

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

3 augustus 2016

**PARLEMENTAIR
ONDERZOEK**

belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging

TUSSENTIJDEN EN VOORLOPIG
VERSLAG OVER HET ONDERDEEL
“HULPVERLENING”

NAMENS DE PARLEMENTAIRE
ONDERZOEKSCOMMISSIE
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **Laurette ONKELINX**
EN DE HEREN **Peter DE ROOVER**, **Denis DUCARME**
EN **Servais VERHERSTRAETEN**

Zie:

Doc 54 **1752/ (2015/2016)**:

- 001: Voorstel ingediend door de heer De Roover, mevrouw Onkelinx, de heren Ducarme, Verherstraeten en Dewael, mevrouw Kitir, de heren Nollet en Calvo en mevrouw Fonck.
- 002: Amendementen.
- 003: Verslag.
- 004: Tekst aangenomen door de commissie.
- 005: Tekst aangenomen in plenaire vergadering.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

3 août 2016

**ENQUÊTE
PARLEMENTAIRE**

chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste

RAPPORT INTERMÉDIAIRE ET
PROVISoire SUR LE VOLET
“ASSISTANCE ET SECOURS”

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
D'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE
PAR
MME **Laurette ONKELINX**
ET MM. **Peter DE ROOVER**, **Denis DUCARME**
ET **Servais VERHERSTRAETEN**

Voir:

Doc 54 **1752/ (2015/2016)**:

- 001: Proposition déposée par M. De Roover, Mme Onkelinx, MM. Ducarme, Verherstraeten et Dewael, Mme Kitir, MM. Nollet et Calvo et Mme Fonck.
- 002: Amendements.
- 003: Rapport.
- 004: Texte adopté par la commission.
- 005: Texte adopté en séance plénière.

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Patrick Dewael

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA	Siegfried Bracke, Christoph D'Haese, Peter De Roover, Kristien Van Vaerenbergh
PS	Willy Demeyer, André Frédéric, Laurette Onkelinx
MR	Denis Ducarme, Richard Miller, Philippe Pivin
CD&V	Raf Terwingen, Servais Verherstraeten
Open Vld	Patrick Dewael, Carina Van Cauter
sp.a	Meryame Kitir
Ecolo-Groen	Stefaan Van Hecke
cdH	Georges Dallemagne

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Inez De Coninck
Karine Lalieux
Philippe Goffin
Franky Demon
Dirk Janssens
Hans Bonte
Gilles Vanden Burre
Francis Delpérée

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

INHOUD

Titel 1. Algemeen	6
Hoofdstuk 1. Instelling, opdrachten en bevoegdheden van de onderzoekscommissie.....	6
Afdeling 1. Instelling van de onderzoekscommissie.....	6
Afdeling 2. Opdracht en bevoegdheden van de parlementaire onderzoekscommissie.....	8
Hoofdstuk 2. Overzicht van de werkzaamheden	11
Afdeling 1. Plaatsbezoeken en zending	11
Afdeling 2. Hoorzittingen	15
Titel 2. Vaststellingen, analyse en aanbevelingen.....	25
Voorafgaande opmerkingen.....	25
Hoofdstuk 1. Nood- en interventieplannen.....	26
Afdeling 1.1. Algemeen	26
1.1.1. Vaststellingen en analyse.....	26
1.1.2. Aanbevelingen	29
1.1.2.1. Het juridisch kader	29
1.1.2.2. De noodplannen inhoudelijk benaderd	30
1.1.2.3. Opleidingen en oefeningen	31
Afdeling 1.2. Terrorisme.....	31
1.2.1. Vaststellingen en analyse	31
1.2.2. Aanbevelingen	33
1.2.2.1. De reglementering.....	33
1.2.2.2. Actualisering van de plannen	35
1.2.2.3. Oefeningen	36
1.2.2.4. Middelen	36
1.2.2.5. Evaluaties.....	36
Afdeling 1.3. Operationele organisatie	36
1.3.1. Vaststellingen en analyse	36
1.3.2. Aanbevelingen.....	39
Afdeling 1.4. Op- en afschalen	40
1.4.1. Vaststellingen en analyse	40
1.4.2. Aanbevelingen.....	41
Afdeling 1.5. Bijzondere situatie Zaventem (internationale luchthaven)	42
1.5.1. Vaststellingen en analyse	42
1.5.2. Aanbevelingen.....	44
Afdeling 1.6. Bijzondere situatie van Maelbeek.....	45
1.6.1. Vaststellingen en analyse	45
1.6.2. Aanbevelingen.....	46
Hoofdstuk 2. Hulpdiensten	47
Afdeling 2.1. Noodcentrales.....	47
2.1.1. Vaststellingen en analyse	47
2.1.2. Aanbevelingen	49
Afdeling 2.2. MIP en Maxi-MIP	50
2.2.1. Vaststellingen en analyse	50
2.2.2. Aanbevelingen	51
Afdeling 2.3. Ziekenhuizen	52
2.3.1. Vaststellingen en analyse	52
2.3.2. Aanbevelingen	53

SOMMAIRE

Titre 1. Généralités.....	6
Chapitre 1 ^{er} . Institution, mission et compétences de la commission d'enquête.....	6
Section 1 ^{re} . Institution de la commission d'enquête	6
Section 2. Mission et compétences de la commission d'enquête.....	8
Chapitre 2. Aperçu des travaux	11
Section 1 ^{re} . Visites et mission.....	11
Section 2. Auditions.....	15
Titre 2. Constatations, analyse et recommandations	25
Remarques préliminaires	25
Chapitre 1 ^{er} . Plans d'urgence et d'intervention	26
Section 1.1. Généralités	26
1.1.1. Constatations et analyse	26
1.1.2. Recommandations	29
1.1.2.1. Le cadre juridique	29
1.1.2.2. Les plans d'urgence du point de vue du contenu	30
1.1.2.3. Formations et exercices	31
Section 1.2. Terrorisme	31
1.2.1. Constatations et analyse	31
1.2.2. Recommandations	33
1.2.2.1. La réglementation	33
1.2.2.2. Actualisation des plans	35
1.2.2.3. Exercices	36
1.2.2.4. Moyens	36
1.2.2.5. Évaluation	36
Section 1.3. Organisation opérationnelle	36
1.3.1. Constatations et analyse	36
1.3.2. Recommandations	39
Section 1.4. Accroissement et réduction d'échelle.....	40
1.4.1. Constatations et analyse	40
1.4.2. Recommandations	41
Section 1.5. Situation particulière de Zaventem (aéroport international)	42
1.5.1. Constatations et analyse	42
1.5.2. Recommandations	44
Section 1.6. Situation particulière de Maelbeek	45
1.6.1. Constatations et analyse	45
1.6.2. Recommandations	46
Chapitre 2. Services de secours	47
Section 2.1. Centrales d'appels d'urgence	47
2.1.1. Constatations et analyse.....	47
2.1.2. Recommandations	49
Section 2.2. PIM et Maxi PIM	50
2.2.1. Constatations et analyse	50
2.2.2. Recommandations	51
Section 2.3. Hôpitaux	52
2.3.1. Constatations et analyse	52
2.3.2. Recommandations	53

Hoofdstuk 3. Het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering	53
Afdeling 3.1. De organisatie van het Crisiscentrum.....	53
3.1.1. Vaststellingen en analyse	53
3.1.1.1. Algemeen	53
3.1.1.2. De coördinatievergadering	54
3.1.1.3. De afkondiging van de federale fase van de noodplanning.....	55
3.1.1.4. De beheerscel.....	56
3.1.1.5. De verhouding met het OCAD	58
3.1.1.6. De verhouding met de Gewesten en Gemeenschappen.....	59
3.1.2. Aanbevelingen.....	61
3.1.2.1. Publicatie van het nationaal noodplan terrorisme	61
3.1.2.2. Duidelijke kennisgeving van de afkondiging van de federale fase van de noodplanning.....	61
3.1.2.3. De vereiste afstemming tussen de noodplanning en de dreigingsanalyse	62
3.1.2.4. De optimalisering van de werking van de beheerscel.....	63
Afdeling 3.2. De besluitvorming binnen het Crisiscentrum en de informatiedoorstroming.....	65
3.2.1. Vaststellingen en analyse.....	65
3.2.1.1. De samenhang tussen de federale, provinciale en gemeentelijke fase van de noodplanning.....	65
3.2.1.2. De centrale rol van de beheerscel	66
3.2.1.3. De reconstructie van de besluitvorming.....	67
3.2.1.4. Geen rechtstreekse communicatie	67
3.2.1.5. Een getrap systeem	69
3.2.1.6. De informatiecel	70
3.2.1.7. Het Incidents and Crisis Management System	70
3.2.2. Aanbevelingen	71
3.2.2.1. Automatische registratie van beslissingen.....	71
3.2.2.2. De besluitvorming in de beheerscel.....	71
3.2.2.3. De oprichting van een communicatie- en opvolgingscel	72
3.2.2.4. De implementatie van het Incidents and Crisis Management System	74
Afdeling 3.3. De opvolging van de uitvoering van de beslissingen van het Crisiscentrum.....	75
3.3.1. Vaststellingen en analyse	75
3.3.2. Aanbevelingen	76
Afdeling 3.4. Een gevalstudie: de beslissing tot ontruiming en sluiting van de Brusselse metro.....	76
3.4.1. Vaststellingen en analyse	76
3.4.1.1. De ontruiming en sluiting van metro- en treinstations als preventieve maatregel	76
3.4.1.2. De toepassing van het getrap systeem.....	78
3.4.1.3. De kennisgeving van de beslissing aan de spoorwepolitie.....	79

Chapitre 3. Centre gouvernemental de Coordination et de Crise	53
Section 3.1. L'organisation du Centre de crise	53
3.1.1. Constatations et analyse.....	53
3.1.1.1. Généralités	53
3.1.1.2. La réunion de coordination.....	54
3.1.1.3. Le déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence.....	55
3.1.1.4. La cellule de gestion	56
3.1.1.5. La relation avec l'OCAM	58
3.1.1.6. La relation avec les Régions et les Communautés.....	59
3.1.2. Recommandations	61
3.1.2.1. Publication du plan national d'urgence terrorisme	61
3.1.2.2. Notification précise du déclenchement de la phase fédérale de la planification d'urgence.....	61
3.1.2.3. L'harmonisation requise entre la planification d'urgence et l'analyse de la menace.....	62
3.1.2.4. L'optimisation du fonctionnement de la cellule de gestion	63
Section 3.2. Le processus décisionnel au sein du Centre de crise et la transmission des informations	65
3.2.1. Constatations et analyse	65
3.2.1.1. La cohérence entre les phases fédérale, provinciale et communale de la planification d'urgence	65
3.2.1.2. Le rôle central de la cellule de gestion	66
3.2.1.3. La reconstitution du processus décisionnel.....	67
3.2.1.4. Pas de communication directe	67
3.2.1.5. Un système en cascade	69
3.2.1.6. La cellule d'information	70
3.2.1.7. Incidents and Crisis Management System	70
3.2.2. Recommandations	71
3.2.2.1. Enregistrement automatique des décisions	71
3.2.2.2. Processus décisionnel au sein de la cellule de gestion	71
3.2.2.3. La création d'une cellule de communication et de suivi	72
3.2.2.4. La mise en œuvre de l'Incidents and Crisis Management System	74
Section 3.3. Le suivi de la mise en œuvre des décisions du Centre de Crise	75
3.3.1. Constatations et analyse	75
3.3.2. Recommandations.....	76
Section 3.4. Une étude de cas: la décision de procéder à l'évacuation et à la fermeture du métro bruxellois	76
3.4.1. Constatations et analyse	76
3.4.1.1. L'évacuation et la fermeture des stations de métro et des gares en tant que mesure préventive	76
3.4.1.2. Application du système en cascade.....	78
3.4.1.3. La notification de la décision à la police des chemins de fer.....	79

3.4.1.4. De kennisgeving van de beslissing aan de MIVB.....	82
3.4.2. Aanbevelingen	84
Hoofdstuk 4. Communicatie	84
Afdeling 4.1. Algemeen.....	84
Afdeling 4.2. ASTRID.....	85
4.2.1. Vaststellingen en analyse.	85
4.2.2. Aanbevelingen	87
Afdeling 4.3. GSM-operatoren.....	88
4.3.1. Vaststellingen en analyse	88
4.3.2. Aanbevelingen	90
Hoofdstuk 5. Slachtoffers (inclusief eerste hulp en opvang)	92
Afdeling 5.1. Eerste zorg en identificatie	92
5.1.1. Vaststellingen en analyse	92
5.1.1.1. Gewonden	92
5.1.1.2. Overleden personen	94
5.1.2. Aanbevelingen.....	94
5.1.2.1. Gewonden	94
5.1.2.2. Overleden personen.....	95
Afdeling 5.2. Nazorg voor de slachtoffers (ook hulpverleners)	96
5.2.1. Vaststellingen en analyse	96
5.2.2. Aanbevelingen	96
Afdeling 5.3. Specifieke kosten en verzekeringen	98
5.3.1. Vaststellingen en analyse	98
5.3.2. Aanbevelingen	98
Hoofdstuk 6. Varia	99
Bijlagen	
Bijlage 1: Lijst van afkortingen.....	103
Bijlage 2: Integrale verslagen	105

3.4.1.4. La notification de la décision à la STIB	82
3.4.2. Recommandations	84
Chapitre 4. Communication.....	84
Section 4.1. Généralités.....	84
Section 4.2. ASTRID	85
4.2.1. Constatations et analyse.	85
4.2.2. Recommandations	87
Section 4.3. Opérateurs GSM	88
4.3.1. Constatations et analyse	88
4.3.2. Recommandations	90
Chapitre 5. Victimes (y compris les premiers soins et la prise en charge).....	92
Section 5.1. Premiers soins et identification.....	92
5.1.1. Constatations et analyse.....	92
5.1.1.1. Blessés	92
5.1.1.2. Personnes décédées	94
5.1.2. Recommandations	94
5.1.2.1. Les blessés	94
5.1.2.2. Personnes décédées	95
Section 5.2. Assistance aux victimes (et aux membres des services de secours).....	96
5.2.1. Constatations et analyse	96
5.2.2. Recommandations.....	96
Section 5.3. Assurances et coûts spécifiques	98
5.3.1. Constats et analyse	98
5.3.2. Recommandations	98
Chapitre 6. Divers.....	99
Annexes	
Annexe 1: Liste des abréviations.....	103
Annexe 2: Compte rendus intégraux.....	105

DAMES EN HEREN,

Dit verslag betreft het onderdeel “hulpverlening” en heeft betrekking op de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie tijdens haar vergaderingen van 14 en 27 april, 2, 9, 11, 18, 23, 25 en 30 mei, 1, 6, 8, 13, 15, 22 en 29 juni en 6, 13, 18 en 20 juli 2016.

Uw commissie heeft beslist haar werkzaamheden aan te vatten met het tweede onderdeel van haar onderzoek, met name “hulpverlening”.

Tevens heeft uw commissie beslist dit tussentijds en voorlopig verslag bekend te maken, om haar vaststellingen en aanbevelingen te formuleren zonder te wachten op de bekendmaking van het eindverslag. De commissie achtte het immers noodzakelijk onverwijld bij te dragen aan de verbetering van de bijstand en de hulpverlening aan de slachtoffers, om zo efficiënt mogelijk op te treden tegen de terroristische dreigingen die we vandaag kennen. Uw commissie wijst er evenwel op dat deze vaststellingen, aanbevelingen en conclusies in het licht van haar verdere werkzaamheden nog gewijzigd kunnen worden.

TITEL 1

Algemeen

HOOFDSTUK 1

Instelling, opdrachten en bevoegdheden van de onderzoekscommissie

Afdeling 1

Instelling van de onderzoekscommissie

I. — VOORSTEL TOT INSTELLING VAN EEN PARLEMENTAIRE ONDERZOEKSCOMMISSIE

Op 11 april 2016 hebben de heer Peter De Roover, mevrouw Laurette Onkelinx, de heren Denis Ducarme, Servais Verherstraeten en Patrick Dewael, mevrouw Meryame Kitir, de heren Jean-Marc Nollet en Kristof Calvo en mevrouw Catherine Fonck een voorstel ingediend tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging (DOC 54 1752/001).

