

Rapport final sur la planification d'urgence et la gestion de crise

Professeur W. Bruggeman et Professeur D. Van Daele

04 juillet 2016

Sommaire

Introduction.....	5
1. Plans d'urgence et d'intervention	6
1.1. Généralités	6
1.1.1 Constatations et analyse	6
1.1.2 Recommandations	7
1.1.2.1 Le cadre juridique	8
1.1.2.2 Les plans d'urgence du point de vue du contenu	8
1.1.2.3 Formations et exercices	9
1.2. Terrorisme	9
1.2.1 Constatations et analyse	9
1.2.2 Recommandations	10
1.2.2.1 La réglementation	10
1.2.2.2 Actualisation des plans	10
1.2.2.3 Exercices	11
1.2.2.4 Moyens	11
1.2.2.5 Évaluation	12
1.3 Organisation opérationnelle	12

1.3.1 Constatations et analyse	12
1.3.2 Recommandations	13
1.4 Accroissement et réduction d'échelle	13
1.4.1 Constatations et analyse	13
1.4.2 Recommandations	14
1.5 Situation particulière de Zaventem (aéroport international)	14
1.5.1 Constatations et analyse	14
1.5.2 Recommandations	16
1.6 Situation particulière de Maelbeek	16
1.6.1. Constatations et analyse	16
1.6.2 Recommandations	17
2. Services de secours.....	17
2.1 Centrales d'appels d'urgence.....	17
2.1.1 Constatations et analyse	17
2.1.2 Recommandations	18
2.2 PIM et Maxi PIM (relève aussi du point 1 : Plans d'urgence et d'intervention).....	19
2.2.1 Constatations et analyse	19
2.2.2 Recommandations	19
2.3 Hôpitaux	20
2.3.1 Constatations et analyse	20
2.3.2 Recommandations	20
3. Centre gouvernemental de Coordination et de Crise.....	21
3.1 L'organisation du Centre de crise.....	21
3.1.1. Constatations et analyse	21

3.1.1.1. Généralités.....	21
3.1.1.2. La réunion de coordination.....	21
3.1.1.3. Le déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence.....	22
3.1.1.4 La cellule de gestion	23
3.1.1.5. La relation avec l'OCAM.....	24
3.1.1.6. La relation avec les Régions et les Communautés.....	25
3.1.2. Recommandations	26
3.1.2.1. Publication du plan national d'urgence terrorisme	26
3.1.2.2. Notification précise du déclenchement de la phase fédérale de la planification d'urgence	26
3.1.2.3. L'harmonisation requise entre la planification d'urgence et l'analyse de la menace.....	26
3.1.2.4. L'optimisation du fonctionnement de la cellule de gestion	27
3.1.2.5. Répartition plus claire des tâches entre le ministre-président bruxellois et le haut fonctionnaire	28
3.2 Le processus décisionnel au sein du Centre de crise et la transmission des informations ..	29
3.2.1. Constatations et analyse	29
3.2.1.1. La cohérence entre les phases fédérale, provinciale et communale de la planification d'urgence.....	29
3.2.1.2. Le rôle central de la cellule de gestion	30
3.2.1.3. La reconstitution du processus décisionnel	30
3.2.1.4. Pas de communication directe	30
3.2.1.5. Un système en cascade.....	31
3.2.1.6. La cellule d'information.....	32
3.2.1.7. Incidents and Crisis Management System	33
3.2.2. Recommandations	33
3.2.2.1. Enregistrement automatique des décisions	33

3.2.2.2. Processus décisionnel au sein de la cellule de gestion	33
3.2.2.3. La création d'une cellule de commandement opérationnelle	34
3.2.2.4. La mise en œuvre de l'Incidents and Crisis Management System.....	35
3.3 Le suivi de la mise en œuvre des décisions du Centre de Crise	35
3.3.1. Constatations et analyse.....	35
3.3.2. Recommandations	36
3.4 Une étude de cas : la décision de procéder à l'évacuation et à la fermeture du métro bruxellois	36
3.4.1. Constatations et analyse.....	36
3.4.1.1. L'évacuation et la fermeture des stations de métro et des gares en tant que mesure préventive	36
3.4.1.2. Application du système en cascade	37
3.4.1.3. La notification de la décision à la police des chemins de fer.....	39
3.4.1.4. La notification de la décision à la STIB.....	40
3.4.2. Recommandations	41
4. Communication.....	41
4.1 Généralités	41
4.2 ASTRID	42
4.2.1 Constatations et analyse.....	42
4.2.2 Recommandations	43
4.3 Opérateurs GSM.....	44
4.3.1 Constats et analyse	44
4.3.2 Recommandations	45
5. Victimes (y compris les premiers soins et la prise en charge)	47
5.1 Premiers soins et identification.....	47

5.1.1 Constats et analyse	47
5.1.1.1 Blessés	47
5.1.1.2 Personnes décédées	48
5.1.2. Recommandations	48
5.1.2.1 Les blessés	48
5.1.2.2 Personnes décédées	49
5.2 Assistance aux victimes (et aux membres des services de secours).....	49
5.2.1 Constatations et analyse	49
5.2.2 Recommandations	50
5.3. Assurances et coûts spécifiques	51
5.3.1. Constats et analyse.....	51
5.3.2. Recommandations	51
6. Divers	52

Introduction

Le 22 mars, à 7h58, une première explosion, suivie directement d'une deuxième explosion, a été constatée dans le hall des départs de *Brussels Airport* à Zaventem.

Une heure plus tard (09h10), une nouvelle explosion a eu lieu à la station de métro Maelbeek.

Presque immédiatement, les services d'urgence ont été appelés aux deux endroits, et il est apparu assez rapidement qu'il s'agissait d'attentats terroristes.

Entre les deux attentats et après le deuxième attentat, une grande incertitude a régné quant à l'existence d'éventuels autres engins explosifs que d'autres auteurs éventuellement encore en liberté pouvaient faire exploser.

La commission d'enquête tient à souligner le professionnalisme des secours, qui ont été rapides et efficaces face à une catastrophe sans précédent. Les secours ont été amenés à intervenir dans un environnement non sécurisé en raison du risque d'un autre attentat et les équipes se sont trouvées confrontées à des blessures de guerre, jamais vues lors d'un attentat en Belgique

et choquantes, même pour les plus expérimentés. La commission tient également à souligner le courage et la solidarité dont ont fait preuve ces hommes et ces femmes de terrain.

Toutefois, de nombreux aspects peuvent faire l'objet de mesures urgentes si l'on veut éviter certaines anomalies et certains dysfonctionnements. La persistance de la menace de nouveaux attentats a amené la commission d'enquête à finaliser ce rapport intermédiaire relatif à la planification d'urgence.

Dans ce cadre, les membres ont examiné ce qui a bien fonctionné ou pas le 22 mars 2016, et des responsabilités sont pointées et des leçons tirées, sans attendre le rapport final des travaux de cette commission.

La commission d'enquête souligne la nécessité – y compris après le dépôt de ce rapport - de profiter d'un *debriefing* et d'une évaluation approfondis par et entre les services pour en tirer à nouveau les enseignements nécessaires, complémentaires aux constatations, conclusions et recommandations formulées dans ce rapport.

1. Plans d'urgence et d'intervention

1.1. Généralités

1.1.1 Constatations et analyse

1.1.1 La planification d'urgence est basée sur l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national¹ et sur l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention², ainsi que sur les arrêtés ministériels y afférents. Ces arrêtés n'ont pas été actualisés, de sorte que la Région bruxelloise n'y est pas mentionnée (voir point 3.1.1.6 ci-après). Par ailleurs, depuis 1995, il n'y a plus de province à Bruxelles³.

Les plans d'urgence comportent quatre phases :

- phases 1 et 2 : coordination à l'échelon local ;
- phase 3 : coordination par le gouverneur à l'échelon provincial ;
- phase 4 : coordination par le ministre de l'Intérieur à l'échelon national.

L'alerte nationale ou alerte de phase 4 est déclenchée par le ministre de l'Intérieur⁴.

¹ *Moniteur belge* du 21 février 2003.

Cet arrêté renvoie déjà aux attentats du 11 septembre 2001.

² *Moniteur belge* du 15 mars 2006.

³ Audition de M. J. Clément, gouverneur faisant fonction de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, 11 mai 2016.

⁴ Voir la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *Moniteur belge* du 20 juillet 2006.

En fonction de la nature de l'événement et des risques spécifiques qui y sont associés, un plan général d'urgence et d'intervention (PGUI)⁵ ou un plan particulier d'urgence et d'intervention (PPUI)⁶ est établi. Chaque service est censé disposer de propres plans d'action dans le cadre de la mise en œuvre de ces plans d'urgence.

Il est aussi imposé aux entreprises d'établir des plans internes d'urgence (PIU).

Les PGUI doivent, du moins selon les prescriptions, être suffisamment flexibles et dépasser le cadre rigide des plans⁷.

Les services de secours et d'intervention (pompiers, services médicaux, police, etc.) chargés de l'exécution des plans sont organisés en zones géographiques. Ces zones couvrent généralement plusieurs communes. La division géographique diffère selon la discipline. Les frontières provinciales s'appliquent à tous les services et à toutes les autorités publiques (y compris à la justice) mais il est également apparu, le 22 mars, que la coopération transfrontalière était problématique.

La qualité et le volume des plans varient d'une province à l'autre. Certaines provinces se concentrent surtout sur le PGUI ; d'autres mettent l'accent sur le développement de plans particuliers d'urgence et d'intervention pour des risques spécifiques⁸. Ces constatations valent également pour Zaventem et Maelbeek.

En pratique, les plans sont souvent incomplets et trop détaillés, de sorte qu'ils s'enlisent dans des listes qui rendent les directives essentielles moins compréhensibles et moins accessibles.

Une multiplication des plans peut entraîner des difficultés sur le plan opérationnel en raison de la diversité de procédures à appliquer. On ne peut anticiper toutes les situations.

L'arrêté royal du 23 juin 1973 organisant les missions de la protection civile et la coordination des opérations lors d'événements calamiteux, de catastrophes et de sinistres distingue trois types d'événements⁹. Chaque distinction a une incidence sur les conséquences juridiques (par exemple, le règlement des dommages).

Il est également frappant de constater que les arrêtés royaux du 31 janvier 2003 et du 16 février 2006 précités ne comportent aucun mécanisme en vue du suivi des décisions prises au niveau fédéral. Ceci a pour conséquence que la cellule de gestion¹⁰ décide au niveau de la stratégie mais n'exécute en effet pas les décisions (voir point 3 ci-après).

1.1.2 Recommandations

⁵ Les plans généraux multidisciplinaires d'urgence et d'intervention.

⁶ Système de plans initié par l'arrêté royal du 31 décembre 1936.

⁷ Voir les circulaires ministérielles NPU 1 (26 octobre 2006) et NPU 3 (30 mars 2009).

⁸ Rapport d'enquête 'Opvolging slachtofferschap', KATHO, 2012.

⁹ Les événements calamiteux, les catastrophes et les sinistres.

¹⁰ Cellule de gestion, telle que prévue par A.R. du 18 04 1988 à la base de la création d'un centre gouvernemental de coordination et de crise (CGCCR).

1.1.2.1 Le cadre juridique

La réglementation n'a plus été adaptée après 2006, exception faite de l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 (publié sans annexe).

Cette réglementation instaure deux types de plans (*plan général d'urgence* et *plan d'urgence terrorisme*), ce qui donne lieu à un certain nombre de divergences conceptuelles (voir le point 3 ci-après), auxquelles il convient de remédier.

Il y a lieu de préciser le rôle et la contribution du ministre-président de la Région bruxelloise et du Haut fonctionnaire, concernant la gestion de crise, y compris en ce qui concerne leur présence et leur contribution au centre de crise (voir le point 3 ci-après).

Y opérant, il conviendra comme cela est toujours le cas, de trouver un équilibre entre la sécurisation et les activités économiques et de mener une réflexion sur l'impact de la menace sur la planification d'urgence.

1.1.2.2 Les plans d'urgence du point de vue du contenu

Prévoir des plans d'urgence et d'intervention nécessite de veiller à ne pas être trop rigide et se coller au maximum aux réalités du terrain. Il faut définir un cadre général, fondé sur les principes applicables à tout type de catastrophe, tout en prévoyant des fiches spécifiques comprenant des mesures particulières inhérentes au type de catastrophe. Ces plans doivent être rédigés de manière circonstanciée sur la base de fiches pratiques facilement utilisables sur le terrain. Les plans d'urgence et d'intervention doivent par ailleurs être suffisamment flexibles afin de permettre une réactivité au regard de la situation de terrain. Il faut pouvoir dépasser la rigidité de ces plans et avoir une capacité d'adaptation et de proactivité. Une réflexion plus générale doit être menée pour l'ensemble des infrastructures critiques identifiées comme étant des cibles potentielles en cas d'attaque terroriste.

Il convient donc non seulement d'être attentif au phénomène du terrorisme (voir le point 1.2 ci-après), mais l'établissement d'un plan d'urgence en cas d'incidents chimiques, bactériologiques, radiologiques et/ou nucléaires doit également retenir l'attention¹¹.

Tous les scénarios (possibles et probables) doivent être envisagés dans les plans d'urgence sans pour autant les multiplier.

En outre, une « maxi-planification », qui favorise la cohérence et la cohésion pour l'ensemble du pays, *a fortiori* en cas d'intervention dans plusieurs provinces, doit être organisée et surveillée par l'autorité fédérale (à partir du Centre de crise).

Les secours (D1 et D3) doivent être autorisés, sur la base d'informations précises et crédibles provenant du terrain et après avoir pris les premières mesures, à lancer et encadrer un déploiement massif, en plus du déploiement réflexe.

En tout cas, le centre de crise doit contrôler les ajustements des plans d'urgence tels que prévus dans l'arrêté royal du 18 avril 1988.

¹¹ Audition de Mme M. Bernaerts, directrice de la planification d'urgence du centre fédéral de crise, 8 juin 2016.

1.1.2.3 Formations et exercices

Il faudrait renforcer le caractère pluridisciplinaire des exercices, en tenant compte du risque d'attentats terroristes¹² et de la possibilité d'établir une collaboration interprovinciale plus performante.

1.2. Terrorisme

1.2.1 Constatations et analyse

Les plans d'urgence et d'intervention basés sur les arrêtés royaux du 31 janvier 2003 et 16 février 2006 ne comportent pas de volet terrorisme¹³. Les plans d'urgence qui étaient en vigueur le 22 mars 2016 en exécution de ces arrêtés royaux n'intègrent donc pas une dimension « terrorisme » spécifique, même si certains plans font référence de manière marginale ou dans une annexe au phénomène du terrorisme. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que des scénarios supplémentaires ont été préparés. Après le 22 mars, il a été remédié à cette situation à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste¹⁴.

Cela signifie également qu'il n'y a pas eu assez d'exercices prenant en compte le risque d'attentats.

L'introduction éventuelle des niveaux de menace 3 ou 4¹⁵ creuse, notamment en raison de l'absence de la dimension de terrorisme dans la réglementation, le fossé entre les plans actuels et la menace liée au terrorisme telle qu'elle se présente actuellement.

Cette situation a également eu pour conséquence que lors des attentats du 22 mars, les PC-Ops¹⁶ ont été dirigés par un représentant du secteur médical, alors qu'en pareil cas, il aurait mieux valu confier la direction des opérations à la discipline 3, c'est-à-dire à la police (risque de nouvel attentat, bombes non explosées, auteurs en cavale, etc.)¹⁷.

¹² Y compris les risques nucléaires et biologiques.

¹³ Il existe néanmoins l'arrêté royal du 17 octobre 2003 (plan d'urgence nucléaire et radiologique).

¹⁴ M.B. 18.05.2016.

¹⁵ Loi du 10.07.2006 relative à l'analyse de la menace et arrêté royal du 28.11.2006 portant création de l'OCAM.

¹⁶ Voir arrêté royal du 16.02.2006.

Discipline 1 : services d'incendie

Discipline 2 : secours médicaux, sanitaires et psychosociaux

Discipline 3 : police du lieu de la situation d'urgence

Discipline 4 : appui logistique

Discipline 5 : information.

¹⁷ Selon la circulaire NPU-4 (20 mars 2009), l'autorité compétente pouvait désigner une personne d'une autre discipline que celle des services d'incendie.

Chaque Dir doit diriger et coordonner les activités de tous les services qui appartiennent à sa discipline, ce qui ne fut le cas de la police le 22 mars¹⁸.

