d'examiner la situation actuelle de la gestion de crise au niveau administratif et politique au-delà de la frontière et de discuter des recommandations pour les partenaires de ce projet Interreg qui pourraient améliorer la gestion de crise transfrontalière à l'avenir. Dans cette optique, l'étude analyse les caractéristiques de la gestion de crise pendant les

¹ Voir l'auto-description sur le site EMRIC <https://www.emric.info/de>, ouvert le 17 juin 2023.

² C'était le cas pour les patients et les patientes Covid.

inondations de 2021, tout d'abord au niveau régional/national et décrit le rôle des acteurs pertinents à différents niveaux de gouvernement (national, régional, local). Une partie importante de l'étude porte sur la qualité réelle de la coordination transfrontalière pendant la crise en termes d'information, de communication, de consultation (via des canaux informels et formels) et sur la possibilité d'une coordination active des mesures et d'une aide bilatérale ou multilatérale en ce qui concerne les capacités des services de secours ou d'autres organisations de soutien. L'étude se concentre surtout sur le niveau des responsables politiques et s'interroge sur les structures de coordination spécifiques des cellules de crise. Sur la base des résultats, l'objectif est de formuler des recommandations à l'intention d'EMRIC et de ses partenaires sur des éléments importants pour améliorer la gestion de crise transfrontalière dans le domaine des inondations.

1.3 Méthode

Dans le cadre de l'étude, les différentes sources des régions partenaires de l'EMR ont d'abord été examinées, par exemple les articles de presse, les documents relatifs au traitement par les parlements ou les descriptions des compétences et des processus internes de chaque État. Par ailleurs, l'accent a été mis sur les différentes évaluations de la gestion de crise. La question était de savoir quels déficits avaient été constatés dans les différentes régions partenaires et si les aspects transfrontaliers avaient également été pris en compte dans les évaluations. Les sources essentielles de cette enquête ont été les entretiens intensifs menés avec les responsables politiques et leurs collaborateurs au cours du premier semestre 2023. Outre les entretiens "officiels" réalisés dans le cadre de l'enquête (voir la liste en annexe), de nombreux entretiens informels ont été menés avec les acteurs concernés. L'équipe ITEM a également eu l'occasion de participer à des entretiens menés dans le cadre des deux autres enquêtes sur les questions d'évaluation et d'appréciation des risques. Celles-ci ont également été prises en compte dans l'enquête. Dans ce cadre, de nombreux échanges ont eu lieu avec les collègues d'Aranco et de Plato sur les aspects spécifiques de la gestion de crise qui jouent un rôle essentiel dans leur étude.

2. Chronologie de la crise des inondations de 2021

2.1 Chronologie des événements dans la région de l'Euregio Meuse-Rhin en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

Le matin du 14 juillet, le service météorologique allemand met en garde contre de fortes pluies et des intempéries en Rhénanie-du-Nord-Westphalie - niveau d'alerte maximal pour de nombreuses régions du Land. Dans la nuit du 14 au 15 juillet 2021, une inondation du siècle a dévasté une partie de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. 49 personnes ont perdu la vie. Avec 180 villes et communes, près de la moitié des communes de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont été touchées.³ Durant la nuit, de nombreux fleuves et rivières sont sortis de leur lit dans l'Eifel, le Bergisches Land, la Rhénanie et le Sauerland.

Le service météorologique allemand a décrit ce qui s'est passé immédiatement après les inondations du 21 juillet 2021 :

"A partir du 14.07.21 et jusqu'au matin du 15.07.21, il s'est produit des

³ Voir la description de la chronologie dans la version en ligne du journal Ruhrnachrichten, <https://www.ruhrnachrichten.de/regionales/flutkatastrophe-nrw-2021-chronologie-w1771549-2000576235/>, consulté le 3 juillet 2023.

des pluies abondantes et continues, renforcées localement par des averses. Le centre de gravité de l'activité pluviométrique s'est étendu sur une zone allant de Dortmund à Cologne, Euskirchen, Gerolstein, Bitburg et jusqu'à Trèves (fig. 3). Ici, on a observé sur une grande surface plus de 100 l/m² de précipitations en 72 heures. Dans certaines régions, il est même tombé plus de 150 l/m². Précipitations en 24 heures...".⁴

La région d'Aix-la-Chapelle en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, partie allemande de l'Euregio Meuse-Rhin, est composée de la région urbaine d'Aix-la-Chapelle, du Kreis Düren, du Kreis Euskirchen et du Kreis Heinsberg, avec une superficie totale d'environ 3500 km² et environ 1,3 million d'habitants dans 46 villes et communes.⁵

La chronologie des événements qui suit se base sur une analyse de la presse, notamment sur la présentation détaillée de l'édition en ligne de l'*Aachener Zeitung*.⁶

Ville d'Aix-la-Chapelle

Dans les quartiers d'Aix-la-Chapelle de Kornelimünster, Sief, Hahn et Friesenrath, les inondations du 14 et 15 juillet 2021 ont causé des dégâts considérables. Les deux rivières Iter et Inde, qui se rejoignent directement devant Kornelimünster, ont provoqué des niveaux d'eau sans précédent à Friesenrath, Sief et Hahn, et les dégâts correspondants. Kornelimünster a été fortement touchée et a également connu des niveaux records. Selon l'*Aachener Zeitung*, la situation de l'école primaire, située directement au bord de l'Inde, était particulièrement problématique. L'établissement, qui venait d'être rénové, n'était plus praticable.

Stolberg et Eschweiler

Trois pics de crue ont touché Stolberg et Eschweiler les 14 et 15 juillet 2021. Les niveaux d'eau ont atteint des hauteurs sans précédent et ont provoqué par la suite de nombreux dégâts. Les ruisseaux Vichtbach et Inde ont atteint des sommets absolus. Pendant la nuit, le barrage de Dreilägerbach a déversé par son trop-plein jusqu'à 40.000 litres par seconde dans la Vicht. Selon l'*Aachener Zeitung*, elle a dévasté la vallée la plus méridionale et la plus basse du nord de l'Eifel avec deux raz-de-marée. Elle a fait s'effondrer le pont de la route départementale menant à Venwegen et a emporté des ponts de randonneurs, elle a provoqué une fuite dans la conduite de gaz et a dévasté des maisons dans la vallée. Dans la vallée du Schleebach également, la vallée et les maisons étaient inondées. En amont également, sur ce que l'on appelle la "terre ferme de Roetgen", des fossés ont débordé et causé de graves dommages.

Dans la vieille ville de Monschau, c'est surtout le Laufenbach qui a débordé en amont de la maison Troisdorf, laissant une trace de désolation. De nombreuses caves de la vieille ville se sont retrouvées sous l'eau et la boue. À Simonskall également, les dégâts ont été importants.⁷

⁴ Deutscher Wetterdienst, T. Junghänel (et al), "Hydro-klimatologische Einordnung der Stark- und Dauerniederiederschläge in Teil Deutschlands im Zusammenhang mit dem Tiefdruckgebiet "Bernd" vom 12. Juli 2021", état au 21 juillet 2023.

⁵ Voir le site web de la région d'Aix-la-Chapelle, <https://regionaachen.de/ueber-uns/>, dernière ouverture le 2 juillet 2023.

⁶ Voir *Aachener Zeitung* en ligne, 14 juillet 2022, Un an après les inondations : La pluie, les inondations, la destruction, consulté le 20 juin 2023, https://www.aachener-zeitung.de/nrw-region/der-regen-das-hochwasser-die-zerstoerung_aid-72745973.

⁷ Ibid.

Herzogenrath

Selon l'Aachener Zeitung, la genèse de l'inondation à Herzogenrath comprenait une forte pluie qui, le 29 juin 2021, avait déjà eu pour conséquence, entre autres, que des débris, du sable et des racines de bois avaient été emportés sur les voies de la ligne ferroviaire Herzogenrath-Mönchengladbach. En raison des prévisions de pluie persistantes, les pompiers de Herzogenrath ont mis en place des centaines de sacs de sable dès l'après-midi du 12 juillet, sur ordre du service d'ordre, afin de protéger le centre-ville des inondations. Dans la nuit du 15 juillet, le niveau de la Wurm est monté à plus de 3,40 mètres. Les murs de protection contre les inondations dans le centre-ville ne suffisaient plus, d'innombrables caves se sont remplies. Les pompiers et le THW ont lutté contre la montée des eaux à l'aide de pompes et de camions-aspirateurs. Avec l'aide de nombreux citoyens, près de 9000 sacs de sable ont été remplis jusque tard dans la nuit, ce qui a permis d'éviter l'inondation de la vieille ville.

Arrondissement de Heinsberg

Dans le district de Heinsberg, de nombreuses personnes ont dû quitter leur maison le long de la Roer et de la Wurm, d'Übach-Palenberg à Wassenberg. Alors que le niveau de la Wurm près du quartier de Randerath à Heinsberg était encore de 80 centimètres le 13 juillet 2021, il était de 2,73 mètres 24 heures plus tard. Le 15 juillet au matin, il atteignait plus de trois mètres. Le centre du village de Randerath était complètement inondé et l'un des centres les plus touchés de l'arrondissement de Heinsberg.

Le centre-ville de Geilenkirchen était lui aussi presque entièrement sous l'eau. 400 foyers et commerçants ont été touchés par les inondations. Les fortes pluies ont coûté la vie à deux personnes. Selon l'Aachener Zeitung, les habitants d'une maison, âgés de 74 et 78 ans, ont été retrouvés morts dans la cave inondée.

Alors que les travaux de nettoyage commençaient dans de nombreuses régions, d'Übach-Palenberg à Heinsberg, la situation s'est aggravée le 26 juillet dans la localité d'Ophoven à Wassenberg. Deux jours après les fortes pluies, une digue a cédé. 700 habitants ont dû être évacués. Ophoven s'est retrouvée en partie sous l'eau.

2.2 Chronologie des événements sur le territoire de l'Euregio Meuse-Rhin en Wallonie

Les plus fortes précipitations en Belgique sont tombées entre le 13 et le 16 juillet dans les Cantons de l'Est. A certains endroits, il est tombé en deux jours plus de pluie que les normales en deux mois. Les quantités de précipitations mesurées, plus de 250 mm en 2 jours (13/14 juillet) (précipitations mensuelles normales en juillet : 73,5 mm) dans les Ardennes, ont été historiquement élevées.⁸ Les inondations catastrophiques qui en ont résulté en Wallonie dans la nuit du 14 au 15 juillet ont provoqué des milliards d'euros de dégâts. Trente-huit personnes ont perdu la vie lors de cette catastrophe. Selon les données fournies par le ministre wallon du Logement Collignon en septembre 2021, quelque 3.200 bâtiments s'étaient soit effondrés pendant les inondations, soit avaient été démolis après.⁹ Les communes les plus touchées se trouvaient dans la province de Liège, car la Vesdre, l'Ourthe et la Meuse n'ont pas pu gérer les grandes quantités d'eau : Pépinster, Verviers, Trooz, Chaudfontaine, Tilff et Angleur (Liège), Theux et Spa ont été les plus touchées. La commune la

⁸ Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid (2022) : Evaluatierapport Overstromingen Zomer 2021, publié le 15 décembre 2021.

⁹ Voir VRT News : <https://www.vrt.be/vrtnws/de/2021/09/03/nach-dem-hochwasser-in-der-wallonie-bis-zu-24-000-gebaeude-betr/>, consulté le 3 juillet 2023.

plus dévastée a été Pépinster : plusieurs maisons se sont effondrées en raison de la pression de l'eau et d'autres maisons ont été fortement endommagées.¹⁰
Les précipitations ont été résumées dans une étude d'évaluation.

"Principalement aux stations de mesure de Jalhay, Mont-Rigi, Spa_aerodrome et Ternell. L'épisode pluvieux a duré 72 heures et se caractérise par trois pics majeurs et un quatrième pic mineur. Le premier pic a été enregistré par les quatre stations le 13 juillet 2021 à 22h00-23h00. Le deuxième pic a été enregistré à Jalhay et Spa aerodrome le 14.07.2021 vers 4h00-5h00. Le 14.07.2021 à 13h00, Jalhay enregistre un troisième pic moins important que les deux précédents. Enfin, le 14 juillet 2021 à 20h00-21h00, les quatre pluviomètres enregistrent un quatrième pic du même ordre de grandeur que les deux premiers pour Ternell et MontRigi et plus faible que les deux premiers pour Jalhay et Spa aérodrome".¹¹ (propre traduction)

La situation particulière du barrage de Monsin à Liège.

Le 15 juillet, la Meuse a débordé à plusieurs endroits à Liège. L'une des raisons était la situation au barrage de Monsin. Le barrage était en construction depuis un an et seuls deux des six passages (ou portes) habituels étaient ouverts. Par conséquent, le barrage n'a pas pu libérer la quantité d'eau nécessaire et l'eau de la Meuse a débordé dans les rues de Liège. Selon un article du Soir, la plus grande inquiétude à l'époque était de savoir si une grue présente sur le chantier allait résister aux événements actuels. La grue était dans l'eau et risquait de tomber sur une ligne à haute tension qui alimentait toutes les stations de pompage de la région. Afin d'éviter que le centre-ville ne soit inondé, il a été décidé en urgence d'inonder le chantier sur lequel les vannes du barrage de Liège devaient être remplacées (*Le Soir*, 4 août 201). Le rapport d'évaluation externe officiel susmentionné décrit en détail les différentes mesures qui ont permis d'évacuer l'eau.

L'une des principales craintes, qui concernait également les acteurs transfrontaliers du Limbourg belge et néerlandais, était le risque que le niveau de l'eau dans le canal Albert atteigne un niveau trop élevé. La ville de Liège serait alors menacée le long du canal. Des ruptures de digues le long du canal étaient également à craindre. Des cartes d'inondation ont dû être établies en toute hâte afin de pouvoir évacuer la population menacée le cas échéant.

Pour la commission d'enquête du Parlement wallon, Catherine Delcourt, qui avait assuré l'intérim du gouverneur Hervé Jamar pendant les inondations, avait demandé à ce que l'on puisse faire un bilan de la situation, présente une chronologie complète des événements, des extraits offrent un bon aperçu des événements et de la gestion de la crise.¹² Voici un court extrait à titre d'illustration.

Encadré 1 : Extraits de la chronologie des événements du point de vue de Madame Catherine Delcourt, gouverneur intérimaire de la Province de Liège au moment des inondations de 2021

- Le 13 juillet 2021, Be-Alert informe les services du gouverneur de la province de Liège d'une alerte pluie. "Pluie" pour les camps de vacances et avertit d'une invite à la prudence ;

¹⁰ Voir aussi la présentation sur <https://www.meteobelgie.be/klimatologie/nieuws/la-suite/2309-watersnood-juli-2021>, consulté le 2 juillet 2023. .

¹¹ Fränz Zeimetz et al : "Analyse indépendante sur la gestion des voies hydrauliques lors des intempéries de la semaine du 12 juillet 2021", Lot 1 - Factualisation.

¹² Voir Parlement Wallon, 2021 : Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, Rapport présenté au nom de la Commission d'enquête parlementaire par M. Bierin et Mme Schyngs 4e session de la XIe législature, www.parlement-wallonie.be, consulté le 23 janvier 2023.

- Le 14 juillet 2021, il a été décidé de lancer la phase d'urgence provinciale.
...
- Toujours le 14 juillet 2021, à 12h34, le ministère a fait savoir que des mesures d'évacuation devaient être envisagées sur le territoire des communes d'Eupen et du Limbourg...
...
A partir du 14 juillet 2021 dans l'après-midi, la situation n'a cessé de se dégrader et il est devenu de plus en plus difficile pour les services provinciaux d'apporter un soutien utile aux acteurs mobilisés ;
....
- Le 14 juillet 2021 également, le Centre régional de crise a informé que le barrage d'Eupen devait procéder à des mesures de délestage. Suite à cette information, elle a pris contact avec les autorités communales concernées par les évacuations afin de vérifier si les mesures d'évacuation avaient été correctement mises en œuvre ;
...
- également le 14 juillet 2021, à 23h30, elle a demandé l'activation du mécanisme européen de protection civile¹³ du mécanisme de sécurité civile, pour mobiliser davantage d'hélicoptères et de bateaux ;
- le 15 juillet 2021, entre 4h00 et 7h00, du matériel demandé est arrivé de France. Le même jour, une réunion a eu lieu avec le Centre national de crise (NCCN). Le ministre de l'Intérieur a décidé de déclencher la phase d'urgence fédérale le 15 juillet 2021 à 14h00 30h30.
....

2.3 Chronologie des événements dans la région de l'Euregio Meuse-Rhin dans la province néerlandaise du Limbourg

La description suivante des événements est extraite de l'évaluation de la gestion de crise "Voorbij het ergste scenario Leerevaluatie hoogwater", réalisée par la Veiligheidsregio Zuid-Limburg en 2022.¹⁴ Selon ce scénario, Parkstad a été la première à être touchée par des pluies extrêmement fortes et des inondations le 13 juillet. Les rivières Geul et Gulp sont sorties de leur lit et les campings de la région ont dû être évacués. La montée rapide des eaux a également touché le Jeker et le Voer.

Valkenburg

Dans la nuit suivante, du 14 au 15 juillet, l'eau est montée très rapidement à Valkenburg aan de Geul. Une partie du centre-ville et des maisons de soins ont été évacuées et l'électricité a été coupée dans plusieurs endroits. Meerssen a connu des problèmes plus importants et une alerte NL a demandé aux habitants de quitter leur maison. Pendant ce temps, la Meuse est également montée.

Maastricht

Le 15 juillet 2021, le niveau de la Meuse était si préoccupant que les quartiers Heugem et Randwyck ont dû être évacués par mesure de précaution. On s'attendait à ce que la Meuse déborde dans le courant de la nuit vers 3 heures du matin et inonde ces quartiers. Heureusement, cela ne s'est pas produit. Le 16 juillet, l'eau de la Meuse a commencé à baisser lentement et les habitants ont pu regagner leurs maisons. À partir du 16 juillet, le raz-de-marée s'est déplacé vers le nord de la province du Limbourg et l'eau a commencé à se retirer lentement au sud.