De plus, certains acteurs étaient actifs sur le terrain, alors que leurs missions et leurs tâches potentielles n'étaient pas claires, ni sur le plan légal, ni sur le plan opérationnel (p. ex. les militaires).

En conséquence de l'arrêté royal précité du 1^{er} mai 2016, des plans spécifiquement axés sur le terrorisme doivent maintenant être élaborés, mais la logique de cet arrêté royal s'écarte, sur différents points, de celle des arrêtés royaux du 31 janvier 2003 et du 16 février 2006.

Une intégration globale, logique, multifonctionnelle et multidisciplinaire de l'ensemble de ces différentes prescriptions s'impose.

1.2.2 Recommandations

1.2.2.1 La réglementation

La définition de la situation d'urgence reprise dans l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 16 février 2006 doit donc être revue afin d'intégrer la notion d'attentat terroriste.

Il s'indique également, en se fondant sur l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016, de pallier l'absence de dimension « terrorisme » dans la planification d'urgence dans son ensemble. Il est nécessaire d'élaborer une planification d'urgence unique, globale et cohérente, et il s'indique dès lors de procéder à une intégration de toutes les réglementations existantes. Une telle recodification, notamment sur la base de l'ensemble des recommandations formulées dans le cadre de cette enquête, est nécessaire et urgente.

Les gouverneurs et les régions doivent être systématiquement associés à la concertation menée dans le but d'actualiser la réglementation en matière de planification d'urgence.

Les gouverneurs s'étonnent d'ailleurs du fait que l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 leur confie moins de responsabilités, une large part de ces responsabilités étant transférée aux services de police.

L'articulation, sur le plan de la politique, entre les autorités administratives et les autorités judiciaires doit être mieux définie et intégrée. Il convient en particulier de délimiter clairement les compétences et les tâches entre les missions de police administrative et de police judiciaire afin de garantir le fonctionnement optimal des services déployés sur le terrain, et notamment des services de police.

1.2.2.2 Actualisation des plans

Tous les PGUI et PPUI doivent être modifiés en fonction de ces nouvelles dispositions législatives.

¹⁸ Par exemple la police de l'aéroport de Zaventem.

L'instauration éventuelle d'un niveau de menace 3 ou 4 devra ensuite être ancrée dans les plans à venir (voir aussi 3.1.1 ci-après). Il sera également nécessaire de prévoir l'ancrage structurel des mesures proactives qui devront être prises une fois que les niveaux de sécurité 3 et 4 seront atteints.

En cas d'alerte de niveau 3 ou 4, tous les services d'urgence et de secours concernés d'une manière ou d'une autre par le caractère spécifique de la menace et sa portée géographique potentielle devront être mis au courant et placés en état de vigilance accrue.

La direction opérationnelle doit, à tous les niveaux, être confiée aux instances les plus aptes à assurer cette mission.

Les services de communication et les entreprises de téléphonie doivent (pouvoir) se préparer à une crise imminente.

Le rôle et la mission de tous les acteurs (et donc également des militaires) doivent être mieux verrouillés sur les plans réglementaire et opérationnel.

Les plans doivent indiquer clairement qui décide quoi (par exemple la fermeture du métro), quelles sont les modalités de communication en l'espèce et qui est chargé d'assurer le suivi de l'exécution des mesures prises. Quoi qu'il en soit, le volet « terrorisme » devra tenir suffisamment compte des besoins des victimes et des secours.

1.2.2.3 Exercices

La collaboration entre provinces doit être mieux structurée et faire l'objet d'un plus grand nombre d'exercices.

Un inventaire global de toutes les formations existantes permettrait d'optimiser la préparation des services à une éventuelle crise ou à un attentat.

Des exercices multidisciplinaires liées à ces scénarios doivent être organisés, et ce, le plus rapidement possible. Ces exercices devraient se concentrer sur les risques spécifiques inhérents à un attentat terroriste, et plus particulièrement à une catastrophe multi-site, interprovinciale, qui intègre le risque de sur-attentat.

La formation devra également comporter un volet « *think terrorist* » au sens d'un entraînement mental destiné à pouvoir continuer à fonctionner dans une « situation de guerre ».

1.2.2.4 Moyens

Tous les moyens spécifiques nécessaires (p. ex. des chiens formés à la détection d'explosifs) doivent être disponibles ou pouvoir être mobilisés rapidement.

1.2.2.5 Évaluation

Il faudra procéder plus rapidement à des évaluations globales, structurelles et multidisciplinaires, certainement en cas d'exécution de mesures prises dans le cadre d'une alerte de niveau 3 ou 4, et *a fortiori* lorsque l'on estime qu'il existe un risque réel que de nouveaux attentats soient commis à court terme.

1.3 Organisation opérationnelle

1.3.1 Constatations et analyse

L'engagement opérationnel dans le chef de membres individuels des services de secours déployés le 22 mars 2016 était particulièrement important et il mérite d'être salué.

Les renforts se sont organisés spontanément, les équipes de nuit ont prolongé leurs gardes, les équipes externes se sont mises à la disposition de leurs collègues. Cette solidarité a été déterminante le 22 mars 2016.

Le 22 mars 2016, le déclenchement de la phase fédérale a été tardif. Il est en effet rapidement apparu (dans les premières minutes) que les explosions de Zaventem étaient un attentat terroriste. Or l'arrêté royal du 31 janvier 2003 prévoit que ce type de catastrophe implique nécessairement une gestion nationale. La phase fédérale de gestion de crise n'a pourtant été déclenchée qu'à 9h03 et la 'Réunion de coordination' devient 'Cellule de gestion'¹⁹. Cette prise de décision n'était pas claire et certains témoins ont affirmé avoir pris connaissance de l'activation de cette phase fédérale avant cette heure.

En vertu de l'Arrêté royal du 16 février 2006, la fonction de Dir CP-Ops est exercée par l'officier le plus haut gradé de la zone de secours sur le territoire de laquelle a lieu l'intervention, présent sur les lieux de l'intervention. La fonction de Dir CP-Ops incombe donc en principe à la discipline 1 ce qui pose problème lors d'un attentat terroriste (voir 1.2 ci-devant). Surtout quand les terroristes sont encore sur place ou des explosifs posent un danger direct, des enquêtes et d'autres devoirs administratifs et judiciaires doivent avoir lieu concurremment et cela nécessite une unité de commandement et une coordination spécifique.

Dans la pratique, plusieurs personnes ont accompli une même fonction, ce qui a parfois généré une certaine confusion entre la fonction initiale et celle qui a été assumée dans le cadre des plans d'urgence.

Souvent, la tenue d'un *logbook* a été négligée (y compris par le Centre de crise fédéral).

Au besoin, le Dir CP-Ops devait se faire assister par un secrétaire (assistant administratif) et par un opérateur en communications, ce qui n'a pas été appliqué dans la pratique.

¹⁹ Audition de M. A. Lefèvre, directeur f.f. du centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016

1.3.2 Recommandations

Le principe "unité de commandement" devrait être mieux garanti, en toutes circonstances.

La direction des opérations (Dir CP-Ops) est une fonction essentielle afin d'assurer à tous les niveaux une coordination entre l'ensemble des disciplines actives sur le terrain.

Compte tenu de l'importance de la coordination entre les instances de sécurité et des secours avec les instances judiciaires dans le cas d'un attentat terroriste, la fonction de Dir CP-Ops devrait être confiée à la discipline 3, à savoir la police en collaboration étroite évidemment avec la discipline 1²⁰.

À l'annonce de la phase fédérale, toutes les provinces, surtout lorsque les niveaux 3 ou 4 ont été déclenchés, doivent lancer une procédure de vigilance et/ou de préalerte.

Un *logbook* doit être tenu en toutes circonstances.

Il faut prévoir un système de planification et de suivi en temps réel pour l'éventuel engagement progressif de moyens supplémentaires.

Si possible, il serait utile d'établir le CP-Ops à un endroit fixe, mais aussi de prévoir, de planifier et d'équiper des alternatives.

Les centres de crise et le CP-Ops doivent disposer de suffisamment d'espace et être équipés de manière adéquate.

1.4 Accroissement et réduction d'échelle

1.4.1 Constatations et analyse

Après l'attentat à Zaventem, on n'a en fait pas organisé de CP-Ops à l'aéroport, on a trop hésité à organiser un comité multidisciplinaire (CC)²¹ et ce n'est qu'à 8h45 qu'on est passé à la phase fédérale.

Des règles sont prévues pour l'accroissement d'échelle dans toutes les disciplines. L'arrêté royal du 16 février 2006 prévoit à l'article 20 qu'en dépit du déclenchement de la phase fédérale, les gouverneurs demeurent responsables de la coordination stratégique dans leur province. Des accroissements et des réductions d'échelle ont toutefois également lieu au sein des disciplines mêmes. Il s'ensuit que les responsabilités n'ont pas toujours été assumées, dans le cas de D3, la police donc. Ainsi qu'il s'est également avéré en l'occurrence, les responsabilités ne peuvent, pour le secteur médical, être uniquement imputées au médecin du SAMU.

L'accroissement et la réduction d'échelle peuvent encore être mieux réglés, préparés et exercés dans la pratique. L'une des questions est, par exemple, de savoir quel est ou est encore l'apport

²⁰ Comme le prévoit l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016

²¹ Voir arrêté royal du 16 février 2006.

structuré et effectif des centres Ops et de coordination provinciaux en cas de passage à la phase fédérale.

1.4.2 Recommandations

En cas d'attentat terroriste, il y a lieu de passer plus rapidement et plus systématiquement à la phase fédérale. Il s'agit de définir plus clairement la relation et l'interaction entre les niveaux fédéral, provincial et communal en cas d'accroissement ou de réduction d'échelle.

Il faut davantage de clarté quant au niveau responsable en cas de rééchelonnement des plans et quant à la manière dont les différents niveaux doivent collaborer, tant sous l'angle opérationnel que sous l'angle stratégique.

La mise en place du niveau de menace 3 ou 4 doit automatiquement s'accompagner d'une opérationnalité accrue pour la mise en œuvre des plans d'urgence et d'intervention. Le centre de coordination et de crise du gouvernement a un rôle important à remplir à cet égard.²²

Le relèvement du niveau d'alerte ne peut cependant pas compromettre le fonctionnement régulier des services de secours et d'autres services.

L'échelonnement vers le haut ou vers le bas doit être mieux communiqué à tous les services.

Si des mesures sont prises ayant des implications géographiques sur les entités inférieures, celles-ci doivent également maintenir ou rendre fonctionnels leurs centres stratégiques et opérationnels. En d'autres termes, si des mesures fédérales ayant un impact sur l'ensemble du pays sont prises, tous les CP-Ops provinciaux fonctionnent en appui du CP-Ops fédéral à mettre en place.

En cas d'échelonnement vers le haut ou vers le bas, il faut toujours, dans la mesure du possible, faire en sorte que le service régulier soit garanti.

Il faut aussi s'exercer à échelonner vers le haut ou vers le bas.

Les plans revêtant éventuellement des dimensions nationales et internationales doivent être disponibles en plusieurs langues pour les services opérationnels qui sont censés collaborer.

Tous les services de communication et toutes les entreprises de téléphonie concernés doivent mieux se préparer à une éventuelle crise imminente.

1.5 Situation particulière de Zaventem (aéroport international)

1.5.1 Constatations et analyse

Le PPUI de Zaventem date de 2001 et a été successivement actualisé après l'entrée en vigueur des arrêtés royaux du 31 janvier 2003 et du 16 février 2006. La troisième partie traite d'un

²² Arrêté royal du 18 avril 1988, *Moniteur belge* du 4 mai 1988.

incident à l'aéroport. Le mot « terrorisme » n'est mentionné que dans l'annexe 17, renvoyant à un plan des autorités aéroportuaires elles-mêmes.

Les plans spécifiques de l'aéroport ont été conçus principalement pour faire face à une catastrophe 'airside'. Cela peut se comprendre d'un point de vue statistique en ce que le risque le plus accru pour un aéroport porte sur un crash d'avion.

Ces plans ne comprennent pas de volet spécifiquement consacré au terrorisme. Un exercice global a encore été organisé en 2015. L'IVAO impose d'ailleurs un exercice bisannuel dans chaque aéroport international. L'aéroport étant situé sur le territoire de trois communes, il avait déjà été convenu précédemment de toujours déclencher immédiatement la phase provinciale du plan d'urgence en cas d'incident²³.

En 2014 déjà, la Commission européenne avait critiqué les mesures de sécurité en vigueur dans les aéroports belges²⁴.

Un CP-Ops a malheureusement fait défaut le 22 mars à Zaventem et cela a suscité des difficultés en termes de coordination notamment avec les centres d'appel 100/112 de Louvain. La mise en place rapide d'un CP-Ops fonctionnant correctement est essentielle précisément si l'on s'est moins préparé et exercé à une situation (un attentat terroriste, en l'occurrence). En outre, le CP-Ops est censé exercer les compétences du Comité de coordination tant que celui-ci n'a pas été constitué, cela n'a dès lors pas eu lieu.

Ce problème est surtout apparu clairement lorsqu'une troisième bombe a été trouvée et qu'il y a eu des difficultés de coordination entre les actes administratifs et l'enquête judiciaire, entre-temps entamée par la PJF de Bruxelles (terrorisme) sous la direction du parquet fédéral.

Le commissaire de police qui occupait la fonction de Dir-Pol au début de la crise et assumait donc les responsabilités D3 aurait dû diriger tous les services de police présents à l'aéroport, y compris les services de recherche de l'aéroport. Il aurait également été préférable que le lien entre les responsabilités administratives et judiciaires soit réglé a priori²⁵.

Le PPUI de l'aéroport prescrit actuellement que la BAC doit prévenir elle-même les services d'incendie, alors que cela relève légalement de la compétence de la centrale 112.

Il s'est également avéré, lors de l'attentat, qu'il n'y avait qu'un seul chien spécialisé dans la recherche de bombes et d'explosifs présent dans l'aéroport.

L'accès à l'aéroport reste certainement un point auquel il convient d'accorder de l'attention : Mickey Mouse ne peut avoir la possibilité de décoller.

Il convient de remédier au manque d'unité de commandement au sein de la police.

La police aéronautique se plaint d'effectifs insuffisants.²⁶ Ce point sera de nouveau abordé plus tard au cours des travaux de cette commission d'enquête parlementaire.

²³ Audition de M. L. De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand, le 9 mai 2016

²⁴ Rapport d'inspection de la Commission européenne, 2014

²⁵ Voir NPU-2

²⁶ Ce point sera à nouveau abordé lors de la prochaine phase de cette enquête.

Des formations adaptées doivent être organisées pour la police aéronautique, en accordant une attention particulière à l'assistance²⁷ et à l'utilisation de la violence.

Il s'indique certainement de procéder à un benchmarking, y compris avec d'autres services à l'étranger.

1.5.2 Recommandations

La commission d'enquête insiste pour que le PPUI Zaventem soit actualisé d'urgence, en mettant particulièrement l'accent sur l'aspect "terrorisme", et ce, en tenant compte de l'A.R. du 1^{er} mai 2016.

Compte tenu du niveau élevé de la menace ainsi que du statut particulier de l'aérogare de *soft target*, il est aujourd'hui nécessaire d'adapter le plan spécifique pour y intégrer davantage la notion d'incident landside et principalement dans le hall de départ.

Les plans d'évacuation doivent être revus, des équipements doivent être installés à plusieurs points clés afin de pouvoir mettre rapidement en place un PMA quelle que soit la partie de l'aéroport touchée par la catastrophe.

Une version pragmatique abrégée du PPUI avec des indications concrètes est certainement recommandée pour soutenir les premières réactions de manière permanente. Le PPUI Zaventem (ou une synthèse de ce dernier) sera, eu égard au contexte international, de préférence rédigé dans plusieurs langues (français et anglais).

Dès lors que l'aéroport ne possède qu'une seule voie d'accès principale, il y a lieu de prévoir un « plan de gestion du trafic » pour d'éventuelles catastrophes. Ce plan doit permettre d'organiser l'acheminement et le départ des services de secours et d'intervention de manière optimale.

Il faut veiller à ce que le matériel de secours soit disponible aux différents endroits du site et puisse ainsi être déployé plus rapidement.

Lors du redémarrage des activités sur l'aéroport, il faut être suffisamment attentif à maintenir un équilibre entre la sécurité et les intérêts économiques. À cet égard, les bonnes pratiques de l'étranger peuvent certainement nous être utiles.

1.6 Situation particulière de Maelbeek

1.6.1. Constatations et analyse

Tant les autorités (PPUI stations Bruxelles²⁸) que la STIB (plan d'urgence des installations souterraines) avaient élaboré un plan d'urgence, qui tient également compte des enseignements tirés des attentats de Madrid et de Londres²⁹. Maelbeek était placée sous la supervision d'un CP-Ops. Aucun plan n'a été activé au niveau des provinces ou des régions

²⁷ Formation AMOK et *Tactic combat care*, selon l'exemple des militaires.

²⁸ La version actualisée date du 10 décembre 2015

²⁹ Audition de M. heer J. Decuyper, chef de la police des chemins de fer, le 11 mai 2016

parce que l'on est parti du principe que la phase fédérale serait enclenchée³⁰. Les services médicaux des services d'incendie étaient déjà en alerte et actifs à la suite des attentats de Zaventem. À Maelbeek, le « Dir-med », qui dirigeait les opérations, disposait de plus d'autonomie et de marge d'improvisation qu'à Zaventem.

Certains plans de secours et d'intervention ont été largement déployés. Cette approche a bien fonctionné en pratique. Certaines personnes en charge de la direction des opérations ont utilisé une fiche pratique, ce qui a certainement facilité la mise en application des plans dès le début de cette situation de crise.

La fermeture du métro a posé question, non seulement quant aux responsabilités³¹ mais aussi quant à la procédure de communication suivie (voir 5 ci –après).

1.6.2 Recommandations

Une série de recommandations (concernant le secteur médical et la fermeture du métro) figurent en deuxième partie (centre de crise) du présent rapport.

L'utilisation d'un aide-mémoire simplifié (complémentaire au PPU) devrait être étendue à d'autres services.

Ici aussi, le transfert des chiens détecteurs d'explosifs au sein d'une autre direction de la police fédérale ne peut porter préjudice à leur présence sur le terrain.

La Commission d'enquête soutient la demande de la police des chemins de fer visant la création d'une équipe "radicalisme" et d'une équipe CBRN au sein de ce service. La possibilité d'accéder à une surveillance vidéo à renforcer (centre de commandement RAMCO) est également recommandée.

2. Services de secours

2.1 Centrales d'appels d'urgence

2.1.1 Constatations et analyse

Lors de chaque situation de crise, et notamment le 22 mars, les centrales d'appels d'urgence ont joué un rôle crucial dans le succès ou l'échec du déploiement de l'aide. Bien que le personnel soignant se soit particulièrement investi pour que les interventions se passent au mieux, de nombreux problèmes ont été constatés.

³⁰ Audition de M. J. Clément, gouverneur faisant fonction de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, le 11 mai 2016.

³¹ Qui peut prendre la décision de fermer le métro?

Comment la décision a-t-elle été communiquée ?

La dispersion géographique des centrales d'appels complique la coordination générale. Les différentes centrales d'appels de secours (100, 101 et 112) ne sont pas réunies physiquement (comme c'est souvent le cas à l'étranger) mais réparties entre plusieurs services et plusieurs sites. Il n'existe pas de liaison numérique structurée entre les centrales 112. De plus il y avait un problème de coordination entre les centrales. Plusieurs centrales fonctionnent sur une plateforme technique différente.

Le système informatique des centrales 100/112 ne contient pour l'instant aucun onglet de type attentat terroriste.

Le CS 100/112 Louvain a suivi les procédures telles que décrites dans les directives. Adaptées à la majorité des situations, ces directives n'étaient pas adaptées à une situation telle que celle du 22 mars (nombre important de victimes, blessures de guerre).

Les directives actuelles prévoient un envoi réflex de 3 équipes médicales et 5 ambulances. La montée en puissance des secours médicaux et l'activation du plan d'intervention médical (PIM) doit, selon la procédure classique, provenir soit du Dir-med, soit du premier SMUR sur place (Dir-med ff dans l'attente de l'arrivée du Dir-med) ou de l'inspecteur de l'hygiène. Ce principe a été différemment interprété par les deux centrales.

Le 22 mars, le CS 100/112 Louvain a fait un envoi réflexe et a constitué une réserve pour assurer les secours réguliers et tenir compte du risques d'attentats.

Le SIAMU de Bruxelles a envoyé spontanément des renforts vers l'aéroport. Mais le CS 100/112 de Louvain est resté dans le strict cadre des directives et l'envoi de renforts a conduit à une situation conflictuelle.

2.1.2 Recommandations

Les centrales CS 100/112 doivent être reliées entre elles en permanence.

Pour accroître l'efficacité lors de situations de crise majeure, une série d'investissements doivent être réalisés (mise à jour des logiciels, moyens à mettre en œuvre, ...) et les systèmes doivent être mieux coordonnés.

Il s'indique de s'exercer ensemble, ce qui permettra certainement d'améliorer la collaboration.

Les procédures déterminant la montée en puissance des secours médicaux doivent permettre une réactivité plus importante au regard de la situation de terrain. Il faut une homogénéisation à cet égard pour l'ensemble des CS 100/112 du pays en autorisant les centres d'appels et d'autres responsables des deux (disciplines 1 et 3) à déclencher les premiers degrés d'une montée en puissance, au-delà du premier envoi réflexe, sur la base d'une information précise et crédible du terrain.

Un système informatique spécifiquement lié aux attentats terroristes doit être ajouté aux systèmes des centrales 100/112 en place. On pense notamment au lancement du Max PIM (voir ci-après), à la mise à disposition de matériel médical particulier type terrorisme, à la création d'une chaîne d'information spécifique afin d'alerter l'ensemble des autorités compétentes pour la gestion de ce type de crise (SPF Intérieur, Gouverneurs(s) du (des) territoires) concerné(s), Centre de crise fédéral, Parquet fédéral).

Le développement d'une plate-forme numérique dans le but de connaître en temps réel la capacité disponible dans chaque discipline représenterait une valeur ajoutée pour la prise des décisions et des mesures qui s'ensuivent.

2.2 PIM et Maxi PIM (relève aussi du point 1 : Plans d'urgence et d'intervention)

2.2.1 Constatations et analyse

Les plans d'intervention médicaux actuellement en vigueur n'ont pas de volet distinct consacré au terrorisme.

Il est actuellement impossible de savoir en temps réel quels moyens médicaux sont disponibles à quel endroit. Cela concerne tant la disponibilité et les mouvements des ambulances que les informations sur le nombre de lits par hôpital. Chaque centrale d'urgence provinciale dispose d'un relevé des moyens médicaux disponibles dans sa province mais il n'y a pas de vision globale au niveau fédéral.

Les Dir-med et les centrales d'appel ne disposent que de capacité d'accueil en première vague. Ils doivent chacun actualiser cette liste au regard de la régulation des blessés qu'ils ont eu mêmes dirigés, sans connaître les flux de victimes dispatchés par d'autres acteurs. Il n'est dès lors pas étonnant que le (non-)transfert de victimes vers les différents hôpitaux n'a pas toujours eu lieu après vérification des possibilités.

A la suite des attentats de Paris du 13 novembre 2015, une réflexion a été menée par certains responsables des plans de secours afin d'évaluer si la Belgique était en mesure de faire face à un tel événement. C'est ainsi que la discipline 2, en collaboration avec la SPF Santé Publique, a mis sur pied un groupe de travail en vue d'élaborer un Maxi- PIM (plan d'intervention médicale). Ce plan encore à l'état de projet a été d'une grande utilité le 22 mars.

Le déploiement des secours, l'application du plan d'intervention médicale et le renforcement des moyens ont été traduits/interprétés différemment par la centrale d'urgence de Louvain et les services d'incendie de Bruxelles. À Zaventem, on a suivi le Maxi PIM, avec, surtout après Maelbeek, un désencombrement des hôpitaux bruxellois. En outre, tout s'est passé selon le scénario prévu, et donc, sur la base des instructions du Dir-Med. Les choses ont continué à se passer ainsi, malgré les nombreuses demandes d'envoi d'aide supplémentaire. Le PMA improvisé à Zaventem s'est avéré être un local très (beaucoup trop) petit.

Ceci a donné naissance à des discussions sur le terrain et selon différentes sources, les premiers envois réflexes ont été nettement insuffisants, surtout à Zaventem.

2.2.2 Recommandations

Il convient d'organiser un système de suivi en temps réel, accessible à toutes les centrales d'urgence, sous la forme d'une plateforme de secours digitale fédérale et un système unique d'enregistrement des victimes à partir des notifications réalisées par les hôpitaux.

Dès lors le projet Maxi-PIM doit être rapidement formalisé (réglementation, plans et directives), tout en intégrant les enseignements qui pourront être tirés de la journée du 22 mars.

Le maxi-PIM peut encore être affiné, notamment à la lumière des expériences faites le 22 mars et des enseignements qui en ont été tirés, mais il doit être mis en œuvre dans les meilleurs délais.

En cas d'interventions transfrontalières (dans une autre région), il s'agit de prêter nettement plus d'attention à la coordination entre les centrales et les services en action.

Il convient de maintenir une capacité de réserve, prête à intervenir rapidement en cas de nouvelle attaque. Comme cela a été fait le 22 mars, des colonnes médicales doivent être instaurées en des lieux stratégiques. Ces lieux doivent être définis autant que possible *a priori* et tous les services ayant une responsabilité territoriale en la matière doivent être avertis et associés. Ces lieux doivent être préalablement délimités sur l'ensemble du territoire. On peut enfin penser à la mise en pré-alerte de cellules de gestion de crise.

2.3 Hôpitaux

2.3.1 Constatations et analyse

Tous les hôpitaux concernés se sont largement investis et ont fourni des prestations remarquables.

Le 22 mars, il s'est avéré impossible de connaître en temps réel la disponibilité des moyens médicaux et leur localisation.

La capacité d'accueil a été sous-utilisée à Bruxelles Saint-Luc, hôpital le plus proche de l'aéroport a reçu très peu de blessés. Après l'attentat à Maelbeek, la CS 100/112 de Louvain a en effet décidé de ne plus envoyer de blessés vers les hôpitaux bruxellois à titre de précaution par crainte qu'ils ne soient débordés. Le manque de coordination entre les deux centrales d'appel voisines a eu de lourdes conséquences en termes de régulation des blessés.

2.3.2 Recommandations

Il s'agit de mieux contrôler l'attribution de blessés aux hôpitaux. Il faut en tout cas développer une plateforme technique globale afin de connaître la disponibilité des moyens en temps réel. Dès le premier signal suivant un tel attentat, les hôpitaux doivent communiquer leurs disponibilités sur le réseau et le système d'enregistrement central à développer.

Le rôle et l'importance de Neder-over-Heembeek (hôpital militaire) s'avèrent – une fois de plus – constituer une remarquable plus-value dans un incident de cette ampleur et de cette gravité.

3. Centre gouvernemental de Coordination et de Crise

3.1 L'organisation du Centre de crise

3.1.1. Constatations et analyse

3.1.1.1. Généralités

Le rôle du Centre de crise ne se limite pas à la phase fédérale de la planification d'urgence. Le Centre de crise assure en effet une permanence (24 heures sur 24, 7 jours sur 7), dans le cadre de laquelle il recueille, analyse et diffuse aux instances compétentes les informations urgentes de toutes natures en tant que point de contact central.³²

Depuis 2012, plusieurs exercices ont été organisés, par le Centre de crise, en collaboration avec le parquet fédéral, afin de tester les procédures d'application en cas d'attentat terroriste et les plans d'urgences à activer des autorités et services concernés. Ces exercices visaient en particulier à analyser l'application mixte des procédures judiciaires et administratives et l'interaction entre les compétences de tous les services et autorités concernés. Les différentes autorités ont en outre été entraînées à résoudre toutes sortes de situations susceptibles de se produire dans la pratique. On a tenté dans ce cadre d'améliorer les différents processus de décision et de communication.

Il est ressorti de ces exercices qu'il est nécessaire de travailler avec une cellule de gestion et une cellule opérationnelle.³³ La composition et la méthode de travail de ces cellules sont précisées dans le plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste (en abrégé ci-après : plan d'urgence national terrorisme), établi par l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016, qui est entré en vigueur le 18 mai 2016. Il faut signaler à cet égard que seul l'arrêté royal lui-même a été publié dans le *Moniteur belge* et, par conséquent, pas l'annexe comprenant le plan d'urgence.

Vu que le plan d'urgence national terrorisme est postérieur aux attentats du 22 mars 2016, l'analyse suivante est basée en principe sur la réglementation qui était en vigueur à cette date. Si des problèmes ou des lacunes sont constatés, la commission d'enquête vérifiera toutefois également dans quelle mesure le plan d'urgence national terrorisme pourra y remédier.

3.1.1.2. La réunion de coordination

Le 22 mars 2016, à 8h06, le service de permanence du centre de crise a reçu un signalement de la police fédérale indiquant qu'à 7h58, une explosion avait eu lieu à l'aéroport de Zaventem. Dès que principaux services et autorités associées à la gestion de la crise ont été présents au

³² Voir : <http://centredecrise.be/fr/content/sur-le-centre-de-crise>.

³³ Voir l'exposé des motifs de l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste.

Centre de crise – ils sont arrivés entre 8h20 et 8h50³⁴ –, une première réunion de coordination a été organisée, à laquelle étaient présents: le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, son chef de cabinet et son chef de cabinet adjoint; le directeur général du Centre de crise; le commissaire général de la police fédérale et son adjoint; le directeur de la Direction des opérations de police administrative (DAO); le directeur de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) et son adjoint; et la présidente du Comité de direction du Service public fédéral Intérieur.³⁵

3.1.1.3. Le déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence

Lorsqu'une situation d'urgence répond à au moins un des sept critères énumérés au point 4.1. du plan général d'urgence national annexé à l'arrêté royal du 31 janvier 2003³⁶, le ministre de l'Intérieur peut déclencher la phase fédérale du plan d'urgence (= phase 4).³⁷ En l'occurrence, plusieurs critères étaient réunis: les moyens à mettre en œuvre dépassaient ceux dont dispose un gouverneur de province dans le cadre de sa mission de coordination; menace ou présence de nombreuses victimes (blessés, tués); (menaces d') atteintes aux intérêts vitaux de la nation ou aux besoins essentiels de la population; nécessité de mise en œuvre et de coordination de différents départements ministériels ou organismes fédéraux; et nécessité d'une information générale à l'ensemble de la population.

Étonnamment, le moment précis du déclenchement de la phase fédérale de la planification d'urgence fait débat. Selon les informations communiquées par le directeur a.i. du centre de crise, Alain Lefèvre, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a déclenché la phase fédérale de la planification d'urgence à 9h03.³⁸ En revanche, le gouverneur du Brabant flamand, Lodewijk De Witte, a déclaré avoir été prévenu dès 8h45 – 8h50 par téléphone par le centre de crise qu'il avait été décidé de déclencher la phase fédérale, étant entendu qu'il était explicitement demandé de continuer à organiser les secours au niveau provincial.³⁹ Le gouverneur faisant fonction de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a, quant à lui, indiqué que son officier de liaison – présent au centre de crise – a appris de manière informelle vers 8h50 que la phase fédérale avait été ou, le cas échéant, serait déclenchée.⁴⁰ La commission d'enquête estime que ce manque d'unanimité quant au moment exact s'explique par l'intervalle de temps entre le déclenchement officiel de la phase fédérale de la planification d'urgence et le processus décisionnel préalable à celui-ci.

³⁴ Audition sur le volet "Assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur ff du Centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 4.

³⁵ Direction Générale Centre de Crise, *Attentats 22.03 Gestion collégiale de crise*, présentation Powerpoint.

³⁶ Arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

³⁷ Art. 7, 3^e et art. 8, § 1^{er} de l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention.

³⁸ Audition sur le volet "assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016, 5.

³⁹ Audition sur le volet "assistance et secours" de M. Lodewijk De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand, 9 mai 2016, 8.

⁴⁰ Audition sur le volet "assistance et secours" de M. Jean Clément, gouverneur faisant fonction de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, 11 mai 2016, 6.

3.1.1.4 La cellule de gestion

Le déclenchement de la phase fédérale de la planification d'urgence entraîne l'activation de la cellule dite de gestion au sein du centre de crise.⁴¹

Conformément au plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national, la cellule de gestion est présidée par le ministre de l'Intérieur ou son délégué et formée par ailleurs de tous les ministres fédéraux concernés par la gestion de l'événement - ou de leurs représentants. Si besoin en est, la cellule de gestion pourra être complétée par les autres ministres du gouvernement fédéral et par les ministres régionaux et communautaires concernés.⁴²

Alors que la cellule de gestion est intervenue le 22 mars 2016 sur la base de cette réglementation, il convient d'observer que le plan d'urgence national a été défini dans l'intervalle par l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016. Quatre aspects sont importants à cet égard.