Embouchure de la Geul

Dans l'estuaire de la Geul, les niveaux d'eau ont extrêmement augmenté pendant la crise en raison d'une combinaison de débits élevés de la Geul et de la Meuse. En conséquence, des zones ont été

¹³ Le mécanisme de protection civile de l'UE a été créé pour la première fois en 2001 et vise à coordonner la réponse aux catastrophes naturelles et d'origine humaine au niveau de l'UE. Voir la description sur le site du Conseil de l'Union européenne, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/civil-protection/>

¹⁴ Voir : Veiligheidsregio Zuid-Limburg, Voorbij het ergste scenario Leerevaluatie hoogwater Veiligheidsregio, chapitre 3, "Gebeurtenissen op hoofdlijnen", pages 8-12.

inondées dans toute la vallée de la Geul, y compris près de Meerssen et de Bunde. Le terrain s'abaisse au nord de Bunde, où les inondations ont atteint Brommelen, Westbroek, Geulle et Broekhoven. Des obstacles locaux dans le paysage, comme les piles de pont, retenaient l'eau montante pendant un certain temps et faisaient monter la profondeur de l'eau à plusieurs mètres. Les fossés de source, les fossés d'infiltration et les passages existants permettaient à l'eau de s'étendre davantage vers le nord (Brommelen, Westbroek). En raison du niveau élevé de la Meuse, l'eau ne pouvait être évacuée pendant les crues qu'à l'aide de pompes, qui ne pouvaient toutefois pas fournir des capacités suffisantes pour les volumes correspondants. Par conséquent, les inondations se sont poursuivies longtemps dans cette région, même après que le niveau de la Gueule et de la Meuse ait baissé.¹⁵

2.4 Chronologie des événements dans la région de l'Euregio Meuse-Rhin dans la province belge du Limbourg

La province belge du Limbourg a également été touchée par la crise des inondations de 2021, bien que dans une moindre mesure que les régions voisines. La Commission de coordination de la politique intégrale de l'eau (Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid) flamande avait présenté en décembre 2021 un rapport sur la situation des inondations en Flandre. Dans ce document, les faits de ce qui s'est passé en Flandre ont été reconstitués.¹⁶ Il en ressort qu'entre le 29 juin et le 28 juillet 2021, plusieurs zones de précipitations ont traversé la Flandre et ont provoqué des inondations. Les précipitations les plus extrêmes ont eu lieu entre le 13 et le 16 juillet dans les Cantons de l'Est. En certains endroits, il est tombé en deux jours plus de pluie qu'en temps normal en deux mois. Les précipitations de plus de 250 mm mesurées les 13 et 14 juillet (précipitations mensuelles normales en juillet : 73,5 mm) dans les Ardennes ont été considérées comme historiquement élevées, avec une période de retour de plus de 100 ans. Les précipitations qui ont suivi, plutôt dans le centre (surtout au sud de Bruxelles), ont également été très élevées. En Flandre, des débits et des niveaux d'eau extrêmes ont été enregistrés dans les cours d'eau et les voies navigables des bassins de la Meuse et de la Demer et, dans une moindre mesure, dans les bassins de la Dijle et de la Zenne ainsi que dans le bassin de la Nete. Le rapport souligne que, contrairement à la Wallonie et à la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, aucune victime n'a été à déplorer. Toutefois, les inondations ont également entraîné des situations de crise locales. Le hameau limbourgeois de Herbricht, dans la commune de Lanaken, est resté longtemps sous l'eau. Kotem, dans la commune de Maasmechelen, a également été touchée par des inondations. Le mur de soutènement érigé en 1926 à Heppeneert, dans la commune de Maaseik, a dû être rehaussé de deux couches de sacs de sable. Moelingen, un village de la commune de Voeren, a été touché par des inondations de la Berwijn. Des débits extrêmes se sont également produits sur les cours d'eau navigables.

Le 15 juillet, les habitants des communes belgo-limbourgeoises situées le long de la Meuse ont été invités par le gouverneur de la province à quitter les zones situées en contrebas. Cela concernait les habitants des communes de Maasmechelen, Lanaken, Maaseik, Dilsen-Stokkem et Kinrooi. Certaines rues de Lanaken ont été évacuées de force. Au cours de la phase critique, le gouverneur Jos Lantmeeters a exprimé dans une interview son inquiétude quant à la possibilité d'atteindre pendant la nuit un niveau d'eau pour lequel les digues n'avaient pas été calculées. Il a également évoqué le risque que le barrage de Monsin, près de Liège, ne tienne pas, auquel cas le canal Albert serait

¹⁵ La situation sur la Geul fait l'objet d'une analyse détaillée spécifique : Deltares, Waterschap Limburg, Analyse overstromingen Geulmonding, Watersysteemevaluatie, avril 2022.

¹⁶ Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid, 2021, Evaluatierapport overstromingen Zomer 2021. Consulté le 12 mai 2023 sur <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/nieuws/downloads-van-nieuwsberichten/ciw-evaluatierapport-overstromingen-2021.pdf>.

également menacé d'inondation.¹⁷ Ce scénario ne s'est pas produit. Dans un autre rapport plus spécifique sur les niveaux d'eau, la Vlaamse Milieumaatschappij avait présenté un rapport hydrologique spécifique détaillant la situation des fleuves et rivières du Limbourg belge.¹⁸

¹⁷ Voir Preventieve evacuaties voor bewoners Belgisch Limburg, NOS online, Donderdag 15 juli 2021, consulté le 3 juillet 2023, <https://nos.nl/collectie/13869/liveblog/2389373-dringend-advies-maastricht-aan-10-000-mensen-ga-je-huis-uit-dodental-duitsland-boven-55>.

¹⁸ Voir:Vlaamse Milieumaatschappij (2021), Rapport wateroverlast 29 juni - 28 juli 2021, consulté le 26 mai 2023 sur <https://www.waterinfo.be/Rapporten>.

3. Les caractéristiques de la gestion de crise et les conditions spécifiques dans les régions partenaires EMRIC

3.1 Région partenaire en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les conditions légales sont régies par un décret gouvernemental du Land intitulé "Gestion de crise par des cellules de crise dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en cas de situations d'intervention majeure, de crises et de catastrophes - Circulaire du Ministère de l'Intérieur et des Communes du 26 septembre 2016".¹⁹ La circulaire définit également la notion de gestion de crise utilisée. "La notion de gestion de crise au sens du présent arrêté regroupe l'ensemble des mesures de prévention, de détection, de gestion et de suivi des situations de crise (situations d'intervention de grande ampleur, catastrophe en cours ou déjà survenue)".²⁰ Dans ce contexte, le décret décrit que la responsabilité politique globale des situations d'intervention majeure et des catastrophes incombe aussi bien au niveau des districts et des villes indépendantes du district à l'administrateur principal ou à l'administratrice principale qu'au niveau des gouvernements de district au président ou à la présidente du gouvernement et au niveau du Land, auprès des départements concernés du gouvernement du Land. Il est intéressant de noter qu'au point 2.4, les cellules de crise au niveau des districts et des villes indépendantes sont décrites en détail, avec leurs tâches et leur composition. Les cellules de crise au niveau du gouvernement de district et du Land sont décrites de manière moins précise. Au point 3, il est simplement indiqué : "À ces niveaux, les tâches administratives et organisationnelles ainsi que les tâches opérationnelles et tactiques sont regroupées dans une cellule de crise. Il ne s'agit pas d'une direction d'intervention, mais plutôt d'un soutien opérationnel et tactique en tant que module de la cellule de crise. Cela s'explique par le fait que les forces d'intervention sont en principe dirigées au niveau communal. Au niveau du Land, les structures en vigueur prévoient que les départements concernés sont politiquement responsables, conformément au principe du ressort. La cellule de crise du gouvernement régional est rattachée au Ministère de l'Intérieur. Le décret stipule également que le Ministère de l'Intérieur crée les conditions organisationnelles pour le fonctionnement de la cellule de crise et tient à disposition un groupe de coordination pour la cellule de crise. Toutefois, dans le cas des inondations de 2021, aucune cellule de crise distincte n'a été mise en place, mais le groupe de coordination a fait office de cellule de crise. C'est pourquoi il y avait surtout des cellules de crise au niveau communal, des cellules de crise de la ville d'Aix-la-Chapelle, de la région urbaine d'Aix-la-Chapelle et des districts ainsi qu'une cellule de crise du gouvernement régional de Cologne.

¹⁹ "Le décret se fonde sur l'article 54, paragraphe 3, en liaison avec l'article 2, paragraphe 1, point 3, l'article 4, paragraphe 2, et l'article 35 de la loi sur la protection contre les incendies, l'assistance et la protection contre les catastrophes du 17 décembre 2015 (GV. NRW. p. 886)". Le texte du décret a été consulté le 2 juillet 2023 à l'adresse [suivante](https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880) : https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=62020161021103137880.

²⁰ Ibidem, au point 1, Remarques générales.

Graphique 1 : Gestion de crise en Rhénanie-du-Nord-Westphalie



Source : Städteregion Aachen, Marlies Cremer, 2022

3.2 Région partenaire en Wallonie

La loi belge du 22 mai 2019²¹ sur les situations d'urgence distingue trois phases possibles de coordination stratégique de la gestion de crise : la phase au niveau communal, la phase au niveau provincial et la phase au niveau fédéral. La coordination des secours est assurée par les autorités compétentes, à savoir les bourgmestres, les gouverneurs de province et le ministre fédéral de l'Intérieur, afin de garantir l'utilisation efficace de tous les moyens pour protéger la population et son environnement. Dans le rapport d'évaluation des inondations²², il est indiqué que certains acteurs ne sont pas explicitement repris dans l'arrêté royal de mai 2019. C'est le cas du Centre Régional de Crise qui joue un rôle en matière de planification d'urgence et de gestion de crise sur le territoire wallon. C'est le cas pour les questions liées aux compétences régionales. Dans le domaine des inondations, qui relèvent de la compétence régionale, le Centre Régional de Crise est par exemple responsable de la planification des mesures de protection contre les inondations et joue un rôle d'expert pour assister le comité provincial de coordination.

Dans le cadre des inondations de juillet 2021, les 5 provinces situées sur le territoire de la Région wallonne ont déclenché leur phase provinciale de gestion de crise à des heures différentes et ont réuni leur comité de gestion de crise. En province de Liège, cela a été fait le mercredi 14 juillet à 9h30. Dès le lendemain, la gestion de crise a été portée au niveau fédéral (national), ce qui n'était

²¹ Arrêté royal du 22 mai 2019 relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, consulté le 16 juin 2023 sur <https://centredecrise.be/fr/documentation/legislations/22052019-arrete-royal-relatif-la-planification-durgence-locale>

²² La structure institutionnelle est décrite en détail dans Fränz Zeimetz et al : "Analyse indépendante sur la gestion des voies hydrauliques lors des intempéries de la semaine du 12 juillet 2021", Lot 1 - Factualisation, page 111.

pas le cas aux Pays-Bas et en Allemagne. La Ministre de l'Intérieur Annelies Verlinden a déclaré le 15 juillet la phase fédérale de la gestion de crise.²³

Selon le gouvernement fédéral, même avant la déclaration de la phase fédérale, le Centre National de Crise jouait déjà un rôle de soutien dans la gestion de la crise pour les autorités locales et les services de secours. La situation était surveillée 24 heures sur 24 par le Centre National de Crise. Dans une phase fédérale, plusieurs cellules de crise se réunissent : la cellule d'évaluation, le comité fédéral de coordination, la cellule stratégique et la cellule d'information. Le Centre National de Crise préside le Comité fédéral de coordination et la cellule d'information et soutient la gestion de crise en mettant des infrastructures ou du personnel à la disposition du gouvernement fédéral. Par exemple, le Comité Fédéral de Coordination (COFECO) s'est réuni 16 fois dans le cadre des inondations.²⁴ Ce comité se compose de représentants des secteurs spécialisés et des services gouvernementaux. Des réunions de coordination ont eu lieu plusieurs fois par jour avec les différents partenaires (gouverneurs, pompiers, assistance médicale, police, protection civile, défense, etc.) La communication avec la population et les médias a été coordonnée dans le cadre du Centre National de Crise. Les tâches du Centre National de Crise comprenaient entre autres : la surveillance du flux d'informations par la rédaction de rapports de situation, le conseil juridique, l'élaboration d'analyses de risques ad hoc, la coordination de la communication de crise et la mise à disposition d'un soutien logistique.

Le Groupe Transversal Inondations est le lieu de collaboration entre plusieurs services techniques du Ministère wallon (le Département Expertise Hydraulique et Environnement SPW MI) avec les services techniques provinciaux. Cependant, selon le rapport d'évaluation, le Groupe Transversal Inondation avait peu de liens avec les autorités locales et leurs services d'urgence dans la préparation aux situations de crise.

3.3 Région partenaire dans le Limbourg néerlandais

Le gouvernement national néerlandais a, selon ses propres dires, une double mission en cas de crise. D'une part, il est partenaire de crise au niveau local ou régional. Dans le cas des inondations, il s'agissait du Rijkswaterstaat. D'autre part, le gouvernement national a également un rôle dans la structure nationale de crise. Le ministre de la Justice et de la Sécurité est le ministre coordinateur dans le domaine de la gestion de crise.²⁵ Il est responsable de l'organisation, du fonctionnement, de la cohérence et de l'approche intégrée de la politique de gestion de crise et du système correspondant, le coordinateur national pour la lutte contre le terrorisme et la sécurité (NCTV) assumant ce rôle de coordination du ministre. Les accords interministériels sur la structure et les méthodes de travail de l'organisation nationale de crise sont définis dans le décret instituant le comité ministériel de gestion de crise et élaborés dans le manuel national de prise de décision en situation de crise.²⁶

Cependant, aux Pays-Bas, les crises locales ou régionales sont le plus souvent traitées par les autorités (par ex. la commune, le syndicat des eaux ou la Veiligheidsregio) et les organisations

²³ Voir la description du Centre National de Crise (crisiscentrum) sur le site <https://crisiscentrum.be/nl/newsroom/overstromingen-einde-van-het-federale-crisisbeheer>, consulté le 22 juin 2023.

²⁴ Voir le rapport annuel 2021 du Centre National de Crise, consulté sur le site https://crisiscentrum.be/sites/default/files/documents/files/Jaarrapport_2021_NL.pdf

²⁵ Voir la description détaillée sur le site du Ministère de la Justice et de la Sécurité, <https://www.nctv.nl/themas/crisisbeheersing>.

²⁶ Voir la version actuelle, Instellingsbesluit Ministeriële Commissie Crisisbeheersing 2022, consulté sur <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047534/2022-11-30>. Nationaal Handboek Crisisbeheersing, <https://www.nctv.nl/documenten/publicaties/2022/12/06/nationaal-handboek-crisisbeheersing>. Consulté le 10 juillet 2023.

actives à ce niveau, comme ce fut le cas lors des inondations. C'est ce qui s'est passé dans le cas des inondations de 2021. Le gouvernement national était principalement impliqué par le biais de Waterstaat, mais le leadership était assuré par les niveaux régional et communal. Les compétences sont décrites dans le manuel de prise de décision en situation de crise susmentionné. De son côté, la Veiligheidsregio Süd-Limburg a également défini les structures et les responsabilités dans un plan de crise régional.²⁷

En outre, la gestion de la crise s'est également appuyée sur les dispositions du plan de protection civile Inondations Meuse, Limbourg 2020-2023 (rampbestrijdingsplan Hoogwater Maas, adopté le 4 décembre 2020), afin de se préparer aux problèmes d'inondation. Le plan s'inscrit dans le prolongement de la structure de crise existante (GRIP). Le plan décrit comment la Veiligheidsregio Sud-Limbourg réagit à différents scénarios autour de la Meuse. Le plan n'aborde toutefois pas les fleuves et rivières environnants. Le rapport d'évaluation²⁸ de la Veiligheidsregio avait montré que c'est précisément en raison des inondations dans la région de la Geul et de la Gulp qu'il avait été décidé de passer au GRIP-4. A ce moment-là, la Meuse n'avait pas encore dépassé la valeur limite de 2600 m³/3, qui s'applique dans la planification pour le passage au GRIP-4.

Le système néerlandais des différents niveaux "GRIP" détermine qui était responsable et quand pendant la crise. Cela signifie "Procédure régionale coordonnée de gestion des crises" (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure) (). La structure GRIP a été créée pour organiser de manière ordonnée l'augmentation des services d'urgence. Le GRIP fait référence à l'organisation de l'aide en cas de catastrophe et de la gestion de crise par les services de secours de la Veiligheidsregio.

Les niveaux d'échelle sont

GRIP 1 : Réaction sur le lieu de l'incident (direction du Commando Plaats Incident' (CoPI), personnel de la police ou des pompiers)

GRIP 2 : autres effets sur l'environnement (direction chef des pompiers ou de la police)

GRIP 3 : menace pour le bien-être de la population en général (dirigé par le maire)

GRIP 4 : événement concernant plusieurs communes (dirigé par le président de la Veiligheidsregio)

GRIP 5 : événement interrégional

Pour les situations où il n'y a pas encore de crise aiguë, mais où l'évaluation des conséquences ou des mesures préparatoires sont nécessaires, des "kernoverleggen" (consultations nucléaires) seront mis en place. Dès la fin de l'après-midi du 12 juillet, après l'arrivée des rapports de la KNMI sur les pluies extrêmes et les alertes, un "kernoverleg" s'est réuni pour examiner les scénarios possibles, après quoi les communes ont également été informées. Le 13 juillet au soir, la Grip 2 a été déclarée, et le 14 juillet vers 13 heures, la Grip 4 était déjà déclarée. La direction était donc assurée par la Veiligheidsregio. À 17h30, la KNMI a annoncé le niveau d'alerte le plus élevé (code rouge). L'alerte indiquait que la situation météorologique pourrait causer des dégâts considérables.²⁹ Le 17 juillet, le niveau Grip a été ramené à Grip 2 et le 19 juillet à Grip 1. Le niveau Grip respectif, qui détermine à la fois la responsabilité politique et la responsabilité opérationnelle, était donc caractéristique de la gestion de la crise. Lors de la crise, la Veiligheidsregio a toutefois été l'interlocuteur principal des régions voisines en raison de la classification rapide de l'événement au niveau 4. En ce sens, la

²⁷ Voir Veiligheidsregio Zuid-Limburg : 2020 - 2023 Regionaal crisisplan, versie oktober 2020. Consulté sur https://www.vrzl.nl/application/files/1416/0570/6867/Crisisplan_2020-2023_VRZL_Definitief.pdf

²⁸ Voir la description des adaptations des niveaux du GRIP dans l'évaluation, Veiligheidsregio Zuid-Limburg, Voorbij het ergste scenario Leerevaluatie hoogwater Veiligheidsregio, chapitre 3, "Gebeurtenissen op hoofdlijnen", pages 8-10.

²⁹ Ibid.

situation néerlandaise n'était pas particulièrement complexe pour les partenaires de l'Euregio Meuse-Rhin, mais s'intégrait bien dans les structures EMRIC, car la Veiligheidsregio y est bien connectée avec les partenaires. Il convient également de noter le rôle moins important du gouvernement national, qui était toutefois impliqué sur place par le biais de Waterstaat.

3.4 Région partenaire dans le Limbourg belge

Les structures et les dispositions légales entre le niveau fédéral, les provinces et les communes, déjà décrites dans la description de la province de Liège, s'appliquent également à la province du Limbourg belge.