Premièrement, il prévoit que la cellule de gestion est, en cas de prise d'otages terroriste ou d'attentat terroriste, placée sous la présidence conjointe du directeur général du Centre de crise et du procureur fédéral – ou de leurs délégués – sans préjudice de leurs compétences respectives qui leur sont conférées par la loi.

Deuxièmement, le plan d'urgence national terrorisme contient des règles claires en ce qui concerne la composition permanente de la cellule de gestion. Le Premier ministre et les ministres de la Sécurité et de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense, des Affaires étrangères et de la Santé publique – ou leurs représentants – en sont membres d'office. La cellule de gestion est par ailleurs composée : (1) du directeur général de la Direction générale Centre de crise ; (2) du procureur fédéral et des magistrats fédéraux qu'il désigne à cet effet ; (3) du ou des procureur(s) fédéral(aux) et du ou des procureur(s) du Roi territorialement compétent(s) ; (4) du(des) gouverneur(s) territorialement compétent(s) ou de l'autorité compétente de l'agglomération bruxelloise⁴³ ; (5) du commissaire général de la police fédérale, assisté par les directeurs généraux de la police judiciaire et de la police administrative et les directeurs du Service des Unités spéciales et de la Direction des opérations judiciaires⁴⁴ ; (6) de l'administrateur général de la Sûreté de l'État ; (7) du chef du service de renseignement militaire ; (8), du directeur de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace ; (9) d'un représentant du SPF Santé publique ; et (10) des secrétariats administratifs et techniques de l'Intérieur, de la Défense et de la Justice.

Troisièmement, la présidence de la cellule de gestion peut inviter toute autre personne à participer aux discussions. Il ne s'agit pas seulement des membres du gouvernement fédéral autres que ceux cités ci-dessus, mais également des ministres régionaux et communautaires concernés. En outre, les représentants fédéraux des cinq disciplines⁴⁵ concernées par le plan d'urgence peuvent également être invités par la présidence.

⁴¹ Voir le point 4.4 de l'annexe à l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

⁴² Voir le point 4.4 de l'annexe à l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

⁴³ Conformément à l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Voir *infra*.

⁴⁴ Ou leurs représentants.

⁴⁵ Cf. les articles 10 à 14 de l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention.

Enfin, il est explicitement prévu que chaque participant au processus décisionnel au sein de la cellule de gestion peut déléguer ses compétences. La présidence peut adapter les modalités pratiques de cette représentation en fonction des besoins.

3.1.1.5. La relation avec l'OCAM

Le phasage de la planification d'urgence doit être clairement distingué de l'analyse de la menace, qui est effectuée par l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM). Lors de la réunion de coordination au Centre de crise, l'OCAM a décrété, à 8h45, un niveau d'alerte 4⁴⁶ pour l'ensemble du pays. Cette annonce orale a ensuite été confirmée par écrit à 9h04.⁴⁷ Une telle confirmation écrite est purement informative, et le niveau d'alerte 4 s'applique donc formellement dès son annonce orale.⁴⁸

À cet égard, il ne faut pas oublier que l'OCAM, qui est placé sous l'autorité conjointe des ministres de la Justice et de l'Intérieur⁴⁹, peut certes, lors de ses analyses de la menace effectuées sur une base périodique ou ponctuelle, indiquer, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires⁵⁰, mais ne peut prendre lui-même de décisions à ce sujet. Il ne s'agit donc que d'un avis. Sans préjudice des compétences des autorités judiciaires pour prendre des mesures de police judiciaire, les mesures de protection sont en effet décidées au sein de la Direction générale du Centre de crise.⁵¹ Dans cet objectif, la loi prévoit dès lors que l'OCAM communique ses évaluations à la Direction générale du Centre de crise.⁵²

L'analyse de la menace par l'OCAM doit ensuite être distinguée de l'évaluation d'une situation d'urgence par la cellule d'évaluation prévue au sein du Centre de crise, qui est activée en cas de déclenchement de l'alerte nationale ou de l'alerte de phase 4 du plan d'urgence. Cette cellule a pour rôle d'évaluer la situation et fait rapport à la cellule de gestion. Elle est composée des spécialistes et scientifiques compétents de l'ensemble des départements ou services concernés par la gestion et l'analyse de l'événement. Le représentant du département le plus concerné en assume la présidence et est désigné à cet effet par la cellule de gestion.⁵³

En ce qui concerne la cellule d'évaluation, le plan d'urgence national "terrorisme" prévoit deux ajouts utiles. Premièrement, il dispose explicitement que la cellule d'évaluation est convoquée à la demande de la présidence de la cellule de gestion, c'est-à-dire du directeur général du Centre de crise et du procureur fédéral, ou de leurs délégués. En fonction des nécessités de la situation, la présidence de la cellule de gestion peut en outre décider que certaines autorités, certains services ou certaines fonctions doivent être ajoutés à la cellule d'évaluation.

⁴⁶ Ce niveau de la menace qualifié de 'très grave' implique que la menace à l'égard de la personne, du groupement ou de l'événement qui fait l'objet de l'analyse est sérieuse et imminente (art. 11, § 6, 4°, de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace).

⁴⁷ Audition sur le volet "assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de Crise, 1^{er} juin 2016, 4-5.

⁴⁸ Audition sur le volet "assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de Crise, 1^{er} juin 2016, 17.

⁴⁹ Art. 5 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

⁵⁰ Art. 8, 1° et 2° de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

⁵¹ Art. 14 de l'arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

⁵² Art. 10, § 1^{er} et § 1^{er} (?) de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

⁵³ Point 4.4. Annexe à l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

3.1.1.6. La relation avec les Régions et les Communautés

Une situation d'urgence qui donne lieu au déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence concerne également les Régions et les Communautés. Il a déjà été précisé ci-avant qu'au besoin, la cellule de gestion pouvait être complétée par les ministres concernés des Régions et des Communautés. La commission d'enquête insiste sur l'importance de cette possibilité prévue tant dans le plan d'urgence national général que dans le plan d'urgence national "terrorisme". Elle constate toutefois que les deux plans ne comportent aucune autre précision à cet égard. Or, cet élargissement soulève plusieurs questions. L'on ignore par exemple comment l'on décide précisément quels ministres de quelles Régions et Communautés peuvent ou doivent être associés au fonctionnement de la cellule de gestion, et dans quels cas.

Depuis la sixième réforme de l'État, l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ne dispose plus d'un gouverneur de province, et c'est l'agglomération bruxelloise qui exerce les compétences visées aux articles 128 et 129 de la loi provinciale. Il en va de même pour les compétences qui, dans des lois particulières, sont attribuées au gouverneur de province, sauf si ces lois particulières en disposent autrement.⁵⁴ Dans cette perspective, les compétences de l'ancien gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale sont exercées, selon le cas, par le ministre-président du gouvernement bruxellois ou par un haut fonctionnaire désigné par ce gouvernement, sur l'avis conforme du gouvernement fédéral. En vertu de l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale relative aux Institutions bruxelloises, le gouvernement de la Région bruxelloise peut attribuer à ce haut fonctionnaire certaines missions, en particulier celles relatives à la sécurité civile et à l'élaboration des plans relatifs aux situations d'urgence. La loi précise toutefois expressément que le haut fonctionnaire ne peut être chargé des missions relatives au maintien de l'ordre, à la coordination de la sécurité et à l'harmonisation des règlements communaux de police. Ces missions ressortissent dès lors à la compétence exclusive du ministre-président de la Région bruxelloise, qui n'agit alors pas en tant qu'organe de la Région, mais en tant qu'organe du pouvoir subordonné de l'agglomération bruxelloise.⁵⁵

La commission d'enquête constate que la possibilité de confier des missions au haut fonctionnaire n'est que partiellement mise à profit. En vertu de l'article 5 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015⁵⁶, le haut fonctionnaire exerce ainsi les compétences du gouverneur de province qui sont réglées dans les articles 8, 10, 11 et 13 de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile. Il s'agit, en l'espèce, de compétences concernant l'intervention des services communaux d'incendie et des services de la protection civile (art. 8) ; de l'organisation générale des services d'incendie, répartis en groupes régionaux (art. 10); du contrôle administratif du respect par les communes de leurs obligations en matière de protection civile (art. 11); et de l'approbation des règlements relatifs à l'organisation des services publics d'incendie élaborés par les communes, en conformité avec un règlement-type arrêté par le Roi (art. 13).

L'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015 ne concerne toutefois pas la planification d'urgence qui reste donc une compétence du ministre président bruxellois.

⁵⁴ Art. 4, § 2^{quater}, 1^{er} de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

⁵⁵ Voir J. VELAERS, "Brussel in de zesde staatshervorming" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE (éd.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, 2014, (965) 990.

⁵⁶ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015 attribuant des missions à un Haut Fonctionnaire visé à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

3.1.2. Recommandations

3.1.2.1. Publication du plan national d'urgence terrorisme

La commission d'enquête estime que la publication du plan national d'urgence terrorisme est nécessaire. Ce plan d'urgence ne contient en effet pas d'éléments confidentiels, si bien que l'on ne comprend pas pourquoi il n'a pas été publié en même temps que l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 au *Moniteur belge*. Il est d'autant plus indispensable de publier en bonne et due forme le plan d'urgence qu'il diffère en une série de points essentiels des structures de crise prévues dans les arrêtés royaux du 31 janvier 2003 et du 16 février 2006.

3.1.2.2. Notification précise du déclenchement de la phase fédérale de la planification d'urgence

Compte tenu du manque de clarté concernant le moment exact du déclenchement de la phase fédérale de la planification d'urgence le 22 mars 2016, la commission d'enquête estime que les modalités de la notification officielle de ce déclenchement doivent être prévues par la loi. Il est en effet crucial que tous les services et acteurs associés à la gestion de la crise soient informés de l'activation de la phase fédérale. La commission d'enquête souligne qu'en l'occurrence, il ne s'agit pas uniquement de services fédéraux, mais aussi des communautés, des régions, des provinces et des communes. Le cas échéant, les mesures nécessaires doivent en effet pouvoir être prises très rapidement à tous ces niveaux. C'est plus particulièrement important lorsque des risques directs ont été constatés pour certains lieux ou d'autres entités. Toutefois, même si de tels risques n'ont pas (encore) été constatés, il peut être indiqué de prendre, aux différents niveaux, des mesures visant à protéger certains endroits ou entités à risques, comme par exemple, les sites nucléaires, les entreprises qui produisent, traitent ou stockent des substances dangereuses (entreprises Seveso), les gares ferroviaires internationales.

3.1.2.3. L'harmonisation requise entre la planification d'urgence et l'analyse de la menace

La loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace et l'arrêté royal d'exécution du 28 novembre 2006 n'ont pas conduit à une modification du plan national d'urgence de 2003, qui figure en annexe de l'arrêté royal du 31 janvier 2003, ni de l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention. Il s'ensuit que la législation en vigueur le 22 mars 2016 n'établissait aucun lien entre les quatre niveaux de la menace observés par l'OCAM lors de l'analyse de la menace, les quatre phases de la planification d'urgence, les mesures à prendre dans le cadre d'une situation de crise et les moyens humains et matériels à mettre en œuvre.

Bien que la commission d'enquête soit consciente du fait qu'il est impossible de régler dans le moindre détail la manière dont il convient de réagir dans n'importe quelle situation de crise possible et imaginable, elle estime néanmoins nécessaire d'élaborer une sorte de scénario qui indiquerait dans les grandes lignes la manière de réagir à un attentat terroriste. L'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 constitue déjà une bonne base pour un tel scénario. Il prévoit en effet, d'une part,

un plan d'urgence national pour la gestion d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste, et, d'autre part, il charge les gouverneurs de province et – en ce qui concerne l'agglomération bruxelloise – le ministre-président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ou le haut fonctionnaire) d'élaborer des plans particuliers d'urgence et d'intervention afin de parer le risque de prise d'otage terroriste ou d'attentat terroriste.⁵⁷

Par ailleurs, le plan d'urgence national établit bel et bien un lien entre le niveau de la menace et les mesures à prendre. La règle est que le niveau de menace 4 entraîne au minimum l'activation d'une phase de préalerte⁵⁸, lors de laquelle on s'emploie, par des mesures adaptées, à réduire au maximum la menace identifiée, voire à l'éliminer. Les mesures à prendre dans ce cadre correspondent soit à une situation d'urgence, soit à des événements susceptibles de faire l'objet d'une phase fédérale mais qui, à leur stade initial, ne nécessitent pas encore d'être gérés à l'échelon national. Au cours de la phase de préalerte, la Direction générale Centre de crise convoquera et présidera une réunion de coordination, qui visera à prendre des mesures de police administrative urgentes et autres, c.-à-d. des mesures de protection et de précaution à l'égard de la population. Il est explicitement indiqué à cet égard que les mesures de préalerte n'empêchent pas de déclencher ou de maintenir la phase communale ou provinciale du plan d'urgence.

La préalerte peut être suivie de la phase d'alerte, qui est déclenchée par le Premier ministre, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et le ministre de la Justice. Les mesures d'alerte prises dans ce cadre sont à considérer comme des mesures de gestion qui correspondent à une situation d'urgence ou à des événements relevant de la phase fédérale. Le plan d'urgence national axé sur le terrorisme décrit également les décisions qui peuvent être prises dans le cadre de la phase fédérale. Ces décisions concernent : (1) la stratégie générale définie sur la base d'une évaluation permanente de la situation, qui sert de base permanente pour les décisions à prendre et les actions à mener ; (2) les décisions stratégiques portant sur le fonctionnement du niveau opérationnel ; et (3) la définition la plus concrète possible des risques acceptables.

3.1.2.4. L'optimisation du fonctionnement de la cellule de gestion

La commission d'enquête constate que tant le plan d'urgence national général que le plan d'urgence national axé sur le terrorisme autorisent par exemple les ministres de la Mobilité du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux à être associés, si nécessaire, au fonctionnement de la cellule de gestion. Il convient de souligner à cet égard qu'en réalité, tous les ministres peuvent, jusqu'à un certain point, être associés à la gestion d'une situation de crise à l'échelon national, qu'elle résulte ou non d'un attentat terroriste. Si, par exemple, on estime qu'il s'indique de fermer des écoles, les ministres de l'enseignement des communautés sont automatiquement concernés. De même, s'il s'agit de prendre des mesures de sécurité par rapport à une centrale nucléaire, cela entre dans le champ des compétences du ministre de l'Énergie.

⁵⁷ Cf. art. 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste.

⁵⁸ La procédure d'application de la préalerte de phase 4 du plan d'urgence était déjà prévue dans le plan national d'urgence instauré par l'arrêté royal du 31 janvier 2013, mais elle n'y était pas associée à l'analyse de la menace, pas plus qu'à un ensemble spécifique de mesures à prendre (voir les points 4.2. et 4.3. de l'annexe à l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national).

En vue d'assurer l'efficacité et la rapidité du processus décisionnel au sein de la cellule de gestion, la commission d'enquête estime qu'il s'indique de maintenir une réglementation souple, ce qui n'empêche pas que l'on éclaire un certain nombre de points de cette réglementation.

À cet égard, on peut avancer comme règle générale que tous les services susceptibles de prendre des mesures préventives ou réactives doivent être informés de la situation de crise et qu'il faut dès lors faire en sorte qu'ils soient en mesure de prendre part aux délibérations de la cellule de gestion. Pour que cette communication soit efficace, il faudra créer une cellule de crise au sein de chaque département, cellule qui pourra fonctionner comme un point de contact direct.

La commission d'enquête souligne que la participation de ministres ou de départements au fonctionnement de la cellule de gestion ne nécessite pas nécessairement une présence physique. Les ministres du gouvernement fédéral ou des gouvernements régionaux ou communautaires qui ne sont associés qu'indirectement à la gestion de la crise pourraient donc également participer aux délibérations de la cellule de gestion par vidéoconférence.

3.1.2.5. Répartition plus claire des tâches entre le ministre-président bruxellois et le haut fonctionnaire

La commission d'enquête estime qu'il s'indique de reconsidérer la répartition des tâches actuellement applicable en matière de gestion de la crise entre le ministre-président bruxellois et le haut fonctionnaire. Dans un souci d'efficacité et de cohérence, il ne semble en effet pas indiqué de confier (certains aspects de) la sécurité civile au haut fonctionnaire, alors que le ministre-président s'occupe de la planification d'urgence. Dans cette optique, il se recommande de centraliser la planification d'urgence et la sécurité civile au sein d'une seule instance.

Bien que l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises autorise de confier entièrement ces domaines au haut fonctionnaire, la commission d'enquête estime que ce n'est pas la meilleure solution. En pratique, il existe en effet un lien entre, d'une part, les missions sur le plan de la planification d'urgence et de la sécurité civile, et, d'autre part, les missions relatives au maintien de l'ordre et à la coordination de la sécurité, qui, de toute façon, selon l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, relèvent de la compétence exclusive du ministre-président. Si l'on raisonne sur la base du cadre légal actuel et dans la perspective des compétences classiques des gouverneurs, le ministre-président devrait aussi être responsable de l'élaboration de la planification d'urgence – ce qui est déjà le cas – et de l'ensemble du domaine de la sécurité civile.

3.2 Le processus décisionnel au sein du Centre de crise et la transmission des informations

3.2.1. Constatations et analyse

3.2.1.1. La cohérence entre les phases fédérale, provinciale et communale de la planification d'urgence

Le déclenchement de la phase fédérale a pour conséquence que le ministre de l'Intérieur est responsable de la coordination stratégique, les décisions sur les mesures à prendre étant prises par la cellule de gestion du Centre de crise. La commission d'enquête constate, à cet égard, que, le 22 mars 2016, diverses cellules de crise étaient actives en même temps et que les relations entre elles n'étaient manifestement pas toujours claires. Outre le Centre de crise, il s'est en effet avéré qu'il y avait des cellules de crise en Région bruxelloise, dans la province du Brabant flamand et au sein de la STIB. À cet égard, il est également apparu que le lien entre la phase fédérale, d'une part, et les phases provinciale et communale, d'autre part, posait question à de nombreux services et acteurs concernés.

La commission d'enquête souligne que l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention tient bel et bien compte de cette hypothèse. C'est ainsi que l'article 20 de cet arrêté royal dispose que le déclenchement de la phase fédérale n'empêche pas que les gouverneurs continuent à assurer la coordination stratégique dans leur province, fût-ce conformément aux instructions du ministre de l'Intérieur. *Mutatis mutandis*, la même relation existe entre la phase provinciale et communale. En vertu de l'article 19 de l'arrêté royal, le déclenchement de la phase provinciale n'implique donc pas nécessairement que les bourgmestres des communes situées dans la province concernée ne peuvent plus intervenir. Ils continuent à assurer la coordination stratégique dans leur commune, fût-ce conformément aux instructions qui leur sont données par le gouverneur. Dans ce sens, il est question d'une cascade, où le ministre de l'Intérieur dirige les gouverneurs, qui, à leur tour, dirigent les bourgmestres.

Selon la commission d'enquête, le plan d'urgence en matière de terrorisme établi par l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 optimise la coordination entre les niveaux fédéral, provincial et communal. D'une part, il est souligné à juste titre qu'une prise d'otage terroriste ou un attentat terroriste aura, la plupart du temps, une répercussion nationale et dépassera donc rapidement le niveau d'une province. D'autre part, le niveau provincial est toutefois bien associé à la réaction nationale aux événements. Dans ce cadre, il a déjà été précisé ci-dessus que les gouverneurs territorialement compétents – et, en ce qui concerne l'agglomération bruxelloise, le ministre-président du gouvernement de la Région bruxelloise et, le cas échéant, le haut fonctionnaire – font actuellement formellement partie de la cellule de gestion, contrairement à ce qui était le cas le 22 mars 2016. De cette manière, ils peuvent non seulement prendre connaissance en temps réel des renseignements reçus par les autorités fédérales, mais aussi participer à la prise de décision au sein de la cellule de gestion. En outre, cela permet de garantir la coopération avec les bourgmestres dans la (les) province(s) concernée(s), respectivement dans l'agglomération bruxelloise.

3.2.1.2. Le rôle central de la cellule de gestion

Pendant la phase fédérale de la planification d'urgence, la cellule de gestion est chargée de prendre des décisions. Selon le plan général d'urgence national, elle peut dès lors prendre toute mesure utile requise par la gravité de la situation. Le cas échéant, la cellule de gestion peut décider de confier le suivi de la situation à un département spécifique⁵⁹.

La commission d'enquête constate que c'est la cellule de gestion en tant que telle qui peut ordonner des mesures pendant la phase fédérale de la planification d'urgence. Il en va de même lorsque la cellule de gestion fonctionne dans le cadre d'un plan d'urgence national relatif au terrorisme. Bien qu'il existe manifestement des malentendus à ce sujet dans la pratique, il ne s'agit donc pas, d'un point de vue formel, de décisions des autorités ou services présents au sein de la cellule de gestion. Dans cette optique, la commission d'enquête souligne qu'il incombe à la cellule de gestion d'être attentive à la relation entre plusieurs mesures, étant entendu qu'il convient naturellement d'éviter une éventuelle contradiction entre deux ou plusieurs de ces mesures – et/ou au niveau de leur mise en œuvre. Selon la commission d'enquête, cela reste entièrement valable en cas d'application du plan d'urgence national relatif au terrorisme. Celui-ci précise d'ailleurs déjà utilement que les décisions qui touchent aux responsabilités et aux compétences tant des autorités administratives que des autorités judiciaires font l'objet d'une concertation permanente entre l'autorité administrative et la magistrature.

La reconstitution de la prise de décision le 22 mars 2016 montre, quoi qu'il en soit, qu'il a fallu un certain temps avant que tous les acteurs et services puissent être présents au Centre de crise. Si c'est inévitable, il va de soi qu'il convient toutefois, en cas d'attentat terroriste, de pouvoir réagir le plus rapidement possible. Dans cette optique, la commission d'enquête souscrit à la procédure d'urgence prévue entre-temps par le cadre du plan d'urgence national relatif au terrorisme, qui permet au directeur général du Centre de crise et au procureur fédéral – ou à leurs délégués – de prendre sans délai toutes les décisions urgentes. Ces décisions devront dans ce cas être confirmées le plus rapidement possible – et en tout cas dans les vingt-quatre heures – par la cellule de gestion.

3.2.1.3. La reconstitution du processus décisionnel

Il est ressorti des auditions qu'il est particulièrement difficile, pour les services concernés – et donc également pour la commission d'enquête – d'établir *post factum* qui était précisément présent à quel moment au centre de crise, et quelles décisions ont été prises à quel moment. La commission d'enquête constate que cette confusion découle notamment du fait qu'un *logbook* n'a pas été systématiquement complété.

3.2.1.4. Pas de communication directe

Le directeur ff du Centre de crise, M. Alain Lefèvre, a souligné que, dans la pratique, aucune communication directe n'émanait du Centre de crise, mais qu'il appartenait au ministre ou à l'autorité compétent de communiquer les décisions du Centre de crise à leurs services

⁵⁹ Point 4.4. Annexe à l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

subalternes respectifs. Le ministre ou l'autorité concerné informera toutefois la cellule de gestion de l'exécution de ses décisions.⁶⁰ La commission d'enquête établit trois constats à cet égard.

En premier lieu, la commission d'enquête souligne qu'il est crucial que les décisions prises par la cellule de gestion soient communiquées de manière rapide, sûre et fiable aux services en charge de leur exécution. Le système utilisé ne garantit pas de véritable stratégie de commandement et de communication en ce qui concerne les décisions du Centre de crise et, dans cette optique, il est perfectible. La commission d'enquête considère qu'une communication directe des décisions prises est indispensable. Cette procédure permet non seulement de perdre un minimum de temps, mais aussi d'éviter au maximum d'éventuelles incohérences entre la décision et sa mise en œuvre. C'est particulièrement important dans les cas où plusieurs services doivent être chargés d'exécuter une décision.

Deuxièmement, la commission d'enquête fait observer que les dispositions légales et réglementaires en vigueur n'excluent en aucun cas que le directeur du Centre de Crise communique les décisions prises par la cellule de gestion directement au service chargé de leur exécution. À cet égard, il convient d'épingler l'article 3, 4°, de l'arrêté royal du 18 avril 1988⁶¹ aux termes duquel le Centre de Crise a pour mission : « *le cas échéant, de prendre ou de provoquer la prise des mesures immédiates prévues par les plans d'urgence ou les plans de secours* ».

Troisièmement, la commission d'enquête constate que jusqu'à très récemment, une communication directe avait bel et bien été envisagée dans les cas où le Centre de crise a connaissance d'une menace analysée par l'OCAM impliquant le réseau ferroviaire dans sa totalité, une partie du réseau ferroviaire, une gare ou encore une autre partie de l'infrastructure ferroviaire. Selon le commentaire, diffusé le 7 juin 2016 encore, sur son site web, le Centre de Crise devait en effet, dans pareille hypothèse, prendre contact immédiatement avec le *Security Operations Center* (SOC) de Securail qui veille sur la sécurité du personnel et des clients et dépend du Holding SNCB. Le SOC informera ensuite les différents services du groupe SNCB via un système de communication interne et collaborera avec la police des chemins de fer pour la mise sur pied des mesures de sécurité.⁶² La commission d'enquête constate avec étonnement que le site web du Centre de Crise a été adapté dans l'intervalle et prévoit désormais que ce sont « les autorités » - et donc plus le Centre de Crise lui-même – qui prennent contact avec le SOC.

3.2.1.5. Un système en cascade

La commission d'enquête constate que le Centre de Crise utilise un système en cascade qui repose sur la règle que l'exécution des décisions prises par la cellule de gestion relève de la responsabilité du ministre concerné. Si ce ministre est présent à la réunion de la cellule de gestion, il a, en tout logique, immédiatement connaissance de la décision. Si le ministre concerné n'est pas présent à la réunion, il doit être informé de la décision. La commission d'enquête suppose que cette tâche incombe alors au directeur général du Centre de Crise, bien

⁶⁰ Audition sur le volet "Assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur ff du Centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 6 et 17-18.

⁶¹ Arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise.

⁶² Voir <http://centredecrise.be/fr/content/securite-ferroviaire> (consulté le 7 juin 2016).

qu'Alain Lefèvre ne l'ait pas explicitement confirmé et que la réglementation n'apporte pas non plus de clarification sur ce point.

Dans les deux hypothèses, le ministre compétent devra ensuite communiquer la décision à exécuter aux services relevant de ses compétences, en vue de sa mise en œuvre. La commission d'enquête estime que le ministre concerné ne dispose pas (plus), à cet égard, d'une marge d'appréciation discrétionnaire si bien qu'il est obligé de faire exécuter la décision. La réglementation d'application prévoit en effet expressément que les mesures sont prises par la cellule de gestion du Centre de crise. La commission d'enquête estime que ces modalités semblent (devoir) s'appliquer aux ministres des gouvernements communautaires et régionaux, même si ces derniers n'étaient pas présents à la réunion de la cellule de gestion. À cet égard, la réglementation en vigueur manque toutefois de clarté.

Ce qui précède établit clairement que le système en cascade utilisé implique nécessairement que la chaîne de commandement est composée d'une série d'étapes distinctes. Bien qu'une telle approche soit défendable dans la perspective de la responsabilité ministérielle – chaque ministre concerné se charge de l'exécution d'une décision par les services relevant de ses compétences –, elle génère, dans la pratique, une perte de temps inutile. En outre, le risque de malentendus existe et l'exécution coordonnée d'une décision risque d'être hypothéquée. La commission d'enquête signale également que la en cascade progressive semble uniquement basée sur des accords oraux et n'est dès lors pas réglée convenablement et de manière transparente.

3.2.1.6. La cellule d'information

Le déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence implique l'activation de la cellule d'information du Centre de crise.⁶³ Cette cellule est composée des responsables en communication des départements fédéraux concernés. Elle diffuse les décisions prises par la cellule de gestion afin d'en informer la population. Il s'agit simplement de fournir des informations au public et non d'informer les services associés à l'exécution des décisions de la cellule de gestion.

Le centre de crise a développé l'outil d'alerte Be-Alert, qui permet d'avertir (plus) rapidement et (plus) clairement et d'informer au mieux les personnes directement concernées par une situation d'urgence. L'inscription à ce canal d'alerte est gratuite, de même que la réception de messages d'alerte. L'outil Be-Alert permet actuellement d'appeler des lignes fixes et mobiles, d'envoyer des emails et de poster des messages sur les réseaux sociaux. Dans un avenir proche, ce système permettra également de localiser les personnes directement concernées par une situation de crise grâce à leur téléphone mobile.⁶⁴

⁶³ Voir Point 4.4. Annexe à l'arrêté royal du 31 janvier 2003 portant fixation du plan d'urgence pour les événements et situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national.

⁶⁴ Audition sur le volet "assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016, 11. Voir également <http://centredecrise.be/fr/content/be-alert-soyez-alerte-en-situation-durgence>.

3.2.1.7. Incidents and Crisis Management System

Le directeur a.i. du centre de crise, Alain Lefèvre, a indiqué que les différents services avaient correctement collaboré le 22 mars 2016 dans la gestion de la situation de crise nationale dramatique et inédite, tout en reconnaissant que l'échange de données était perfectible. Il est en effet crucial que l'ensemble des services et acteurs concernés par la gestion de la crise soient informés de manière identique tant de la situation que des mesures prises en vue de la maîtriser.⁶⁵

En vue d'améliorer la transmission d'informations, le centre de crise a développé dans l'intervalle, avec le soutien financier du gouvernement fédéral et en accord avec les partenaires fédéraux, locaux et multidisciplinaires, l'*Incidents and Crisis Management System* (ICMS). Cet ICMS est une plateforme internet sécurisée qui permettra à tous les services et acteurs concernés par la gestion de la crise d'accéder en temps réel à toutes les informations disponibles.⁶⁶

3.2.2. Recommandations

3.2.2.1. Enregistrement automatique des décisions

La commission d'enquête souligne l'importance d'un enregistrement automatique et complet de toutes les décisions et initiatives prises par le Centre de crise dans le cadre de la phase fédérale de la planification d'urgence. Un système de journal électronique est indispensable pour avoir – et conserver – une vue d'ensemble tant sur les mesures prises que sur les instances, services et personnes qui ont participé, à un moment donné, aux délibérations au sein du Centre de crise. Cela permet aussi de mieux garantir l'exécution des mesures ainsi que leur suivi.

La commission d'enquête souligne que cet enregistrement systématique des décisions n'a pas eu lieu le 22 mars 2016, mais que le plan d'urgence national terrorisme entré en vigueur le 18 mai 2016 prévoit bel et bien que deux membres de la direction des opérations judiciaires de la police fédérale veilleront à tenir à jour et à actualiser le journal de la cellule de gestion du Centre de crise. C'est l'officier de sécurité de la Direction Générale du Centre de Crise qui classifie le journal (classification 'secret', en vertu de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité).

3.2.2.2. Processus décisionnel au sein de la cellule de gestion

La commission d'enquête estime qu'il convient de définir clairement le processus décisionnel au sein de la cellule de gestion. Il est clair, aujourd'hui, que la cellule de gestion prend les décisions mais le processus décisionnel de cet organe n'est pas réglé. Bien qu'un processus

⁶⁵ Audition sur le volet "assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016, 10-11.

⁶⁶ Audition sur le volet "assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016, 11.

décisionnel fondé sur le consensus puisse être jugé souhaitable, il convient de garantir, en même temps, que les décisions nécessaires en vue de la gestion de la crise puissent être prises rapidement et efficacement. Dans cette optique, il semble souhaitable que la présidence de la cellule de gestion puisse prendre les décisions nécessaires en l'absence de consensus.

3.2.2.3. La création d'une cellule de commandement opérationnelle

La commission d'enquête souligne l'importance d'un système de communication clair et sûr, permettant d'assurer la traduction opérationnelle des décisions prises au sein de la cellule de gestion du Centre de crise. À cet égard, la commission d'enquête estime qu'une communication directe de ces décisions est indispensable. Le système par paliers qui est actuellement appliqué dans la pratique donne lieu à un certain nombre de chaînons intermédiaires inutiles, ce qui, d'une part, fait perdre un temps précieux, et, d'autre part, entraîne un risque d'incohérences lors de l'exécution des décisions.

Dans cette perspective, la commission d'enquête plaide en faveur de la création d'une cellule de commandement opérationnelle au sein du Centre de crise. Cette cellule de commandement opérationnelle diffère à plusieurs égards de la cellule opérationnelle prévue dans le plan d'urgence national "terrorisme" établi par l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016.