Comme décrit dans le cas de la province de Liège, le gouverneur de la province du Limbourg a déclaré la phase provinciale et a dirigé la gestion provinciale de la crise. En collaboration avec des experts des services d'urgence et de sécurité, il a décidé des mesures à prendre pour gérer la crise. Il s'agissait par exemple de déployer des équipements et des troupes, d'évacuer certaines zones (voir le chapitre sur la chronologie), d'aménager des abris pour les personnes touchées, d'informer la population, etc.³⁰ Le gouverneur est assisté dans cette tâche par le service Noodplanning & Crisisbeheer (planification d'urgence et gestion de crise). Celui-ci est responsable de la planification d'urgence et soutient les communes, rédige des plans d'urgence et organise des exercices. Dans le cas des inondations, le service est passé en mode "gestion de crise", comme il se doit, et a soutenu le comité de coordination provincial. Ce comité se réunit dans la salle de crise spécialement aménagée dans le bâtiment du gouvernement provincial, qui est toujours prête à cet effet.

La déclaration de la phase provinciale a lieu lorsqu'un événement touche plusieurs communes en même temps ou lorsqu'une commune ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à la situation. Les ressources de toute la province peuvent ainsi être mobilisées pour fournir de l'aide. La durée d'une phase provinciale dépend de la nature et de l'ampleur de l'événement. Comme nous l'avons déjà expliqué dans le chapitre consacré à la situation wallonne, la phase fédérale a déjà été déclarée le 15 juillet.

³⁰ Voir la description des compétences sur le site de la Province du Limbourg, <https://crisis-limburg.be/gouverneur/>, consulté le 13 juillet 2023.

4. Traitement politique et évaluation de la crise dans les régions

4.1 Traitement différent en Rhénanie-du-Nord-Westphalie

En raison des nombreuses victimes et des immenses dommages financiers, les Länder allemands concernés ont entrepris un travail de réflexion sur la question de la responsabilité politique. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, cette responsabilité a surtout été assumée par le Landtag, où une commission d'enquête sur les inondations catastrophiques a été créée³¹. Cette commission s'est notamment penchée sur les actions du gouvernement du Land en concertation avec le gouvernement régional, les districts et les villes indépendantes. Le rapport conclut que les services centraux de protection contre les inondations en Rhénanie-du-Nord-Westphalie au sein du Ministère de l'Environnement (³²) et de l'autorité subordonnée (LANUV) n'étaient pas occupés ou manquaient de personnel au moment des inondations catastrophiques.³³ Il est également détaillé que la ministre de l'environnement compétente, Ursula Heinen-Esser (CDU), était très peu impliquée dans la gestion de la crise en raison d'un congé. Cela a conduit à sa démission en avril 2022.³⁴

La commission d'enquête a présenté un rapport intermédiaire en mars 2022. Jusqu'à aujourd'hui (juillet 2023), la commission d'enquête II "Inondations catastrophiques" est toujours active et n'a procédé à des auditions qu'en mai 2023. Cela laisse supposer que ce travail d'enquête sur les inondations catastrophiques en Rhénanie-du-Nord-Westphalie n'est toujours pas terminé à ce jour.

En ce qui concerne la gestion de la crise, des experts et des acteurs ont effectué des analyses et formulé des recommandations lors des auditions. Celles-ci concernaient par exemple l'information et la communication des différentes sources de prévisions météorologiques et le traitement des alertes précoces par le système européen EFAS, le service météorologique allemand et d'autres sources qui avaient émis des alertes.³⁵ En principe, les experts ont constaté que ce n'étaient pas les alertes précoces des services susmentionnés qui étaient en cause, mais plutôt la capacité à les analyser sur place et à les évaluer en fonction de leur importance locale.

En outre, il a été question des déficits généraux de la République fédérale en matière de protection contre les catastrophes, qui ont joué un rôle selon l'expert, le professeur Christoph Gusy de l'université de Bielefeld. Il a parlé d'une culture de la protection civile sous-développée en Allemagne. Cela s'explique notamment par le fait que l'éventualité d'une catastrophe n'est normalement pas largement thématisée dans les affaires politiques normales et qu'elle est ainsi repoussée hors des processus de communication. La commission d'enquête s'est également penchée sur la structure des cellules de crise et surtout sur leur ancrage juridique, comme par exemple les définitions du décret du gouvernement du Land "Gestion de crise par des cellules de crise dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie en cas de situations d'intervention majeure, de crises et de catastrophes" du 26 septembre 2016. Certains experts, comme le professeur Markus Thiel, spécialiste en droit et en administration, ont exprimé au cours de leur audition la nécessité d'un renforcement du rôle du gouvernement du Land ancré dans la loi. En effet, dans le cas des

³¹ Voir Landtag NRW, Rapport intermédiaire de la commission d'enquête parlementaire V ("Inondations catastrophiques") sur la mission confiée par le Landtag de Rhénanie-du-Nord-Westphalie le 9 septembre 2021, imprimé 17/14944 (réimpression), 25.03.2022.

³² À l'époque, sous le nom officiel de "Ministère de l'environnement, de l'agriculture, de la protection de la nature et des consommateurs" (MULNV).

³³ Ibid., page 1129.

³⁴ Voir Süddeutsche Zeitung du 7 avril 2022, Rücktritt nach der Party, consulté le 13 juillet 2023, <https://www.sueddeutsche.de/politik/flutkatastrophe-heinen-esser-ruecktritt-mallorca-1.5563029>.

³⁵ Voir par exemple les enquêtes menées auprès des collaborateurs du service météorologique allemand et des experts sur le système européen EFAS.

inondations, ce n'est pas une cellule de crise du gouvernement régional qui a été mise en place au niveau du Land, mais un groupe de coordination.

Certains acteurs en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont formulé des propositions pour améliorer la gestion de crise dans le domaine des inondations après leur propre évaluation et les évaluations disponibles (exemple du Landtag). L'ancien ministre de l'environnement, de l'agriculture, de la protection de la nature et des consommateurs du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie avait présenté le 20 janvier 2022 un document intitulé "Apprendre des inondations - Plan de travail en 10 points pour la protection contre les inondations en temps de changement climatique". Des propositions ont notamment été faites concernant la mise à disposition d'informations, la planification de la gestion des risques, la protection contre les inondations sur le terrain, la délimitation des zones inondables et la gestion des barrages. Le plan en 10 points n'inclut pas les points transfrontaliers.

Les propositions concrètes des sapeurs-pompiers de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui ont participé activement à la gestion opérationnelle des crises, étaient particulièrement intéressantes pour cette étude. Les sapeurs-pompiers avaient élaboré des recommandations pour le développement de la protection de la population dans un document spécifique.³⁶ Des propositions concrètes ont été faites concernant différents aspects de la préparation et de la gestion de crise, comme l'introduction de planifications récurrentes des besoins en matière de protection contre les catastrophes dans le Land, les arrondissements et les villes indépendantes des arrondissements en tant qu'élément de pilotage central. Il propose également la création d'un centre de compétences en matière de protection contre les catastrophes au sein du Land et la mise en place obligatoire d'états-majors pour les événements exceptionnels (SAE) dans toutes les villes et communes appartenant à des arrondissements, ainsi que l'introduction d'exercices réguliers pour tous les acteurs de la protection contre les catastrophes et l'extension de l'équipement technique pour la protection contre les catastrophes.

Remise à niveau dans la région urbaine d'Aix-la-Chapelle

Selon les déclarations du conseiller de la région urbaine Tim Grüttemeier³⁷, les responsables de la région urbaine avaient décidé de ne pas participer à l'enquête de la commission d'enquête du Landtag de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, car ils ne voulaient pas que celle-ci se transforme en règlement de comptes entre partis politiques. Les acteurs de la région urbaine étaient sceptiques quant au fait que l'"évaluation" du Landtag puisse réellement apporter quelque chose d'essentiel au processus d'apprentissage. La Städteregion elle-même n'a pas réalisé d'évaluation explicite de sa propre gestion de crise dans la situation de danger des inondations de 2021. Toutefois, une nouvelle stratégie ("document stratégique sur la protection contre les catastrophes") a été présentée en juin 2023. Dans ce cadre, une sorte d'évaluation des processus et des capacités existants a été réalisée. Selon ses propres termes, le document stratégique "met en évidence les déficits et les objectifs, mais aussi les visions". Des instruments et des objectifs sont proposés afin de mieux relever les défis

³⁶ Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen, Vorschläge für eine Weiterentwicklung (2021), document stratégique publié par l'Association des sapeurs-pompiers de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (VdF NRW), l'Association des chefs des corps de sapeurs-pompiers professionnels de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (AGBF NRW) et l'Association des chefs des casernes de pompiers à plein temps de Rhénanie-du-Nord-Westphalie (AGHF NRW), consulté le 14 juillet sur <https://cache.pressmailing.net/content/0dd9aa00-938a-4d09-9adc-5d4f4101de90/2021-10-08Katastrophenschutz.pdf>.

³⁷ Entretien vidéo avec Tim Grüttemeier, conseiller de la région urbaine, le 23 mars 2023.

à l'avenir.³⁸ Dans un chapitre séparé sur l'avenir de la cellule de crise, le champ d'action a été mis en lumière lors d'un atelier en mars 2022. Il s'est avéré à cette occasion que le groupe de coordination de la cellule de crise (KGS) n'était pas utilisé conformément à ses tâches en cas de crise et qu'il était en partie utilisé comme "autre muscle de travail des offices spécialisés". Selon le rapport, cette utilisation n'était ni utile ni motivante. C'est pourquoi, dans le cadre d'une mesure immédiate, les bases spatiales et techniques du groupe de coordination ont été créées et le profil des tâches a été affiné. Afin d'alléger la charge de travail de tous les collaborateurs, d'autres forces ont été acquises auprès de l'autorité et les premières mesures de formation et de perfectionnement ont été mises en œuvre.

La propre mise à jour dans le district de Heinsberg a été faite en interne, tout comme la mise à jour auprès de la ville d'Aix-la-Chapelle.

Remise à niveau du niveau fédéral

Afin d'améliorer l'échange d'informations vertical et horizontal entre l'État fédéral et les Länder et d'intensifier la coopération en matière de protection de la population, un rapport du ministère fédéral de l'Intérieur intitulé "Rapport sur les inondations 2021 : aide en cas de catastrophe, reconstruction et processus d'évaluation" a été présenté.

Dans ce rapport, plusieurs propositions ont été faites pour améliorer la gestion des crises. L'une des propositions concrètes était la création d'un centre de compétence commun pour la protection de la population (GeKoB) par l'État fédéral et les Länder. Ce centre de compétence est une plate-forme de coopération organisée de manière structurée et conçue pour durer ; selon le gouvernement fédéral, il est "porté par l'État fédéral et les Länder en tant que responsables originels de la protection des populations". L'État fédéral et les Länder ont créé le Centre de compétence commun pour la protection des populations (GeKoB) le 2 juin 2022 à Würzburg, lors de la réunion de printemps de la Conférence des ministres de l'Intérieur. La base juridique est "l'accord de l'État fédéral et des Länder sur la création du centre de compétence commun pour la protection de la population", qui a été publié au Journal officiel fédéral le 5 mai 2023. Parallèlement, l'offre de formation dans le domaine de la gestion de crise pour le personnel des Länder et des districts ou des villes indépendantes des districts doit être considérablement élargie. La base légale pour l'introduction de notifications d'alerte sur les téléphones portables via Cell Broadcast a également été rapidement créée. Un nouveau § 164a a été inséré dans la loi sur les télécommunications. Lors de la journée d'alerte nationale du 8 décembre 2022, Cell Broadcast a été testé pour la première fois en Allemagne. Le système a ensuite été introduit le 23 février 2023.

4.2 Remise à niveau dans la province de Liège et en Wallonie

Dans la province de Liège et pour la Région wallonne, deux évaluations externes et détaillées des événements ont été réalisées. L'une porte sur l'établissement des faits et la seconde présente des conclusions et des recommandations ("Analyse indépendante sur la gestion des voies hydrauliques lors des intempéries de la semaine du 12 juillet 2021").

Dans la partie 2 (Michaux et al, 2021), les auteurs ont conclu que l'événement de juillet 2021 pouvait être considéré comme rare à très rare, tant du point de vue de l'intensité et de la répartition géographique des précipitations que de l'hydrologie des rivières. Les débits mesurés sur la Weser ont dépassé la crue centennale. Au barrage d'Eupen, l'analyse a montré que le barrage remplissait sa fonction d'écrêtement des crues et que les manœuvres étaient effectuées conformément à la note de gestion. Sans la présence du barrage, la situation en aval aurait été encore plus catastrophique.

³⁸ Voir StädteRegion Aachen, 2023 : Document stratégique sur la protection contre les catastrophes Base pour garantir à long terme un niveau de protection performant pour le territoire de compétence de la StädteRegion Aachen en tant qu'autorité inférieure de protection contre les catastrophes.

La rapidité de la crue n'a pas permis aux exploitants de constituer une réserve d'eau supplémentaire dans la retenue par des lâchers préventifs. La consigne de gestion du barrage ne prévoyait de toute façon pas la possibilité de créer cette réserve supplémentaire à l'avance. D'un point de vue hydraulique, la capacité du barrage d'Eupen ne suffit pas à compenser le déficit avéré de la capacité hydraulique du fleuve en aval. De plus, l'urbanisation de la vallée présente des caractéristiques défavorables. Les constructions sont implantées directement sur les murs de berge de la rivière, voire dans son gabarit. Une grande partie de la population de la vallée est ainsi menacée. Le sous-bassin versant de la Vesdre est celui des zones inondables où la densité de population est la plus élevée du district.

Le rapport d'évaluation énumérait des recommandations qui avaient fait l'objet d'un processus de consultation au sein de l'administration wallonne et des services des gouverneurs de province. Au total, 35 mesures ont été proposées, touchant quatre domaines différents, à savoir la gestion des barrages, les systèmes d'alerte et d'avertissement, la protection contre les inondations et la planification et la gestion de crise. Les paragraphes suivants présentent quelques-unes des recommandations dans le domaine de la planification et de la gestion de crise.

Le rapport suggérait de mieux impliquer le personnel du Groupe Transversal Inondations dans la planification d'urgence au niveau des gouverneurs et des communes, afin de favoriser le développement d'outils communs pertinents pour la gestion de crise. Le groupe transversal est le lieu de collaboration entre plusieurs services techniques du SPW MI (Ministère wallon, le Département Expertise Hydraulique et Environnement) avec les services techniques provinciaux. L'imbrication des services devrait être améliorée. Le rapport mentionne des besoins similaires pour améliorer la collaboration avec les services d'urgence locaux/provinciaux. Pour faciliter la communication entre les parties concernées, le NCCN (Centre fédéral) a développé l'Incident & Crisis Management System (ICMS), un portail national pour la collaboration. Une des recommandations était de mieux connecter les acteurs communaux à ce système de gestion. Ce système informatique est utilisé par tous les acteurs de la gestion de crise à travers le pays, notamment pour croiser les informations et permettre la communication entre les différents acteurs impliqués. Il remplit également la fonction de journal de bord. Il a également été recommandé de renforcer les équipes de l'administration des barrages dans les domaines de la maintenance et de la gestion des barrages ainsi que de la gestion des risques. En ce qui concerne la gestion de crise, il a été suggéré de poursuivre le développement d'outils de planification des mesures de protection de la population (par ex. évacuations) afin de renforcer la culture de gestion de ce risque. En raison de la situation critique des chantiers de construction de barrages, il a été proposé de mettre en place des procédures de gestion des chantiers en cas de crise. Il devrait également y avoir une réforme vers une gestion plus uniforme des cours d'eau régulés par des ouvrages hydrauliques.³⁹

Parallèlement à ce traitement externe et technique de la catastrophe des inondations, un traitement politique a eu lieu dans l'espace politique - comme en Rhénanie-du-Nord-Westphalie - où il était également question de la responsabilité politique. Le 24 mars 2022, la commission d'enquête a présenté son rapport final au Parlement wallon, après avoir interrogé de nombreux témoins du domaine politique et opérationnel de la gestion de crise. Entre autres, le ministre wallon du Climat, de l'Énergie, de la Mobilité et de l'Infrastructure Philippe Henry, responsable du dossier, avait constaté le 21 janvier lors de l'audition différentes lacunes et proposé des améliorations, en partie tirées du rapport d'évaluation indépendant⁴⁰ susmentionné. Henry a plaidé pour qu'en Wallonie, la manière dont les prévisions météorologiques sont analysées et utilisées par les différentes parties prenantes soit renforcée et améliorée. Il a également vu la nécessité d'un cadre légal pour le

³⁹ Thomas Michaux et al : Analyse indépendante sur la gestion des voies hydrauliques lors des intempéries de la semaine du 12 juillet 2021, Lot 2 - Recommandations.

⁴⁰ Ibid.

contrôle externe des barrages, la nécessité de développer des plans d'urgence spécifiquement adaptés aux barrages et coordonnés avec les autorités provinciales et locales. Et en plus, il a vu la nécessité de trouver un nouvel équilibre pour le barrage d'Eupen, entre l'augmentation de la réserve tampon pour les crues futures et le maintien de la garantie pour l'approvisionnement en eau potable.

Le 15 octobre 2021, la commission d'enquête a auditionné Catherine Delcourt, Commissaire d'arrondissement de la Province de Liège. Il a notamment été question des aspects institutionnels de la gestion des inondations et des secours d'urgence, y compris l'organisation de leurs services et l'interaction avec les différents niveaux. Le 21 juin 2021, le gouverneur Hervé Jamar avait confié la direction de la province à Catherine Delcourt, qui avait exercé les fonctions de gouverneur de province par intérim pendant les inondations. Mme Delcourt a notamment fait les propositions suivantes pour améliorer la gestion de crise : les services provinciaux devraient être en mesure de mieux évaluer les conséquences matérielles des intempéries prévues par les prévisions météorologiques. Elle a également proposé d'améliorer la coopération entre la police et les zones de secours. Et le rôle du Centre régional de crise (CRC) devrait être renforcé en vue de mobiliser des ressources humaines et matérielles. Elle a également plaidé pour davantage d'exercices afin de garantir un contrôle total des plans d'urgence et une meilleure préparation opérationnelle.⁴¹

4.3 Remise à neuf dans le sud du Limbourg

La Veiligheidsregio Süd-Limburg a réalisé une évaluation entre le 9 septembre et le 25 novembre 2021 avec l'aide du bureau externe COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement)⁴². Elle s'est appuyée sur des enquêtes et des évaluations réalisées par les responsables et les collaborateurs concernés, ainsi que sur une enquête auprès des citoyens.⁴³ Des évaluations et des rapports sont également disponibles.⁴⁴ Contrairement à la Wallonie et à la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le caractère du travail de mémoire dans le Limbourg méridional a été moins marqué par la recherche de responsabilités politiques. C'est pourquoi le rattrapage a eu un caractère plutôt technique et administratif, l'objectif de la Veiligheidsregio étant, selon ses propres dires, de "tirer les leçons des événements qui ont eu lieu depuis la proclamation du "code jaune" par la KNMI le 12 juillet 2021. L'accent est mis sur les tâches et les défis et sur la manière dont ils ont été relevés". En ce sens, l'évaluation devait décrire ce qui avait bien fonctionné et les points à améliorer.⁴⁵

L'une des principales conclusions de l'évaluation en ce qui concerne la gestion de crise était que l'organisation de la gestion de crise n'était pas assez résistante (en néerlandais "kwetsbaar") à plusieurs égards. Premièrement, en raison du manque de personnel. Un facteur à cet égard était que l'organisation de crise de la Veiligheidsregio Süd-Limburg était composée d'agents provenant pour la plupart d'une seule organisation, à savoir les pompiers. De plus, au sein des pompiers, de nombreux agents occupaient plusieurs fonctions dans cette organisation de crise. En outre, selon le rapport, il a

⁴¹ Voir Parlement Wallon, 2021 : Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, Rapport présenté au nom de la Commission d'enquête parlementaire par M. Bierin et Mme Schyns 4e session de la XIe législature, www.parlement-wallonie.be, consulté le 23 janvier 2023, page 32.

⁴² Voir COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) : Voorbij het ergste scenario, Leerevaluatie hoogwater Veiligheidsregio Zuid-Limburg, 2022.

⁴³ Ibid., page

⁴⁴ Par exemple, les événements et leur déroulement précis ont déjà été présentés dans le rapport suivant : Task Force Fact Finding hoogwater 2021 (2021). Hoogwater 2021 : Feiten en Duiding. Expertise Netwerk Waterveiligheid . <https://doi.org/10.4233/uuid:06b03772-ebe0-4949-9c4d-7c1593fb094e>

⁴⁵ Voir COT 2022, page 4.

été difficile pour les équipes d'entrer en contact les unes avec les autres au bon moment et de mettre en place des interfaces claires. Cela est dû au fait que l'intervention lors de cette catastrophe n'entraînait pas dans le cadre pour lequel la gestion de crise avait été préparée.⁴⁶

L'évaluation a également révélé de nombreux aspects positifs, notamment en ce qui concerne la coopération entre de nombreux acteurs, malgré la complexité constatée. Le rapport indique ainsi que tous les services ont collaboré de manière intensive avec le Limburger Waterschap (service des eaux), le Rijkswaterstaat, la flotte nationale de sauvetage (Nationale Reddingsvloot), le Ministère de la Défense, Enexis (gestionnaire du réseau électrique) et la Croix-Rouge. En ce qui concerne l'aide provenant d'autres régions et d'autres partenaires, il a été parfois difficile de savoir comment se coordonner, car pendant la catastrophe, beaucoup de choses ont été organisées de manière informelle. Malgré tous les défis, l'évaluation indique que les personnes impliquées ont eu une collaboration agréable et qu'il y avait une grande compréhension mutuelle.⁴⁷ Dans sa propre évaluation de la flotte nationale de sauvetage (NRV), l'auteur a toutefois constaté que l'intégration de cette flotte était particulièrement problématique. Dans le Limbourg, des partenaires de crise (la Défense, les associations aquatiques et la Croix-Rouge) ont été engagés sans que cela ne soit coordonné avec la flotte nationale de sauvetage.⁴⁸

Lors de l'évaluation de la Veiligheidsregio, plusieurs propositions ont été faites pour améliorer la gestion de crise à l'avenir.⁴⁹ Il s'agissait par exemple d'une mise à jour plus efficace des documents de planification. Les discussions avec les organisations partenaires devraient porter sur la manière dont la coopération peut également être mise en œuvre pendant la phase "froide" (phase sans crise). Dans une perspective d'avenir, il serait également souhaitable de conclure des accords concrets avec les partenaires. Il a été proposé de développer ce que l'on appelle une "carte des scénarios", en veillant à l'évaluation des conséquences. Cela a permis de fournir rapidement et sans ambiguïté à différents organes, pendant une crise, l'interprétation correcte d'une situation. En tant que leçon tirée de la crise, il a également été recommandé de faire preuve de flexibilité en matière de structures lorsque la complexité augmente.

Différentes propositions ont été faites, notamment en ce qui concerne la communication avec les résidents. Si les habitants sont alertés, il faut éviter de leur envoyer des messages différents. Il faudrait également examiner les possibilités d'élargir la direction des opérations et la direction locale du CoPI (Commando Plaats Incident) afin d'y inclure des agents des quatre piliers multidisciplinaires (pompiers, police, services médicaux, communes). D'autre part, il faudrait s'efforcer de mieux faire coïncider l'offre et la demande en matière d'aide.

4.4 Remise à niveau dans la province belge du Limbourg et en Flandre

Dans la province belge du Limbourg, le processus d'évaluation et de traitement était différent de celui des autres régions. Alors que dans le cas de la Veiligheidsregio Zuid-Limburg néerlandaise, on peut se référer à différents documents (voir ci-dessus), la province du Limbourg en Belgique n'a pas publié sa propre évaluation. Les documents publics sur la situation de crise proviennent d'une part

⁴⁶ Ibid. page 3.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (2022) : De inzet van de Nationale Reddingsvloot bij de watersnood in Limburg en België, <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/04/20220324-NIPV-Evaluatie-inzet-Nationale-Reddingsvloot.pdf>

⁴⁹ Voir COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) : Voorbij het ergste scenario, Leerevaluatie hoogwater Veiligheidsregio Zuid-Limburg, 2022, page 28/29.

de la Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid (CIW) Flanders⁵⁰, d'autre part de la Vlaamse Milieumaatschappij (2021)⁵¹. La CIW organise depuis 2004 la consultation sur la politique intégrée de l'eau et est responsable de la coordination et de la concertation entre les différents acteurs en Flandre. Le CIW est présidé par la Vlaamse Milieumaatschappij (faisant partie du gouvernement flamand), qui est responsable de la coordination d'une politique intégrée de l'eau. Selon les déclarations des responsables, la province du Limbourg n'a volontairement pas commandé d'évaluation publique externe, mais a procédé à une évaluation en interne et en concertation avec les communes concernées.⁵² Pour ce faire, des entretiens et des discussions ont été menés avec des praticiens et des personnes responsables dans les communes et d'autres institutions. Il s'agissait surtout des agents concernés des pompiers, de la police, de la protection civile, des responsables de la gestion de l'eau et des services d'information et de communication. L'intention était également de les transmettre au centre national de crise pour qu'ils soient traités au niveau national. Contrairement à la Wallonie, les dégâts étant limités, il n'y avait pas besoin d'un traitement politique étendu. Le lundi 10 juillet 2021, une heure d'actualité sur les inondations a eu lieu au parlement flamand.⁵³ Cependant, en comparaison avec les régions partenaires, on peut plutôt parler d'évaluations techniques et administratives par la suite.

Propositions de réformes structurelles :

L'évolution flamande est également exceptionnelle dans la mesure où, en 2023, le gouvernement a présenté de vastes propositions de réforme structurelle de l'organisation et des compétences actuelles en matière de gestion de l'eau. La ministre flamande de l'Environnement, Zuhair Demir (N-VA), avait annoncé le 19 juillet 2023 qu'elle souhaitait réformer de manière drastique la gestion des cours d'eau en Flandre. Elle souhaite réduire le nombre d'organisations de cours d'eau non navigables en Flandre de 112 à 12 au maximum sous le nom de Waterschappen.⁵⁴ L'objectif est de rendre la Flandre plus apte à lutter contre les inondations et la sécheresse grâce à une plus grande uniformité dans l'administration. Les autorités responsables sont actuellement : 50 communes, la gestion de 56 polders et voies navigables, cinq provinces et l'Agence flamande de l'environnement (VMM).

4.5 Le rattrapage dans l'UE

Les inondations ont été évaluées non seulement au niveau national et régional, mais aussi dans le cadre de l'UE, et notamment la question de la coopération transfrontalière. Le 28 septembre 2021, dans le cadre du programme annuel "Lessons Learned" du mécanisme de protection civile de l'UE

⁵⁰ Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid, 2021, Evaluatierapport overstromingen Zomer 2021. Consulté le 12 mai 2023 sur <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/nieuws/downloads-van-nieuwsberichten/ciw-evaluatierapport-overstromingen-2021.pdf> CIW 15 december 2021.

⁵¹ Vlaamse Milieumaatschappij (2021), Rapport wateroverlast 29 juni - 28 juli 2021, consulté le 26 mai 2023 sur <https://www.waterinfo.be/Rapporten>.

⁵² Les documents internes informels de cette évaluation ont pu être consultés par les auteurs.

⁵³ Voir Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid, 2021, Evaluatierapport overstromingen Zomer 2021. Consulté le 12 mai 2023 sur <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/nieuws/downloads-van-nieuwsberichten/ciw-evaluatierapport-overstromingen-2021.pdf> CIW 15 december 2021, page 8...

⁵⁴ Voir par exemple le rapport sur le site du Vlaams infocentrum land- en tuinbouw (Centre flamand d'information sur l'agriculture et l'horticulture) du 17 juillet. 2023. <https://vilt.be/nl/nieuws/demir-maakt-schoon-schip-in-het-waterloopbeheer-en-gooit-100-beheerders-overboord>

(Union Civil Protection Mechanism, UCPM), une réunion virtuelle a été organisée sur le thème "Lessons Identified from Recent Floods in Europe", notamment sur l'évaluation des inondations. Les inondations catastrophiques de juillet 2021 avaient provoqué des destructions catastrophiques non seulement en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, mais aussi au Luxembourg et en France. Les "Lessons Learned" rassemblées comprenaient notamment les recommandations suivantes et sont tirées d'un document du gouvernement fédéral allemand⁵⁵ :

- une meilleure intégration des connaissances scientifiques dans toutes les phases du cycle de gestion des risques de catastrophe,
- le développement continu de systèmes d'alerte précoce (par ex. le système européen d'alerte aux inondations EFAS) afin d'en tirer des informations exploitables permettant une prise de décision fondée,
- Améliorer la coordination et la communication entre les secteurs et les niveaux (par ex. local/national/UE),
- le déploiement le plus rapide possible de l'équipe de coordination de l'UE (EU Civil Protection Team) et, le cas échéant, l'envoi de plus d'un officier de liaison de l'UE,
- des possibilités continues d'entraînement, de pratique et d'échange dans le cadre de la procédure de l'Union.

5. Caractéristiques de la gestion de crise transfrontalière lors de la crise des inondations de 2021

5.1 Accords et protocoles sur la gestion de crise transfrontalière : les inondations n'étaient pas un EMRIC Champ thématique

Le rôle d'EMRIC dans le cas des inondations de 2021 dépend en grande partie des accords de coopération conclus jusqu'à présent au sein du réseau et des services spécialisés qui ont participé au travail d'EMRIC en tant que partenaires du réseau jusqu'en 2021. Il apparaît rapidement que le thème des inondations et les services correspondants n'ont joué aucun rôle dans le réseau jusqu'à cette date. Cela s'explique par l'histoire de la création d'EMRIC, qui a débuté avec la coopération dans le domaine des services médicaux et des pompiers. Selon la description d'EMRIC, les services coopérants sont les pompiers de la ville d'Aix-la-Chapelle, le service d'ordre de l'arrondissement de Heinsberg et le service d'ordre de la région urbaine d'Aix-la-Chapelle en Allemagne, les provinces du Limbourg et de Liège en Belgique ainsi que la Veiligheidsregio Zuid-Limburg et GGD Zuid-Limburg aux Pays-Bas. Comme mentionné précédemment, ces organisations financent le bureau EMRIC. En ce qui concerne le thème des inondations, il n'existe pas d'accords de coopération spécifiques à ce thème, comme c'est le cas pour les autres thèmes, étant donné que les compétences techniques relèvent d'autorités externes. La coopération se base en effet sur des accords communs de coopération transfrontalière. Il s'agit en partie d'accords et de traités internationaux entre les États membres de l'UE que sont les Pays-Bas, la Belgique et l'Allemagne ou avec les Länder. Mais ce qui est encore plus important pour la coopération très intensive dans l'Euregio Meuse-Rhin, c'est que les partenaires EMRIC ont conclu leurs propres accords de coopération transfrontalière sur des thèmes

⁵⁵ Voir : Ministère fédéral de l'intérieur et de la patrie : Rapport sur les inondations de 2021 : aide en cas de catastrophe, reconstruction et processus d'évaluation, (sans indication de l'année).

spécifiques. Ce sont justement ces accords propres qui expliquent les différences avec d'autres régions frontalières, par exemple à la frontière germano-néerlandaise. Ces dernières années, la liste des accords est restée inchangée selon le bureau EMRIC.

Encadré 2 : Accords et contrats dans le domaine de la gestion de crise transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin

Accords et traités européens :

Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki)

Accords et traités internationaux entre les Pays-Bas et l'Allemagne

- | | |
|------|---|
| 1988 | Accord entre le Royaume des Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en matière de lutte contre les catastrophes, y compris les accidents majeurs |
| 1996 | Accord entre le gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne sur le coût de l'assistance prévue à l'article 9, paragraphe 1, de la convention du 7 juin 1988 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, y compris d'accident grave |
| 2010 | Accord entre le Centre d'assistance technique, l'association du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et les Veiligheidsregios Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Zuid-Limburg, Limburg Noord, Gelderland Midden et Gelderland Zuid |
| 2012 | Adaptation à l'accord de 1988 entre le Royaume des Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, y compris d'accident grave |
| 2013 | Convention entre la Veiligheidsregio Süd-Limburg et la ville d'Aix-la-Chapelle ainsi que la Städteregion Aachen sur une étroite collaboration dans la gestion des catastrophes et des crises |
| 2013 | Convention entre la Veiligheidsregio Süd-Limburg, la Veiligheidsregio Nord-Limburg et le Kreis Heinsberg sur une étroite collaboration dans la gestion des catastrophes et des crises |
| 2014 | Accord d'application de l'accord du 7 juin 1988 entre le Royaume des Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe, y compris d'accident grave |

Accords et traités internationaux entre les Pays-Bas et la Belgique

- | | |
|------|---|
| 1984 | Accord entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident |
| 1990 | Premier accord complémentaire d'application de l'accord entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident |
| 2006 | Accord entre le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg relatif à la coopération en matière de gestion des crises susceptibles d'avoir des effets transfrontaliers |
| 2013 | Accord entre la Veiligheidsregio Südlimburg aux Pays-Bas et la Province de Liège en Belgique concernant une étroite collaboration dans le domaine de la gestion des catastrophes et des crises |
| 2013 | Accord entre les Veiligheidsregios Süd-Limburg, Limburg-Noord et Brabant-Zuidoost aux Pays-Bas et la Province du Limbourg en Belgique concernant une étroite collaboration dans le domaine de la gestion des catastrophes et des crises |

2017 Modification de l'accord entre le Royaume des Pays-Bas et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en matière de lutte contre les catastrophes et les accidents

Accords et traités internationaux entre la Belgique et l'Allemagne

1980 Accord entre la République fédérale d'Allemagne et le Royaume de Belgique sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave

Source : présentation propre avec des sources de l'EMRIC

Comme nous l'avons déjà mentionné, la liste montre une abondance inhabituelle pour les régions frontalières d'accords individuels conclus par les acteurs sur place. D'autre part, la liste montre également qu'il n'y a pas d'accords spécifiques au sein de l'association EMRIC pour des crises d'inondation particulières, ce qui est dû, comme nous l'avons dit, au fait que la responsabilité incombe à des acteurs externes. Il n'y a pas non plus de protocoles spéciaux dans le cas d'autres phénomènes de crise, comme une crise sanitaire, comme cela a été le cas par exemple pour COVID. Avec le modèle de liaison déjà mentionné, qui consiste à désigner des personnes de contact fixes, il existe des accords en vue de la communication en cas de crise. La coopération EMRIC se concentre toutefois surtout sur la bonne mise en réseau transfrontalière des centres de coordination.

En ce sens, l'étroite coordination des partenaires conduit notamment à des exercices communs.

Encadré 3 : Exercice de coopération des centres de contrôle 2023

Une activité typique d'EMRIC a eu lieu à Liège en juin 2023. EMRIC y avait organisé un exercice transfrontalier de centre de contrôle dans l'Euregio Meuse-Rhin. Le scénario s'est déroulé dans la province de Liège. L'objectif de cet exercice était de s'entraîner de manière réaliste aux demandes d'assistance transfrontalières et à l'échange d'informations. L'objectif de l'exercice est de pouvoir organiser rapidement et efficacement l'échange d'informations dans la gestion de crise lorsque des secours sont nécessaires de l'autre côté de la frontière nationale.⁵⁶

Source : EMRIC.info

Les inondations ne jouaient donc pas un rôle important en tant que domaine spécialisé avant la crise de 2021. Il n'y avait par exemple pas de groupe de travail spécifique sur les inondations. Cela ne signifie pas qu'EMRIC n'avait pas un rôle clairement défini en cas d'inondation catastrophique. Mais comme dans la crise du Coronavirus, la question de l'aide mutuelle n'était pas au premier plan, car les partenaires de tous les côtés de la frontière avaient besoin de personnel et de matériel en premier lieu pour faire face à leur propre situation de crise. En ce sens, le rôle d'EMRIC en tant que réseau était, dans une certaine mesure, plus modeste que dans d'autres domaines, sur le plan technique, organisationnel et de l'approche adoptée jusqu'à présent.

5.2 Les aspects transfrontaliers dans le cadre de l'évaluation régionale de la crise des inondations ?

⁵⁶ Voir l'auto-description EMRIC de l'exercice sur <https://emric.info/de/berichte/aktuelle-berichte/69/euregionale-leitstellenubung-in-luttich>.