Tout d'abord, cette proposition vise une cellule de commandement opérationnelle disposant d'effectifs limités au sein du Centre de crise même, alors que la cellule opérationnelle prévue dans le plan d'urgence se compose essentiellement de représentants de tous les services et autorités possibles impliqués dans la phase fédérale déclenchée à la suite d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste. La direction et la coordination opérationnelles de cette cellule opérationnelle incombent soit au directeur-coordonateur administratif, soit au chef de corps de la police locale désigné conformément aux articles 7/1 à 7/3 de la loi sur la fonction de police. À cet égard, il n'est toutefois pas porté préjudice aux compétences propres des autorités et des services qui font partie de la cellule opérationnelle.

Deuxièmement, il convient de souligner que, si la cellule opérationnelle est, en vertu du plan d'urgence national "terrorisme", chargée tant de la préparation que de la mise en œuvre des décisions stratégiques de la cellule de gestion, elle ne peut déroger, à cet égard, au système échelonné appliqué dans la pratique. Il est en effet simplement précisé que la cellule de gestion communique les décisions à exécuter à la cellule opérationnelle qui, à son tour, informera en continu la cellule de gestion de l'état de la situation sur le terrain. La cellule de commandement opérationnelle proposée par la commission d'enquête serait en revanche spécifiquement chargée de la communication directe de toutes les décisions prises par la cellule de gestion aux services et acteurs impliqués dans leur exécution, ceux-ci étant également tenus de suivre cette exécution. La cellule de commandement devra ainsi communiquer directement avec tous les destinataires imaginables des décisions prises au sein du Centre de crise – comme, par exemple, les différentes entreprises de transport public, les centrales nucléaires et les écoles -, si bien que cette communication ne transitera plus par les chaînons intermédiaires des services publics fédéraux ou des ministères des Communautés ou des Régions concernés.

Troisièmement, la cellule opérationnelle de commandement que la commission d'enquête propose de créer doit opérer au sein même du centre de crise, en ce sens qu'elle pourrait être considérée comme l'axe central de la gestion opérationnelle de la crise en cas d'attentat terroriste. La cellule opérationnelle prévue dans le plan national d'urgence est, en revanche, déployée au centre provincial de crise du (ou des) gouverneur(s) concerné(s) ou dans un autre

lieu répondant aux conditions logistiques, c'est-à-dire un lieu équipé des moyens de communication et d'information nécessaires pour la gestion d'un incident terroriste. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, il est précisé que la cellule opérationnelle est déployée au centre de commandement PEB/Heyssel.

3.2.2.4. La mise en œuvre de l'Incidents and Crisis Management System

La commission d'enquête souscrit pleinement à l'importance de l'*Incidents and Crisis Management System* et apprécie les efforts déjà fournis en la matière. Elle insiste afin que cette plateforme numérique sécurisée soit concrétisée dans les meilleurs délais. La commission d'enquête estime qu'à l'avenir, l'ICMS doit être le canal d'information prioritaire, afin d'avoir la garantie que les décisions de la cellule de gestion du centre de crise puissent être rapidement exécutées, toutes les informations indispensables étant mises en temps réel à la disposition de l'ensemble des services et acteurs associés à la gestion d'une situation de crise nationale.

La commission d'enquête estime par ailleurs opportun que l'ICMS soit développé de telle manière qu'il permette également de se faire une idée en temps réel des capacités disponibles de chacune des disciplines associées à la gestion de la crise. Selon la commission d'enquête, cela constitue en effet une plus-value importante à la fois lors de la prise de décision au sein du centre de crise et lors de l'exécution des mesures qui en découlent.

3.3 Le suivi de la mise en œuvre des décisions du Centre de Crise

3.3.1. Constatations et analyse

La commission d'enquête constate que le Centre de Crise ne contrôle pas – ou, du moins, pas suffisamment – la mise en œuvre effective et adéquate des décisions prises par sa cellule de gestion. La mise en œuvre ne fait l'objet ni d'un suivi actif, ni d'un monitoring. Alain Lefèvre, le directeur a.i. du Centre de Crise, a, durant son audition, déclaré, d'une part, que cela ne relevait pas des missions de son service et, d'autre part, que ce n'était pas non plus réalisable.⁶⁷

La commission d'enquête fait toutefois observer qu'en vertu de l'article 3, 3°, de l'arrêté royal du 18 avril 1988⁶⁸, le Centre de Crise a également pour mission de : « de mettre à la disposition des autorités compétentes l'infrastructure et les moyens nécessaires à la gestion d'une telle crise, et notamment assurer la coordination, la préparation des décisions, leur exécution éventuelle et leur suivi » (nous soulignons).

À cet égard, la commission d'enquête constate également que le point 4.4. du plan d'urgence général n'est pas suffisamment clair et ouvre dès lors la voie à de multiples interprétations. Ainsi, en ce qui concerne la cellule de gestion, le plan prévoit : « *Cette cellule prend toute mesure utile requise par la gravité de la situation. Le cas échéant, elle peut décider de confier le*

⁶⁷ Voir audition sur le volet "assistance et secours" de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de Crise, 1^{er} juin 2016, 17-18.

⁶⁸ Arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise.

suivi de la situation à un département spécifique ». *A contrario* il semble en résulter que la règle générale est que le suivi de la situation doit être effectué par la cellule de gestion. Pour autant, le suivi visé en l'espèce porte sans doute uniquement sur la situation de crise, et non sur la mise en œuvre des décisions qui ont été prises.

3.3.2. Recommandations

La commission d'enquête considère que les procédures afférentes à la mise en œuvre des décisions de la cellule de gestion du Centre de crise doivent être mieux définies. Elle souligne à cet égard qu'il est indispensable de procéder à un suivi systématique de l'exécution opérationnelle des décisions prises par le Centre de Crise.

La commission d'enquête estime en outre qu'il est indispensable d'enregistrer systématiquement la manière dont la mise en œuvre des décisions a été suivie. Le système de *logbook* électronique proposé *supra* doit être conçu de manière à permettre le suivi de la mise en œuvre des décisions prises au sein de la cellule de gestion du Centre de crise.

3.4 Une étude de cas : la décision de procéder à l'évacuation et à la fermeture du métro bruxellois

3.4.1. Constatations et analyse

3.4.1.1. L'évacuation et la fermeture des stations de métro et des gares en tant que mesure préventive

L'audition de M. Alain Lefèvre, directeur *ad interim* du Centre de crise, a clairement établi qu'une évacuation et une fermeture des stations de métro et des gares à la suite d'un attentat terroriste ne constituent pas un automatisme ailleurs dans le pays. Il ressort de la ligne du temps qu'il a fournie qu'il a été décidé à 8h45 – moment auquel le directeur de l'OCAM a décrété le niveau de menace 4 pour l'ensemble du pays (*supra*) – que les mesures de sécurité – vigilance accrue, contrôles d'accès et présence policière renforcée – devaient être prises dans les transports en commun urbains et vicinaux, les gares internationales (Anvers, Bruxelles et Liège), les aéroports, le port d'Anvers et les centrales nucléaires. Sept minutes plus tard (8h52), il a ensuite encore été décidé que le métro bruxellois devait être fermé. Cette décision était basée non seulement sur une analyse (plus approfondie) de la situation, mais notamment aussi le fait que les effectifs et les renforts disponibles étaient insuffisants afin de sécuriser de manière adéquate un réseau de métro en fonctionnement comptant 69 stations, des centaines d'accès et par lequel quelque 650 000 passagers transitent quotidiennement. Cette considération a d'ailleurs aussi joué un rôle en ce qui concerne le '*lockdown*' de Bruxelles en novembre 2015.⁶⁹

⁶⁹ Audition sur le volet "secours" de M. Alain Lefèvre, directeur *ad interim* du Centre fédéral de crise, 1er juin 2016, 13.

La commission d'enquête souscrit au point de vue selon lequel le déclenchement du niveau de menace 4 et/ou de la phase fédérale du plan d'urgence ne doit pas entraîner *ipso facto* une évacuation et une fermeture (de l'ensemble) des stations de métro et des gares. L'opportunité de ces mesures dépend en effet de l'évaluation de la gravité et de la vraisemblance du danger ou de la menace pour le ou les endroits concernés. La commission d'enquête insiste, en revanche, sur le fait que l'évacuation et la fermeture des stations de métro et des gares sont déjà possibles également dans le cadre de la phase communale ou provinciale de la planification d'urgence.

En ce qui concerne la phase communale, il convient de renvoyer aux articles 133 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale, qui constituent le fondement de la compétence générale du bourgmestre en matière de maintien de l'ordre public. Ainsi, les communes sont notamment chargées du maintien de l'ordre « dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes », comme les lieux publics.⁷⁰ Par ailleurs, elles peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les « accidents et fléaux calamiteux ». ⁷¹ Sur la base de ces dispositions, un bourgmestre peut, le cas échéant, ordonner la fermeture d'une gare.

En ce qui concerne la phase provinciale de la planification d'urgence, l'arrêté royal du 16 février 2006 ne précise pas quelles compétences le gouverneur peut exercer. Sur la base des articles 128 et 129 de la Loi provinciale – qui restent d'application dans les situations d'urgence –, le gouverneur peut cependant prendre toutes les mesures nécessaires en vue du maintien de l'ordre public.⁷² Ces mesures pourraient aussi inclure, le cas échéant, l'ordre d'évacuer et de fermer une gare. À cet égard, il convient bien sûr de tenir compte de la compétence territoriale. Ainsi, par exemple, le gouverneur du Brabant flamand pourrait donner l'ordre d'évacuer et de fermer la gare ferroviaire de Louvain, mais il n'est pas compétent pour ordonner de fermer le métro bruxellois et/ou les gares ferroviaires qui ne se trouvent pas sur le territoire de la province du Brabant flamand, comme par exemple les gares ferroviaires de Bruxelles. Le ministre-président bruxellois est cependant investi de cette compétence, étant donné qu'en vertu de l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, il est chargé des missions relatives au maintien de l'ordre et à la coordination de la sécurité.

3.4.1.2. Application du système en cascade

M. Lefèvre indique que le système en cascade évoqué plus haut s'applique aussi à la décision d'évacuation et de fermeture du métro bruxellois. Il estime que l'application de ce système résulte non seulement de la méthode de travail générale du centre de crise mais aussi du fait que certains points ont été confirmés au cours d'une réunion tenue à la suite du « *lockdown* » de Bruxelles en novembre 2015. On ne sait toutefois pas exactement qui a assisté à cette réunion. De plus, il apparaît qu'il n'existe aucun compte rendu de cette réunion pourtant manifestement importante. M. Lefèvre a également évoqué le protocole de coopération conclu, le 27 octobre 2015, entre la STIB et la police des chemins de fer en faveur de la sécurité du

⁷⁰ Art. 135, § 2, alinéa 2, 3° de la Nouvelle loi communale.

⁷¹ Art. 135, § 2, alinéa 2, 5° de la Nouvelle loi communale.

⁷² E. DE RAEDT, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER et A. LINERS, *De Wet op het politieambt. Het handboek van de politiefunctie*, Bruxelles, Politiea, 2015, 353.

réseau souterrain de la STIB. Il précise, à ce propos, que le système en cascade s'inscrit dans le droit fil dudit protocole.⁷³ La commission d'enquête formule deux constatations à cet égard.

Premièrement, l'article 5 du protocole précité renvoie à des accords de travail opérationnels distincts (procédures et scénarios communs) pour plusieurs types d'interventions spécifiques. Ces accords sont établis par le Comité opérationnel⁷⁴, puis soumis au Comité stratégique en vue de leur validation⁷⁵. À ce jour, il n'existe pas d'accords spécifiques de ce type pour l'évacuation et la fermeture du métro (en cas d'attaque terroriste ou dans d'autres circonstances). M. Jo Decuyper, commissaire principal, chef du service de la police des chemins de fer et du métro de Bruxelles, indique cependant que la STIB prévoit de compléter son « plan d'action en matière de contre-terrorisme » à l'aide de plusieurs procédures validées. L'initiative à cet effet a été prise en septembre 2015 mais elle n'a pas encore abouti à la formulation de procédures supplémentaires concrètes.⁷⁶

Deuxièmement, l'article 7 du protocole règle l'échange mutuel de données « en cas d'urgence ou de nécessité ». Les contacts à cet effet sont pris sur la base de directives et de modalités définies par le Comité opérationnel et faisant l'objet d'une fiche opérationnelle annexée au protocole. En vertu de cette fiche, la communication en temps réel a lieu lors de « *chaque fait, événement ou incident d'ampleur ou de gravité importante, pouvant avoir une influence directe sur le fonctionnement de la STIB* » (nous soulignons), l'influence concernant, entre autres, la sécurité du personnel et des clients, la sécurité et la régularité du transport. La commission d'enquête constate que le champ d'application de cette procédure n'est pas parfaitement clair. D'une part, on peut suivre une interprétation stricte, l'influence directe sur le fonctionnement de la STIB n'étant admise que dans la mesure où il y a un fait, événement ou accident qui se produit dans le métro même. Dans ce cas, cette procédure ne serait pas applicable dans la période suivant l'attentat de Zaventem, mais bien pour l'attentat de Maelbeek. D'autre part, on peut également considérer que le fonctionnement de la STIB peut être influencé par, par exemple, un attentat terroriste commis ailleurs dans le pays, à proximité ou non du métro.

Selon la fiche opérationnelle annexée au protocole, il est clair que la communication en temps réel reste limitée au moment juste après la survenance de l'incident et éventuellement aux heures qui suivent. Elle intervient entre la SPC (Dispatching Security) de la STIB et le Centre d'information et de communication (CIC) de Bruxelles. Le CIC fait, avec le carrefour d'information d'arrondissement, partie intégrante du Service d'information et de communication de l'arrondissement (SICA) et donc de la police fédérale.⁷⁷

⁷³ Audition sur le volet « assistance et secours » de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016, 14-15, 17 et 25-26.

⁷⁴ Cf. art. 4.2. du protocole de coopération STIB/SPC en faveur de la sécurité du réseau souterrain de la STIB (27 octobre 2015).

⁷⁵ Composé, d'une part, du directeur de la police des chemins de fer, du chef du service de la police des chemins de fer de Bruxelles et, éventuellement, d'experts désignés par eux et, d'autre part, – pour la STIB – du directeur du Service Unit Field Support (SU FS), du Senior Operations Manager SU FS et, éventuellement, d'experts désignés par eux. Cf. art. 4.1. du protocole de coopération STIB/SPC en faveur de la sécurité du réseau souterrain de la STIB (27 octobre 2015).

⁷⁶ Cf. Lettre de M. Jo Decuyper du 6 juin 2016, p. 2, points 5 à 8 inclus. Voir également : audition sur le volet « secours » de M. Eric Buslot, Risk & Safety manager bij MIVB-STIB (le 22 mars 2016), 11 mai 2016, 9 et 17.

⁷⁷ Art. 93, § 2, 3°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

3.4.1.3. La notification de la décision à la police des chemins de fer

L'évacuation et la fermeture des stations de métro et des gares à l'occasion d'un attentat (d'une menace d'attentat) terroriste s'inscrit dans le cadre de la gestion d'une situation d'urgence aux répercussions supralocales – *c.q.* nationales. Sur la base de la répartition des tâches entre la police fédérale et la police locale, la décision d'évacuation et de fermeture des stations de métro bruxelloises prise à 8h52 par la cellule de gestion du Centre de crise devait être adressée à la Direction de la Police des Chemins de fer (SPC).⁷⁸ La SPC fait partie de la direction générale de la police administrative (DGA) de la police fédérale et, sur la base de l'article 16^{quater} de la loi sur la fonction de police, est chargée d'exercer « les missions de police des chemins de fer ». Ces termes doivent être interprétés au sens large. Les chemins de fer à proprement parler constituent certes le terrain d'actions prioritaire de la police des chemins de fer, mais il n'empêche qu'elle collabore aussi avec la STIB et les autres sociétés de transport et qu'elle est donc aussi compétente, par exemple, pour le métro bruxellois.⁷⁹

En application de l'article 99, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998⁸⁰, le ministre de l'Intérieur peut donner directement ses ordres, instructions et directives concernant spécifiquement les compétences de la direction générale de la police administrative au directeur général de cette direction générale.⁸¹ D'un point de vue formel, le ministre de l'Intérieur ne peut s'adresser directement à la Direction de la Police des Chemins de fer. Une étape intermédiaire est donc nécessaire : le directeur général de la direction générale de la police administrative devra donner les instructions nécessaires au directeur de la police des chemins de fer. Ce dernier sera à son tour chargé de notifier la décision au chef de service de la police bruxelloise des chemins de fer.