De manière surprenante, la coopération transfrontalière n'apparaît guère dans les évaluations nationales et régionales, à de très rares exceptions près. Par exemple, l'évaluation néerlandaise de la Veiligheidsregio ne fait pas référence au rôle d'EMRIC. D'autres aspects de la coopération transfrontalière ne sont pas non plus abordés. Celle-ci est par contre mentionnée dans l'évaluation de la flotte nationale de sauvetage (nationale reddingsvloot), car celle-ci était en mission transfrontalière dans la province de Liège. Dans la nuit du mercredi au jeudi 15 juillet, la Belgique avait envoyé une série de demandes d'aide via le système commun de communication et d'information d'urgence (CECIS). Les Pays-Bas n'y ont pas répondu dans un premier temps, mais comme les problèmes d'inondation en Belgique s'avéraient sérieux, la section 2 (nord-ouest) de la flotte nationale de sauvetage (NRV) s'est rendue à Liège dans l'après-midi à la demande du centre national de coordination néerlandais. Là-bas, la NRV a, selon ses propres dires, apporté son soutien aux autorités locales pour la reconnaissance et l'évacuation. L'évaluation de l'intervention de la flotte nationale de sauvetage présente différents problèmes liés à cette intervention.⁵⁷

Selon le rapport, les unités ont rencontré un certain nombre de goulets d'étranglement au cours de l'intervention : en Belgique, le plan de déploiement (local) était différent, ce qui a rendu difficile le déploiement correct de la flotte nationale de sauvetage. La barrière de la langue aurait également rendu difficile l'échange d'informations entre l'autorité locale compétente et les unités NRV sur place. Les objectifs de l'intervention et les besoins locaux n'étaient pas clairs et la direction chargée d'assister les équipes de secours ne semblait pas connaître la zone. L'une des conclusions du rapport était que le National Reddingsvloot n'était pas préparé à la situation extrême en Belgique. L'équipement et le matériel n'étaient pas préparés à ces conditions (niveau d'eau élevé, vitesse d'écoulement rapide). Le manque de structure, de direction et de soutien logistique a posé des exigences considérables au commandement présent pour gérer la situation en toute sécurité.

Les deux parties de l'étude d'évaluation wallonne, déjà très souvent citée, ne reflètent pas non plus le rôle d'EMRIC ou de la coopération transfrontalière, et les aspects de la coopération transfrontalière ne semblent pas avoir fait l'objet de l'étude. La seule référence à la coopération transfrontalière est la mention de la demande d'assistance française en matériel spécial le 15 juillet, suite à une demande dans le cadre du mécanisme européen de protection civile. Cependant, la nature exacte de l'aide et la qualité de la coopération ne sont pas précisées. Selon la presse, le Ministre français de l'Intérieur Gérald Darmanin et la Protection civile française ont indiqué le 15 juillet qu'ils avaient envoyé 40 secouristes de l'unité de formation et d'intervention de la Protection civile ainsi qu'un hélicoptère dans la province de Liège.⁵⁸ L'intervention de la "Nationale Reddingsvloot" néerlandaise n'est pas mentionnée ou analysée dans les évaluations.

Le rapport intermédiaire du Landtag de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ne mentionne lui aussi que très marginalement la problématique transfrontalière. La coopération dans le cadre d'EMRIC n'y est pas abordée. Lors des entretiens, le député d'Aix-la-Chapelle Werner Pfeil a posé des questions sur les aspects transfrontaliers, mais sans obtenir de réponses claires. Le professeur Thiel, expert en la matière, a été l'un des rares à émettre des recommandations dans le domaine de la coopération transfrontalière. Selon lui, les bases de la protection civile, telles que des normes professionnelles similaires ou l'interchangeabilité du matériel utilisé, sont déjà importantes à l'avenir. De même, les systèmes de communication devraient être davantage harmonisés entre eux, ce qui signifie également une communication avec des systèmes de télécommunication comparables.⁵⁹ Aucun autre aspect transfrontalier n'a été abordé lors des auditions d'experts. La liste chronologique du

⁵⁷ Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (2022) : De inzet van de Nationale Reddingsvloot bij de watersnood in Limburg en België, <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/04/20220324-NIPV-Evaluatie-inzet-Nationale-Reddingsvloot.pdf>

⁵⁸ Voir Le Soir, Inondations : la France envoie de l'aide à Liège, publié en ligne le 15 juillet 2023, <https://www.lesoir.be/384180/article/2021-07-15/inondations-la-france-envoie-de-laide-liege>.

⁵⁹ Voir le rapport intermédiaire du Landtag NRW, page 75.

rapport intermédiaire indique qu'une conversation téléphonique a eu lieu le 15 juillet au soir entre la Ministre de l'Environnement de Rhénanie-du-Nord-Westphalie Heinen-Esser et une collègue du gouvernement néerlandais, mais le rapport intermédiaire n'aborde pas le sujet de cette prise de contact.⁶⁰

Comme mentionné précédemment, la région urbaine n'a pas réalisé d'évaluation spécifique de la crise de 2021, mais une évaluation générale de la protection civile.⁶¹ Dans ce document, aucune proposition concrète n'est faite pour améliorer la gestion de crise transfrontalière, mais il est recommandé de continuer à promouvoir la coopération sous l'égide d'EMRIC et de la soutenir financièrement. Cela implique notamment que le travail des organes et des experts sous l'égide d'EMRIC soit reconnu comme un élément essentiel du bon fonctionnement de la protection civile.⁶²

Dans l'évaluation interne de la Province du Limbourg, réalisée par le service Noodplanning & Crisisbeheer, les questions transfrontalières sont au moins brièvement mentionnées. En principe, le rapport interne était positif en ce qui concerne les contacts avec la Veiligheidsregio Zuid-Limburg néerlandaise. Il est toutefois mentionné que l'information sur les mesures et les évacuations prévues était plutôt modeste et pouvait être améliorée. Les contacts avec la Veiligheidsregio Limburg Noord et Brabant Zuid-Oost devraient également être intensifiés.

Dans le rapport d'évaluation du gouvernement flamand, également souvent mentionné, les aspects transfrontaliers ne sont pas évalués en détail. Toutefois, un aspect transfrontalier est mentionné dans la liste des mesures visant à améliorer la gestion de crise, à savoir la communication avec la Wallonie, la France et les Pays-Bas en vue de l'échange d'informations (niveaux, données de débit) et d'informations sur la manière d'agir en cas de crise.⁶³

Le rapport du "Groupe d'experts sur la protection contre les inondations" au gouvernement flamand, intitulé "Weerbaar Water land. Ons voorbereiden op wat al gebeurt" (juillet 2022) traite des aspects de la coopération transfrontalière. Du point de vue du groupe d'experts, la dynamique de la coopération au sein des commissions fluviales internationales pour le Rhin et la Meuse est perçue comme limitée. Des réalisations importantes dans le cadre de la coopération internationale sont encore à venir. Certes, des échanges y auraient lieu, entre autres par le biais de la Commission bilatérale flamande-néerlandaise sur la Meuse, de la Commission flamande-néerlandaise sur l'Escaut et de l'Association transfrontalière de l'eau. Le groupe d'experts recommande d'améliorer l'échange d'informations transfrontalier, par exemple sur les niveaux et les rivières, ainsi que la coopération transfrontalière en matière de gestion de crise. Concrètement, le rapport d'experts suggère d'intégrer les deux secrétariats de la Commission internationale de la Meuse (IMC) et de la Commission internationale de l'Escaut (ISC) afin d'augmenter l'efficacité. La coopération avec la Commission Internationale pour la Protection du Rhin (CIPR) devrait également être renforcée. Il est également recommandé que la prochaine présidence belge du Conseil européen au printemps 2024 s'engage à inscrire la protection transfrontalière contre les inondations, y compris les considérations à long terme et le changement climatique, à l'agenda européen et à promouvoir une plus grande solidarité européenne entre les régions situées en amont et en aval.

Cet aspect de l'évaluation est donc très intéressant, car aucune autre évaluation dans les régions voisines n'a abordé le problème des réseaux transfrontaliers qui ne fonctionnent pas bien au niveau des bassins fluviaux.

⁶⁰ Ibid. page 1132.

⁶¹ Voir StädteRegion Aachen, 2023 : Document stratégique sur la protection contre les catastrophes Base pour garantir à long terme un niveau de protection performant pour le territoire de compétence de la StädteRegion Aachen en tant qu'autorité inférieure de protection contre les catastrophes.

⁶² Ibidem, page 16.

⁶³ Voir : Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid, 2021, Evaluatierapport overstromingen Zomer 2021. Consulté le 12 mai 2023 sur <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/nieuws/downloads-van-nieuwsberichten/ciw-evaluatierapport-overstromingen-2021.pdf> CIW 15 december 2021, page 18.

5.3 Appréciations des acteurs sur la gestion des crises transfrontalières

5.3.1 Améliorations nécessaires : les différents aspects de la gestion de crise

Les premières réflexions concrètes sur un traitement structurel des aspects transfrontaliers de la crise des inondations se trouvent surtout dans le cadre du développement du projet Marhetak. Les thèmes des groupes de travail en sont la preuve la plus évidente.⁶⁴ Les interviews menées dans le cadre de cette étude ont confirmé que dans toutes les régions partenaires, l'amélioration des modèles de prévision est à l'ordre du jour et qu'un meilleur échange d'informations dans le domaine des prévisions météorologiques est considéré comme nécessaire par les responsables. Il s'agit également de savoir comment les informations échangées au niveau national pourraient à l'avenir être échangées de manière plus efficace au sein de l'EMR dans le domaine des services de l'eau, de la météo et des services au sol, et notamment entre les partenaires EMRIC. Tous les interlocuteurs qui avaient des responsabilités politiques en cas de crise ou qui conseillaient les décideurs politiques étaient d'avis que des améliorations substantielles étaient possibles, notamment dans le domaine de l'information mutuelle. Cela concerne en premier lieu l'échange de données et d'alertes météorologiques. Dans ce domaine, les déficits nationaux et régionaux sont liés à des problèmes transfrontaliers. Par exemple, comme nous l'avons déjà montré, les commissions d'enquête en Wallonie et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont clairement mis en évidence les problèmes rencontrés au niveau des cellules de crise pour interpréter les données météorologiques de manière réellement ciblée, c'est-à-dire en tenant compte des effets locaux. La responsable provinciale Catherine Delcourt (gouverneur par intérim pendant la crise) avait par exemple indiqué que ces capacités d'interprétation des données météorologiques devaient justement être renforcées au niveau provincial et communal. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, les experts de la commission d'enquête NRW ont également constaté que ce n'était pas les alertes précoces des services disponibles en Allemagne qui étaient en cause, mais plutôt la capacité à les analyser sur place et à les évaluer en fonction de leur importance locale. Cela vaut certainement aussi pour les partenaires EMRIC au sens transfrontalier. D'une part, il doit être possible à l'avenir d'échanger les différentes données météorologiques nationales au-delà des frontières. Mais il serait encore plus important d'avoir la capacité commune d'interpréter ces données pour la zone transfrontalière commune et, si possible, de formuler une situation de danger transfrontalière commune. Cela pourrait par exemple être un élément innovant d'une nouvelle coopération renforcée en cas de crise sous l'égide d'EMRIC et serait une condition importante pour la coopération structurelle pendant la crise.

De même, le choix des thèmes du work package 2 montre que les acteurs impliqués considèrent qu'il existe des lacunes dans le domaine de la combinaison des systèmes d'information informatisés et de l'analyse basée sur les données.

Dans le réseau EMRIC, on mise dans ce cas sur le développement d'un système commun Paragon dans le cadre de Marhetak, afin d'améliorer l'échange d'informations transfrontalier international en situation de crise. Lors de différents entretiens, par exemple avec des responsables allemands, il a été regretté que leur propre système d'information ait une capacité très limitée. En ce sens, il a été décrit comme très important de pouvoir recourir à un système de gestion de crise existant avec Paragon. Le programme Paragon combine des couches cartographiques avec des sources de données et des canaux de communication. Au cours du projet, il sera prouvé que Paragon est effectivement la plate-forme idéale pour renforcer la coopération régionale opérationnelle. Lors des discussions avec les praticiens EMRIC et les responsables politiques, il a également été souligné que les inondations de 2021 avaient également montré qu'il existait encore des différences entre les régions partenaires dans le domaine de l'évaluation des risques. Ce point sera traité dans le work

⁶⁴ Les auteurs ont participé à l'élaboration de certains axes du projet.

package n°3. L'amélioration d'une communication commune sur les risques et les crises, ainsi que la question d'une évaluation commune, font également l'objet de paquets de travail spécifiques. Lors des interviews, il a souvent été mentionné que la communication de crise n'était pas harmonisée au niveau transfrontalier, car les instruments manquaient jusqu'à présent. Il en va de même pour la qualité de l'évaluation de la crise des inondations, qui est traitée dans le package de travail 6. Tout comme l'évaluation des risques, celle-ci est très fortement liée aux possibilités d'une gestion de crise transfrontalière réussie.

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, l'approche des évaluations de la crise et de la gestion de crise dans les régions partenaires était très différente. Plus problématique encore, les aspects transfrontaliers n'ont pratiquement pas été pris en compte dans les évaluations régionales/nationales. Les entretiens avec les responsables politiques et les praticiens ont surtout montré qu'ils n'étaient pas ou peu au courant du traitement de la crise dans la région voisine et des évaluations qui y ont été menées. En raison de l'absence d'évaluation transfrontalière commune, il était également évident que la réflexion sur les aspects transfrontaliers de la gestion de crise était très difficile pour de nombreuses personnes interrogées, car ils n'avaient pas fait l'objet de discussions intensives jusqu'à présent. Il en va de même pour les plans d'urgence non coordonnés, qui font également l'objet d'un lot de travail spécifique. Dans ce cas également, les entretiens ont clairement montré que le niveau opérationnel et les responsables politiques ne savaient pas comment se présentaient les plans d'urgence dans les régions partenaires voisines. Enfin, le thème choisi, à savoir l'échange transfrontalier de matériel de crise, montre également qu'il existe des possibilités considérables de coordonner l'acquisition d'équipements et de matériel par-delà les frontières. Comme le montre cette étude, il n'y a pas eu d'échange important de personnel et de matériel pendant la crise des inondations, à quelques exceptions près (National Reddingsvloot). Cela était toutefois dû principalement à la simultanéité de la situation de crise et aux exigences très similaires en matière de matériel. En conclusion, et c'est le point central de cette étude, les parties prenantes au développement du projet Marhetak ont ressenti le besoin de thématiser la gestion de crise transfrontalière au niveau des responsables politiques et de présenter des options pour l'améliorer. Comment les acteurs ont-ils vécu les aspects transfrontaliers et quelles sont les possibilités d'amélioration ? Les paragraphes suivants décrivent comment les acteurs politiques ont vécu la gestion de la crise et quelles sont les options envisagées.

5.3.2 L'organisation d'équipes de crise transfrontalières

Lors des entretiens avec les responsables politiques, la question des innovations nécessaires a été abordée dans l'optique de la coopération entre les équipes de crise responsables au niveau politique. Dans quelle mesure les instruments organisationnels transfrontaliers actuels sont-ils suffisants dans le cadre d'EMRIC et au-delà, et dans quelle mesure de nouveaux formats pourraient-ils apporter une valeur ajoutée, notamment au niveau des cellules de crise politiques ? Lors des discussions, toutes les parties ont souligné qu'il serait logique de développer les cellules de crise responsables sous l'égide d'EMRIC afin d'améliorer leur interconnexion. Des structures efficaces y ont déjà été mises en place, par exemple en ce qui concerne l'aide mutuelle entre les pompiers et les services de santé.

Groupe de pilotage EMRIC

Groupe de discussion "Protection contre les incendies et les catastrophes" (BuKS)
Groupe de discussion "Eumed" (services de secours et soins médicaux d'urgence dans l'hôpital)
Groupe de réflexion sur la lutte contre les maladies infectieuses

Groupe de travail "Centres de contrôle"

Groupe de travail sur les menaces
Groupe de travail "Accidents dus aux radiations"
Groupe de travail "EMREX" (exercice)
Groupe de travail "Relations publiques"
Groupe de travail "Matériaux"
Groupe de travail "NRBC" (risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires)
Groupe de travail sur les drones
Groupe de travail sur les incendies dans la nature

Source : unserac.de

Au vu de la mission actuelle et de la mise en place de différents focus et groupes de travail, il est clair que les structures d'EMRIC visent à permettre une aide de proximité dans les situations de crise. Comme l'indique par exemple leur propre site Internet, dans la région frontalière, "les services de secours étrangers peuvent souvent être sur place plus rapidement que les nôtres".⁶⁶ Jusqu'à présent, les structures n'ont pas été conçues pour permettre une gestion commune des crises qui se produisent au même moment de part et d'autre de la frontière. En ce sens, la crise du Coronavirus et la crise des inondations se ressemblent. Lors d'un tel événement, il s'agit moins d'organiser l'aide transfrontalière d'une région partenaire à l'autre que d'informer et de communiquer efficacement sur la situation et les développements dans la région partenaire, ce qui peut être particulièrement pertinent, notamment comme dans le domaine des bassins fluviaux transfrontaliers, pour l'évaluation de la situation dans la région voisine transfrontalière (voir la discussion sur le barrage de Monsin). Dans ce cas, les entretiens ont montré que les structures EMRIC, et notamment les excellents contacts personnels des membres actifs d'EMRIC, avaient une valeur ajoutée considérable, mais que, comme dans le cas de la COVID, il manquait un lien structurel entre les cellules de crise politiques lorsqu'il s'agissait de coordonner et de communiquer une situation de crise transfrontalière. Un coup d'œil sur les différents groupes de travail décrits ci-dessus montre qu'il n'existe pas de groupe de travail spécifique qui pourrait assumer explicitement la tâche d'une cellule de crise transfrontalière en cas de crise majeure. Une différence essentielle par rapport aux thèmes des incendies ou des soins médicaux d'urgence est bien entendu le fait qu'avant 2021, les acteurs du secteur de l'eau n'étaient pas directement impliqués dans le réseau EMRIC, comme nous l'avons déjà mentionné, car ils ne font pas partie de la structure interne d'EMRIC. Il en va autrement dans le cas des pompiers et de la médecine d'urgence dans l'Euregio. Dans le cas de la crise des inondations, il ne s'agissait justement pas en premier lieu de l'aide apportée par les pompiers ou les services de santé, mais de la coordination des mesures, de l'échange efficace d'informations et d'une consultation structurée en vue des répercussions des mesures prises d'un côté de la frontière sur la région partenaire. C'est pourquoi, dans le cadre de cette étude, nous avons discuté avec les acteurs concernés de l'opportunité d'établir de nouveaux formats de crise

⁶⁵ Les dénominations allemandes se trouvent sur le site de la ville d'Aix-la-Chapelle, à l'adresse <https://www.unserac.de/rats-infos/vorlage/beratungen/17163.html>.

⁶⁶ Voir description propre sur <https://emric.info/de>.

dans le cadre d'EMRIC. On a par exemple demandé aux acteurs s'il serait judicieux de créer une cellule de crise transfrontalière qui réunirait les responsables politiques des régions partenaires sous l'égide d'EMRIC. La question n'a pas été posée quant à la forme et à la composition de cette cellule. Les responsables de la province du Limbourg belge ne voient pas clairement la valeur ajoutée d'une cellule de crise transfrontalière. Le principal problème est que les différences de compétences sont trop importantes. En ce sens, il est difficile de réunir les vrais responsables dans une telle cellule de crise transfrontalière. Cela est également lié à la structure belge, où les responsabilités dans le domaine de l'eau sont très complexes et ramifiées. De plus, dans le cas de la phase fédérale déclenchée par la crise des inondations, cela dépendrait en Belgique fortement des instances régionales et fédérales, à savoir de l'interaction entre les ministères régionaux et nationaux et le Centre National de Crise. L'évaluation interne de la province du Limbourg (BE) a par exemple décrit comme un problème le fait que les nombreuses réunions entre les différents niveaux et le niveau fédéral entraînent trop dans les détails opérationnels, ce qui devrait en fait être du ressort des provinces et des gouverneurs. Du côté belge, la complexité est également accrue par le "Hub national de coordination pour l'appui logistique", qui est également mis en place dans le cadre du Centre National de Crise. Cependant, selon l'évaluation de la province du Limbourg (BE), celui-ci n'est pas assez efficace. La province du Limbourg belge estime qu'il est prioritaire d'améliorer d'abord l'information et la communication entre les provinces belges et, par conséquent, la coordination des mesures. Les expériences faites dans le cadre du barrage de Monsin ont également joué un rôle dans cette évaluation, car la province estime qu'elles n'ont pas été optimales en termes d'échange d'informations.

Un objectif essentiel est donc d'abord de réduire la complexité du système interne belge. Cela vaut également pour le fonctionnement des cellules de crise belges. Néanmoins, dans la province du Limbourg (BE) aussi, on plaide pour une mise en réseau transfrontalière meilleure et plus structurée dans l'Euregio Meuse-Rhin et pour un meilleur échange d'informations en cas de crise. Ici aussi, on ne cesse de souligner qu'il y a eu de très bons contacts avec la Veiligheidsregio Süd-Limburg via EMRIC. Cependant, il a également été constaté qu'il y avait trop peu d'informations utiles et actuelles de la part de la cellule de crise néerlandaise, entre autres sur les mesures prises et les évacuations prévues. En ce sens, il a été souligné que ces informations pourraient être très importantes, surtout pour une stratégie de communication commune en direction du public. Cela serait particulièrement nécessaire pour pouvoir communiquer et expliquer les différences. Dans les plans d'urgence respectifs, le lien entre les valeurs seuils et les mesures correspondantes restera toujours différent, ce qui est justement lié à des définitions différentes. C'est pourquoi, même dans le cas d'une cellule de crise transfrontalière commune, il ne peut y avoir de synchronisation et d'harmonisation de l'ampleur des mesures. Toutefois, la Province du Limbourg (BE) estime qu'il existe une bonne base de coopération avec EMRIC dans l'Euregio Meuse-Rhin, avec de bonnes conditions pour obtenir des améliorations importantes. En revanche, les contacts avec la Veiligheidsregio Nord-Limburg et le Brabant Zuid-Oost doivent encore être intensifiés, comme l'a montré l'évaluation interne. Dans ce cas, aucune structure EMRIC n'est disponible. Ce qui pourrait certainement être amélioré au sein de l'association EMRIC, ce serait l'accès aux informations des cellules de crise respectives et un meilleur échange en temps réel.

Les points de vue de la région urbaine d'Aix-la-Chapelle diffèrent. Au niveau de la direction politique, on estime qu'il est important d'étudier la forme que pourrait prendre une cellule de crise transfrontalière. L'opinion y est que l'EMRIC fonctionne bien, mais que le lien structurel en cas de crise pourrait être amélioré. Pendant la crise, la région urbaine a certes eu des contacts informels de temps en temps entre les responsables politiques, mais une structure indépendante des contacts personnels serait également importante. Chez le partenaire EMRIC, le gouvernement du district de Cologne, on avait l'impression que le rôle d'EMRIC en tant que réseau aurait pu être un peu plus important pendant cette crise. Ici aussi, l'expérience a montré que le transfrontalier n'avait pas joué un rôle proéminent dans cette crise. Dans le district de Heinsberg également, on a eu l'impression

que l'information et la communication transfrontalières étaient très modestes pendant la crise. On aurait pu s'en rendre compte en constatant par exemple que la fermeture de l'écluse de Roermond aux Pays-Bas avait suscité des irritations. La cellule de crise du district de Heinsberg a eu l'impression d'être surprise. Comme la Veiligheidsregio Noord-Limburg n'est pas partenaire d'EMRIC, il y aurait moins de contacts formels et informels. En ce sens, il serait difficile de résoudre ces problèmes par le biais d'une nouvelle cellule de crise transfrontalière ou d'autres instruments placés sous l'égide d'EMRIC.

A ce sujet, la question a été soulevée lors d'un entretien de fond chez le partenaire EMRIC Veiligheidsregio Zuid-Limburg de savoir si une "structure transfrontalière" ne pourrait pas déjà être avantageuse en interne, à savoir dans le Limbourg par-delà les Veiligheidsregios. Cela concerne la construction séparée actuelle avec la Veiligheidsregio Zuid-Limburg et la Veiligheidsregio Limburg-Noord. Toutefois, dans la Veiligheidsregio Zuid-Limburg, on estime que la construction actuelle est appropriée, car le problème du sud dans le domaine de l'eau survient justement beaucoup plus tôt en raison du tracé des fleuves et n'atteint le nord que plus tard et d'une autre manière. En ce sens, la communication et la coordination seraient ici aussi très importantes, mais l'approche séparée a également fait ses preuves lors de la crise de 2021. La Veiligheidsregio ne voit pas encore clairement comment une collaboration plus étroite pourrait se faire au niveau des cellules de crise respectives dans l'Euregio Meuse-Rhin. Le besoin se fait sentir d'une transmission rapide et validée des informations sur la situation et les mesures à prendre. Ces lacunes se seraient manifestées dans certaines situations de la crise, par exemple en matière d'échange d'informations en ce qui concerne les événements autour de l'écluse/barrage de Monsin près de Liège (voir chapitre 5.4.4).

Dans la province de Liège, l'autre partenaire EMRIC, on estime également que l'échange d'informations et la consultation transfrontaliers peuvent être améliorés. Il a été signalé que pendant la crise, l'échange d'informations reposait beaucoup sur les centres de contrôle. Lors de ces entretiens, il a été souligné, en ce qui concerne l'échange d'informations - comme avec d'autres partenaires EMRIC - que le gestionnaire de programme d'EMRIC était à chaque fois la principale personne de contact pour l'échange d'informations. C'était un motif récurrent dans les entretiens avec les responsables des cellules de crise et cela montre l'importance du rôle du bureau EMRIC dans ce sens. Cependant, cela montre également la dépendance vis-à-vis de certaines personnes et le manque de contacts directs entre les acteurs dans les régions partenaires.

5.3.3 Coordination transfrontalière des mesures - problème des différents plans d'urgence

Le service Noodplanning & Crisisbeheer (Limbourg/BE) a évoqué un problème général concernant les possibilités de coordination transfrontalière des mesures en cas de crise, par exemple avec une cellule de crise transfrontalière commune ou une autre structure de réseau. On y a émis l'hypothèse que le regard néerlandais, par exemple, se basait justement sur d'autres valeurs limites fixées dans les plans d'urgence. Ainsi, lors des inondations de l'été 2021, les évacuations ont été plus rapides du côté néerlandais que du côté belge. Cela s'explique par la différence de couplage entre certaines valeurs et les mesures correspondantes. Après la crise de l'été 2021, toutes les régions partenaires ont commencé à travailler sur la révision de leurs propres plans d'urgence. L'aperçu suivant montre l'état d'avancement.

Tableau 1 : Plans d'urgence en vigueur dans les régions partenaires

| Limbourg belge | Néerlandais Limbourg | Province de Liège | Région urbaine/arrondissement de Heinsberg/ville d'Aix-la-Chapelle |
|--|---|---|---|
| Mise à jour après 2021 Bijzonder Nood- en Interventie Plan (BNIP) pour le bassin de la Meuse Base du partenaire EMRIC Service Noodplanning & Crisisbeheer | Rampenbestrijdingsplan (plan de protection contre les catastrophes) Hoogwater Maas a été transformé après 2021 en un Rampenbestrijdingsplan Hoogwater Limbourg | Plan Particuliers d'Urgence et d'Intervention (PPUI) pour la province de Liège en cours de mise à jour | Les plans de protection contre les catastrophes des districts et des villes indépendantes sur le thème des inondations sont actuellement mis à jour chez tous les partenaires EMRIC allemands. De nombreuses communes élaborent actuellement un plan de protection civile |

Représentation propre

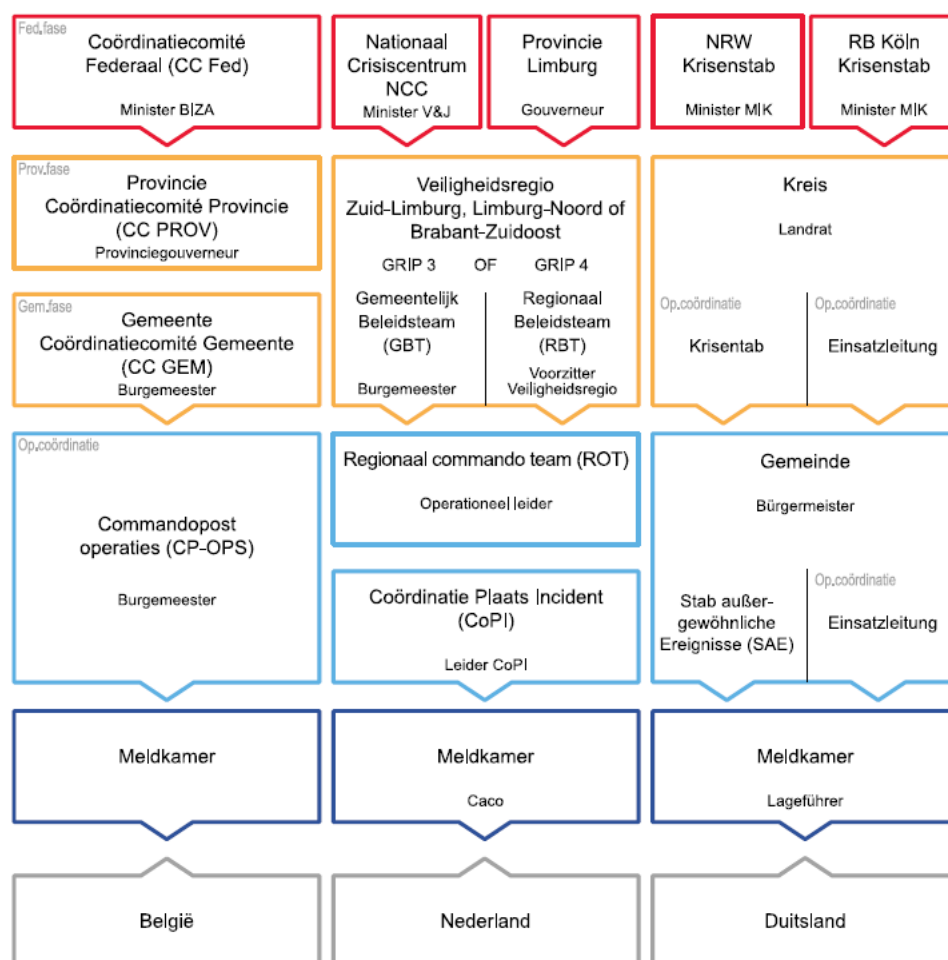
Comme le montre de manière impressionnante un document Marhetak récent de mars 2023 sur les "Exigences des organisations publiques de gestion de crise dans l'EMR pour les services d'eau, de météo et de terre en cas d'inondation"⁶⁷, les différents services compétents dans le domaine de l'eau opèrent avec des niveaux différents, qui sont eux-mêmes liés à des niveaux d'alerte différents. Les niveaux d'alerte sont donc décrits de manière spécifique dans chaque système. En ce sens, l'analyse de plusieurs interlocuteurs selon laquelle il ne pourrait pas y avoir de mesures synchronisées dans le cas d'une cellule de crise transfrontalière, ne serait-ce qu'en raison des différents plans d'urgence, est pertinente. Un exemple illustratif est le fait que le service Noodplanning & Crisisbeheer (DNC) de la province du Limbourg (BE) travaille avec des niveaux d'alerte différents de ceux de la Veiligheidsregio Zuid-Limburg, bien que tous deux se basent sur la même station de mesure à Sint Pieter, où le débit est communiqué par le Rijkswaterstaat néerlandais à la Vlaamse Waterweg belge en m³ par seconde.⁶⁸

Un autre problème est qu'il n'est pas possible de partir d'une définition commune des phases transfrontalières dans le cadre de la gestion de crise, étant donné que chaque région partenaire a une définition et une répartition différentes des phases. Cela pose un problème pour l'organisation d'une cellule de crise transfrontalière, quelle que soit sa structure, car les différentes phases sont souvent liées à certaines responsabilités et compétences qui, dans le système belge par exemple, pourraient faire du gouvernement fédéral un acteur essentiel. En ce sens, les innovations telles qu'une cellule de crise transfrontalière ou d'autres réseaux de crise structurés doivent effectivement être mises en place de manière très innovante. Cela signifie qu'ils ne peuvent pas s'orienter sur les structures et les tâches des cellules de crise nationales ou régionales, mais qu'ils doivent être en ce sens une toute nouvelle forme de coopération de crise. Et cette nouvelle forme de coopération en cas de crise doit justement pouvoir intégrer ou gérer intelligemment les compétences nationales et régionales des différents acteurs et la répartition et l'importance des différentes phases. Les différentes phases et compétences sont résumées dans le graphique suivant.

⁶⁷ Voir : Marhetak/EMRIC, 2023, Exigences des organisations publiques de gestion de crise dans l'EMR pour les services d'eau, météorologiques et terrestres en cas d'inondation, <https://marhetak.info/de/downloads-2/>, consulté le 25 juin 2023.

⁶⁸ Ibidem, page 7.

Graphique 2 : Compétences et niveaux dans le domaine de la gestion de crise dans les régions partenaires



Source : Veiligheidsregion Zuid-Limburg, Crisisplan 2020-23

5.3.4 Communication : désaccords transfrontaliers et conflits potentiels

Nous allons maintenant décrire, à l'aide de deux situations, comment les déficits d'information et de communication ont conduit à des incertitudes à la frontière et à des ambiguïtés dans les relations transfrontalières.

Dans le district de Heinsberg, une rumeur avait longtemps circulé selon laquelle la fermeture d'une écluse sur la Roermond aurait eu des conséquences négatives sur la situation dans le district de Heinsberg. Cela a par exemple été décrit dans l'édition en ligne du ZEIT le 18 juillet⁶⁹. On y apprenait que le maire de Wassenberg, Marcel Maurer, avait cité la fermeture des écluses de Roermond comme cause de la rupture de la digue dans le quartier d'Ophoven. Selon le ZEIT, il avait demandé aux autorités néerlandaises de rouvrir les écluses. Selon un article de presse paru dans le "Limburger" néerlandais, cette demande a été refusée par le Waterschap Limburg, car des calculs avaient été effectués qui montraient que l'un n'avait rien à voir avec l'autre. Selon le quotidien

⁶⁹ Voir ZEIT online, du 18 juillet 2021, <https://www.zeit.de/news/2021-07/17/niederlande-oeffnen-schleusen-nicht-fuer-ueberflutetes-ophoven>, consulté le 23 juin 2023.

"Limburger", à Roermond, l'écluse située à l'embouchure de la Roer dans la Meuse est toujours fermée en cas de crue afin d'éviter que les eaux de crue de la Meuse ne se déversent dans la Roer et n'inondent tout le centre-ville.⁷⁰ Dans une interview ultérieure, le maire Maurer a expliqué que la digue dans le quartier d'Ophoven avait cédé parce qu'elle avait été mouillée et non parce que l'écluse avait été fermée dans le pays voisin. Cela n'a pas eu d'effet immédiat. Selon lui, il aurait toutefois été bien mieux que Wassenberg - la dernière commune allemande avant la frontière - soit informée à temps.⁷¹ Cette déclaration décrit un déficit d'information et de communication qui a posé problème dans l'optique de la coordination des mesures individuelles dans un bassin fluvial et de la communication de crise qui s'en est suivie. Sur la base de la première hypothèse, cette question a également été traitée par la commission d'enquête de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le député CDU Thomas Schnelle, lui-même originaire du district de Heinsberg, avait mentionné la rumeur lors d'une audition d'experts et demandé si les mesures de protection contre les inondations dans la région des Pays-Bas avaient eu à l'époque des répercussions jusque dans la région de Wassenberg. L'expert Gerd Demny, qui occupe un poste de direction au syndicat d'eau Eifel-Rur, a répondu par la négative à cette hypothèse. Lors de l'audition, il a confirmé le point de vue de Waterschap Limburg. Il a expliqué que, selon ses calculs, il aurait fallu accumuler l'eau à Roermond à une hauteur d'environ 12 mètres pour qu'elle soit perceptible à Wassenberg-Ophoven.⁷² Cette déclaration confirme également que, dans ce cas, les connaissances préalables ont également fait défaut du côté allemand pour évaluer l'effet de certaines mesures du côté néerlandais. Un meilleur échange aurait permis d'éviter ce désaccord. Il est important de noter ici que Roermond n'est toutefois pas située dans le territoire de la Veiligheidsregio Limbourg du Sud, mais dans celui du Limbourg du Nord. C'est pourquoi les structures d'EMRIC ne peuvent pas fonctionner correctement dans ce cas.

Le deuxième exemple concerne les événements relatifs au barrage de Monsin à Liège. Comme mentionné au chapitre 4, le barrage de Monsin à Liège a été construit pendant les inondations extrêmes de l'été 2021. Quatre des six ouvertures étaient à sec pour construire de nouvelles tours et vannes. Seules deux nouvelles portes d'écluse étaient disponibles pour la régulation du débit. Le barrage a été ouvert, mais n'a pas pu empêcher le niveau d'eau de la Meuse d'augmenter considérablement. Le niveau d'eau élevé fit également monter l'eau dans le canal Albert, qui est en communication ouverte avec la Meuse en amont du barrage de Monsin.

Cette situation a également entraîné des désaccords et des incertitudes dans la communication de crise. Comme mentionné dans le rapport sur la Province de Liège, plusieurs réunions de crise ont été organisées sur la situation du barrage de Monsin, auxquelles ont participé tant le ministre wallon responsable que la gouverneure intérimaire. Ainsi, le 15 juillet, une réunion a eu lieu où il a notamment été question d'éviter l'effondrement d'une grue de chantier.⁷³

Dans le Limbourg belge, l'édition en ligne du quotidien "Het belang van Limburg" a fait part des inquiétudes exprimées par le maire Marino Keulen le 15 juillet 2021. A savoir que si quelque chose tournait mal à Monsin à cause du chantier, cela poserait également des problèmes dans la région de Lanaken sur la Meuse. "Si ce barrage venait à céder, le mot catastrophe serait sur toutes les lèvres",

⁷⁰ Voir l'article paru dans le quotidien Limburger le 17 juillet 2021, consulté en ligne le 23 juin 2023, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20210717_97443062.