En qualité de responsable de la Direction des opérations de police administrative (DAO), le commissaire divisionnaire Herbert Veyt représentait le directeur général de la direction générale de la police administrative au Centre de crise. Dans cette optique, il était responsable de la communication avec tous les services de police. Depuis le Centre de crise, il a transmis un avis concernant toutes les mesures à prendre – parmi lesquelles la fermeture du métro bruxellois – au point de contact national⁸², qui fonctionne 24 heures sur 24 comme point de contact pour l'ensemble de la police fédérale. Le point de contact national a préparé cet avis en vue de sa diffusion radiophonique. Une diffusion radiophonique, en français et en néerlandais, a ainsi été envoyée par la permanence de la DAO à 9h06 par le biais du réseau ASTRID aux dix centres d'information et de communication (CIC) de la police fédérale. Les CIC, qui font office de centres de communication de la police provinciaux, ont ensuite transmis la communication par voie hertzienne aux zones de police locale et aux services déconcentrés de la police fédérale, dont font partie les unités de la police des chemins de fer. Comme le prévoient les procédures radios standards, la procédure dite '*acknowledge*' (procédure ACK) a fait suite à la diffusion radiophonique de l'avis. Cette procédure de confirmation implique que la permanence de la DAO contacte les dix CIC par téléphone, en vue d'une confirmation orale formelle de la bonne

⁷⁸ Voir point 5.1. Circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 avril 2002 concernant la responsabilité des autorités administratives et la répartition des tâches entre les services de police en matière de sécurité dans les chemins de fer.

⁷⁹ Voir <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/police-administrative/direction-de-la-police-des-chemins-de-fer> (consulté le 6 juin 2016).

⁸⁰ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

⁸¹ Dans ce cas, le directeur général informera d'ailleurs immédiatement le commissaire général de la police fédérale.

⁸² Le point de contact national organisé et géré par le commissariat général de la police fédérale fonctionne au profit des directions générales de la police administrative et judiciaire et de la direction de la coopération policière internationale (voir art. 2, 5° de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale).

réception de la diffusion radiophonique. En outre, une fiche numérique, dans laquelle le message diffusé est retranscrit, a été créée par le biais du système '*computer aided dispatching*'. Cette fiche numérique peut être consultée en ligne par les CIC en vue d'une éventuelle vérification, d'une part, et du suivi des informations et directives reçues, d'autre part.

83

Dans le seul but de confirmer le message radiophonique oral et d'éviter d'éventuels malentendus, un mail supplémentaire a encore été envoyé une minute plus tard, c'est-à-dire à 9h07, aux adresses *e-mail* nominatives – et non pas fonctionnelles – des directeurs coordonnateurs administratifs des six provinces concernées, des directeurs de la police aéroportuaire, des chemins de fer et de la police de la navigation, du responsable de la police des chemins de fer de Bruxelles et du responsable de la police de la navigation d'Anvers.⁸⁴

3.4.1.4. La notification de la décision à la STIB

La commission d'enquête constate que la procédure appliquée permet, même en tenant compte des limites inhérentes à la méthode de travail par paliers, d'informer le plus rapidement possible tous les services de police de la décision prise. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que la police des chemins de fer garantisse la coordination nécessaire avec (les services de sécurité de) la STIB, la commission d'enquête souligne que la procédure (policière) actuellement en vigueur n'inclut pas de notification directe à la STIB de la décision d'évacuer et de fermer le métro bruxellois. Cette notification ne peut être qu'indirecte, la police des chemins de fer prenant contact avec le *dispatching field support security* de la STIB. Le 22 mars 2016, la décision d'évacuer et de fermer le métro bruxellois, prise à 8h52, a donc été reçue par la STIB à 9h23, et la police fédérale a encore communiqué des informations complémentaires deux minutes plus tard. Il convient toutefois de préciser que l'administrateur-directeur général de la STIB, M. Briec de Meeûs, a déclenché à 9h12 le plan *Black out* pour le métro, à titre de mesure conservatoire, ce qui implique l'arrêt complet de la circulation du métro et l'évacuation des voyageurs de toutes les rames et gares du métro.⁸⁵

La commission d'enquête ajoute qu'en tant que transport en commun urbain et vicinal, le métro bruxellois relève de la compétence de la Région bruxelloise. Selon le système par paliers appliqué par le Centre de crise, il appartiendrait dès lors au ministre de la Mobilité du gouvernement de la Région bruxelloise d'informer la STIB de la décision d'évacuer et de fermer le métro. Bien que ce ministre puisse, conformément à la réglementation en vigueur, participer aux réunions de la cellule de gestion, la commission d'enquête note qu'il n'était pas présent au Centre de crise le 22 mars 2016. Il convient cependant de souligner que tant le ministre-président bruxellois que l'officier de liaison du haut fonctionnaire ont, quant à eux, participé à la réunion de la cellule de gestion. Le directeur ff. du Centre de crise, M. Alain Lefèvre, a en outre précisé: "*Des représentants de Brussels Airport Company et de la STIB rejoindront aussi*

⁸³ Lettre d'Herbert Veyt, Directeur de la Direction des opérations de la police administrative, 20 juin 2016. Audition sur le volet "assistance et secours" du commissaire divisionnaire Herbert Veyt, directeur de la DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016, 2, 4-5, 8 et 10.

⁸⁴ Auditions sur le volet "assistance et secours" du commissaire divisionnaire Herbert Veyt, directeur DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016, 5 et 8. Voir également l'audition sur le volet "assistance et secours" de M. Jo Decuyper, chef du service de la Police des chemins de fer de Bruxelles, 11 mai 2016, 7, 9, 18-19 et 21.

⁸⁵ Audition sur le volet « assistance et secours » de M. Briec de Meeûs, administrateur-directeur général de la STIB, 25 mai 2016, 4-6, 9-13 et 16-17. Voir également l'audition sur le volet « assistance et secours » de M. Éric Buslot, *Risk & Safety manager* à la STIB (le 22 mars 2016), 11 mai 2016, 6-7.

temporairement la cellule de gestion en cours de journée pour aborder certains éléments spécifiques". Cela ne signifie toutefois pas nécessairement que la STIB aurait eu directement connaissance de la décision d'évacuation et de fermeture du métro. Il faut également garder à l'esprit que cette décision a été prise à 8h52, alors que le ministre président bruxellois n'a participé à la réunion de la cellule de gestion qu'à partir de 9h03. Par ailleurs, il est un fait que l'officier de liaison du haut fonctionnaire était présent au Centre de crise dès 8h50.⁸⁶

Il est enfin ressorti des auditions que le plan d'urgence interne de la STIB a été adapté le 24 mai 2016 et qu'il prévoit désormais explicitement que le Centre de crise communiquera la décision d'évacuation du réseau de la STIB au fonctionnaire supérieur, qui doit à son tour prévenir la STIB. Cette méthodologie a été également insérée dans la "procédure réflexe provisoire" élaborée par le Centre de crise début mai 2016.⁸⁷

3.4.2. Recommandations

La reconstitution de la manière dont a été prise, communiquée et exécutée la décision d'évacuer et de fermer le métro bruxellois le 22 mars 2016 confirme, une fois encore, la pertinence des recommandations susmentionnées. Celles-ci ne sont donc pas reproduites ici. Il convient toutefois de formuler deux recommandations supplémentaires.

Premièrement, il faut éviter d'envoyer des courriels à des adresses nominatives. Il faut systématiquement faire usage d'adresses électroniques fonctionnelles.

Deuxièmement, la commission d'enquête considère que, tant dans le plan d'urgence national général que dans le plan d'urgence "terrorisme", les règles relatives à la décision de fermeture de tout type de transport public doivent être formulées clairement, en précisant sans équivoque à qui appartient la compétence décisionnelle en la matière et de quelle manière la décision doit être communiquée et mise en œuvre. Il convient en outre de développer un système cohérent de suivi de la mise en œuvre de la décision de fermeture.

4. Communication

4.1 Généralités

Le 22 mars on a assisté à un échec global de la communication. D'importants problèmes de communication ont été observés tant au niveau du Centre de crise (voir 3.2.1.4 ci-avant), du réseau ASTRID que du réseau GSM.

La Commission d'enquête est d'avis que plusieurs initiatives s'imposent de manière urgente.

⁸⁶ Audition sur le volet « assistance et secours » de M. Alain Lefèvre, directeur ff du Centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 5, 12 et 15.

⁸⁷ Audition sur le volet « assistance et secours » du commissaire divisionnaire Herbert Veyt, directeur DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016, 9 et 13.

La commission d'enquête estime que la coordination entre les organes de direction en matière de moyens de communication doit être améliorée sans délai, ou qu'il faut réfléchir à la mise en place d'un seul forum de décision faîtier.

Il faut également examiner s'il n'est pas préférable, après le déclenchement de la phase fédérale des plans catastrophe, de passer à une seule centrale d'appels d'urgence nationale, qui fonctionnerait alors sous l'autorité du Centre de crise fédéral. Cette possibilité présente des avantages, mais aussi des inconvénients, et une éventuelle décision en ce sens doit être précédée d'une étude approfondie.

Lorsque plusieurs cellules de crise (autorités, entreprises...) sont activées, il faut assurer une communication efficace entre celles-ci.

En tout état de cause, les décisions prises doivent être communiquées plus efficacement et plus clairement.

4.2 ASTRID

4.2.1 Constatations et analyse.

Le réseau ASTRID a été vite saturé le 22 mars 2016. Sur 34 000 tentatives de communication, 8 000 ont échoué dont 7 000 liées à une mauvaise utilisation.

Selon la direction d'ASTRID, aucune défaillance ou panne du réseau n'a été constatée durant la gestion des événements du 22 mars 2016. La saturation résulte de deux facteurs:

- le premier concerne le comportement du réseau ASTRID d'un point de vue technique;
- le deuxième concerne l'utilisation organisationnelle et opérationnelle du système par les utilisateurs de ce réseau⁸⁸.

Il est à noter qu'ASTRID n'a pas été informé des attentats et que le réseau de communication a donc dû apprendre les événements par les médias.

Les procédures ASTRID n'ont pas été suffisamment rôdées et le passage à d'autres fréquences n'a pas été encadré.

Les utilisateurs ont en outre maintenu leur méthode de travail habituelle, ce qui compte pour beaucoup dans les problèmes constatés.

C'est surtout la discipline médicale qui était peu préparée à l'application des procédures qui s'imposaient.

⁸⁸ D'une part, en raison de l'utilisation inappropriée des plans de communication (par exemple, passage tardif aux groupes de discussion spécifiques) et, d'autre part, en raison des appels individuels, de l'activation inopportune de la fonction scan et du fait de quitter précocement la file d'attente en relâchant trop rapidement le bouton *Push to talk*...

À la lumière de cette expérience, il faut aussi vérifier si le volet communications entre les services de secours et de sécurité est suffisamment développé dans les plans particuliers d'urgence et d'intervention (PPUI) existants.

Ces défaillances ont finalement duré quatre heures.

4.2.2 Recommandations

Les initiatives visant à prévoir des alternatives numériques pour les services d'assistance (y compris dans le cadre d'ASTRID) peuvent certainement se poursuivre, mais ASTRID doit rester la plateforme de communication multidisciplinaire.

Lorsque de telles situations se produisent, ASTRID doit être immédiatement informé par le niveau qui dirige les opérations (fédéral ou provincial) des mesures prises et de l'incidence éventuelle sur la communication, et ce, selon des procédures et des canaux convenus au préalable.

Lors du déclenchement des niveaux de menace 3 et 4⁸⁹ et/ou du plan catastrophe fédéral, Astrid doit être automatiquement prévenu et prendre les mesures qui s'imposent.

Il faut renforcer la capacité de la radio ASTRID. Cet objectif pourrait être atteint en autorisant des fréquences supplémentaires (voir les opérateurs gsm ci-après). Il faut dès lors accélérer les négociations actuellement en cours avec l'IBPT et la Défense afin de vérifier si la capacité du réseau Astrid est suffisante.

Les structures des groupes de communication d'ASTRID doivent être reconsidérées dans chaque discipline et les actes à effectuer doivent être simplifiés autant que possible.

Il est essentiel que chacun soit apte à utiliser l'ensemble du système dans les situations les plus complexes. Une attention particulière doit être accordée à l'utilisation des groupes de communications et à l'entraînement.

La formation et l'entraînement des acteurs sur le terrain doivent être renforcés.

Il est également permis de se demander si l'on ne pourrait pas prévoir des appareils plus conviviaux. Il faudrait aussi utiliser des accessoires supplémentaires permettant de travailler en mode *hands free*.

En cas de mauvaise volonté manifeste, le fait de ne pas se conformer aux procédures imposées doit le cas échéant être sanctionné disciplinairement.

Il n'en reste pas moins qu'il faut continuer à rechercher au sein d'ASTRID des alternatives numériques complétant les moyens de communication existants (par discipline ou non), en dépassant les limites des Régions et des provinces.

Chaque mise à jour des contrats de gestion conclus avec ASTRID constitue une opportunité à cet égard.

⁸⁹ Le niveau 4 a été déclenché le 22 mars à 08h45.

Le rapport du Comité consultatif des usagers d'ASTRID qui nous a été communiqué insiste également sur la nécessité, déjà évoquée précédemment, de mettre des budgets plus importants à disposition afin de pouvoir réaliser ces différents objectifs.

4.3 Opérateurs GSM

4.3.1 Constats et analyse

Suite aux événements du 22 mars 2016, les trois opérateurs mobiles du réseau (Base Company, Orange Belgium et Proximus) ont été confrontés à des degrés divers de congestion de leur réseau. L'ampleur de cette congestion a été davantage significative pour l'opérateur Proximus. Le réseau GSM a été totalement saturé le 22 mars.

Les événements du 22 mars 2016 ont engendré une augmentation globale et locale de la charge des services de communications électroniques. Elle s'est caractérisée par une hausse brutale de cette charge suivie par une activité globale importante. Ce phénomène s'explique essentiellement par les facteurs suivants:

- le fait que les victimes et leurs proches se contactent et joignent les autorités ;
- les amis et les membres de familles qui prennent contact les uns avec les autres afin de savoir si tout le monde va bien ;
- la population qui cherche à s'informer ou à échanger des données, par exemple en sollicitant des réseaux sociaux ou des sites de médias ;
- le fait qu'apparemment, l'ensemble des citoyens n'est en effet pas encore familiarisé avec le numéro d'urgence centralisé ;
- la période de la journée pendant laquelle les événements ont eu lieu, à savoir en heure de pointe lors d'un jour ouvrable ;
- les services de secours qui sont eux-mêmes à la recherche de moyens de communications alternatifs.

En général, il a été constaté pour les trois opérateurs de réseaux mobiles une hausse importante de la charge réelle qui fut maximale vers 9h45 et qui s'est résorbée vers 11h00.

Proximus a enregistré 10 à 20 fois plus d'appels qu'à la normale. Ces problèmes de communication étaient dus en grande partie à la limitation des normes de rayonnement imposée en Région de Bruxelles-Capitale. Proximus a déployé un mât temporaire pour augmenter la couverture mobile aux alentours du Parc de Bruxelles. Néanmoins, celui-ci n'a été installé que tardivement (vers 15h00). De plus, une erreur logicielle relative à un indicateur d'état sur certains équipements de l'infrastructure télécom était à l'origine de cette dégradation. Cette problématique a trouvé une solution en deux temps. Selon Proximus, l'erreur est aujourd'hui identifiée et corrigée.

Pour atténuer l'ampleur de cette hausse, des messages de sensibilisation à l'attention du public ont été diffusés tout au long de la journée par la DGCC. L'utilisation des SMS et des réseaux sociaux a été recommandée.

Une autre mesure a été de permettre l'accès libre aux hotspots Wifi des opérateurs pour orienter le réseau mobile vers le réseau fixe.

Les centrales de gestion des services d'urgence offrant de l'aide sur place sont connectées via le réseau de Proximus⁹⁰, sur lequel les appels vers les services d'urgence offrant de l'aide sur place à l'aide du numéro 112 sont prioritaires. Durant la journée du 22 mars 2016, Proximus n'a rencontré aucune difficulté majeure pour l'acheminement de ces appels, malgré une augmentation de 40% du trafic vers ces services d'urgence. Seul le numéro 112 était prioritaire, tant sur le réseau que sur les antennes (priorité générale). Il n'en allait pas de même pour les numéros d'appel 100 et 101. Ces autres numéros d'urgence sont traités au même titre qu'un appel ordinaire.

Eu égard aux problèmes de connexion GSM et à l'absence de couverture 112 suffisante, des initiatives ont immédiatement été prises afin de renforcer le réseau et de conférer également une priorité permanente au numéro d'appel 1771⁹¹.