⁷¹ Voir ZEIT online du 18 juillet 2021, "Keine Schuldzuweisung aus Wassenberg in Richtung Niederlande". <https://www.zeit.de/news/2021-07/18/keine-schuldzuweisung-aus-wassenberg-richtung-niederlande>. Consulté le 17 juin 2023.

⁷² Voir le rapport intermédiaire du Landtag, page 569.

⁷³ Voir Parlement Wallon, 2021 : Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, Rapport présenté au nom de la Commission d'enquête parlementaire par M. Bierin et Mme Schyns 4e session de la XIe législature, www.parlement-wallonie.be, consulté le 23 janvier 2023, page 12.

a été cité le bourgmestre.⁷⁴ Le rapport de la Fact Finding Task Force néerlandaise,⁷⁵ décrit que les inondations se sont également manifestées par un débit élevé dans le canal Albert. En raison des travaux d'entretien du barrage de Monsin, le niveau d'eau de la Meuse à Liège et du canal Albert aurait effectivement augmenté pendant la crue. Cependant, des écluses du canal Albert ont également été inondées, ce qui a entraîné un écoulement dans la voie navigable. La troisième chambre de l'écluse de Ternaaien/Lanaye a renvoyé de l'eau dans la Meuse.

Dans l'évaluation wallonne, les débits ont été présentés de manière encore plus détaillée, selon laquelle un écoulement s'est produit via les 2 seules portes d'écluses manoeuvrables, en plus de l'accélération des turbines hydroélectriques, d'un bypass des portes d'écluses de l'écluse 4 de Ternaaien/Lanaye et de l'enlèvement des batardeaux sur les portes d'écluses en construction à Monsin, ce qui les a inondées. Cette information n'était apparemment pas parvenue partout à temps aux acteurs néerlandais et flamands. Ce n'est que le 16 juillet 2021 que l'on pouvait lire sur le site du Waterschap Limburg des informations sur le barrage de Monsin. Les rumeurs selon lesquelles le barrage serait instable et/ou défectueux ont été démenties. Selon le Waterschap, ces craintes n'étaient pas fondées à ce moment-là. La situation serait stable et le barrage fonctionnerait parfaitement.⁷⁶ Toutefois, l'incertitude concernant la situation s'est également manifestée lors des entretiens avec les responsables politiques des partenaires EMRIC. Lors des entretiens, il a été dit à plusieurs reprises qu'il y avait un déficit d'information et de communication à cet égard et qu'il n'était justement pas clair à tout moment quelle était la situation réelle. Dans l'ensemble, les entretiens ont donné l'impression que, jusqu'à aujourd'hui, les événements sont restés quelque peu obscurs. Cela ne concernait toutefois pas seulement les partenaires transfrontaliers, mais aussi un problème interne à la Belgique. Dans l'ensemble, cet exemple montre également que les canaux de communication appropriés ont apparemment fait défaut pour pouvoir informer en temps réel au niveau transfrontalier. Il semble également qu'il n'y ait pas eu d'instruments de consultation spontanée qui auraient permis de coordonner les mesures. Et il n'a donc pas été possible de coordonner la communication de crise en direction du public. C'était certainement un problème au vu de l'insécurité.

5.3.5 Assistance transfrontalière

En 2007, EMRIC avait déjà publié un premier rapport sur les différents accords conclus au niveau national, régional et communal en matière d'assistance mutuelle en cas de catastrophes et de situations de crise.⁷⁷ Ce travail a été réalisé en amont du projet INTERREG EMRIC (2006-2008). Les réflexions fondamentales qui ont marqué le travail d'EMRIC il y a plus de 10 ans sont toujours valables aujourd'hui. A l'époque, il s'agissait de concepts communs pour les services d'incendie et l'aide médicale d'urgence transfrontaliers. L'objectif fondamental était d'établir des concepts de coopération uniformes pour les services d'incendie dans l'Euregio, afin que l'aide en cas de sinistre majeur soit organisée de la même manière par tous les partenaires. En ce qui concerne l'aide médicale d'urgence, des accords correspondants avaient déjà été conclus précédemment et inscrits

⁷⁴ Voir Het belang van Limburg, édition en ligne du 15 juillet 2021, https://www.hbvl.be/cnt/dmf20210715_96307479, consulté le 16 juillet 2023.

⁷⁵ Voir : Task Force Fact Finding hoogwater 2021 (2021). Hoogwater 2021 : Feiten en Duiding. Expertise Netwerk Waterveiligheid . <https://doi.org/10.4233/uuid:06b03772-ebe0-4949-9c4d-7c1593fb094e>

⁷⁶ Voir la publication de Waterschap Limburg, du 16 juillet 2023, <https://www.waterschaplimburg.nl/@6426/liveblog-watersnood/>, consultée le 15 juin 2023.

⁷⁷ Voir la publication EMRIC 2007, Assistance transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin, téléchargée le 2 juillet 2023 sur https://www.staedteregion-aachen.de/fileadmin/user_upload/A_32/Dateien/Rettungswesen_Bevoelkerungsschutz/Rettungsdienst/Grenzueberschreitende_Zusammenarbeit/Grenz_Zus_arbeit.pdf.

dans le cadre du projet EUMED précédent. L'assistance mutuelle en cas de gestion opérationnelle d'une crise est donc aujourd'hui un élément essentiel d'EMRIC. Comme nous l'avons déjà expliqué, l'aide transfrontalière n'a été que très limitée lors de la crise des inondations de 2021. Dans le cas des forces opérationnelles qui coopèrent au sein du réseau EMRIC, cela a été difficile, comme nous l'avons vu, en raison de la simultanéité des événements de tous les côtés de la frontière. En ce sens, il a également été difficile de s'entraider avec du matériel dont on avait besoin dans un délai très court. Cette question sera traitée dans l'un des lots de travail du projet Marhetak. Il est donc logique qu'il s'agisse, entre autres, de l'acquisition d'une unité mobile de barrière contre les inondations, qui pourrait ensuite être utilisée de manière transfrontalière. En outre, une étude sera menée sur les outils et les équipements supplémentaires nécessaires pouvant être utilisés de manière transfrontalière et permettant le raccordement à l'infrastructure existante dans la région frontalière concernée. Une intervention transfrontalière qui ne s'est pas déroulée de manière optimale montre que cela est nécessaire après l'expérience de 2021. Une exception transfrontalière au niveau opérationnel a été le déploiement de la "Nationale Reddingsvloot" néerlandaise en Wallonie. Les difficultés de cette intervention ont déjà été décrites au chapitre 4. La propre évaluation de la flotte nationale de sauvetage fait état de déficits dans l'harmonisation de la direction, de la structure et des objectifs de l'intervention. A cela s'ajoutent des problèmes linguistiques, un échange d'informations insuffisant, une adaptation aux besoins locaux, ainsi qu'un manque d'adaptation de l'équipement et des appareils aux conditions (niveau d'eau élevé, vitesse d'écoulement rapide).⁷⁸ Ces difficultés ne sont toutefois pas surprenantes. L'harmonisation et la coordination minutieuses des interventions transfrontalières - par exemple des sapeurs-pompiers - sont justement des axes de travail essentiels d'EMRIC. Des groupes de travail, des accords, des protocoles et des exercices communs existent à cet effet depuis de nombreuses années. Mais la flotte nationale de sauvetage néerlandaise n'est pas un partenaire EMRIC et il n'est pas étonnant qu'une telle intervention ad hoc, sans préparation ni contacts personnels et institutionnels, se soit déroulée difficilement. Étant donné que la crise des inondations a toutefois montré que l'intervention de forces de sauvetage suprarégionales peut également jouer un rôle important à l'avenir au niveau transfrontalier, la question se pose de savoir si EMRIC devrait au moins jouer un rôle consultatif dans le cadre du soutien des forces d'intervention transfrontalières qui ne sont pas intégrées au réseau EMRIC. Cela s'imposerait en raison de la riche expérience de la coopération transfrontalière, des contacts intensifs et de la connaissance des réalités institutionnelles réciproques. En ce qui concerne l'UE, il est évident qu'un élément important du mécanisme européen de protection civile pourrait être l'intégration des réseaux transfrontaliers existants, comme EMRIC.

6. Propositions d'innovations possibles

6.1 Innovation : intégration des aspects transfrontaliers dans les évaluations régionales

Les évaluations individuelles de la crise des inondations dans les régions partenaires respectives, décrites au chapitre 4, avaient montré que les aspects transfrontaliers n'avaient pas joué un rôle essentiel, ni dans les évaluations plutôt techniques, ni dans le traitement politique. En ce sens, la présente étude dans le cadre de Marhetak était la conséquence logique d'un travail plus intensif dans le cadre du projet Interreg. En ce qui concerne la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et la Wallonie, la réticence à aborder les questions transfrontalières était tout à fait compréhensible, étant donné qu'il s'agissait avant tout d'un travail politique, notamment au sein des parlements, à savoir la question des responsabilités politiques et des déficits structurels dans la gestion de crise propre à chacun. Les évaluations en partie internes et en partie publiques des partenaires EMRIC étaient

⁷⁸ Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (2022) : De inzet van de Nationale Reddingsvloot bij de watersnood in Limburg en België, <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/04/20220324-NIPV-Evaluatie-inzet-Nationale-Reddingsvloot.pdf>, consulté le 3 juillet 2023.

également marquées en premier lieu par la nécessité d'évaluer leurs propres procédures, compétences et capacités de coordination. La question de la coopération avec les voisins n'a été abordée que de manière marginale. Une raison essentielle pour laquelle il n'y a pas eu automatiquement d'évaluation de la gestion de crise transfrontalière dans le cadre d'EMRIC est également évidente. Contrairement aux cellules de crise régionales ou nationales, EMRIC n'avait pas de mandat explicite ou de rôle défini en matière de coordination des mesures, des interventions ou de la communication entre les différents partenaires. De plus, dans le domaine des inondations, de nombreux acteurs qui ne sont pas intégrés dans le réseau EMRIC ont joué un rôle. De plus, au moment de la crise des inondations, la structure interne des groupes de travail d'EMRIC ne comportait pas de groupe de travail explicite sur le thème des inondations. Il serait donc opportun que le travail du projet Marhetak offre l'option de transférer des aspects thématiques des paquets de travail Marhetak dans la structure des groupes de travail après la durée du projet. Ce serait une condition préalable pour que la gestion de crise dans le domaine des inondations soit également intégrée institutionnellement au sein d'EMRIC. Cela pourrait également signifier qu'EMRIC pourrait recevoir un mandat clair pour l'évaluation de la gestion de crise transfrontalière en cas de crise d'inondation, ce qui devrait faire partie des tâches régulières même sans projet Interreg spécifique. Cela a bien sûr un sens si, au-delà des projets Interreg, la protection contre les inondations et les acteurs du secteur de l'eau sont liés à EMRIC à plus long terme, par exemple dans de nouveaux groupes de travail thématiques. En fait, cela ne ferait que suivre la logique des projets EMRIC Interreg précédents, qui avaient à chaque fois fourni les travaux préparatoires à l'intégration ultérieure d'un thème dans le réseau. L'ancrage de ces acteurs et du thème pourrait avoir un double effet sur les évaluations futures : grâce au rattachement à EMRIC, les acteurs du secteur de l'eau seraient plus attentifs aux questions transfrontalières et les aborderaient plus en détail dans leurs propres évaluations régionales. La coopération sur ce thème sous l'égide d'EMRIC serait la condition préalable à une évaluation transfrontalière techniquement plus intensive des futures situations d'inondation. Toutefois, nous plaidons ici pour une intégration du thème "avec mesure". Une surcharge et une extension excessive d'EMRIC en tant que réseau ne seraient pas non plus d'une grande utilité.

6.2 Innovation : données météorologiques, systèmes informatiques efficaces et conditions d'une communication de crise commune ?

Dans le cadre de cette étude, de nombreux interlocuteurs ont constaté des déficits d'information et de communication. Ceux-ci concernent d'une part des aspects tels que les données météorologiques et les prévisions, qui sont thématiques dans le cadre de Marhetak. Cela concerne également un système informatique efficace pour l'échange international d'informations transfrontalières en situation de crise. En ce sens, les partenaires EMRIC espèrent que le système Paragon pourra être relié aux systèmes déjà existants et être utilisé dans les régions partenaires des États membres qui ne disposent pas de leur propre système de gestion de crise. Il s'agirait d'un élément important pour que l'absence ou l'utilisation d'outils différents ne constitue plus un obstacle au traitement transfrontalier de l'information et concerne notamment les cellules de crise opérationnelles. Mais l'accessibilité de l'information mutuelle serait également une condition importante pour une meilleure image de la situation pour l'ensemble de l'Euregio Meuse-Rhin. Cela ne pourrait pas seulement faciliter la coopération entre les forces d'intervention. Au niveau des responsables politiques, ce serait également une condition préalable à la prise de décisions concertées et à la communication de crise ultérieure en direction des citoyens. Comme l'ont montré les deux cas susmentionnés de manque d'information et de communication transfrontalières, la crise des inondations a été marquée par un manque d'information et de communication transfrontalières en temps réel en cas de situations de danger spécifiques. Il a donc été difficile de coordonner la communication de crise au niveau transfrontalier. Pour cette raison également, il serait

certainement utile qu'à l'avenir, une intégration durable des acteurs du secteur de l'eau puisse avoir lieu sous l'égide d'EMRIC. Ceux-ci pourraient contribuer de manière significative à l'échange d'informations sur les dangers entre les régions partenaires et à la communication des mesures correspondantes. Étant donné qu'une communication de crise transfrontalière coordonnée s'est avérée très difficile jusqu'à présent, même dans d'autres situations de crise comme la crise Covid, une option serait de mettre en place un groupe ad hoc de communication de crise sous l'égide d'EMRIC. Comme il existe déjà un groupe de travail sur les relations publiques, il serait possible, en cas de crise, de mettre en place un "groupe ad hoc communication de crise" dans le cadre de ce groupe de travail.⁷⁹ Les collaborateurs régionaux respectifs auraient alors pour tâche de traiter et de partager l'état de l'information de leur région respective. Pour ce faire, ils devraient disposer d'informations et d'un accès aux cellules de crise respectives des responsables politiques dans les organisations partenaires EMRIC. Si les services correspondants du secteur de l'eau sont également reliés à EMRIC, il serait plus facile, en cas de situation d'inondation, d'intégrer leur expertise technique dans le flux d'informations. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, les différents acteurs opèrent sur la base de plans d'urgence très différents. Un échange sur les bases respectives des décisions prises dans chaque région partenaire serait très utile tant pour les responsables politiques dans les cellules de crise que pour les acteurs opérationnels. En outre, une communication concertée permettrait d'éviter que, comme dans le cas de la crise des inondations de 2021, les choses ne s'enveniment et que certaines situations de danger ne se produisent davantage sur la base de rumeurs que sur la base d'un échange mutuel solide.

6.3 Innovation : EMRIC comme réseau eurégional de compétences ?

La difficulté de classer et d'interpréter les données météorologiques et de prévision communiquées à l'échelle nationale pour le domaine régional ou local concerné a également été abordée par de nombreux interlocuteurs et dans les évaluations respectives. En tant qu'élément essentiel d'une gestion de crise politique précoce, il est important que les décideurs politiques reçoivent des données météorologiques pertinentes de la part des départements concernés, qui soient également significatives en termes de prévisions pour les situations locales. Comme nous l'avons vu, toutes les régions partenaires travaillent à l'amélioration de la capacité des fonctionnaires spécialisés aux niveaux régional et local à interpréter les données météorologiques en fonction de leur propre territoire. Dans cette optique, Marhetak travaille également à l'élaboration de modèles de prévision eurégionaux uniformes. Cela implique une meilleure coordination des services météorologiques, hydrologiques et terrestres nationaux et régionaux respectifs.

Cette démarche devrait être initiée en premier lieu par les services nationaux, mais en étroite collaboration avec les services d'EMRIC et les organisations partenaires, afin de partager les informations nécessaires à l'évaluation des risques. Dans ce contexte, selon le bureau EMRIC, les partenaires dans les domaines de l'eau, de la météo et du sol sont déjà intégrés aujourd'hui, au moins dans le cadre du projet Marheta, dans les groupes de travail prioritaires EMRIC existants qui s'occupent de la gestion des catastrophes. Ceci afin d'assurer une bonne coopération mutuelle, un échange d'informations et une bonne interconnexion de la planification. Dans la perspective de l'après-projet Interreg Marhetak, il s'agit certainement d'un élément important pour la poursuite du développement d'EMRIC. L'objectif du traitement et de l'amélioration de l'échange de données météorologiques est également de permettre aux responsables politiques de partager l'interprétation des données respectives dans la perspective d'un scénario de crise et de discuter des conséquences pour leur région et l'Euregio dans son ensemble. Aux dires des participants, cela n'a pas été possible dans la perspective de la crise de 2021. Les responsables politiques avaient déjà des difficultés à évaluer les conséquences sur leur propre territoire dans le système national vertical à

⁷⁹ Un tel lien a été réglé au cours des dernières semaines.

l'aide des données météorologiques et des prévisions transmises. Un échange transfrontalier des données est bien sûr particulièrement important dans le domaine des inondations, car les bassins fluviaux transfrontaliers peuvent dans tous les cas entraîner des effets "sans frontières", et les mesures prises d'un côté de la frontière peuvent avoir des effets positifs ou négatifs chez les voisins. Dans ce contexte, l'interprétation des données météorologiques devient pertinente dès une phase très précoce, alors qu'aucune cellule de crise n'a probablement encore été mise en place. Une interprétation fondée et très précoce des données météorologiques est plutôt la condition préalable au déclenchement de chaque phase dans les régions partenaires, à la mise en place d'une cellule de crise et au lancement de certaines mesures de protection ou d'évacuation. En ce sens, sur la base des résultats du work package 1, un mécanisme pourrait être mis en place sous l'égide d'EMRIC afin de permettre l'échange de données météorologiques pertinentes au niveau du travail. En intégrant structurellement les experts du secteur de l'eau dans le réseau EMRIC, on disposerait d'un élément supplémentaire permettant de disposer d'une expertise très large dans différents domaines de la protection civile. Dans différentes régions partenaires, comme la région urbaine d'Aix-la-Chapelle et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, des stratégies sont en cours d'élaboration pour réorganiser la protection civile. Comme nous l'avons vu, toutes les régions partenaires ont travaillé ou travaillent actuellement à l'élaboration de plans d'urgence dans le domaine des inondations. Il serait donc logique qu'EMRIC soit considéré par les partenaires comme une sorte de réseau eurégional de compétences dans le domaine de la protection civile et qu'il en soit doté. Les innovations et les changements actuels, qui seront initiés dans les régions partenaires sur la base des expériences de 2021, devraient également être traités au niveau transfrontalier après la fin de Marhetak. En ce sens, l'imbrication et l'échange des données météorologiques, hydrologiques et pédologiques constituent un élément supplémentaire important. Depuis des années, EMRIC dispose d'une expertise transfrontalière impressionnante, par exemple dans les domaines de l'approvisionnement d'urgence, de la coopération entre les pompiers, des centres de contrôle, en cas de catastrophes et d'accidents majeurs et dans le domaine des matières dangereuses. Si l'expertise en matière d'inondations est intégrée à plus long terme, les partenaires pourraient envisager EMRIC comme un réseau de compétences eurégional et le développer en conséquence.