Aucun système de numéros de téléphone prioritaires n'était encore en vigueur le 22 mars. C'est pour ce motif que les mesures *ad hoc* évoquées ci-dessus ont été prises, afin de traiter en priorité les lignes des personnes qui avaient besoin d'une connexion dans le cadre de la gestion de la crise⁹².

Malgré les annonces faites il y a quelques années, le système de l'alerte par SMS n'est toujours pas opérationnel. *BE-alert* n'était pas encore opérationnel en mars 2016. Il s'agissait encore à ce moment d'un projet-pilote.

Dans la pratique, les services de secours ont souvent dû recourir à des solutions créatives pour pouvoir communiquer entre eux.

4.3.2 Recommandations

Il faut poursuivre les campagnes d'informations relatives à l'utilisation de numéros d'urgence centraux.

Eu égard à la saturation rapide du réseau vocal, on pourrait également inviter les fournisseurs de réseau à miser davantage sur d'autres canaux de communication numériques (SMS, *e-mail*, *WhatsApp*, médias sociaux, ...).

Le document 'Analyse et recommandations de l'IBTP' qui nous a été transmis au 28 juin 2016, confirme :

⁹⁰ Audition de Mme D. Leroy, administratrice déléguée de Proximus, et de M. D. Lybaert, *chief corporate affairs Proximus*, 1^{er} mai 2016

⁹¹ Ce numéro a été mis en service à 9h05 par le Centre de crise.

⁹² Une liste de 120 noms a été communiquée.

- que de nouveaux moyens de communication ont été introduits (par exemple, conférence bridge) ;
- que la Défense a donné son accord de principe pour l'utilisation de 20 canaux supplémentaires en cas de crise sur base géographique et temporelle restreinte ;
- qu'un protocole est en voie d'élaboration entre la Région de Bruxelles –Capitale et les opérateurs pour autoriser un dépassement des normes de rayonnement en cas de situations exceptionnelles ;
- que l'IBPT examine la demande d'ASTRID d'améliorer, dans le cadre de la prochaine attribution du spectre radioélectrique pour les communications mobiles, ses possibilités de communications.

La commission d'enquête souligne l'importance de ces initiatives et demande une réalisation urgente des mesures à prendre.

Suite à l'annonce des attentats du 22 mars par le médias, l'IBPT s'est coordonné avec la DGCC pour évaluer l'utilisation et les actions à entreprendre en matière de communications électroniques.

Il faut aussi travailler en priorité sur le déploiement des antennes mobiles et à la définition de numéros prioritaires, tant sur le réseau qu'au niveau des antennes. Il devrait être possible d'augmenter immédiatement la capacité d'émission pour garantir la capacité maximale. Il faut garantir la possibilité de prévoir des escortes, pour que le recours aux véhicules pourvus d'une antenne puissent se faire plus rapidement. Les véhicules doivent être équipés en tant que véhicules prioritaires, afin de pouvoir se rendre et se déployer plus rapidement sur les lieux sans devoir disposer d'une escorte policière.

Il serait également opportun d'augmenter le nombre d'antennes mises en service, d'en étendre la répartition géographique et de leur conférer un ancrage juridique en tant que mesures occasionnelles. Les numéros 100 et 101 doivent être amenés au même niveau de priorité que le numéro 112⁹³. De cette façon, ces centrales pourront rester accessibles, même en cas de saturation des réseaux GSM. Il faut entre-temps examiner plus avant le scénario du "*roaming national*" afin de trouver, en cas de saturation du réseau, une solution rapide basée sur la solidarité entre les fournisseurs⁹⁴. Nous pourrions nous inspirer à cet égard de certaines initiatives prises à l'étranger (le modèle suédois, par exemple).

Be-Alert doit être concrétisé et devenir totalement opérationnel (voir également le point 3.2.1.7 ci-dessus).

Au-delà des numéros d'urgence, les acteurs clés de la gestion de crises doivent bénéficier de la priorité et cela sur la base d'une procédure bien préparée à l'avance. Ainsi, la liste des numéros prioritaires pour les appels entrants et sortants doit rester limitée, notamment en fonction des possibilités techniques (suivant l'exemple suédois).

Une autre solution consisterait à instaurer un numéro d'urgence intégré unique pour toute la Belgique, comme le font d'ailleurs d'autres pays.

⁹³ L'article 115 de la loi du 13 juin 2005 n'est plus suffisant. Cet aspect doit être réglé par arrêté royal.

⁹⁴ Suivant le modèle néerlandais.

5. Victimes (y compris les premiers soins et la prise en charge)

5.1 Premiers soins et identification

5.1.1 Constats et analyse

5.1.1.1 Blessés

La mobilisation du personnel sur le terrain pour aider et soutenir les victimes et autres personnes présentes sur les lieux des attentats a été remarquable.

Les événements s'étant déroulés sur le territoire de deux provinces limitrophes, la prise en charge a été différente pour les victimes de Zaventem et celles de Maelbeek:

- '*stay and stabilize*' à Zaventem: administration des premiers soins aux victimes dans un poste médical avancé (PMA), tri des victimes et ensuite transport à l'hôpital via l'hôpital militaire de Neder-over-Heembeek ;

- '*scoop and run*' à Maelbeek.

La question se pose de savoir quel système doit prévaloir⁹⁵, certainement dans le cas où différentes zones appliquant ces principes différemment doivent collaborer.

Il est difficile de se fonder sur les expériences du passé dans ce domaine, car il n'existe pas de centre fédéral d'expertise pour ce type d'événements.

Outre ce constat général, un certain nombre d'aspects doivent encore être abordés. Le personnel des services de secours a travaillé de façon exemplaire. Le personnel soignant, les pompiers et les militaires avaient reçu une formation spécifique pour aider rapidement les victimes, ce qui n'était pas le cas de la police.

On a pu constater que le matériel des services de secours n'était pas suffisamment adapté au traitement de blessures occasionnées par ce type d'attentats. Il est à noter, que contrairement à cette observation générale et suite aux attentats de Paris, le matériel dans les SMUR avait déjà été adapté pour prévoir des garrots.

Des problèmes se sont également présentés au niveau de l'identification des victimes et de l'établissement de listes, d'une part en raison de l'absence d'uniformité des procédures et d'autre part parce que certains hôpitaux invoquaient le secret professionnel pour refuser de dévoiler l'identité des victimes. Il s'en est suivi une trop longue période d'incertitude quant à la/aux listes des victimes hospitalisées. Mais c'est surtout l'absence de système d'enregistrement global automatisé des victimes qui posait problème en la matière.

⁹⁵ Audition de MM. J-P Labruyère, deuxième commandant du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale, et E. Engels, chef fonctionnel de la centrale 112 de la province du Brabant flamand, 1^{er} juin 2016

5.1.1.2 Personnes décédées

Malgré le grand nombre de victimes originaires de différents pays, leur identification a été finalisée en une seule semaine. Ce succès est principalement le résultat de la bonne organisation et des structures de qualité mises en place par le parquet fédéral⁹⁶ et le *Disaster victim identification team (DVI)*.

Le secret professionnel a toutefois posé problème, notamment lorsqu'il a fallu prendre contact pour collecter les données ante-mortem.

Le non-paiement des experts, surtout dans une phase de pré-alerte où les responsabilités ne sont pas clairement établies quant à la prise en charge financière liée au recours à des experts, est problématique et inacceptable.

5.1.2. Recommandations

5.1.2.1 Les blessés

Les procédures ne peuvent faire obstacle à une réaction adéquate à chaque nouveau scénario. L'évaluation doit rester du ressort du Dir-med (ou, à défaut, du Dir CP-Ops), mais une coordination mutuelle entre les centrales 112 est nécessaire en cas de collaboration par-delà leurs ressorts respectifs (compétence régionale propre).

Le matériel des services de secours doit être adapté aux besoins que nécessitent un attentat à la bombe ou une autre action terroriste. Il importe donc d'analyser le matériel nécessaire face à ce genre d'événements, tout en veillant à ne pas trop encombrer les véhicules, vu que la plupart des opérations ne requièrent pas de matériel aussi spécifique. Une telle mesure s'impose systématiquement lors de l'introduction du niveau 3 ou 4 de menace.

Il se recommande également de former les policiers afin qu'ils puissent dispenser la première aide médicale urgente. Cette demande n'est pas neuve mais jusqu'ici, la philosophie qui dominait dans les services concernés était qu'il valait mieux réserver l'aide médicale aux services compétents en la matière et que celle-ci ne relevait pas du cœur de métier de la police.

L'identité de victimes accueillies par les différents hôpitaux doit être communiquée aux autorités et ce, sur la base d'un système d'enregistrement global et unique. L'enregistrement des blessés doit être organisé dans une seule base de données fédérale sur une base *ad hoc* (chaque fois qu'une situation similaire se produit).

⁹⁶ Sur la base de l'art. 3bis du Titre préliminaire du Code de Procédure pénale.

Voir aussi :

COL 5/2009, révisée le 13/11/2014 (déclaration de personne lésée)

- Col 16/2012 (accueil des victimes)

- Col 17/2012 (traitement respectueux du défunt, annonce de son décès, dernier hommage à lui rendre et nettoyage de lieux)

S'il doit respecter les règles relatives à la protection de la vie privée pour protéger les données des victimes, ce système d'enregistrement central ne peut entraver un suivi efficace sur le plan psychosocial, juridique et assurantiel.

Si la volonté est de faciliter l'identification des victimes, il faut se pencher d'urgence sur les problèmes posés par le secret professionnel lors de l'identification des victimes, et y remédier si nécessaire.

À l'avenir, les services doivent pouvoir travailler sur la base d'une seule liste globale de victimes (ayant subi ou non des dommages corporels), liste qui devra être établie le plus rapidement possible après l'attentat.

Il convient aussi de lancer de toute urgence un 'centre d'expertise pour les victimes' en cas d'attentats.

5.1.2.2 Personnes décédées

La procédure DVI peut certainement encore être optimisée, notamment sur la base de l'expérience acquise lors d'autres catastrophes (Paris, métro londonien, ...).

Ici aussi, le problème du secret professionnel mérite qu'on s'y attache, et des initiatives sont nécessaires pour mettre fin, surtout au sein du monde médical, aux malentendus et au refus de collaborer.

Quoi qu'il en soit, il convient de trouver une solution pour le paiement des experts DVI et ce, dès que l'on recourt à leurs services lors de la phase de pré-alerte, même lorsqu'il n'y a pas eu de réquisition du parquet ou d'un juge d'instruction.

5.2 Assistance aux victimes (et aux membres des services de secours)

5.2.1 Constatations et analyse

Un document important est, à cet égard, le protocole d'accord du 5 juin 2009 entre l'État, la Communauté flamande, la Communauté française, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune en matière d'assistance aux victimes⁹⁷. L'assistance aux victimes comprend l'assistance policière aux victimes, l'accueil des victimes par le parquet et les tribunaux au sein du SPF Justice et l'aide aux victimes fournie par les Communautés.

De nombreuses initiatives ont été déployées et de nombreuses personnes se sont particulièrement investies en la matière après les attentats du 22 mars 2016.

⁹⁷ M.B. 15 juillet 2009

L'un des principaux besoins, qui est aussi l'une des nécessités les plus vastes, réside dans le besoin que ressentent les victimes d'être informées directement de l'état de la situation. L'absence de point de contact central a créé une situation confuse pour les victimes et les services de secours. Dans de nombreux cas, les victimes ont dû se mettre elles-mêmes à la recherche de services d'aide psychologique et d'autres formes de suivi (et les financer). Les personnes à la recherche de parents ou d'amis et de connaissances n'ont pas pu, elles non plus, s'adresser à un point de contact central. Les services qui sont intervenus au cours de ces opérations (service d'assistance policière aux victimes, aide aux victimes assurée par les services chargés du bien-être général, conseillers psychologiques du SPF Santé publique) se sont pleinement investis mais leurs opérations n'ont pas toujours été menées d'une manière suffisamment coordonnée. C'est surtout l'aide psychologique aux victimes qui a été fragmentée et qui a fortement varié selon le service ou l'organisation qui est intervenue. Il convient de soutenir les services d'aide. Certains services ont été plus attentifs que d'autres à cette question.

5.2.2 Recommandations

Il convient d'éviter, autant que possible, toute « victimisation » secondaire.

Un point de contact central devra être créé lors de chaque attentat faisant des victimes.⁹⁸

Il convient que les différentes disciplines soient associées, de façon coordonnée, à partir de ce point de contact central, aux opérations visant à avertir les proches et les familles.

Il convient d'éviter, autant que possible, de placer les victimes sur une liste d'attente, sans pour autant négliger la nécessité que certains patients reçoivent les soins qu'ils requièrent en temps voulu.

Les victimes ainsi que leurs familles doivent bénéficier d'une attention et d'un suivi à long terme au niveau médical, psychologique, juridique et administratif.

Il convient aussi de veiller à ce que toutes les disciplines qui interviennent lors de tels événements bénéficient d'un accompagnement psychologique organisé par leurs organisations respectives ou, à défaut, par un point de contact central.

Ainsi que l'ont indiqué d'autres catastrophes (exemples : Buizingen, Wetteren, Sierre, MH 17 en Ukraine), l'organisation d'une commémoration est une nécessité pour les victimes, et il convient dès lors d'inscrire systématiquement ce point dans les procédures.

Organiser une formation et un entraînement communs pour tous les services concernés peut contribuer à une mise en œuvre de qualité de ce plan.

Il est également nécessaire d'élaborer une stratégie de communication et d'organiser régulièrement, tous les x mois, une campagne d'information invitant à prendre contact en cas de besoin d'assistance.

Des initiatives doivent être prises pour proposer une offre plus structurée et cohérente de services. La création d'un centre d'expertise de la prise en charge en cas de crises et

⁹⁸ Le Conseil des ministres a pris plusieurs décisions concernant les victimes et le suivi dès le 22 avril 2016.

d'attentats terroristes serait une contribution utile à la future mise en place d'un meilleur accueil et suivi des victimes.

5.3. Assurances et coûts spécifiques

5.3.1. Constats et analyse

Dans la pratique, plusieurs problèmes se sont posés quand il a fallu chercher et déterminer l'assurance dont il fallait demander l'intervention, tant pour les particuliers concernés que pour les membres des services de secours⁹⁹.

L'intervention de l'assurance des accidents de travail peut être demandée dans la majorité des cas.

Les réunions du Comité des 28 avril et 30 mai 2016 laissent présager que le Comité « des sages » des assurances reconnaîtra les attentats du 22 mars 2016 comme un seul événement.

5.3.2. Recommandations

À l'instar de ce qui a manifestement déjà été réalisé en France, il se recommande d'élaborer un plan interdépartemental de prise en charge des victimes en cas d'attentats (et de catastrophes).

La commission d'enquête estime que les victimes doivent pouvoir bénéficier d'un suivi psychosocial et juridique gratuit, proposé de façon proactive et spontanée, notamment basé sur les compétences attribuées aux entités fédérées.

Importante aussi est la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité¹⁰⁰. Cette directive garantit notamment le droit à l'information, le droit à une assistance gratuite et des secours assurés par des services de secours entraînés.

Pour ces aspects également, il est absolument nécessaire de mettre en place un point de contact unique pour les victimes. Ce point de contact constituera un canal qui permettra d'entendre les signaux et de connaître les besoins des victimes et d'y répondre de manière adéquate (fonction d'antenne).

Il s'indique absolument d'appeler les personnes lésées à se faire connaître et à s'enregistrer auprès de la police et/ou du ministère public. La désignation d'un magistrat de référence au sein du parquet concerné permettrait de faciliter le déroulement de la procédure ainsi engagée.

Il s'avère que l'organisation d'un moment de commémoration et d'un hommage national contribuent à une meilleure assimilation des événements ; il convient dès lors que les autorités aussi y accordent une attention suffisante.

⁹⁹ Voir loi du 1^{er} avril 2007.

¹⁰⁰ Page de publication de l'UE, L 315/57, 14 11 2012.

Les implications financières pour les services d'intervention devraient être mieux réglées et réparties, et ce, pour éviter toute discussion. Une évaluation, une inventurisation et une étude approfondies de ces problèmes peuvent aider à prendre les décisions politiques souhaitées.

La confusion subsiste à propos du rôle que joue actuellement l'Institut supérieur de Planification d'Urgence, créé par l'arrêté royal du 15 décembre 2001 (et modifié par l'arrêté royal du 5 décembre 2011), et de la mesure dans laquelle cet Institut a contribué à la prise en compte de la composante terroriste dans la planification d'urgence¹⁰¹.