6.4 Innovation : un "couplage de cellules de crise" adapté aux besoins, avec la participation de responsables politiques ?

En principe, des études antérieures ont constaté qu'EMRIC avait joué un rôle important et efficace dans la gestion de crise transfrontalière lors de la pandémie de Coronavirus (d'abord dans le projet Interreg "Pandemic"). D'un autre côté, des déficits dans la communication de crise transfrontalière au niveau des responsables politiques avaient déjà été constatés à l'époque. Dans le cas de la crise des inondations de 2021 également, de nombreux responsables politiques ont déclaré que l'information via le bureau EMRIC avait été très importante, mais qu'il y avait tout de même des lacunes en ce qui concerne le contact direct avec les autres cellules de crise, leur évaluation de la situation et les mesures correspondantes. C'est étonnant, car EMRIC est un réseau d'acteurs qui ont tous eu affaire à des cellules de crise lors de la crise des inondations ou qui ont été à la tête de cellules de crise. Cependant, il semble qu'il n'ait pas été possible de structurer l'information, la communication ou même la consultation entre les cellules de crise dans des situations décisives. Cela ne signifie pas, comme nous l'avons déjà dit, qu'il n'était pas possible de partager beaucoup d'informations utiles via le bureau EMRIC. Cependant, la plupart des responsables politiques ou des fonctionnaires spécialisés ayant de l'expérience dans les cellules de crise avaient reconnu que les aspects transfrontaliers n'avaient joué qu'un rôle secondaire. Et ils avaient également fait état de situations dans lesquelles un échange plus efficace aurait permis d'éviter certaines incertitudes et irritations. La question se pose donc de savoir si, dans ce cas, une imbrication plus étroite du niveau politique aurait été nécessaire. Dans quelle mesure serait-il possible de mettre en place une sorte de cellule de crise transfrontalière ad hoc ? Qui devrait ou pourrait prendre place dans une cellule de

crise transfrontalière et comment organiser un tel travail de la manière la plus efficace possible, afin que le temps consacré à la gestion de la crise soit le plus court possible ? Lors des discussions de fond, il est apparu clairement que certaines régions partenaires n'avaient pas encore une idée précise de la valeur ajoutée qu'un tel organe transfrontalier pourrait apporter en cas de crise. Il est également souligné que les compétences et les tâches respectives des partenaires respectifs dans le cadre des cellules de crise sont très fortement déterminées par les répartitions nationales des compétences, les lois et les plans d'urgence. En ce sens, il ne semble par exemple pas judicieux d'utiliser le terme de "cellule de crise transfrontalière", car cela ressemble trop à un organe juridiquement bien établi. Ce qui pourrait être envisagé dans le cadre d'EMRIC, c'est un couplage des cellules de crise individuelles respectives auxquelles participent les partenaires EMRIC. Un "couplage des cellules de crise" serait donc un terme plus approprié. Ceci en référence à l'image souvent utilisée par les pompiers du raccord utilisé, qui rend possible le raccordement de différents tuyaux au-delà des frontières.

Si l'on réfléchit à l'événement des inondations, le réseau EMRIC regrouperait des acteurs politiques importants, chacun à la tête d'une cellule de crise. C'est le cas de la Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de la StädteRegion, de la ville d'Aix-la-Chapelle, du Landkreis Heinsberg, des provinces de Liège et du Limbourg en Belgique. Même si les services respectifs dans le domaine de la protection contre les inondations n'étaient pas encore intégrés dans le réseau EMRIC à l'époque, les partenaires EMRIC respectifs étaient en contact direct via leurs structures de cellule de crise respectives. C'est également le cas des cellules de crise nationales ou suprarégionales. Ainsi, parmi les partenaires EMRIC, il y avait un noyau de responsables politiques qui avait un accès permanent aux cellules de crise. En ce sens, il aurait été possible de partager les informations de ces cellules de crise au niveau de la direction politique, même directement au-delà des frontières. Heureusement, il n'y a pas eu de situation où une mesure particulière (comme l'ouverture ou la fermeture de vannes) a entraîné des situations fatales dans la région partenaire transfrontalière. Mais il s'agissait plutôt d'un heureux concours de circonstances. Il ressort des entretiens que c'est justement dans les situations incertaines qu'il n'y a pas eu de communication directe. Cela signifie également que si une décision difficile avait été prise d'un côté de la frontière avec des conséquences pour l'autre côté, il n'y aurait probablement pas eu de consultation structurée.

Dans le pire des cas, cela aurait pu conduire à ce qu'une cellule de crise soit surprise par la décision des voisins. Et il aurait pu en résulter une communication incohérente en direction de la population.

C'est pourquoi une option semble être de stipuler dans un accord, dans le cadre d'EMRIC, qu'en cas de crise, il peut y avoir un couplage des cellules de crise si, comme dans le cas des inondations, des cellules de crise des responsables politiques sont mises en place dans toutes les régions partenaires. Comme cela a été mentionné plus souvent, cela permettrait d'élargir les structures EMRIC en fonction des besoins. D'une orientation vers l'aide en cas de crise dans une seule des régions partenaires, on passerait à une information, une consultation et une coordination structurées en cas de situation de crise survenant sur l'ensemble du territoire de l'Euregio Meuse-Rhin. Un accord sur le couplage d'une cellule de crise pourrait établir une sorte de modèle d'escalade qui, dans certaines situations dangereuses, déclencherait également un couplage structuré des responsables politiques dans les régions partenaires. Il devrait notamment permettre aux différents partenaires EMRIC de demander à très court terme la mise en place d'une cellule de crise en cas d'incertitude sur la procédure et la situation dans les régions partenaires. Et pour éviter qu'un tel comité ne représente une charge de travail supplémentaire insurmontable en situation de crise, il faudrait convenir d'un mode de fonctionnement extrêmement efficace du couplage de la cellule de crise, par exemple une orientation stricte vers la communication en ligne et des délais stricts pour des réunions aussi courtes et structurées que possible. Cela implique par exemple un système vidéo avec de bonnes possibilités de traduction simultanée si nécessaire et des possibilités adéquates de discussion commune des données et des cartes. Cela ne devrait toutefois pas poser de problème grâce à l'expérience acquise lors de la crise du Coronavirus. Un accord pourrait par exemple prévoir

- En cas de situation de crise, lorsque des cellules de crise sont mises en place dans plusieurs régions partenaires, un couplage de cellules de crise est établi sous l'égide d'EMRIC,
- Dans ce couplage de cellules de crise, les responsables politiques (et le soutien officiel) des partenaires EMRIC qui dirigent des cellules de crise ou qui participent à des cellules de crise communiquent,
- La tâche du couplage de la cellule de crise est en premier lieu l'échange d'informations sur l'image de la situation dans la région partenaire respective, l'échange et la comparaison de différentes données (comme dans le domaine des inondations les données météorologiques et les prévisions) et des informations en temps réel sur les mesures correspondantes,
- Les partenaires doivent notamment se consulter mutuellement sur les effets transfrontaliers des différentes mesures et sur l'échange de capacités matérielles et humaines.

Il est possible que le travail au sein d'une cellule de crise couplée soit resté limité pendant la crise de 2021. Cela s'explique par le fait que certaines conditions, comme par exemple un échange de données solide dans le domaine des inondations, faisaient encore défaut. En ce sens, les différents éléments du projet Marhetak seraient une condition essentielle pour un travail efficace d'un couplage de cellules de crise. Un tel couplage pourrait grandement bénéficier de l'amélioration de l'échange de données (telles que les prévisions météorologiques), de l'amélioration des possibilités d'information et de communication au niveau opérationnel en cas d'application commune de programmes tels que Paragon, ainsi que des autres travaux dans le domaine de l'évaluation des risques, de la communication de crise et de la planification d'urgence. Cela va dans le sens de l'approche déjà décrite, à savoir faire d'EMRIC un réseau de compétences pour la protection civile transfrontalière.

6.5 Groupe de travail EMRIC sur le couplage des cellules de crise

Les partenaires EMRIC respectifs ont désigné de nombreux représentants au niveau des fonctionnaires spécialisés, qui se réunissent par exemple au sein du groupe de pilotage au niveau des directeurs ou dans de nombreux autres Focus et groupes de travail au niveau spécialisé et qui entretiennent également un contact direct avec le bureau EMRIC. En ce sens, il serait également envisageable de mettre en place un groupe de travail "cellule de crise couplage" au niveau du travail. Dans un premier temps, ce groupe de travail pourrait élaborer les conditions nécessaires à la mise en place d'une cellule de crise pour le couplage en phase de crise. D'autre part, un tel groupe de travail pourrait également réunir en permanence les fonctionnaires spécialisés des régions partenaires qui seraient impliqués dans le soutien des responsables politiques en cas de création de cellules de crise. En cas de crise, ce groupe de travail EMRIC aurait pour mission, conformément à l'accord formulé et aux conditions fixées, d'initier la mise en place d'un couplage de cellules de crise au niveau de la direction et de le coordonner avec les dirigeants politiques respectifs. Compte tenu de la charge de temps dans le cadre des cellules de crise, il serait également possible d'organiser des couplages de cellules de crise préparatoires. La question de savoir dans quel cadre et à quelles conditions cela pourrait se faire devrait également être discutée lors de l'élaboration d'un accord EMRIC spécifique. Le bureau EMRIC pourrait assurer la présidence de ce groupe de travail "couplage de la cellule de crise", étant donné qu'il a déjà été perçu par le passé par de nombreuses parties comme un "point d'information" central en cas de crise. La mise en place structurée d'un couplage de cellules de crise pourrait encore renforcer ce rôle et structurer et formaliser l'accès aux informations provenant des différentes cellules de crise. Cela pourrait également contribuer à ce que le flux d'informations dépende moins des bons contacts personnels de certaines personnes. De nombreux interlocuteurs dans le cadre de cette enquête avaient en effet souligné l'importance, par

exemple, de la gestionnaire de programme EMRIC en tant que centrale de communication en cas de crise. Dans ce cas, la création d'un groupe de travail spécial sur le couplage de la cellule de crise pourrait également permettre d'institutionnaliser le flux d'informations et de communications. Si un tel groupe de travail réunissait des fonctionnaires spécialisés qui, en cas de crise, collaboreraient avec la direction des cellules de crise, le couplage des cellules de crise serait également solidement étayé au niveau technique.

Littérature

Ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie (2023) : Publication de l'accord administratif de l'État fédéral et des Länder sur la création du Centre de compétence commun pour la protection de la population du 13 mars 2023.

Ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie, Rapport sur les inondations 2021 : aide en cas de catastrophe, reconstruction et processus d'évaluation, sans indication d'année.

Ministère fédéral de l'Intérieur et de la Patrie : Rapport sur les inondations de 2021 : aide en cas de catastrophe, reconstruction et processus d'évaluation, (sans indication de l'année).

Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid (2022) : Evaluatierapport Overstromingen Zomer 2021, publié le 15 décembre 2021.

Coördinatie Commissie Integraal Waterbeleid (2021) : Evaluatierapport overstromingen Zomer 2021. Consulté le 12 mai 2023 sur <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/nieuws/downloads-van-nieuwsberichten/ciw-evaluatierapport-overstromingen-2021.pdf>.

COT (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement) (2022) : Voorbij het ergste scenario, Leerevaluatie hoogwater Veiligheidsregio Zuid-Limburg, 2022.

Deltares (2022), Analyse overstromingen Geulmonding Watersysteemevaluatie Waterschap Limburg (auteurs Jurjen de Jong, Nathalie Asselman).

Service météorologique allemand, T. Junghänel (et al) (2023) : "Hydro-climatologische Einordnung der Stark- und Dauerriederschläge in Teil. Deutschlands im Zusammenhang mit dem Tiefdruckgebiet "Bernd" vom 12. bis 19. Juli 2021", état au 21 juillet 2023.

EMRIC (2007) : Assistance transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin, téléchargeable ma 2 juillet 2023 sur https://www.staedteregion-aachen.de/fileadmin/user_upload/A_32/Dateien/Rettungswesen_Bevoelkerungsschutz/Rettungsdienst/Grenzueberschreitende_Zusammenarbeit/Grenz_Zus_arbeit.pdf.

Fränz Zeimetz et al (2021) : "Analyse indépendante sur la gestion des voies hydrauliques lors des intempéries de la semaine du 12 juillet 2021", Lot 1 - Factualisation.

Landtag NRW (2022), Zwischenbericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses V ("Hochwasserkatastrophe") zu dem Auftrag des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 9 September 2021, Drucksache 17/14944 (Neudruck), 25.03.2022.

Marhetak/EMRIC (2023) : Exigences des organisations publiques de gestion de crise dans l'EMR pour les services d'eau, météorologiques et terrestres en cas d'inondations, <https://marhetak.info/de/downloads-2/>, consulté le 25 juin 2023.

Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (2022) : De inzet van de Nationale Reddingsvloot bij de watersnood in Limburg en België, <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/04/20220324-NIPV-Evaluatie-inzet-Nationale-Reddingsvloot.pdf>

Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (2022) : De inzet van de Nationale Reddingsvloot bij de watersnood in Limburg en België, <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/04/20220324-NIPV-Evaluatie-inzet-Nationale-Reddingsvloot.pdf>

Parlement wallon (2021) : Rapport de la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie, Rapport présenté au nom de la Commission d'enquête parlementaire par M. Bierin et Mme Schyns 4e session de la XIe législature, www.parlement-wallonie.be, consulté le 23 janvier 2023.

SAPEA, Science Advice for Policy par les Académies européennes. (2022). Gestion stratégique des crises dans l'Union européenne. Berlin : SAPEA. <https://doi.org/10.26356/crisismanagement>

Région urbaine d'Aix-la-Chapelle (2023) : Document stratégique sur la protection contre les catastrophes. Base pour garantir à long terme un niveau de protection performant pour le territoire de compétence de la StädteRegion Aachen en tant qu'autorité inférieure de protection contre les catastrophes.

Task Force Fact Finding hoogwater 2021 (2021). Hoogwater 2021 : Feiten en Duiding. Expertise Netwerk Waterveiligheid . <https://doi.org/10.4233/uuid:06b03772-ebe0-4949-9c4d-7c1593fb094e>

Thomas Michaux et al (2021) : Analyse indépendante sur la gestion des voies hydrauliques lors des intempéries de la semaine du 12 juillet 2021, Lot 2 - Recommandations.

UNU-EHS, UNU-CRIS, UNU-MERIT (2023). Building climate resilience : Lessons from the 2021 floods in Western Europe. Bonn, Allemagne ; Brugge, Belgique ; Maastricht, Pays-Bas.

Veiligheidsregio Zuid-Limburg (2022) : Hoogwater 2021 : een terug- en vooruitblik, présentation de Petro Winkens, Manager Crisisbeheersing & rampenbestrijding, Leron Vos, Specialist Operationele Voorbereiding, 23 juin 2022, Gulpen, <https://gulpenwittem.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/af4866bd-4c37-48c9-8545-5d660ed1a672>.

Verband der Feuerwehren in NRW (et al) (2021) : Katastrophenschutz in Nordrhein-Westfalen, Vorschläge für eine Weiterentwicklung, document stratégique. <https://cache.pressmailing.net/content/0dd9aa00-938a-4d09-9adc-5d4f4101de90/2021-10-08Katastrophenschutz.pdf>.

Vlaamse Milieumaatschappij (2021), Rapport wateroverlast 29 juni - 28 juli 2021, consulté le 26 mai 2023 sur <https://www.waterinfo.be/Rapporten>.

Annexe 1 Liste des interviews

| # | Nom | Organisation |
|---|--|---|
| | Marlies Cremer | StädteRegion Aachen, chef du service des secours et de la protection de la population |
| | Conseiller de la région urbaine Tim Grüttemeier | Région urbaine d'Aix-la-Chapelle |
| | Ralf Johnen | Directeur de l'état-major et du bureau des pompiers volontaires de la ville d'Aix-la-Chapelle/président du groupe de réflexion sur la protection contre les incendies dans le cadre de la coopération transfrontalière entre la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne auprès de l'EMRIC |
| | Frank Wageman | Chef d'intervention des pompiers volontaires, Kornelimünster |
| | Silvie Hardy | Province de Liège |
| | Michel Carlier | Service Noodplanning & Crisisbeheer - Province du Limbourg |
| | Hans Verheijen | Bourgmestre de la ville de Sittard-Geleen, responsable de la cellule de crise Veiligheidsregio Zuid-Limburg pendant la crise des inondations de 2021 |
| | Leron Vos | Veiligheidsregio Zuid-Limburg, spécialiste du conseil opérationnel |
| | Kerstin Baars | Commune de Sittard-Geleen, Bestuursondersteuner |
| | Marc Vos | Province du Limbourg, Pays-Bas, Programma Waterveiligheid en Ruimte |
| | Silke Römer | Responsable du service d'ordre, arrondissement de Heinsberg |
| | Sarah Jürges | Directrice de la prévention des risques non policiers, gouvernement du district de Cologne |

ITEM est une initiative de l'Université de Maastricht (UM), du Centre néerlandais d'expertise et d'innovation sur les changements démographiques (NEIMED), de la Zuyd Hogeschool, de la ville de Maastricht, de l'Euregio Meuse-Rhin (EMR) et de la Province (néerlandaise) du Limbourg.

PANDEMERIC examine les bénéfices de la coopération eurégionale en cas de pandémie ou d'épidémie à grande échelle d'une maladie infectieuse. Le projet bénéficie d'un soutien financier via l'Interreg Euregiogio Meus-Rhine COVID-19, par le Fonds européen de développement régional.

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Adresse de correspondance :

P.O. Box 616, 6200 MD Maastricht, The Netherlands

Visitors :

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht, The Netherlands
Mosae Forum 10, 6211 DW Maastricht, The Netherlands

T : 0031 (0) 43 388 32 33

E : item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

Portail transfrontalier ITEM :

itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl