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport concerne le volet “Assistance et secours”, et porte sur les travaux de la commission d’enquête parlementaire lors de ses réunions des 14 et 27 avril, 2, 9, 11, 18, 23, 25 et 30 mai, 1^{er}, 6, 8, 13, 15, 22 et 29 juin et 6, 13, 18 et 20 juillet 2016.

Votre commission a décidé d’entamer ses travaux par le volet “assistance et secours”, qui correspond au deuxième objet de son enquête.

Votre commission a également décidé de publier le présent rapport intermédiaire et provisoire, afin de formuler ses constatations et ses recommandations sans attendre la publication du rapport définitif. Elle a, en effet, estimé nécessaire d’apporter sans tarder sa contribution à l’amélioration de l’assistance et des secours aux victimes, afin d’agir de la manière la plus efficace contre les menaces terroristes actuelles. Votre commission indique toutefois que les présentes constatations, recommandations et conclusions pourront être modifiées à la lumière de ses travaux ultérieurs.

TITRE 1^{ER}

Généralités

CHAPITRE 1^{ER}

Institution, mission et compétences de la commission d’enquête

Section 1^{re}

Institution de la commission d’enquête

I. — PROPOSITION VISANT À INSTITUER UNE COMMISSION D’ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

Le 11 avril 2016, M. Peter De Roover, Mme Laurette Onkelinx, MM. Denis Ducarme, Servais Verherstraeten et Patrick Dewael, Mme Meryame Kitir, MM. Jean-Marc Nollet et Kristof Calvo et Mme Catherine Fonck ont déposé une proposition visant à instituer une commission d’enquête parlementaire chargée d’examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l’aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l’évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste (DOC 54 1752/001).

In de toelichting van hun voorstel schetsen de indieners de tragische gebeurtenissen van 22 maart, en constateren zij dat de die dag gepleegde terroristische aanslagen de ergste zijn die België ooit heeft meegeemaakt. Zij zetten de context van die aanslagen uiteen en herinneren eraan dat ze volgen op andere aanslagen.

Met de instelling van een onderzoekscommissie beogen de indieners te analyseren of de wetgeving “in de praktijk werkt en het mogelijk maakt om radicalisme en terrorisme efficiënt te bestrijden en welke eventuele aanpassingen nodig zijn, en anderzijds of de uitvoerende macht en haar diensten op adequate wijze voor de veiligheid van de burgers zorgen”. Bij die analyse zal ook dieper worden ingegaan op het verband tussen een opkomende vorm van actief radicalisme en de aanslagen.

II. — AANNEMING VAN HET VOORSTEL EN INSTALLATIEVERGADERING

Tijdens haar vergadering van dinsdag 12 april 2016 heeft de commissie voor de Justitie het bovenvermelde voorstel geanalyseerd; hieraan toegevoegd was het voorstel tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met een onderzoek naar de Molenbeekse terreurcel die in Parijs een reeks terroristische aanslagen pleegde (DOC 54 1626/001).

Vervolgens werd eenparig het voorstel aangenomen tot oprichting van een parlementaire onderzoekscommissie belast met het onderzoek naar de omstandigheden die hebben geleid tot de terroristische aanslagen van 22 maart 2016 in de luchthaven Brussel-Nationaal en in het metrostation Maalbeek te Brussel, met inbegrip van de evolutie en de aanpak van de strijd tegen het radicalisme en de terroristische dreiging (DOC 54 1752/001).

Op 14 april 2016 heeft de Kamer in plenum dat voorstel tot oprichting van de onderzoekscommissie aangenomen.

Op 14 april 2016 werd het bureau van de parlementaire onderzoekscommissie samengesteld als volgt:

- voorzitter: de heer Patrick Dewael;
- eerste ondervoorzitter: mevrouw Meryame Kitir;
- tweede ondervoorzitter: de heer Stefaan Van Hecke;
- derde ondervoorzitter: de heer Georges Dallemagne;

Dans les développements de leur proposition, les auteurs relatent les événements tragiques du 22 mars et constatent que les attentats terroristes perpétrés ce jour-là sont les plus graves qu’ait connus la Belgique. Ils exposent le contexte de ces attentats et rappellent qu’ils font suite à d’autres.

Par l’institution d’une commission d’enquête, les auteurs entendent analyser si la législation est opérationnelle et permet de lutter efficacement contre le radicalisme et le terrorisme, quels ajustements sont éventuellement nécessaires, et si le pouvoir exécutif et ses services assurent de façon adéquate la sécurité des citoyens. L’analyse comprendra les liens entre la montée d’un radicalisme actif et les attentats.

II. — ADOPTION DE LA PROPOSITION ET RÉUNION D’INSTALLATION

Au cours de sa réunion du mardi 12 avril 2016, la commission de la Justice a analysé la proposition précitée, à laquelle était jointe la proposition visant à instituer une commission d’enquête parlementaire chargée d’enquêter sur la cellule terroriste molenbeekoise qui a commis une série d’attentats à Paris (DOC 54 1626/001).

La proposition visant à instituer une commission d’enquête parlementaire chargée d’examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l’aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles, y compris l’évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste (DOC 54 1752/001) a alors été adoptée à l’unanimité.

Le 14 avril 2016, la Chambre, en assemblée plénière, a adopté cette proposition instaurant la commission d’enquête.

En date du 14 avril 2014, le bureau de la commission d’enquête parlementaire a été établi comme suit:

- président: M. Patrick Dewael;
- 1^e vice-présidente: Meryame Kitir;
- 2^e vice-président: M. Stefaan Van Hecke;
- 3^e vice-président: M. Georges Dallemagne;

— rapporteurs: mevrouw Laurette Onkelinx en de heren Peter De Roover, Denis Ducarme en Servais Verherstraeten.

III. — EXPERTS

Overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van het aangenomen voorstel, heeft de commissie op 2 mei 2016 vier experts aangewezen om het onderzoek met de nodige deskundigheid te voeren. De heer Paul Martens, emeritus voorzitter van het Grondwettelijk Hof, de heer Simon Petermann, emeritus hoogleraar aan de ULg en aan de ULB, de heer Cyrille Fijnaut, emeritus hoogleraar onder meer aan de KULeuven, en de heer Brice De Ruyver, hoogleraar aan de UGent, werden als experten aangewezen.

Op 3 mei 2016 hebben de heren Cyrille Fijnaut en Brice De Ruyver evenwel aan de voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie meegedeeld dat zij de samenwerking met de commissie niet wensten aan te vatten.

Vervolgens heeft de commissie de heer Willy Bruggeman, hoogleraar aan de UGent en voorzitter van de Federale Politieraad, alsook de heer Dirk Van Daele, hoogleraar aan de KULeuven, als hun vervangers aangewezen.

Op 10 juni 2016 heeft de heer Simon Petermann zijn mandaat als expert neergelegd om gezondheidsredenen. Hij werd vervangen door de heer Michaël Dantinne, hoogleraar aan de ULg.

Afdeling 2

Opdracht en bevoegdheden van de parlementaire onderzoekscommissie

I. — OPDRACHT

Artikel 1, § 1, van het voorstel, zoals het in plenaire vergadering werd aangenomen (DOC 54 1752/004), omschrijft de opdracht van de parlementaire onderzoekscommissie als volgt:

“Er wordt een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld, belast met het onderzoek naar alle omstandigheden die hebben geleid tot de aanslagen in de luchthaven Brussel-Nationaal te Zaventem en het metrostation Maalbeek te Brussel op 22 maart 2016, alsook naar de anticipatie en de aanpak van de gebeurtenissen door de diverse overheden.

— rapporteurs: Mme Laurette Onkelinx et MM. De Roover, Denis Ducarme et Servais Verherstraeten.

III. — EXPERTS

Conformément à l'article 6, alinéa 2, de la proposition adoptée, la commission a, en date du 2 mai 2016 désigné quatre experts afin de mener l'enquête avec la rigueur voulue. MM. Paul Martens, président émérite de la Cour constitutionnelle, Simon Petermann, professeur émérite à l'ULg et à l'ULB, Cyrille Fijnaut, professeur émérite entre autres à la KULeuven, et Brice De Ruyver, professeur à l'Université de Gand, ont été désignés en qualité d'experts.

Toutefois, en date du 3 mai 2016, MM. Cyrille Fijnaut et Brice De Ruyver ont communiqué au président de la commission d'enquête parlementaire qu'ils ne souhaitent pas entamer leur collaboration avec la commission.

Votre commission a par après procédé en remplacement à la désignation de MM. Willy Bruggeman, professeur à l'UGent et Président du Conseil fédéral de police, et Dirk Van Daele, professeur à la KULeuven.

En date du 10 juin 2016, M. Simon Petermann a démissionné de son mandat d'expert, pour raisons de santé. Il a été remplacé par M. Michaël Dantinne, professeur à l'ULg.

Section 2

Mission et compétences de la commission d'enquête

I. — MISSION

L'article 1^{er}, § 1^{er}, de la proposition, telle qu'elle a été adoptée en séance plénière (DOC 54 1752/004), a défini la mission de la commission d'enquête comme suit:

“Il est institué une commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner toutes les circonstances qui ont conduit aux attentats commis à l'aéroport de Bruxelles-National à Zaventem et dans la station de métro Maelbeek à Bruxelles le 22 mars 2016 ainsi que l'anticipation et la gestion de ces événements par les différentes autorités.

Met het oog hierop dient deze onderzoekscommissie onder meer de oorzaken te onderzoeken die, sinds een aantal jaren, geleid hebben tot een toename van het radicalisme in ons land, net als in andere landen, alsook de verbanden te onderzoeken tussen deze fenomenen en de verschrikkelijke gebeurtenissen die ons hebben getroffen, zowel wat de aanslag in het Joods Museum, in de Thalys als in de luchthaven van Zaventem en de Brusselse metro betreft.

De taak van de onderzoekscommissie bestaat erin:

1) een chronologische en historische reconstructie te maken van alle feiten die hebben geleid tot de aanslagen van 22 maart 2016;

2) de hulpverlening aan de slachtoffers te analyseren;

3) na te gaan of alle bevoegde diensten op adequate wijze hebben gefunctioneerd om het hoofd te bieden aan de terroristische dreiging. Zij onderzoekt daarbij onder meer:

A) de inzameling en de doorstroming van de informatie;

B) het beheer en het gebruik van de informatie en van de databanken;

C) de samenwerking tussen de diverse Belgische diensten en overheden en met de buitenlandse en internationale overheden en diensten;

D) de capaciteit aan personele, financiële en materiële middelen, en de aanwending ervan;

E) het risicobeheer en de anticipatie van de crisis;

F) het beheer van de crisis vanaf de eerste explosie, zowel op operationeel als op communicatief vlak;

G) de opvolging van de betrokken geradicaliseerde individuen;

4) een analyse te maken van:

A) de diepere oorzaken van de ontwikkeling van het radicalisme in ons land, hierin inbegrepen de impact van het buitenlands beleid en het integratiebeleid; meer specifiek de inworteling van het radicalisme alsook de trend van het terugplooiën op de eigen gemeenschap en de toenemende gettovorming in sommige wijken van onze steden en de manier waarop de verschillende

À cet effet, cette commission d'enquête doit notamment investiguer les raisons pour lesquelles depuis un certain nombre d'années notre pays, comme d'autres, enregistre une montée en puissance du radicalisme ainsi qu'analyser les liens entre ces phénomènes et les terribles événements qui nous ont frappés, que ce soit au musée juif, dans le Thalys ou à l'aéroport de Zaventem et dans le métro bruxellois.

La commission d'enquête est chargée:

1) de procéder à une reconstitution chronologique et historique de l'ensemble des faits qui ont mené aux attentats du 22 mars 2016;

2) d'examiner le soutien aux victimes;

3) d'examiner si tous les services compétents ont fonctionné de façon adéquate pour faire face à la menace terroriste. Elle étudie notamment:

A) la collecte et la transmission des informations;

B) la gestion et l'utilisation des informations et des banques de données;

C) la coopération entre les différents services et autorités belges, et avec les autorités et services étrangers et internationaux;

D) la capacité en moyens humains, financiers et matériels, et leur utilisation;

E) la gestion du risque et l'anticipation de la crise;

F) la gestion de la crise dès la première explosion, tant au niveau opérationnel qu'au niveau de la communication;

G) le suivi des individus radicalisés concernés;

4) d'analyser:

A) les sources profondes du développement du radicalisme dans notre pays, en ce compris l'impact des politiques étrangères et des politiques d'intégration; l'implantation plus particulière de ce radicalisme ainsi que les tendances au repli communautaire et à la ghettoïsation dans certains quartiers de nos villes, et la gestion du développement de ceux-ci par les différentes

bevoegde overheden met die ontwikkelingen omgaan; de buitenlandse financiering van bepaalde eredienstplaatsen en de haatpredikers;

B) de evolutie van de bestaande nationale strafwetgeving en haar toepassing in het kader van de strijd tegen het terrorisme, onder meer inzake de voorwaardelijke invrijheidsstelling, de financiering van het terrorisme, de wapenhandel, de strijd tegen radicalisering in de gevangenissen, ...; alsook de evolutie van de bestaande regelgeving op Europees niveau en haar toepassing (PNR, de verstrengde richtlijn “vuurwapens”, de gegevensuitwisseling tussen Europese inlichtingendiensten, ...);

C) de evolutie en de relevantie van de veiligheidsarchitectuur en –voorzieningen van het land in verband met het terrorisme;

D) de verbanden tussen de terroristische daden en de andere vormen van criminaliteit;

E) de fenomenen om individueel of in groepsverband geradicaliseerde personen of terroristische handelingen goed te praten of te verbergen;

F) de mogelijke verbanden tussen deze radicale en extremistische fenomenen en het daadwerkelijk plegen van aanslagen, al dan niet op ons grondgebied, door Belgen of buitenlandse ingezetenen in België;

G) de opvolging van de geradicaliseerde individuen en van hun eventuele rekrutering, vooral van hen die gevochten hebben in Syrië.

De commissie zal hiertoe rekening houden met de in de andere parlementaire assemblees bestaande verslagen.”

Bovendien luidt artikel 1, § 2, van het aangenomen voorstel als volgt: “De commissie maakt van haar werkzaamheden een verslag, dat openbaar is. Zij vermeldt haar conclusies en formuleert, in voorkomend geval, opmerkingen over de verantwoordelijkheden die door het onderzoek aan het licht zijn gebracht, en aanbevelingen over de verbetering van bestaande processen, hierin inbegrepen voorstellen tot wijziging van de wetgeving.”

II. — BEVOEGDHEDEN

De parlementaire onderzoekscommissie krijgt alle bevoegdheden waarin de wet van 3 mei 1880 op het parlementair onderzoek, gewijzigd bij de wet van 30 juni 1996, voorziet.

autorités compétentes; le financement étranger de certaines lieux de cultes et les prédicateurs de haine;

B) l'évolution de la législation pénale nationale existante et son application dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment en ce qui concerne la libération conditionnelle, le financement du terrorisme, le trafic d'armes, la lutte contre la radicalisation en prison, ...; ainsi que l'évolution des réglementations existantes au niveau européen et leur application (PNR, la directive “armes à feu” renforcée, l'échange d'informations entre services de renseignement européens, ...);

C) l'évolution et la pertinence de l'architecture et des dispositifs de sécurité du pays en lien avec le terrorisme;

D) les liens de connexité entre les actes terroristes et les autres formes de criminalité;

E) les phénomènes par lesquels, individuellement ou en groupe, des personnes radicalisées ou des actes terroristes sont cautionnés ou cachés;

F) les liens potentiels entre ces phénomènes radicaux et extrémistes avec la commission effective d'attentats commis ou non sur notre territoire par des Belges ou des résidents étrangers en Belgique;

G) le suivi des individus radicalisés, et de leur recrutement éventuel, en particulier ceux qui se sont battus en Syrie.

La commission prendra, pour ce faire, en compte les rapports existants dans les autres assemblées parlementaires.”

L'article 1^{er}, § 2, de la proposition adoptée indique en outre: “La commission consigne la relation de ses travaux dans un rapport public. Elle acte ses conclusions et formule, le cas échéant, ses observations quant aux responsabilités que l'enquête révèle, et ses propositions de recommandations visant à l'amélioration des processus existants, en ce compris ses propositions sur une modification de la législation.”

II. — COMPÉTENCES

La commission d'enquête parlementaire est investie de tous les pouvoirs prévus par la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, modifiée par la loi du 30 juin 1996.

Aldus kan de commissie “iedere persoon horen die ze meent te moeten laten verschijnen en zij kan beschikken over alle stukken die ze nuttig acht voor de vervulling van haar taak. De commissie is ertoe gemachtigd vaststellingen te doen ter plaatse en, in voorkomend geval, de internationale contacten te leggen die nodig zijn om haar taak te volbrengen” (artikel 4 van het aangenomen voorstel).

Niettemin mag “de commissie bij de uitoefening van haar opdracht niet in de plaats treden van de onderzoeken van de rechterlijke macht of van buitengerechtelijke onderzoeken en procedures. Haar onderzoek kan daarmee samenlopen maar mag het verloop ervan niet hinderen” (artikel 3 van het aangenomen voorstel).

Om haar taak te kunnen vervullen, kan de parlementaire onderzoekscommissie krachtens artikel 4, § 1, van de voormelde wet, alle in het Wetboek van Strafvordering omschreven onderzoeksmaatregelen nemen.

Daartoe kan ze krachtens artikel 4, § 2, van dezelfde wet “een verzoek richten tot de eerste voorzitter van het hof van beroep die één of meer raadsheren in het hof van beroep of één of meer rechters in de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waarin de onderzoeksverrichtingen moeten geschieden, aanstelt”.

Bij beschikking van 19 april 2016 van de eerste voorzitter van het hof van beroep te Brussel werd een raadsheer van dat hof aangesteld. Die beschikking werd bij brief van 19 april 2016 bezorgd aan de voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie.

HOOFDSTUK 2

Overzicht van de werkzaamheden

Afdeling 1

Plaatsbezoeken en zending

I. — PLAATSBEZOEKEN

Op 22 april 2016, precies één maand na de terroristische aanslagen in ons land, heeft een delegatie van de parlementaire onderzoekscommissie een plaatsbezoek gebracht aan de luchthaven van Zaventem en het metrostation Maalbeek.

Ainsi, la commission “peut entendre toute personne qu’elle estime devoir faire comparaître et peut disposer de toutes les pièces qu’elle juge nécessaires à l’exécution de sa mission. La commission est mandatée pour procéder à des constats sur place et, le cas échéant, pour prendre les contacts internationaux requis pour l’accomplissement de sa mission.” (article 4 de la proposition adoptée).

Cependant, “dans l’accomplissement de sa mission, la commission ne se substituera pas aux enquêtes du pouvoir judiciaire, ni aux enquêtes et procédures extrajudiciaires. Son enquête peut entrer en concours avec ces enquêtes et procédures, sans toutefois en entraver le déroulement.” (article 3 de la proposition adoptée).

Aux fins de pouvoir mener à bien sa mission, la commission d’enquête parlementaire a, en vertu de l’article 4, § 1^{er}, de la loi, le pouvoir de prendre toutes les mesures d’instruction prévues par le Code d’Instruction criminelle.

À cet effet, elle peut, en vertu de l’article 4, § 2, de la même loi, “requérir le premier président de la cour d’appel, qui désigne un ou plusieurs conseillers de la cour d’appel ou un ou plusieurs juges du tribunal de première instance du ressort dans lequel les devoirs d’instruction doivent être accomplis”.

Par ordonnance du 19 avril 2016 du premier président de la cour d’appel de Bruxelles, un conseiller de la même cour a été désigné. Cette ordonnance a été transmise par lettre du 19 avril 2016 au président de la commission d’enquête.

CHAPITRE 2

Aperçu des travaux

Section 1^{re}

Visites et mission

I. — VISITE DES LIEUX

Le 22 avril 2016, soit un mois après les attentats terroristes, une délégation de la commission d’enquête parlementaire a effectué une visite des lieux à Zaventem et à la station de métro Maelbeek.

De commissie wilde de plaatsen waar de aanslagen zijn gepleegd, met eigen ogen aanschouwen om een duidelijk en concreet beeld te krijgen. Voorts wilde zij het gesprek aangaan met personeelsleden van *Brussels Airport Company* en van de MIVB, alsook met mensen die de slachtoffers de eerste zorg hebben toegediend.

Ondanks de moeilijke omstandigheden is het plaatsbezoek kunnen doorgaan. De delegatie, die informeel heeft gesproken met directe getuigen van de gebeurtenissen waarnaar zij onderzoek verricht, heeft die gelegenheid te baat genomen om haar medeleven met de slachtoffers te betuigen.

II. — ZENDING NAAR PARIJS

A. Context

Op 20 juni 2016 is een delegatie van uw commissie op zending naar Parijs geweest, met een drievoudig doel: de slachtoffers van de aanslagen in Frankrijk hulde betuigen in een gezamenlijk bezinningsmoment voor de Bataclan; een gesprek hebben met de *Procureur de la République*, de heer François Molins; alsook de leden ontmoeten van de Franse onderzoekscommissie “*relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*”.

De Franse onderzoekscommissie heeft haar conclusies bekendgemaakt op 5 juli 2016. Anders dan uw commissie heeft die commissie haar hoorzittingen meestal met gesloten deuren gehouden. Het transparantiebeginsel werd immers afgewogen tegen de vertrouwelijkheid waarin de betrokken diensten moeten kunnen werken. Hoewel de hoorzittingen als bijlage bij het rapport gaan, werden alle indirecte verwijzingen er op verzoek van de gehoorde personen uit weggelaten.

Meer dan eens gingen de debatten over de Frans-Belgische samenwerking, die als goed of zelfs uitstekend werd aangemerkt. Niettemin zijn bepaalde punten voor verbetering vatbaar, vooral wat de informatiedoorstroming betreft. Een specifiek probleem rijst wanneer een zaak wordt opgenomen in het gerechtelijk onderzoek: de samenwerking tussen het Franse en het Belgische openbaar ministerie verloopt optimaal, maar het pijnpunt ligt bij het beheer van het dossier door de onderzoeksrechter, die het dossier helemaal opnieuw moet onderzoeken. Een ander aspect dat voor verbetering vatbaar is, situeert zich op Europees niveau: het Schengen-systeem en Frontex.

Wat de aanhoudingstermijnen (“*garde à vue*”) betreft, heeft de voorzitter van de Franse onderzoekscommissie zijn standpunt herhaald dat die termijnen in Europa sterk

La commission voulait disposer d’une vision claire et concrète des lieux concernés par les attentats. Elle désirait également s’entretenir avec des membres du personnel de *Brussels Airport Company* et de la STIB et des personnes ayant assuré les premiers soins aux victimes.

Malgré les circonstances difficiles, la visite a pu avoir lieu. La délégation, qui a pu discuter de manière informelle avec des témoins directs des événements faisant l’objet de l’enquête, a saisi cette occasion pour exprimer sa compassion avec les victimes.

II. — MISSION À PARIS

A. Cadre

Le 20 juin 2016, une délégation de votre commission a effectué une mission à Paris, avec un triple objectif: rendre hommage aux victimes des attentats en France par un moment de recueillement devant le Bataclan, rencontrer le Procureur de la République, M. François Molins et rencontrer les membres de la commission d’enquête française “*relative aux moyens mis en œuvre par l’État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*”.

La commission d’enquête française a rendu ses conclusions le 5 juillet 2016. Contrairement à votre commission, elle a tenu la plupart de ses auditions à huis clos. Le principe de transparence a en effet été mis en balance avec la nécessaire confidentialité des services concernés. Si les auditions sont reprises en annexe du rapport, elles sont toutefois expurgées de toutes les indications occultées à la demande des personnes auditionnées.

Les débats ont plusieurs fois porté sur la coopération franco-belge, qualifiée de bonne, voire d’excellente. Il existe toutefois encore quelques marges d’amélioration, surtout sur la transmission de l’information. Une difficulté spécifique concerne le passage d’une affaire à l’instruction: la collaboration entre les ministères publics français et belge est optimale, mais la gestion du dossier par un juge d’instruction, qui doit alors réexaminer le dossier, constitue un facteur de complication. Une autre piste d’amélioration concerne l’échelon européen, spécialement le système Schengen et Frontex.

Au niveau des délais de garde à vue, le président de la commission d’enquête française a réitéré son point de vue suivant lequel les délais sont fort discordants en

van elkaar verschillen en dat het raadzaam zou zijn ze op elkaar af te stemmen. In Frankrijk kan die termijn, bij betrapting op heterdaad en bij gevaar voor een terroristische aanslag, oplopen tot zes dagen, terwijl zij in België, overeenkomstig artikel 12 van de Grondwet, veel korter is.

B. Hulpverlening en bijstand aan de slachtoffers

De in Frankrijk gehouden hoorzittingen over de hulpverlening hebben pijnpunten bij de slachtofferidentificatie aan het licht gebracht.

De tijd tussen de interventie van de politie en de hulpverlening aan de slachtoffers loopt op doordat de interventiediensten slechts één doel hebben – het neutraliseren van de daders –, alsook door het feit dat in het zog van een aanslag een andere kan volgen. Uit de contacten van de Franse onderzoekscommissie met Amerikaanse diensten is nog een ander denkspoor naar voren gekomen, namelijk een gespecialiseerd zorgteam als onderdeel van de interventie-eenheden, dat er specifiek toe is opgeleid de letsels te stabiliseren. Voorts wordt een betere coördinatie als noodzakelijk ervaren.

Frankrijk beschikt sinds kort over een staatssecretariaat voor slachtofferbejegening. De staatssecretaris heeft er voorstellen gedaan om de opvang van slachtoffers en hun familieleden te verbeteren. Het Franse Waarborgfonds dekt alle materiële schade. Het vaststellen van de morele schade (*pretium doloris*) blijft echter een heikel punt omdat er een zekere subjectiviteit mee gemoeid is.

C. Politiediensten en veiligheid

De Franse onderzoekscommissie heeft met name aandacht besteed aan de organisatie van de vele elite-interventie-eenheden in Frankrijk. Als gevolg van het territorialiteitsbeginsel zou immers de interventie-eenheid die geografisch het dichtstbij gelegen is en bij een aanslag als eerste ter plaatse aankomt, ook de leiding van de interventie moeten nemen.

In Frankrijk is sinds de aanslagen van november 2015 de noodtoestand van kracht. Het Franse Parlement oefent controle uit via de "*Commission des lois*". Die beschikt in dat kader over buitengewone bevoegdheden die vergelijkbaar zijn met die van een parlementaire onderzoekscommissie. De noodtoestand is een uitzonderingstoestand die de administratie bijzondere bevoegdheden verleent; die toestand mag echter niet de regel worden. Men zou er dus moeten uitgeraken,

Europe et qu'il serait opportun que ces délais s'alignent. En France, dans le cas d'une flagrante et d'un risque d'attentat terroriste, ce délai peut atteindre six jours, alors qu'en Belgique, il est nettement plus court, conformément à l'article 12 de la Constitution.

B. Secours et assistance aux victimes

Les auditions en France sur les secours ont mis en évidence des difficultés liées à l'identification des victimes.

Le temps entre l'intervention de la police et les secours apportés aux victimes est allongé par le fait que les forces d'intervention ne visent que la neutralisation des auteurs, et par le risque d'un surattentat. Les échanges que la commission d'enquête française a pu avoir avec des services américains font apparaître une autre possibilité, à savoir un corps spécialisé du personnel soignant intégré dans les colonnes d'assaut et spécialement formé à soigner les blessures. Une meilleure coordination est également parue nécessaire.

La France s'est dotée d'un secrétariat d'État aux victimes. Le secrétaire d'État a formulé des propositions d'amélioration de la prise en charge des victimes et de leurs familles. Le Fonds de garantie français couvre le préjudice matériel. Toutefois, la mesure de la valeur de la douleur (*pretium doloris*) reste un point délicat car contenant une part de subjectivité.

C. Services de police et sécurité

Parmi les éléments ayant retenu l'attention de la commission d'enquête française figure l'organisation des forces d'intervention d'élite, multiples en France. Le critère de territorialité imposerait en effet que la force d'intervention géographiquement la plus proche et la première à arriver sur les lieux d'un attentat prendrait également la tête de l'intervention.

La France se trouve en état d'urgence depuis les attentats de novembre 2015. Le Parlement français exerce un contrôle par le truchement de la commission des Lois. Celle-ci dispose dans ce cadre de pouvoirs extraordinaires, similaires à ceux d'une commission d'enquête parlementaire. L'état d'urgence est un état dérogatoire, qui octroie à l'administration des pouvoirs particuliers; il ne saurait devenir la norme. Il faudrait donc pouvoir sortir de cet état, ce qui est politiquement

wat politiek moeilijk ligt. Frankrijk leeft onder het hoogste *Vigipirate*-niveau sinds vele jaren. De leden van de Franse parlementaire onderzoekscommissie zijn dus sterk geïnteresseerd in de werking van het OCAD.

De zichtbare inzet van Franse militairen in het kader van de ordekracht *Sentinelle* bestaat als concept al heel lang. Het betrof een noodmaatregel, die nu een bestendig karakter blijkt te krijgen. Financieel weegt hij echter zwaar. Het kan ten hoogste gaan om een aanvulling op de binnenlandse veiligheidskrachten. Die militairen zijn geruststellend en kunnen voor een veiligheidszone en bescherming zorgen. Zij treden gewapenderhand echter alleen op in geval van wettige verdediging en mogen hun wapens niet aan ander veiligheidspersoneel uitleenen.

Het waarschuwingssysteem SAIP (*Système d'Alerte et d'Information des Populations*) is een instrument uit de privésector dat oorspronkelijk bedoeld was om de Fransen in het buitenland te beschermen. De leden van de Franse parlementaire onderzoekscommissie vinden dit instrument een succes, maar kunnen niet aangeven in welke mate. Wel blijkt er het nut uit van de privéondernemingen in de bestrijding van het terrorisme.

Alle gegevens kruisen die in het zijn bezit van alle diensten, is een moeilijk te verwezenlijken ideaal. Frankrijk beschikte in augustus 2015 over informatie dat een concertzaal (algemeen gesproken) werd gevisseerd. Uit het verhoor van een verdachte in 2009 was gebleken dat de Bataclan een mogelijk doelwit vormde. Sinds 2014 was het zeker dat Frankrijk het doelwit van terroristische aanslagen was. Het is technisch niet mogelijk het verband te leggen tussen informatie die over een bepaald tijdsbestek zo schaars en versnipperd is.

Frankrijk heeft zich echter voorzien van een FSPRT (*Fichier des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste*). Dat bestand heeft een boomstructuur: een naam leidt tot andere namen. De Verenigde Staten beschikken in het kader van het NCTC (*National Counterterrorism Center*) over een gegevensbank met een gedifferentieerde toegang.

D. Radicalisering

De plegers van terroristische aanslagen hebben vrijwel allen een verleden van gemeenrechtelijke delinquentie. Er bestaat dus een vorm van verwevenheid tussen gemeenrechtelijke delinquentie, radicalisering en terrorisme. Frankrijk heeft evenwel een vaste praktijk

complicé. La France connaît le plus haut niveau de Vigipirate depuis de nombreuses années. Les membres de la commission d'enquête parlementaire française se montrent donc fort intéressés par le fonctionnement de l'OCAD.

La présence des militaires français, dans le cadre de la force Sentinelle, existe en tant que concept depuis déjà fort longtemps. Elle était pratiquée en cas de crise, mais a également tendance à se pérenniser. La charge financière est toutefois lourde. Il ne saurait s'agir que d'un complément des forces de sécurité intérieures. Ces militaires rassurent et peuvent définir et protéger un périmètre de sécurité. Cependant, ils n'interviennent de manière armée qu'en cas de légitime défense et ne peuvent prêter leurs armes à d'autres personnels de sécurité.

Le Système d'Alerte et d'Information des Populations (SAIP) est un outil créé par l'initiative privée, visant au départ les français établis à l'étranger. Si les membres de la commission d'enquête parlementaire française notent que cet outil est un succès, ils ne peuvent par contre pas indiquer dans quelle mesure. Il constitue cependant l'illustration de l'utilité des entreprises privées dans la lutte contre le terrorisme.

Croiser toutes les données en la possession de l'ensemble des services constitue un idéal, difficilement atteint. La France disposait en août 2015 d'informations suivant lesquelles une salle de concert (en termes généraux) était visée. L'audition d'un suspect indiquait en 2009 que le Bataclan constituait une cible éventuelle. Il était certain depuis 2014 que la France était la cible d'attentats. Faire le lien entre des informations aussi éparses et dispersées dans le temps n'est techniquement pas possible.

Par contre, la France s'est dotée d'un fichier FSPRT (*Fichier des signalés pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste*). Ce fichier se présente comme une arborescence: au départ d'un nom, des connexions apparaissent vers d'autres noms. Les États-Unis, dans le cadre du NCTC (*National Counterterrorism Center*), disposent d'une base de données dont l'accès est différencié.

D. Radicalisation

Les auteurs d'attentats terroristes ont pratiquement tous un passé de délinquants de droit commun. A ce titre une forme de porosité existe entre la délinquance de droit commun, la radicalisation et le terrorisme. La France a toutefois une pratique constante d'individualisation des

van strafindividualisering, met de mogelijkheid dat de straf wordt aangepast (onder andere rechterlijke controle).

Er zijn verschillende diametraal tegengestelde strekkingen over de aard van de radicalisering. Sommigen zien er een aan een foute islaminterpretatie gekoppelde sektarische afwijking in. Anderen bekritisieren die visie, omdat ze vinden dat de individuele verantwoordelijkheid erdoor wordt tenietgedaan. De rapporteur van de Franse onderzoekscommissie vindt dat laatste aspect des te belangrijker, daar de Syriëstrijders van de afgelopen twee jaar wel degelijk de politieke ideeën van IS aanhangen.

Het is daarentegen waar dat men het radicaliseringsproces moet onderzoeken naargelang van de omstandigheden: een jonge vrouw heeft niet hetzelfde radicaliseringsprofiel als iemand die pas uit de gevangenis is vrijgelaten. Het antwoord op radicalisering moet ook multidisciplinair zijn.

De terroristische dreiging wordt niet langer gezien als een geïsoleerd element. Ten tijde van de zaak-Merah koos men aanvankelijk voor het spoor van een alleen handelende terrorist. Voortaan gaat men veeleer uit van een terroristisch netwerk. Bovendien komt radicalisering niet langer alleen bij Syrië-veteranen voor. Vooral onder invloed van het internet is er sprake van zelfradicalisering.

Afdeling 2

Hoorzittingen

Aangezien van elke hoorzitting (bijlage) een volledig verslag wordt gemaakt, wordt in dit deel maar een overzicht weergegeven van de belangrijkste vragen, alsook van de vragen met een bijzonder administratief belang.

Er zijn verschillende transversale vragen gerezen. Zo is er de vraag of men bij de noodplannen geen rekening moet houden met de specifieke situatie van een terroristische aanslag, net zoals met de gevolgen van de overgang van dreigingsniveau 3 naar niveau 4. De toereikendheid van de financiële en technische middelen voor de uitwisseling van informatie en de communicatie tussen de diensten – waaronder het Astrid-netwerk – werd herhaaldelijk aangesneden.

A. Vergadering van 9 mei 2016

De parlementaire onderzoekscommissie heeft tijdens haar vergadering van 9 mei 2016 een eerste reeks

peines, dont il résulte une possibilité d'aménagement des peines, dont le contrôle judiciaire.

Plusieurs écoles s'opposent sur la nature de la radicalisation. Certains y voient une dérive sectaire liée à une lecture erronée de l'Islam. D'autres critiquent cette vision en considérant que c'est annihiler ainsi les responsabilités individuelles. Pour le rapporteur de la commission d'enquête française, c'est d'autant plus vrai que l'adhésion politique aux idées de Daesh existe dans le chef des combattants partis en Syrie ces deux dernières années.

Par contre, il est vrai qu'il faut analyser le processus de radicalisation de manière différenciée selon les situations: une jeune femme n'a pas le même profil de radicalisation qu'une personne fraîchement libérée de prison. La réponse à la radicalisation doit également être multidisciplinaire.

La menace terroriste n'est plus considérée comme un élément isolé. Lors de l'affaire Merah, la piste d'un terroriste isolé avait été préférée dans un premier temps. L'organisation d'une filière terroriste est désormais privilégiée. En outre, la radicalisation n'est plus l'apanage de combattants revenus de Syrie. Avec l'Internet spécialement, des processus d'auto-radicalisation sont constatés.

Section 2

Auditions

Un compte-rendu intégral étant établi pour chaque audition (en annexe), il n'est tracé dans la présente section qu'un aperçu général des principales questions posées, ainsi que de questions ayant un intérêt administratif particulier.

Plusieurs questions ont été posées de manière transversale. Ainsi en va-t-il de celle de savoir si les plans d'urgence ne devaient pas tenir compte de la situation particulière d'un attentat terroriste, tout comme les conséquences d'un passage du niveau de menace 3 au niveau 4. La suffisance des moyens financiers et techniques pour la transmission des informations et la communication entre services – y compris le réseau Astrid – a plusieurs fois été abordée.

A. Réunion du 9 mai 2016

Au cours de sa réunion du 9 mai 2016, la commission d'enquête parlementaire a entendu une première

actoren gehoord in verband met de gebeurtenissen op de luchthaven van Zaventem. Het noodplan van Zaventem is, als vertrouwelijk document, aan de leden bezorgd. Er is bevestigd dat dit plan, wegens de regels inzake het gebruik der talen, enkel in het Nederlands bestaat.

De commissie heeft eerst de heer Lodewijk De Witte, gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, gehoord. Als besluit van zijn inleidend betoog heeft de spreker toegezegd, waaronder een chronologisch verloop van de feiten. Aangezien een interne evaluatie is aangekondigd, heeft de voorzitter erop gedrukt dat een dergelijke evaluatie geen afbreuk mocht doen aan de werkzaamheden van de onderzoekscommissie.

Vervolgens heeft de commissie luitenant Erik Engels, functionele chef van de 112-centrale van de provincie Vlaams-Brabant, gehoord. Voor zijn inleidend betoog heeft de spreker zich gebaseerd op een technisch nota, die is uitgedeeld aan de leden. Die nota bevat het gedetailleerde chronologische verloop, alsook suggesties voor verbeteringen zoals die naar voren zijn gekomen tijdens een interne vergadering op 18 april 2016. Er is vastgesteld dat de definitieve resultaten van de analyse van het Astrid-netwerk nuttig zouden zijn voor de werkzaamheden van de onderzoekscommissie.

Vervolgens is commissaris Jean-Pierre Devos, diensthoofd afdeling Politiezorg van Brussel-Nationaal, gehoord. De relaties van die afdeling met andere politieafdelingen (lokale, federale, gerechtelijke), het leger en overeenkomstige diensten in het buitenland zijn onderzocht, alsook de procedures voor de verdeling van de taken, met inbegrip van de manier om te zorgen voor een eenheid van commando. De kwestie van de eventuele radicalisering van werknemers van de luchthaven en de maatregelen ter voorkoming daarvan, zijn eveneens aan bod gekomen.

De commissie heeft haar werkzaamheden voortgezet met een hoorzitting met de heer Edwin Baert, postoverste van de brandweer van *Brussels Airport Company*. De kwestie van het belang van een specifieke procedure in geval van een terreurdaad is ter sprake gekomen, hoewel de spreker heeft aangegeven dat op het moment dat zijn interventie begon, er alleen nog maar sprake was van één ontploffing, zonder indicatie van de oorzaak. De relaties tussen de brandweerpost van *Brussels Airport Company* en de andere brandweerdiensten zijn uit de doeken gedaan. Tijdens de hoorzitting met de betrokkene is overigens de psychologische steun aan bepaalde actoren van de interventie- en hulpketen opnieuw ter sprake gebracht.

série d'acteurs relatifs aux événements à l'Aéroport de Zaventem. Le plan de secours à Zaventem a été transmis, à titre de document confidentiel, aux membres. Il a été confirmé que ce document n'existe qu'en langue néerlandaise, en raison des règles afférentes à l'emploi des langues.

La commission a d'abord entendu M. Lodewijk De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand. En conclusion de son intervention introductive, l'orateur a promis de transmettre à la commission un certain nombre de documents, dont une chronologie détaillée des faits. Une évaluation interne ayant été annoncée, le président a insisté sur le fait qu'une telle évaluation ne pouvait porter préjudice aux travaux de la commission d'enquête.

Ensuite, la commission a entendu le lieutenant Erik Engels, chef fonctionnel de la centrale 112 de la province du Brabant Flamand. Pour les besoins de son exposé introductif, l'intervenant s'est appuyé sur une note technique, laquelle a été distribuée aux membres. Cette note contient une chronologie détaillée ainsi que des pistes d'amélioration telles qu'elles ont été tracées au cours d'une réunion interne du 18 avril 2016. Il a été constaté que les résultats définitifs de l'analyse du réseau Astrid contribueraient aux travaux de la commission d'enquête.

Le commissaire Jean-Pierre Devos, chef du service de la division Police aéronautique de Bruxelles-national a ensuite été entendu. Les relations de cette division avec les autres divisions de police (locales, fédérale, judiciaire), les militaires et d'autres services correspondants à l'étranger, ont été examinées, ainsi que les procédures valant pour la distribution des rôles, y compris la manière d'assurer l'unité de commandement. La question de l'éventuelle radicalisation de travailleurs de l'Aéroport, et des mesures propres à l'éviter, a également été abordée.

La commission a poursuivi ses travaux par l'audition de M. Edwin Baert, chef de poste des pompiers de *Brussels Airport Company*. La question de l'intérêt d'une procédure spécifique concernant un acte terroriste a été posée, quoique l'intervenant ait indiqué qu'au moment de débiter son intervention, il n'était encore question que d'une déflagration, sans indication sur la cause. Les relations entre le poste de pompiers de *Brussels Airport Company* et les autres services de pompiers ont été explicitées. Par ailleurs, l'audition de l'intéressé a permis de revenir sur le soutien psychologique assuré à certains des acteurs de la chaîne de l'assistance et du secours.

Tot slot heeft de commissie geneesheer-luitenant-kolonel Eric Mergny van het Militair Hospitaal in Nederover-Heembeek gehoord. Alle moeilijkheden om een vooruitgeschoven medische post in dergelijk situaties draaiende te houden, zijn naar voren gekomen: zowel de communicatieproblemen als de veiligheidsrisico's die tijdens de interventie zijn gerezen. Overigens zijn ook de relaties tussen de Directeur Medische Hulpverlening (*DirMed*) en het ander medisch personeel tegen het licht gehouden. De wenselijkheid een operator toe te voegen die in het bijzonder is belast met de telefonische communicatie, waardoor de dienstverleners op het terrein van die extra taak worden verlost, werd aangekaart.

B. Vergadering van 11 mei 2016

De parlementaire onderzoekscommissie heeft tijdens haar vergadering van 11 mei 2016 een eerste reeks van actoren gehoord in verband met de gebeurtenissen in het metrostation Maalbeek. De leden hebben eerst een kopie gekregen van het noodplan van de MIVB, als vertrouwelijk document.

Opnieuw is aan alle sprekers de vraag gesteld of de noodplannen aangepast zijn aan de specifieke terreurfeiten. De communicatieproblemen zijn ook telkens aan bod gekomen. De aanpassingen van de procedures in het buitenland na terroristische aanslagen zijn geanalyseerd. Er is meermaals onderstreept in welke mate verkeerde informatie in verband met incidenten elders de interventie in het metrostation Maalbeek heeft bemoeilijkt.

De commissie heeft eerst de heer Eric Buslot gehoord; hij was op 22 maart *Risk and Safety manager* bij de MIVB. Tussen die datum en de datum van de hoorzitting is de betrokkene met pensioen gegaan. Aan de commissie is een kopie van het interventieplan overhandigd, alsook een kopie van een actiekaart met betrekking tot het station Maalbeek en dia's van algemene strekking. Er zijn vragen gesteld over de omstandigheden waarin de diensten van de MIVB op de hoogte zijn gebracht van de gebeurtenissen van Zaventem. In verband met de ontruiming van het metrostation Maalbeek en vervolgens van alle metrostations op het Brussels netwerk, wou de commissie ook weten wanneer daartoe is beslist en wanneer die heeft plaatsgevonden. De interventie zelf is in detail onderzocht. Ook hier is een interne evaluatie aangekondigd; tevens is erop gedrukt dat die evenmin afbreuk mocht doen aan de werkzaamheden van de onderzoekscommissie.

Vervolgens is de heer Jo Decuyper, diensthoofd van de Spoorwegpolitie Brussel, gehoord. Hij heeft een presentatie overhandigd met het gedetailleerde

Enfin, la commission a entendu le médecin lieutenant-colonel Eric Mergny de l'Hôpital Militaire de Nederover-Heembeek. Toutes les difficultés de tenir un poste médical avancé dans de telles situations sont apparues, qu'il s'agisse des communications ou de risques de sécurité apparaissant en cours d'intervention. Les relations entre le Directeur des secours médicaux (*DirMed*) et les acteurs médicaux ont par ailleurs été analysées. L'opportunité d'adjoindre un opérateur, chargé spécialement des entretiens téléphoniques, délivrant ainsi de cette charge les prestataires de soins sur le terrain, a été abordée.

B. Réunion du 11 mai 2016

Au cours de sa réunion du 9 mai 2016, la commission d'enquête parlementaire a entendu une première série d'acteurs relatifs aux événements à la station de métro de Maelbeek. Les membres ont précédemment été mis en possession du plan d'urgence de la STIB, à titre de document confidentiel.

A nouveau, la question de savoir si les plans d'urgence sont adaptés aux faits spécifiques de terrorisme a été posée à l'ensemble des intervenants. Les difficultés de communication ont également chaque fois été abordées. Les adaptations des procédures après les événements terroristes à l'étranger ont été analysées. Il a plusieurs fois été souligné à quel point des informations erronées d'incidents ailleurs ont compliqué l'intervention à la station de métro de Maelbeek.

La commission a d'abord entendu M. Eric Buslot, *Risk and Safety manager* chez STIB à la date du 22 mars. Entre cette date et celle de l'audition, l'intéressé a pris sa pension. Un plan d'intervention, une fiche d'action afférente à la station de Maelbeek et des diapositives d'ordre général ont été communiqués. Des questions ont porté sur les circonstances dans lesquelles les services de la STIB ont été informés des événements de Zaventem, et sur l'évacuation de la station de métro de Maelbeek et subséquemment celle de l'ensemble des stations de métro du réseau bruxellois ont été décidées et ont eu lieu. L'intervention en elle-même a été analysée de manière détaillée. Une évaluation interne est ici aussi annoncée; celle-ci n'a pas non plus pu être opposée aux travaux de la commission d'enquête.

Ensuite, M. Jo Decuyper, chef du service de la Police des chemins de fer de Bruxelles, a été entendu, au moyen d'une présentation. Celle-ci contient une

chronologische verloop. Een door de spreker op een ongeschikt adres ontvangen e-mail is aan de commissie bezorgd.

De commissie heeft haar werkzaamheden vervolgd met het horen van de heer Jean-Paul Labruyere, tweede commandant van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De betrokkene heeft de commissie een tijdlijn bezorgd van de belangrijkste acties die op 22 maart hebben plaatsgevonden, alsook een overzicht van de brandweercapaciteit en van de DBDMH-ziekenwagens die naar Maelbeek werden gestuurd. De relatie tussen de Brusselse en de Vlaams-Brabantse oproepcentrale werd onder de loep genomen. Het is gebleken dat de verschillende centrales de procedures anders toepassen. Zo is er een verschillende invulling van de rol van de telefooncentrale bij het doorgeven van de informatie betreffende de beslissing tot sluiting van de metro.

Vervolgens werd dokter Olivier Vermylen, verantwoordelijke spoed, Mobiele Urgentiegroep (MUG) van het Universitair Verplegingscentrum Brugmann, gehoord. De dag van de aanslagen vervulde hij de functie van DirMed, wat het metrostation Maelbeek betreft. Er werden verschillende vragen gesteld over hoe de slachtoffers ter plaatse de eerste zorg kregen en hoe zij werden verdeeld over de ziekenhuizen.

Als laatste werd de heer Jean Clément gehoord, waarnemend hoge ambtenaar belast met de uitoefening van bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie. Hij besloot zijn betoog met een pleidooi voor een specifiek terrorismeplan, waarin ieders functies en taken duidelijk zijn vastgelegd. Hij bracht ook de mogelijkheid ter sprake van een hervorming waarbij de functies van de gouverneur op het vlak van preventie zouden moeten worden uitgebreid, alvorens zich iets voordoet in het (nog) niet getroffen deel van de provincie. Bovendien bezorgde de heer Clément de commissie uitvoerige documentatie.

C. Vergadering van 18 mei 2016

Tijdens haar vergadering van 18 mei 2016 heeft de onderzoekscommissie haar werkzaamheden in het bijzonder gericht op de communicatieproblemen die tijdens de hulpverlening aan het licht zijn gekomen.

In eerste instantie werd hierover de heer Marc De Buyser, directeur-generaal van ASTRID, gehoord. Aan de hand van een aan de commissieleden uitgedeeld

chronologie détaillée. Un courriel reçu par l'intervenant sur une adresse électronique inadaptée, a été transmis à la commission.

La commission a poursuivi ses travaux par l'audition de M. Jean-Paul Labruyere, deuxième commandant du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale. L'intéressé a communiqué à la commission un relevé chronologique des actions majeures réalisées le 22 mars, ainsi qu'un aperçu des moyens pompiers envoyés à Maelbeek et des ambulances du SIAMU envoyées sur place. La question des relations entre centrales d'appel bruxelloise et du Brabant flamand a été analysée. Des différences entre centrales sur l'application des procédures sont apparues. Une différence a été notée sur les conceptions du rôle de la centrale téléphonique dans la transmission de l'information afférente à la décision de fermeture du métro.

M. Olivier Vermylen, médecin, responsable des Urgences, Service mobile d'urgence (SMUR), du Centre Hospitalier Universitaire Brugmann, a ensuite été entendu. L'intéressé a assuré la fonction de DirMed le jour des attentats, s'agissant du métro de Maelbeek. Plusieurs questions ont porté sur la manière dont les victimes ont reçu sur place les premiers soins et comment ils ont été distribués entre structures hospitalières.

Enfin, M. Jean Clément, haut fonctionnaire faisant fonction exerçant des compétences de l'Agglomération bruxelloise, a été entendu. En conclusion de son intervention, l'intervenant a plaidé pour un plan spécifique en matière de terrorisme, où les fonctions et missions de chacun sont bien déterminées. L'éventualité d'une réforme par laquelle les fonctions d'un gouverneur devraient être étendues dans le domaine préventif, avant qu'un événement ne survienne sur le territoire de la province non (encore) touchée, a été abordée. Une abondante documentation a par ailleurs été communiquée à la commission.

C. Réunion du 18 mai 2016

Au cours de sa réunion du 18 mai 2016, la commission d'enquête a spécialement axé ses travaux sur les problèmes de communication qui sont apparus en lien avec les secours.

La première personne entendue à ce sujet a été M. Marc De Buyser, directeur général d'ASTRID. M. De Buyser a expliqué, à l'aide d'un document distribué aux

document heeft de directeur-generaal de werking van het ASTRID-netwerk op 22 maart toegelicht. De gestelde vragen hadden voornamelijk betrekking op het gebrek aan capaciteit, de mogelijke versterking ervan en het gebruik van de ASTRID-radiotoestellen door de hulpverleners. De spreker heeft het verslag van het Raadgevend Comité van de Gebruikers aan de onderzoekscommissie overhandigd.

Vervolgens heeft de onderzoekscommissie mevrouw Dominique Leroy, gedelegeerd bestuurder, en de heer Dirk Lybaert, *Chief Corporate Affairs Officer*, van Proximus gehoord. De manier waarop Proximus de overbelasting van zijn gsm-netwerk heeft aangepakt, werd verduidelijkt. Tijdens deze hoorzitting is onder meer ingegaan op de problematiek van de stralingsnormen, de verschillen tussen de noodnummers 100 – 101 en 112 en het prioriteren van nummers van sleutelpersonen in crisisbestrijding.

Deze punten zijn ook ter sprake gekomen tijdens de hieropvolgende getuigenis van de heer Jack Hamande, voorzitter van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT), die de onderzoekscommissie aan de hand van een presentatie onder meer een overzicht heeft gegeven van de acties die het BIPT op 22 maart heeft ondernomen. Tijdens de daaropvolgende vragenronde werden voorts vragen gesteld betreffende een ruimer systeem van nationale *roaming*.

Als laatste werd de heer Lodewijk De Witte, provinciegouverneur van Vlaams-Brabant, voor een tweede keer gehoord. De heer De Witte deelde mee dat de provinciegouverneurs van de regering inmiddels de opdracht hebben gekregen om specifieke noodplannen uit te werken voor terroristische aanslagen. De commissarissen zijn ondermeer dieper ingegaan op de coördinatie van de hulpverlening in Zaventem. De provinciegouverneur heeft de onderzoekscommissie een tijdslijn alsook noodplannen overhandigd.

D. Vergadering van 23 mei 2016

De vergadering van 23 mei 2016 was gewijd aan bijkomende hoorzittingen die tot doel hadden een beter beeld te krijgen van de hulpverlening en de slachtofferbijstand. De eerste twee sprekers werden specifiek gehoord over de aanslagen op de luchthaven van Zaventem; de laatste twee meer algemeen over alles wat zich op 22 maart heeft afgespeeld.

Als eerste werd hoofdcommissaris Guy Cordeel, diensthoofd luchtvaartpolitie Brussel-Nationaal (ressortend onder de Federale Politie), gehoord. Hij maakte daarbij gebruik van een presentatie. Om zijn rol beter te situeren, liet de spreker een organigram zien en gaf

membres de la commission, comment le réseau ASTRID avait fonctionné le 22 mars. Les questions posées ont eu principalement trait au manque de capacité, à la possibilité de renforcer cette capacité et à l'utilisation des appareils radio ASTRID par les membres des équipes de secours. L'orateur a remis à la commission d'enquête le rapport du Comité consultatif des usagers d'ASTRID.

La commission d'enquête a ensuite entendu, pour Proximus, Mme Dominique Leroy, administratrice déléguée, et M. Dirk Lybaert, *Chief Corporate Affairs Officer*. Les orateurs ont donné des précisions sur la manière dont Proximus avait géré la saturation de son réseau GSM. Lors de cette audition, il a notamment été question du problème des normes de rayonnement, des différences entre les numéros d'appel d'urgence 100, 101 et 112 et de la possibilité d'accorder une priorité à des numéros de personnes clés en cas de crise.

Ces aspects ont également été évoqués par la suite, à l'occasion du témoignage de M. Jack Hamande, président de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT). Celui-ci a notamment présenté une vue d'ensemble des actes posés par l'IBPT le 22 mars dernier. Au cours du tour de table qui s'est ensuivi, des questions ont été posées sur la mise en œuvre d'un système élargi de *roaming* à l'échelon national.

Enfin, M. Lodewijk De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand, a été entendu pour la deuxième fois. M. De Witte a indiqué que le gouvernement avait entre-temps chargé les gouverneurs des provinces d'élaborer des plans d'urgence spécifiques en cas d'attaque terroriste. Les commissaires ont notamment analysé plus en profondeur la coordination des secours à Zaventem. Le gouverneur de la province a remis à la commission d'enquête une chronologie ainsi que des plans d'urgence.

D. Réunion du 23 mai 2016

La réunion du 23 mai 2016 fut consacrée à des auditions complémentaires permettant de mieux appréhender le secours et l'assistance aux victimes. Les deux premiers intervenants ont été interrogés spécialement sur les événements à l'Aéroport de Zaventem; les deux derniers, de manière transversale pour tous les événements du 22 mars.

Tout d'abord, le commissaire en chef Guy Cordeel, chef de service de la police aéronautique de l'Aéroport de Bruxelles national (relevant de la Police fédérale), a été entendu, au moyen d'une présentation. Pour mieux situer son rôle, l'intervenant a fourni un organigramme

hij toelichting bij de administratieve organisatie van de politiediensten op de luchthaven. Na een algemene uiteenzetting gaf hij een chronologisch overzicht van de gebeurtenissen van 22 maart en aanwijzingen over de maatregelen die vóór die datum al waren genomen; ook werden mogelijke verbeteringen voorgesteld.

De volgende spreker was de heer Wilfried Covent, hoofd beveiliging, *Brussels Airport Company*. Hij lichtte zijn opdrachten inzake veiligheid toe, alsook het verloop van de gebeurtenissen van 22 maart. De wijze waarop de verplichte noodplannen en de interne veiligheidsrichtlijnen zich onderling verhouden, is ook aan bod gekomen. Zodra duidelijk was dat het om een terroristische daad ging, werd een bericht gestuurd naar ongeveer 140 mensen. De heer Covent werd gevraagd de lijst met die ontvangers te bezorgen. Tevens werd een gedetailleerd tijdsverloop gevraagd.

De heer Marcel van der Auwera, diensthoofd dringende hulpverlening (FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu) werd eveneens gehoord, aan de hand van een presentatie. Zijn betoog reikte verder dan de situatie op Zaventem; het ging over de algemene respons op de gebeurtenissen van 22 maart. Zo heeft de spreker uiteengezet hoe het Maxi-MIP (overkoepelende planning van andere noodplannen op het vlak van gezondheid) en het PSIP (psychosociaal interventieplan) waren opgezet.

Tot slot werd fregatkapitein Guy Schotte, verantwoordelijke lopende operaties bij de Defensiestaf, gehoord, ook aan de hand van een presentatie. De spreker heeft uitgelegd in welk kader Defensie ondersteuning biedt bij operaties op het Belgisch grondgebied, in een context van verhoogd risico. Er werd een nauwkeurige tijdlijn beloofd.

E. Vergadering van 25 mei 2016

De vergadering van 25 mei 2016 was eveneens gewijd aan een aantal bijkomende hoorzittingen over dezelfde thema's. De eerste twee sprekers werden specifiek gehoord over de gebeurtenissen in het metrostation Maalbeek; de laatste drie meer algemeen over al wat zich die dag heeft voorgedaan.

De eerste spreker was de heer Brieuc de Meeûs, bestuurder-directeur-generaal van de MIVB. Na een bondige presentatie van de instelling die hij leidt, gaf hij met behulp van een presentatie toelichting bij de situatie in het metrostation op 22 maart, op basis van een eerder overgezonden historiek, en ging hij nader

et des explications sur l'organisation administrative des services de police à l'Aéroport. À la suite d'un exposé général, l'orateur a proposé un aperçu chronologique des événements du 22 mars et des indications sur ce qui avait été entrepris déjà avant cette date; des pistes d'amélioration ont par ailleurs été proposées.

M. Wilfried Covent, chef de la sécurité, *Brussels Airport Company*, a ensuite été entendu. Ses missions en matière de sécurité ont été exposées, de même que le déroulé des événements du 22 mars. La manière dont s'articulent les plans d'urgence obligatoires et les directives de sécurité internes, a été abordée. Un message a été envoyé à environ 140 destinataires, dès qu'il est apparu qu'il s'agissait d'un acte terroriste. Il a été demandé à l'intéressé la liste des personnes destinataires. Une chronologie détaillée a également été sollicitée.

M. Marcel van der Auwera, chef du service aide urgente (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) a également été entendu, au moyen d'une présentation. Son exposé fut plus large que la situation à Zaventem; il a porté sur l'ensemble de la réponse aux événements du 22 mars. L'intervenant a ainsi exposé comment s'organisaient le Maxi-PIM (planification faïtière d'autres plans d'urgence, en matière de santé) et PIPS (plan spécifique à la réponse psychologique).

Enfin, le capitaine de frégate Guy Schotte, responsable des opérations courantes à l'état-major de la Défense, a été entendu, au moyen d'une présentation. L'intervenant a pu expliquer dans quel cadre la Défense participe à des opérations sur le territoire belge, en appui, dans un contexte de risque accru. Une ligne du temps précise a été promise.

E. Réunion du 25 mai 2016

La réunion du 25 mai 2016 fut également consacrée à une série d'auditions complémentaires sur les mêmes thèmes. Les deux premiers intervenants ont été interrogés spécialement sur les événements à la station de métro de Maelbeek; les trois derniers, de manière transversale.

Le premier orateur fut M. Brieuc de Meeûs, administrateur-directeur général de la STIB. Après avoir rapidement tracé le portrait de l'institution qu'il dirige, l'intervenant, au moyen d'une présentation, a exposé la situation dans la station de métro le 22 mars en fonction d'une chronologie transmise précédemment, ainsi que

in op bepaalde maatregelen die al vóór de aanslagen werden genomen. Daarbij werden de procedure voor het sluiten van de metro, de beslissing dienaangaande en de wijze van kennisgeving geanalyseerd.

Als volgende werd commandant Ivo Devijver gehoord, officier-diensthoofd a.i. van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hij gaf onder meer uitleg over de contacten tussen de oproepcentrale van Brussel en die van Leuven. De gebeurtenissen op de dag van de aanslagen werden uiteengezet. Een chronologisch overzicht van de oproepen werd als vertrouwelijk document overhandigd aan de commissievoorzitter.

Vervolgens werd een hoorzitting gehouden met federaal procureur Frédéric Van Leeuw over de rol van het openbaar ministerie bij de slachtofferhulp in het algemeen, en bij de gebeurtenissen van 22 maart in het bijzonder. Zo werd nader ingegaan op de identificatie van de slachtoffers. Aan de leden werd een map met de relevante omzendbrieven ter zake bezorgd. Ook de uiteenzetting van de spreker werd hen bezorgd.

Voorts werden twee psychosociale managers van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu gehoord, met name de heer Daniel Vanden Bossche en mevrouw Astrid Fortuyn. In hun uiteenzettingen gingen zij in op de manier waarop het psychosociaal interventieplan werd toegepast.

F. Vergadering van 30 mei 2016

Uw commissie heeft de hoorzittingen inzake het onderdeel “hulpverlening” voortgezet tijdens haar vergadering van 30 mei 2016.

De eerste spreker in dat verband was commandant Tanguy du Bus de Warnaffe, van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH). Op 22 maart, de dag van de aanslagen, leidde de betrokkene de brandweer en heeft hij hulp geboden zowel in Zaventem als in Maelbeek. De spreker heeft de commissie een schema bezorgd met zijn inleidende uiteenzetting en een tijdsverloop. Hij wijst op de verschillen in de manier waarop de beide aanslagen zijn aangepakt.

Met betrekking tot het aspect “nazorg” heeft uw commissie vervolgens de heer René Dhondt gehoord, algemeen directeur van Assuralia. Hij heeft de terrorismege-relateerde verzekeringsaspecten in het Belgisch recht geschetst. In dat verband werd voornamelijk ingegaan

certaines mesures prises dès avant les attentats. La procédure de fermeture du métro, la décision en la matière et ses modalités de notification, ont été analysées.

Ensuite, le commandant Ivo Devijver, officier-chef de service a.i. du Service d’Incendie et d’Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU), a été entendu. L’orateur a exposé, entre autres, les relations entre les centrales d’appel de Bruxelles et de Louvain. Un exposé des événements le jour des attentats a été proposé. Une chronologie des appels a été remise au Président de la commission à titre de document confidentiel.

Le procureur fédéral Frédéric Van Leeuw a ensuite été auditionné, spécialement sur le rôle du ministère public dans l’aide aux victimes, de manière générale d’une part, spécialement dans le déroulé des événements du 22 mars d’autre part. La question de l’identification des victimes a par exemple été approfondie. Une farde comprenant les circulaires pertinentes a été mise à disposition des membres. La présentation de l’orateur a également été communiquée.

Deux managers psychosociaux du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ont ensuite été entendus: M. Daniel Vanden Bossche et Mme Astrid Fortuyn. Leurs interventions ont porté sur la manière dont le plan d’intervention psychosociale a été appliqué.

F. Réunion du 30 mai 2016

Les auditions afférentes au volet “assistance et secours” ont été poursuivies par votre commission au cours de sa réunion du 30 mai 2016.

Le premier intervenant à ce titre fut le commandant Tanguy du Bus de Warnaffe, Service d’Incendie et d’Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU). L’intéressé assurait la direction des pompiers le jour des attentats du 22 mars et est intervenu tant à Zaventem qu’à Maelbeek. L’intéressé a remis à la commission un schéma de son exposé introductif, contenant une chronologie. Il a insisté sur les différences dans le traitement des événements entre Zaventem et Maelbeek.

Ensuite, concernant l’aspect “suivi”, votre commission a entendu M. René Dhondt, directeur général d’Assuralia. Les aspects assurantiels en droit belge, liés aux faits de terrorisme, ont été retracés. À ce titre, la loi du 1^{er} avril 2007 relative à l’assurance contre les dommages

op de wet van 1 april 2007 betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme. De rol van de vzw TRIP (*Terrorism Reinsurance and Insurance Pool*) werd toegelicht. Voorts werden voorlopige cijfergegevens inzake de vergoedingen voorgelegd.

Nog steeds met betrekking tot het aspect “nazorg” heeft uw commissie vervolgens twee vertegenwoordigers gehoord van de overheidsdiensten die de slachtoffers ondersteunen en bijstaan, met name de heer Kurt De Backer, medewerker van het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, en de heer Renaud Beck, adviseur van het Bureau Politie Slachtofferhulp van Brussel. De coördinatie tussen diensten, inzonderheid in het licht van de bevoegdheidsverdeling, werd onder de loep genomen.

G. Vergadering van 1 juni 2016

De vergadering van 1 juni 2016 was in eerste instantie gewijd aan een confrontatie tussen de heer Jean-Paul Labruyère, tweede commandant van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp (DBDMH) van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en luitenant Erik Engels, functionele chef van de 112-centrale van de provincie Vlaams-Brabant. Die confrontatie was bedoeld om de informatie na te trekken die commandant Tanguy du Bus de Warnaffe tijdens zijn getuigenis heeft verstrekt, alsook om een beter inzicht te krijgen in de werking van de centrales van Brussel en Leuven en in de wijze waarop ze samenwerken. De heer Labruyère heeft tijdens de met hem gehouden hoorzitting verwezen naar een document met werkvoorstellen dat hij aan de leden heeft bezorgd. De heer Engels heeft bepaalde van zijn antwoorden gestaafd met een technische nota ter aanvulling van die welke hij bij zijn eerste getuigenis had ingediend.

Vervolgens heeft de commissie de heer Alain Lefèvre, wnd. directeur van het Crisiscentrum, gehoord. Die heeft in het algemeen de taken van het Crisiscentrum voorgesteld en heeft aan de hand van een tijdlijn uitgelegd hoe het Crisiscentrum het beheer heeft georganiseerd op die dramatische 22 maart. Met name was er sprake van de rol van de beheerscel die werd opgericht ingevolge de opstart van de federale crisisbeheerfase.

De vergadering werd afgerond met de hoorzitting met de heer Raphael Schmidt, hulpdienstcoördinator van het Rode Kruis voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die heeft uiteengezet hoe het Rode Kruis is opgetreden na de aanslag in het metrostation Maalbeek. De spreker heeft aangegeven dat het Rode Kruis geen ernstige organisatorische problemen heeft gehad. Ondanks de verzadiging van het ASTRID-netwerk in de nabijheid van

causés par le terrorisme, a reçu une attention prépondérante. Le rôle de l'asbl “*Terrorism Reinsurance & Insurance Pool*” (TRIP) a été exposé. Des données chiffrées provisionnelles ont été proposées pour ce qui concerne les montants d'indemnisation.

Toujours sur l'aspect “suivi”, votre commission a ensuite entendu deux représentants de services publics d'appui et d'assistance aux victimes: M. Kurt De Backer, collaborateur au “Steunpunt Algemeen Welzijnswerk” et M. Renaud Beck, conseiller au service d'assistance aux victimes de la police de Bruxelles. La coordination entre services, spécialement au regard de la répartition des compétences, a été analysée.

G. Réunion du 1^{er} juin 2016

La réunion du 1^{er} juin 2016 a été consacrée dans un premier temps à une confrontation entre M. Jean-Paul Labruyère, deuxième commandant du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale (SIAMU), et le lieutenant Erik Engels, chef fonctionnel de la centrale 112 de la province du Brabant Flamand. Cette confrontation visait à vérifier les informations communiquées lors de son témoignage par le commandant Tanguy du Bus de Warnaffe et à mieux comprendre le fonctionnement des centrales de Bruxelles et de Louvain et la manière dont elles collaborent. M. La Bruyère s'est référé au cours de son audition à un document contenant des propositions de travail qu'il a communiqué aux membres. M. Engels a étayé certaines de ses réponses au moyen d'une note technique complémentaire à celle déposée lors de son premier témoignage.

La commission a ensuite entendu M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre de crise, qui a présenté de manière générale les missions du Centre de crise et a expliqué, au moyen d'une ligne de temps, la manière dont le Centre de crise a organisé la gestion de la journée dramatique du 22 mars. Il a notamment été question du rôle de la cellule de gestion mise en place à la suite du lancement de la phase fédérale de gestion de crise.

La réunion s'est clôturée par l'audition de M. Raphael Schmidt, coordinateur des Services de Secours de la Croix-Rouge pour la région de Bruxelles-Capitale, qui a relaté la manière dont la Croix-Rouge est intervenue à la suite de l'attentat survenu à la station Maelbeek. L'orateur a indiqué que d'un point de vue organisationnel, la Croix-Rouge n'avait pas rencontré de problème majeur. Malgré la saturation du réseau ASTRID à

het station Maalbeek, kon met dit netwerk toch voor de algemene coördinatie worden gezorgd.

H. Vergadering van 8 juni 2016

De commissie heeft een hoorzitting gehouden met mevrouw Monique Bernaerts, directrice van de dienst Noodplanning van het federaal Crisiscentrum, die het Hoger Instituut voor de Noodplanning (HINP) vertegenwoordigde. Het HINP, dat in 1991 bij koninklijk besluit werd opgericht, maakt deel uit van de dienst Noodplanning van het Crisiscentrum, en krijgt advies van een wetenschappelijk comité dat met name bestaat uit vertegenwoordigers van de vijf disciplines. De spreker heeft de taken van het HINP uitgelegd en heeft een overzicht gegeven van de werkzaamheden ervan. Er werden haar vragen gesteld over de inaanmerkingneming van het aspect 'terrorisme' in de noodplannen, over de door het HINP verstrekte opleidingen en over de Europese samenwerking inzake noodplanning.

I. Vergadering van 13 juni 2006

Eerst heeft de commissie een hoorzitting gehouden met majoor Dirk Keymolen, sectorcommandant van de hulpverleningszone Vlaams-Brabant West. Op de dag van de aanslagen had hij de leiding over de brandweer. Naar aanleiding van vragen over de functie van Dir-CP-Ops heeft de heer Keymolen uitgelegd dat hij die functie niet heeft waargenomen omdat het een terroristische daad betrof.

Vervolgens heeft de commissie een hoorzitting gehouden met hoofdcommissaris Herbert Veyt, directeur van de directie van de operaties inzake bestuurlijke politie. Hij heeft een algemeen overzicht van de afdeling gegeven en de bestaande procedures op het stuk van de noodplannen toegelicht. Voorts heeft de heer Veyt een aantal aanbevelingen geformuleerd, met name in verband met mededelingen en oefeningen in het veld. De sluitingsprocedure van de metro werd geanalyseerd.

J. Vergadering van 6 juli 2016

Tot besluit van de hoorzittingen over dit onderdeel heeft uw commissie de heer Jan Jambon, vice-eerste-minister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen, en mevrouw Maggie De Block, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, gehoord.

proximité de la station Maelbeek, c'est ce réseau qui lui a permis d'assurer la coordination générale.

H. Réunion du 8 juin 2016

La commission a entendu Mme Monique Bernaerts, directrice planification du Centre de crise fédéral, qui représentait l'Institut Supérieur de Planification d'Urgence (ISPU). L'ISPU, créé par arrêté royal en 1991, fait partie du service planification d'urgence du Centre de Crise, et est conseillé par un comité scientifique composé notamment de représentants des cinq disciplines. L'oratrice a expliqué les missions de l'ISPU et a donné un aperçu de ses activités. Des questions lui ont été posées concernant la prise en compte de la dimension "terrorisme" dans les plans d'urgence, les formations proposées par l'ISPU ainsi que la collaboration européenne en matière de planification d'urgence.

I. Réunion du 13 juin 2006

D'une part, la commission a procédé à l'audition du major Dirk Keymolen, commandant de secteur de la zone de secours Brabant flamand Ouest. Le jour des attentats, l'intervenant assurait le rôle de directeur des pompiers. Suite à des questions sur la fonction de Dir-PC-Ops, l'intervenant a expliqué qu'il ne l'avait pas assurée en raison du fait qu'il s'est agi d'un acte terroriste.

D'autre part, la commission a entendu le commissaire divisionnaire Herbert Veyt, directeur de la Direction des opérations de police administrative. Un aperçu général de la division a été proposé, de même que les procédures existantes des plans d'urgence. L'intervenant a également formulé une série de recommandations, notamment en matière de communications et d'exercices sur le terrain. La procédure de fermeture du métro a été analysée.

J. Réunion du 6 juillet 2016

En conclusion des auditions afférentes au présent volet, votre commission a entendu M. Jan Jambon, vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments, et Mme Maggie De Block, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

De heer Jambon heeft eerst een chronologisch overzicht van de feiten gegeven. Daarna heeft hij toegelicht hoe de hulpverleningsdiensten waarvoor hij bevoegd is, op 22 maart hun taken hebben verricht. Voorts heeft hij uitleg gegeven omtrent bepaalde ontwikkelingen tussen de dag van de aanslagen en die van de hoorzitting, zowel veranderingen die al een feit zijn als die welke nog worden voorbereid. Er werden vragen gesteld, onder andere over het koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag.

Mevrouw De Block heeft de aandacht gevestigd op de uitzonderlijke aard van de gebeurtenissen, alsook op de heel degelijke medische hulpverlening door de diensten die de slachtoffers hebben verzorgd. Voorts heeft zij de gebeurtenissen op de twee locaties van de aanslagen geschetst. Het specifiek maxi-MIP werd tegen het licht gehouden. Er werd een analyse gemaakt van de verschillen tussen de *scoop and run*-methode (slachtoffers elders behandelen) en de *stay and stabilize*-methode (ze ter plaatse behandelen), alsook van de ermee gepaard gaande risico's.

Après avoir proposé une ligne du temps, M. Jambon a analysé la manière dont les services de secours relevant de ses compétences ont assuré leurs missions le jour des attentats. Certaines évolutions entre le jour des attentats et celui de l'audition, qu'elles soient déjà acquises ou en préparation, ont été exposées. Plusieurs questions ont été posées, notamment, sur 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.

Non sans avoir souligné le caractère exceptionnel des événements et la qualité des services d'aide et d'assistance médicales aux victimes, Mme De Block a retracé les événements sur les deux lieux d'attentats. Le plan d'intervention spécifique maxi-PIM a été analysé. Les différences ont été examinées entre les méthodes "*scoop and run*" (traiter les victimes ailleurs que sur les lieux) et "*stay en stabilize*" (les traiter sur les lieux), ainsi que les risques qui y sont liés.

TITEL 2

*Vaststellingen, analyse en aanbevelingen¹***Voorafgaandelijke opmerkingen**

Op 22 maart 2016 werd in Zaventem om 07u58 een eerste en onmiddellijk daarop een tweede explosie vastgesteld in de vertrekhal van Brussels Airport.

Een uur later (09u10) was er een nieuwe explosie in het metrostation Maalbeek.

Vrijwel onmiddellijk werden respectievelijk op beide plaatsen de nooddiensten ingeschakeld en werd het al vrij vlug duidelijk dat het ging om terroristische aanslagen.

Tussen de twee aanslagen en na de tweede aanslag heerste er heel wat onzekerheid over mogelijke andere springtuigen die tot ontploffing konden gebracht worden door eventueel nog rondlopende andere daders.

De onderzoekscommissie onderstreept het professionalisme van de hulpdiensten, die in het licht van deze ongeziene ramp snel en doeltreffend hebben opgetreden. De hulpdiensten hebben hun werk moeten doen in een niet-beveiligde omgeving als gevolg van het risico op een navolgende aanslag, en kregen te maken met oorlogswonden die in België nooit eerder bij een aanslag te zien waren en die zelfs voor de meest ervaren mensen choquerend waren. Voorts wenst de onderzoekscommissie nadrukkelijk te wijzen op de moed en de solidariteit waarvan die mensen op het terrein blijk hebben gegeven.

Toch zijn er heel wat aspecten die vatbaar zijn voor dringende maatregelen indien men op korte termijn bepaalde anomalieën en disfuncties wil vermijden. Het feit dat de dreiging voor nieuwe aanslagen aanhoudt, bracht de onderzoekscommissie ertoe om dit tussentijds rapport betreffende de noodplanning op te stellen.

Hierbij werd onderzocht wat op 22 maart 2016 al dan niet goed heeft gefunctioneerd, worden verantwoordelijkheden geduid en worden lessen getrokken, zonder te wachten op het eindrapport van de werkzaamheden van deze commissie.

¹ De experts Willy Bruggeman en Dirk Van Daele hebben in opdracht van de parlementaire onderzoekscommissie een rapport opgesteld. Dit rapport heeft als basis gediend voor de bespreking van deze titel.

TITRE 2

*Constatations, analyse et recommandations¹***Remarques préliminaires**

Le 22 mars 2016, à 07h58, 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 attentat subséquent 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 d'enquête 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 à court terme 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.

¹ À la demande de la commission d'enquête parlementaire, les experts Willy Bruggeman et Dirk Van Daele ont établi un rapport. Ce rapport a constitué la base de discussion du présent titre.

Op 1 mei 2016 werd een nieuw koninklijk besluit tot vaststelling van het nationale noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslagen goedgekeurd. Dit besluit was op 22 maart 2016 nog niet aangenomen en mag wel meegenomen worden in de zoektocht naar aanbevelingen voor de toekomst, maar niet in het direct evalueren van de acties en reacties door de hulpdiensten op de aanslagen van 22 maart 2016.

De onderzoekscommissie beklemtoont de noodzaak om – ook na de indiening van dit verslag – een grondige debriefing en evaluatie door en tussen de diensten te benutten om hieruit ook nog verder de nodige lessen te trekken, complementair aan de nu in dit verslag naar voor geschoven vaststellingen, conclusies en aanbevelingen.

HOOFDSTUK 1

Nood- en interventieplannen

Afdeling 1.1

Algemeen

1.1.1. Vaststellingen en analyse

1. De noodplanning is gebaseerd op het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen² (hierna verkort aangeduid als: koninklijk besluit van 31 januari 2003) en het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen³ (hierna verkort aangeduid als: koninklijk besluit van 16 februari 2006) en de daarbij horende ministeriële besluiten. De bevoegde overheid van de Brusselse agglomeratie⁴ wordt niet in deze besluiten vermeld (zie *infra*, nrs. 133 tot 136). Deze besluiten werden niet bij de tijd gebracht, behalve de wijziging die werd aangebracht bij het koninklijk besluit van 10 juni 2014 naar aanleiding van de spoorwegramp in Wetteren, met name om beter aan te geven wie de functie van Dir CP-Ops uitoefent en om de bevoegde overheid toe te staan voor het vervullen van die functie een officier van een andere hulpverleningszone of van een andere meer ervaren discipline aan te wijzen.

² B.S., 21 februari 2003.

Dit besluit verwijst al naar de aanslag van 11 september 2001.

³ B.S., 15 maart 2006.

⁴ Zie wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde Staatshervorming inzake de aan gelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, B.S., 31 januari 2014.

Le 1^{er} mai 2016, un nouvel arrêté royal portant fixation du plan d'urgence national relatif à l'approche d'une prise d'otage terroriste ou d'un attentat terroriste a été adopté. Cet arrêté n'avait pas encore été adopté le 22 mars 2016, et, s'il peut être pris en considération pour chercher des recommandations pour l'avenir, il ne permet pas d'évaluer directement les actions et les réactions des services de secours lors des attentats du 22 mars 2016.

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 le présent rapport.

CHAPITRE 1^{er}

Plans d'urgence et d'intervention

Section 1.1

Généralités

1.1.1. Constatations et analyse

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 national (en abrégé ci-après: arrêté royal du 31 janvier 2003)² et sur l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention (en abrégé ci-après: arrêté royal du 16 février 2006)³, ainsi que sur les arrêtés ministériels y afférents. L'autorité compétente de l'agglomération bruxelloise⁴ n'est pas mentionnée dans ces arrêtés (voir *infra*, n°s 133 à 136). Ces arrêtés n'ont pas été actualisés, à l'exception de la modification introduite par l'arrêté royal du 10 juin 2014 suite à la catastrophe de Wetteren qui vise notamment à mieux préciser qui exerce les fonctions de Dir PC-Ops et à permettre à l'autorité compétente de désigner à cette fonction un officier d'une autre zone de secours ou d'une autre discipline plus expérimentée.

² *Moniteur belge* du 21 février 2003.

Cet arrêté renvoie déjà aux attentats du 11 septembre 2001.

³ *Moniteur belge* du 15 mars 2006.

⁴ Voir la loi du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État en ce qui concerne les matières visées à l'article 77 de la Constitution, *Moniteur belge* du 31 janvier 2014.

Het koninklijk besluit van 16 februari 2006 definieert de noodsituatie (art. 6, § 2) als: “elke gebeurtenis die schadelijke gevolgen voor het maatschappelijk leven veroorzaakt of veroorzaken kan, zoals een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, een ernstige bedreiging, ten opzichte van het leven of de gezondheid van personen en/of ten opzichte van belangrijke materiële belangen en waarbij de coördinatie van de disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of om de schadelijke gevolgen te beperken”. Het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering (CGCCR of hierna Crisiscentrum genoemd) is opgericht bij koninklijk besluit van 18 april 1988. De analyse van de dreiging maakt het voorwerp uit van de wet van 10 juli 2006⁵ en van het koninklijk besluit van 28 november 2006⁶ dat er uitvoering aan geeft.

2. De noodplannen omvatten vier fasen (koninklijk besluit van 31 januari 2003):

fase 1 en 2: coördinatie op gemeentelijk (lokaal) niveau;

fase 3: coördinatie door de gouverneur op provinciaal niveau;

fase 4: coördinatie door de minister van Binnenlandse Zaken, op federaal niveau.

De criteria op basis waarvan fase 4 kan afgekondigd worden zijn vervat in het koninklijk besluit van 31 januari 2003 (art. 4.1). Deze criteria waren op 22 maart 2016 vervuld. De procedure die hierbij van toepassing is, werd vastgesteld in de zogenaamde NPU-3 van 2009. Het nationaal alarm of alarmfase 4 wordt gedecreteerd door de minister van Binnenlandse Zaken⁷, eventueel voorafgegaan door een vooralarmstadium (Crisiscentrum). Indien nodig activeert de gouverneur zijn coördinatiecentrum. Hij kan dit al doen voor de afkondiging van de federale fase (NPU-2).

3. Afhankelijk van de aard van de gebeurtenis en de specifieke risico's die ermee gepaard gaan, worden een algemeen nood- en interventieplan (ANIP)⁸ en bijzondere nood- en interventieplannen (BINP)⁹ ingericht¹⁰. Iedere discipline wordt geacht een eigen monodisciplinair plan uit te werken die aansluiten bij

L'arrêté royal du 16 février 2006 définit la situation d'urgence (art. 6, § 2) comme suit: “tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner des conséquences dommageables pour la vie sociale, comme un trouble grave de la sécurité publique, une menace grave contre la vie ou la santé de personnes et/ou contre des intérêts matériels importants, et qui nécessite la coordination des disciplines afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes”. Le Centre gouvernemental de Coordination et de Crise (CGCC ou, ci-après, le Centre de crise) a été créé par l'arrêté royal du 18 avril 1988. L'analyse de la menace fait l'objet de la loi du 10 juillet 2006⁵ et de l'arrêté royal du 28 novembre 2006⁶ qui l'exécute.

2. Les plans d'urgence comportent quatre phases: (arrêté royal du 31 janvier 2003):

phases 1 et 2: coordination à l'échelon communal (local);

phase 3: coordination par le gouverneur à l'échelon provincial;

phase 4: coordination par le ministre de l'Intérieur à l'échelon fédéral.

Les critères sur la base desquels la phase 4 peut être déclenchée sont énoncés dans l'arrêté royal du 31 janvier 2003 (art. 4.1). Ces critères étaient réunis le 22 mars 2016. La procédure applicable en l'espèce a été fixée dans la circulaire NPU-3 de 2009. L'alerte nationale ou alerte de phase 4 est déclenchée par le ministre de l'Intérieur⁷ et est éventuellement précédée d'une phase de préalerte (Centre de crise). Au besoin, le gouverneur active son centre de coordination. Il peut déjà le faire avant le déclenchement de la phase fédérale (NPU-2).

3. 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)⁸ et, des plans particuliers d'urgence et d'intervention (PPUI)⁹ sont établis¹⁰. Chaque discipline est censée élaborer son propre plan monodisciplinaire correspondant à ces

⁵ Wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, B.S., 20 juli 2006.

⁶ Koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, B.S., 1 december 2006.

⁷ Zie wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, B.S., 20 juli 2006.

⁸ Algemene multidisciplinaire nood- en interventieplannen

⁹ Systeem van plannen geïnitieerd door de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, B.S. 16 januari 1963.

¹⁰ Zie ook de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming.

⁵ Loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *Moniteur belge* du 20 juillet 2006.

⁶ Arrêté royal du 28 novembre 2006 portant exécution de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *Moniteur belge* du 1^{er} décembre 2006.

⁷ Voir la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, *Moniteur belge* du 20 juillet 2006.

⁸ Les plans généraux multidisciplinaires d'urgence et d'intervention.

⁹ Système de plans initié par la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, *Moniteur belge* du 16 janvier 1963, *Moniteur belge* du 16 janvier 1963.

¹⁰ Voir également la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile.

deze noodplannen. Dit werd zowel voor de luchthaven van Zaventem als voor het metrostation Maalbeek op die manier zo voorbereid.

4. Sommige ondernemingen -en dit is sectorspecifiek- moeten daarnaast eigen plannen opstellen.

5. De ANIP moeten, althans volgens de voorschriften, voldoende flexibel zijn en de strakheid van de plannen overstijgen¹¹. Dit geeft zowel voor Zaventem als voor Maalbeek aanleiding tot specifieke opmerkingen die verder in dit verslag worden besproken.

6. De hulp- en interventiediensten (brandweer, medische hulpdiensten, politie, enz.) die instaan voor het uitvoeren van de plannen zijn ingedeeld in geografische zones. Deze zones omvatten meestal meerdere gemeenten¹². De geografische indeling verschilt naargelang de discipline waartoe men behoort. De provinciegrenzen gelden voor discipline 3, maar voor de hulpdiensten geldt het principe van de snelste adequate hulp¹³. Grensoverschrijdend samenwerken bleek op 22 maart 2016 niet altijd makkelijk omdat de 112 centrales van Vlaams Brabant en Brussel onvoorbereid dienden samen te werken.

7. ANIP's dienden zo breed mogelijk te worden uitgewerkt teneinde een algemeen antwoord te kunnen geven op zoveel mogelijk risico's. De kwaliteit en het volume van de plannen variëren over de provinciegrenzen heen. Sommige provincies spitsen zich vooral toe op het ANIP; andere leggen de nadruk op het ontwikkelen van bijzondere nood- en interventieplannen voor

plans d'urgence. Les choses ont été préparées de cette manière tant pour l'aéroport de Zaventem que pour la station de métro de Maelbeek.

4. Certaines entreprises – cela dépend des secteurs – doivent aussi établir leurs propres plans internes.

5. Les PGUI doivent, du moins selon les prescriptions, être suffisamment flexibles et dépasser le cadre rigide des plans¹¹. Tant en ce qui concerne Zaventem que Maelbeek, ce point donne lieu à des remarques spécifiques qui seront examinées plus loin dans le présent rapport.

6. 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 communes¹². La division géographique diffère selon la discipline. Les frontières provinciales s'appliquent pour la discipline 3, alors qu'en ce qui concerne les services de secours, c'est le principe de l'aide adéquate la plus rapide qui s'applique¹³. Il est apparu, le 22 mars 2016, que la coopération transfrontalière n'a pas toujours été facile, car les centrales 112 du Brabant flamand et de Bruxelles ont dû coopérer sans y avoir été préparées.

7. Les PGUI ont dû être élaborés de la manière la plus large possible afin d'apporter une réponse générale au plus grand nombre de risques possible. 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

¹¹ Zie ministeriële omzendbrieven NPU – 1 (26 oktober 2006) en NPU – 3 (30 maart 2009).

¹² Wat de politie betreft, is de indeling in zones gebaseerd op artikel 9 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveau's (B.S., 5 januari 1999). Ingevolge dit artikel wordt de indeling per provincie bij koninklijk besluit geregeld. De zonering van de brandweer werd recent bij koninklijk besluit van 2 februari 2009 (in werking sedert 1 januari 2015) tot vaststelling van de territoriale afbakening van de hulpverleningszones (B.S., 2 februari 2009) geregeld. De dringende geneeskundige hulpverlening is geregeld bij de wet van 8 juli 1964 (B.S., 25 juli 1964). Het koninklijk besluit van 2 april 1965 (houdende vaststelling van de modaliteiten tot inrichting van de dringende geneeskundige hulpverlening en houdende aanwijzing van gemeenten als centra van het eenvormig oproepstelsel) betreft de modaliteiten tot het inrichten van dringende medische hulpverlening en de interventiezones worden bij koninklijk besluit van 10 augustus 1998 gedefinieerd.

¹³ Zie koninklijk besluit van 16 februari 2006:
Discipline 1: brandweer
Discipline 2: discipline medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening
Discipline 3: politie van de plaats van de noodsituatie
Discipline 4: logistieke ondersteuning
Discipline 5: informatie.

¹¹ Voir les circulaires ministérielles NPU – 1 (26 octobre 2006) et NPU – 3 (30 mars 2009).

¹² En ce qui concerne la police, la répartition en zones se base sur l'article 9 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (*Moniteur belge* du 5 janvier 1999). En vertu de cet article, la répartition par province est réglée par arrêté royal.

La répartition en zones des services d'incendie a été réglée récemment par l'arrêté royal du 2 février 2009 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015) déterminant la délimitation territoriale des zones de secours (*Moniteur belge* du 2 février 2009). L'aide médicale urgente est réglée par la loi du 8 juillet 1964 (*Moniteur belge* du 25 juillet 1964). L'arrêté royal du 2 avril 1965 (déterminant les modalités d'organisation de l'aide médicale urgente et portant désignation des communes comme centres du système d'appel unifié) concerne les modalités d'organisation de l'aide médicale urgente, et les zones d'intervention sont définies par l'arrêté royal du 10 août 1998.

¹³ Voir arrêté royal du 16 février 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.

specifieke risico's¹⁴, terwijl BNIP'S zich richten op bijzondere risico's op het betreffende grondgebied. Deze vaststellingen gelden ook voor Zaventem en Maalbeek.

8. In de praktijk zijn de plannen vaak onvolledig (terrorisme ontbreekt, te weinig algemene standaarden en principes) en dikwijls veel te gedetailleerd, waardoor de plannen vaak verzanden in lijsten die de essentiële richtlijnen minder bevattelijk en toegankelijk maken. Door de diversiteit van de toe te passen procedures kan een veelvoud aan plannen voor operationele problemen zorgen. Niet op elke situatie kan immers geanticipeerd worden. Plannen moeten derhalve voldoende flexibel zijn om op meerdere situaties voorbereid te zijn.

9. Het koninklijk besluit van 23 juni 1971 betreffende de organisatie van de opdrachten van de civiele bescherming en coördinatie van de operaties bij rampspoedige gebeurtenissen, catastrofes en schadegevallen geeft drie soorten gebeurtenissen¹⁵ aan. Elk onderscheid heeft een impact op de juridische gevolgen (bijvoorbeeld schaderegeling).

10. Voormelde koninklijke besluiten van 31 januari 2003 en van 16 februari 2006 houden geen automatisme in om de op federaal niveau genomen beslissingen op te volgen. Dat leidt ertoe dat de beheerscel¹⁶ wel de strategie bepaalt, maar de desbetreffende beslissingen inderdaad niet uitvoert (zie *infra*, hoofdstuk 3), noch opvolgt.

1.1.2. Aanbevelingen

1.1.2.1. Het juridisch kader

11. De reglementering werd na 2006, met uitzondering van het koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag (hierna verkort aangeduid als: koninklijk besluit van 1 mei 2016, gepubliceerd zonder bijlage), op een uitzondering na, niet meer aangepast. Een actualisatie is nodig.

12. De rol en de inbreng van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de hoge ambtenaar moeten, voor wat het crisisbeheer betreft, in de plannen verduidelijkt worden. De onderzoekscommissie

¹⁴ Onderzoeksrapport "Opvolging slachtofferschap", KATHO, 2012; hoorzitting met mevrouw M. Bernaerts, directeur noodplanning van het federaal crisiscentrum, 8 juni 2016, p. 5

¹⁵ Rampspoedige gebeurtenis, catastrofe en schadegeval.

¹⁶ Beheerscel als bedoeld in het koninklijk besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering (CGCCR) (*Belgisch Staatsblad*, 4 mei 1988).

des risques spécifiques¹⁴, alors que les PPUI sont axés sur les risques particuliers dans le territoire concerné. Ces constatations valent également pour Zaventem et Maelbeek.

8. En pratique, les plans sont souvent incomplets (l'aspect terrorisme fait défaut, trop peu de standards et de principes généraux) et trop détaillés, de sorte qu'ils s'enlisent dans des listes qui rendent les directives essentielles moins compréhensibles et moins accessibles. Du fait de la diversité des procédures à appliquer, une multiplication des plans peut entraîner des difficultés sur le plan opérationnel. On ne peut en effet anticiper toutes les situations. Les plans doivent donc être suffisamment souples afin de préparer à diverses situations.

9. L'arrêté royal du 23 juin 1971 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'événements¹⁵. Chaque distinction a une incidence sur les conséquences juridiques (par exemple, le règlement des dommages).

10. Les arrêtés royaux précités des 31 janvier 2003 et 16 février 2006 ne comportent aucun automatisme en vue du suivi des décisions prises au niveau fédéral. Ceci a pour conséquence que la cellule de gestion¹⁶ décide au niveau de la stratégie mais n'exécute en effet pas les décisions (voir *infra*, chapitre 3), et n'en assure pas le suivi.

1.1.2. Recommandations

1.1.2.1. Le cadre juridique

11. La réglementation n'a plus été adaptée après 2006, exception faite 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 (en abrégé ci-après: arrêté royal du 1^{er} mai 2016, publié sans annexe). Une actualisation s'impose.

12. Il y a lieu de préciser dans les plans le rôle et la contribution du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale et du haut fonctionnaire, concernant la gestion de crise. La commission d'enquête propose

¹⁴ Rapport d'enquête "Opvolging slachtofferschap", KATHO, 2012; audition de Mme M. Bernaerts, directrice de la planification d'urgence du centre fédéral de crise, 8 juin 2016, p. 5.

¹⁵ Les événements calamiteux, les catastrophes et les sinistres.

¹⁶ Cellule de gestion, telle que prévue par l'arrêté royal du 18 avril 1988 à la base de la création d'un centre gouvernemental de coordination et de crise (CGCCR) (*Moniteur belge* du 4 mai 1988).

stelt voor om hun aanwezigheid in en inbreng bij het Crisiscentrum (zie *infra*, hoofdstuk 3) in de regelgeving te verankeren.

13. Zoals steeds zal in de plannen daarbij een evenwicht moeten worden gevonden tussen de beveiliging en de economische activiteiten en zal een reflectie moeten worden gehouden over de impact van de dreiging op de noodplanning.

1.1.2.2. De noodplannen inhoudelijk benaderd

14. Bij het opstellen van nood- en interventieplannen dient erover gewaakt te worden dat zij niet te stringent zijn en zo veel mogelijk aansluiten bij de werkelijkheid op het terrein. Er moet een algemeen raamwerk worden uitgetekend, dat gebaseerd is op de beginselen die voor alle mogelijke soorten rampen gelden, en tegelijkertijd moet worden voorzien in specifieke steekkaarten met bijzondere maatregelen naargelang van het soort ramp. De bijhorende praktijksteekkaarten dienen op het terrein makkelijk bruikbaar te zijn. De urgentie- en interventieplannen moeten voorts voldoende flexibel zijn opdat kan worden ingespeeld op de situatie op het terrein. De rigiditeit van die plannen moet kunnen worden overstegen, zodat capaciteit ontstaat om passend en proactief te reageren.

Een meer algemene reflectie moet worden gevoerd voor alle kritieke infrastructuren die worden aangemerkt als potentieel doelwit bij een terroristische aanval.

15. Er dient niet alleen aandacht te worden besteed aan het fenomeen terrorisme (zie *infra*, afdeling 1.2), maar ook het inrichten van een noodplan voor chemische, bacteriologische, radiologische en/of nucleaire incidenten blijft noodzakelijk¹⁷.

16. De onderzoekscommissie beveelt aan om de urgentieplannen breed op te zetten, rekening houdend met alle mogelijke en waarschijnlijke scenario's en gebaseerd op de dreigingsanalyse en op ervaringen in het buitenland. Er moet voldoende rekening worden gehouden met de mogelijke "soft target protection"¹⁸.

17. Bovendien moet de federale overheid (vanuit het Crisiscentrum) ter bevordering van de coherentie en de cohesie van de noodplanning, voor het hele land (en zeker bij grensoverschrijdende acties) een gecoördineerde "maxi-planning" uitwerken en bewaken.

¹⁷ Hoorzitting met mevrouw M. Bernaerts, directeur noodplanning van het federale Crisiscentrum, 8 juni 2016.

¹⁸ *Targets* met geringe bescherming en waar veel mensen aanwezig zijn.

d'ancrer dans la législation leur présence et leur contribution au Centre de crise (voir *infra*, chapitre 3).

3. Ce faisant, il conviendra comme cela est toujours le cas dans la planification, 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

14. Prévoir des plans d'urgence et d'intervention nécessite de veiller à ce qu'ils ne soient pas trop rigides et collent 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. Les fiches pratiques y afférentes doivent être 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.

15. Il convient non seulement d'être attentif au phénomène du terrorisme (voir *infra*, section 1.2), mais l'organisation d'un plan d'urgence pour les incidents chimiques, bactériologiques, radiologiques et/ou nucléaires reste également nécessaire¹⁷.

16. La commission d'enquête recommande de concevoir les plans d'urgence en termes larges, compte tenu de tous les scénarios possibles et probables et sur la base de l'analyse de la menace et des expériences étrangères. Il s'agit de tenir suffisamment compte de la possibilité de protection des "soft targets"¹⁸.

17. En outre, l'autorité fédérale (à partir du Centre de crise) doit élaborer et contrôler une "maxi-planification" coordonnée afin de favoriser la cohérence et la cohésion de la planification d'urgence pour l'ensemble du pays (*a fortiori* en cas d'actions transfrontalières). Cela

¹⁷ Audition de Mme M. Bernaerts, directrice de la planification d'urgence du Centre fédéral de crise, 8 juin 2016.

¹⁸ Les cibles bénéficiant d'une faible protection et avec une forte concentration de personnes.

Dit vereist binnen elke discipline de voorbereiding van specifieke maatregelen die het mogelijk moeten maken om snel en voorbereid in te spelen op meervoudige incidenten en gelijkaardige dreigingen. De hulpverlening (D1, D2 en D3) moet op basis van nauwkeurige en geloofwaardige informatie van het terrein en onder het gezag van de desbetreffende directeur (Dir-BW, Dir-Med en Dir-Pol), zo georganiseerd worden dat, na het nemen van de eerste maatregelen, binnen elke discipline en elk onder het gezag van de bevoegde autoriteiten, een grotere ontplooiing kan worden opgestart bovenop de zogenaamde reflexontplooiing. Deze capaciteitsverhoging gebeurt best in onderling overleg en op een door CP-Ops gecoördineerde wijze.

18. Er moet een gemeenschappelijke standaard-waarschuwingfiche voor een terroristische gijzelname en terroristische aanslag worden uitgewerkt, die melding maakt van de te verwittigen personen, de af te geven boodschappen en de verzamelplaats voor de beheersstructuren.

1.1.2.3. Opleidingen en oefeningen

19. Er moet meer multidisciplinair geoefend worden, rekening houdend met terroristische¹⁹ aanslagen en met mogelijkheden voor een meer performante samenwerking over de provinciegrenzen heen. Alle ANIP's en BNIP's moeten volgens een vast ritme, bij voorkeur minstens één maal per jaar, geoefend worden. Hierbij moet zeker rekening worden gehouden met de ervaringen van de aanslagen van 22 maart 2016 en de recente buitenlandse aanslagen. Ook het optreden in het kader van een dreigingsniveau 3 of 4 moet in samenwerking met het Crisiscentrum ingeoefend worden.

Afdeling 1.2

Terrorisme

1.2.1. Vaststellingen en analyse

20. De nood- en interventieplannen bevatten op basis van de koninklijke besluiten van 31 januari 2003²⁰ en van 16 februari 2006 geen specifiek plan voor terrorisme²¹. Dit heeft voor gevolg dat er doorgaans geen bijzonder luik terrorisme bestaat in de plannen²². De op 22 maart 2016 vigerende noodplannen in uitvoering van deze

¹⁹ Inclusief risico's op nucleair en biologisch gebied.

²⁰ Terrorismisme wordt enkel vermeld in het koninklijk besluit van 17 oktober 2003.

²¹ Er is wel het koninklijk besluit van 17 oktober 2003 tot vaststelling van het nucleair en radiologisch noodplan voor het Belgisch grondgebied.

²² Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en van Binnenlandse zaken, 6 juli 2016.

requiert la préparation de mesures spécifiques au sein de chaque discipline permettant de réagir promptement et de manière préparée à des incidents multiples et autant de menaces. Les secours (D1, D2 et D3) doivent être organisés, sur la base d'informations précises et crédibles provenant du terrain et sous l'autorité du directeur concerné (Dir-Si, Dir-Med et Dir-Pol), de telle sorte qu'après avoir pris les premières mesures, un déploiement plus grand puisse être lancé en plus du déploiement réflexe au sein de chaque discipline et sous l'autorité des responsables compétents. Il se recommande que cette montée en puissance soit réalisée en concertation et sous la coordination du PC-Ops.

18. Une fiche d'alerte type commune pour une prise d'otage terroriste ou un attentat terroriste doit être élaborée avec les personnes à prévenir, les messages à délivrer, le lieu de rendez-vous pour les structures de gestion.

1.1.2.3. Formations et exercices

19. Il faudrait renforcer le caractère pluridisciplinaire des exercices, en tenant compte du risque d'attentats terroristes¹⁹ et de la possibilité d'établir une collaboration interprovinciale plus performante. Tous les PGUI et PPUI doivent faire l'objet d'exercices réguliers, de préférence au moins une fois par an. À cet égard, il convient certainement de tenir compte des expériences des attentats du 22 mars 2016 et des récents attentats commis à l'étranger. Il faut également s'exercer à l'intervention dans le cadre d'un niveau de menace 3 ou 4 en coopération avec le Centre de crise.

Section 1.2

Terrorisme

1.2.1. Constatations et analyse

20. Les plans d'urgence et d'intervention basés sur les arrêtés royaux des 31 janvier 2003²⁰ et 16 février 2006 ne comportent pas de plan spécifique pour le terrorisme²¹. Il en résulte qu'il n'y a généralement pas de volet spécifique consacré au terrorisme dans les plans²². Les plans d'urgence qui étaient en vigueur le 22 mars 2016

¹⁹ Y compris les risques nucléaires et biologiques.

²⁰ Le terrorisme est uniquement mentionné dans l'arrêté royal du 17 octobre 2003.

²¹ Il existe néanmoins l'arrêté royal du 17 octobre 2003 (plan d'urgence nucléaire et radiologique) pour le territoire belge.

²² Audition de M. J. Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016.

koninklijke besluiten bevatten dus geen specifieke dimensie terrorisme, daar waar enkele plannen in de rand of in een bijlage wel naar het fenomeen terrorisme verwijzen²³. Slechts in uitzonderlijke gevallen werden bijkomende scenario's voorbereid. Na 22 maart 2016 werd hieraan ingevolge het in werking stellen van het door de federale regering genomen koninklijk besluit van 1 mei 2016²⁴ verholpen. Dit koninklijk besluit verplicht de gouverneurs tot het opstellen van een noodplan terrorisme.

21. Dit impliceert dat ook te weinig op mogelijke en waarschijnlijke aanslagen zoals deze van 22 maart 2016 werd geoefend. Automatismen zijn te mijden maar de te nemen initiatieven moeten vooraf ingepland en ingeëoefend worden.

22. Het eventueel invoeren van dreigingsniveau 3 of 4²⁵ versterkt, mede op basis van het ontberen van de dimensie terrorisme in de regelgeving, de kloof tussen de actuele plannen en de actuele terrorismegerelateerde dreiging.

23. Dit had ook als gevolg dat in de praktijk de leiding van de operaties niet langer was gewaarborgd, omdat de brandweer dacht dat aangezien men met aanslagen te maken had, hun discipline niet langer de meest geschikte was om de coördinatie van de hulpverlening op zich te nemen. De politie heeft van haar kant de leiding van de operaties niet effectief genomen, omdat ze er geen bevel toe gekregen had. In Zaventem heeft dat gebrek aan echte eenheid van bevel gevolgen gehad onder meer voor de coördinatie van de hulpverlening en de goede communicatie tussen de brandweer op het terrein en de 112 in Leuven.

24. Elke Dir moet de werkzaamheden van alle diensten die tot zijn discipline behoren, leiden en coördineren, wat op 22 maart 2016 bij de politie niet zo was²⁶.

25. Ook waren er actoren op het terrein actief, zonder dat hun opdrachten en potentiële taken wetmatig noch operationeel in de moeilijke omstandigheden van 22 maart 2016 voldoende duidelijk waren (bijvoorbeeld militairen). Het tussen de politie en de

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 terrorisme²³. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que des scénarios supplémentaires ont été préparés. Après le 22 mars 2016, il a été remédié à cette situation à la suite de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 pris par le gouvernement fédéral²⁴. Cet arrêté royal oblige les gouverneurs à élaborer un plan d'urgence terrorisme.

21. Cela signifie également qu'il n'y a pas eu assez d'exercices prenant en compte le risque et la probabilité d'attentats comme ceux du 22 mars 2016. Il faut éviter les automatismes mais il faut préalablement programmer les actions futures et s'y exercer.

22. L'introduction éventuelle des niveaux de menace 3 ou 4²⁵ 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.

23. Cette situation a également eu pour conséquence que dans la pratique, la direction des opérations n'a plus été assurée, les pompiers estimant que puisque l'on se trouvait face à des attentats, leur discipline n'était pas la plus adéquate pour prendre la direction. La police n'a, pour sa part, pas pris effectivement la direction des opérations, n'en n'ayant pas reçu l'ordre. À Zaventem, cette absence de véritable unité de commandement a eu des conséquences notamment sur la coordination des secours et sur la bonne communication entre les pompiers sur le terrain et le 112 de Louvain.

24. Chaque Dir doit diriger et coordonner les activités de tous les services qui appartiennent à sa discipline, ce qui ne fut pas le cas de la police le 22 mars 2016²⁶.

25. De plus, certains acteurs étaient actifs sur le terrain, alors que leurs missions et leurs tâches potentielles, dans les circonstances difficiles du 22 mars 2016, n'étaient pas suffisamment claires, ni sur le plan légal, ni sur le plan opérationnel (p. ex. les

²³ Hoorzitting met de heer J. Clément, waarnemend gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofstad, 11 mei 2016. Hoorzitting met L. De Witte, provinciegouverneur van Vlaams-Brabant, 9 mei 2016.

²⁴ B.S. 18 mei 2016.

²⁵ Wet van 10 mei 2006 betreffende de analyse van de dreiging en het koninklijk besluit van 28 november 2016 tot inrichting van de OCAD/OCAM.

²⁶ Bijvoorbeeld de politie op de luchthaven Zaventem

²³ Audition de M. J. Clément, gouverneur faisant fonction de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, 11 mai 2016. Audition de M. L. De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand, 9 mai 2016.

²⁴ *Moniteur belge* du 18 mai 2016.

²⁵ Loi du 10 mai 2006 relative à l'analyse de la menace et arrêté royal du 28 novembre 2006 portant création de l'OCAM.

²⁶ Par exemple la police de l'aéroport de Zaventem.

militaire overheden afgesloten protocol²⁷ geeft niet aan hoe in de omstandigheden van 22 maart 2016 kon of mocht opgetreden worden (*engagement rules*). Er wordt wel bepaald dat de militairen onder het gezag van de politie optreden, maar wat ze in de praktijk wel of niet mogen doen, verdient verduidelijking, zeker wat het eventueel uitvoeren van taken betreft die de individuele rechten van de burger aanbelangen. De onderzoekscommissie is van oordeel dat een te strakke regelgeving moet vermeden worden, zodat er toch ruimte blijft voor initiatief binnen de taakstelling die ter ondersteuning van de politie wordt uitgevoerd. De militairen hebben trouwens op 22 maart 2016 op het terrein spontaan vele initiatieven genomen om zelf hulp te bieden en om de politie en de andere (hulp)diensten op betekenisvolle wijze te ondersteunen (bijvoorbeeld inrichten van perimeters).

26. Ingevolge voormeld koninklijk besluit van 1 mei 2016 moeten nu specifieke plannen voor terrorisme opgesteld worden, maar de logica van het koninklijk besluit van 1 mei 2016 spoort op verschillende punten niet met de logica van de koninklijke besluiten van 31 januari 2003 en van 16 februari 2006.

27. Een algemene, logische, multifunctionele en multidisciplinaire integratie van al deze verschillende voorschriften is dus nodig.

1.2.2. Aanbevelingen

1.2.2.1. De reglementering

28. Een actualisatie en integratie van de reglementering is aangewezen. Er moet één coherente en globale reglementering inzake noodplanning uitgewerkt worden, met integratie van alle bestaande regelgeving in een nieuw alomvattend koninklijk besluit²⁸. Deze codificatie is mede op basis van alle in het kader van dit onderzoek gedane aanbevelingen noodzakelijk en dringend. De definitie van het begrip “noodsituatie” in artikel 6, § 2, van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 is voldoende duidelijk en richtinggevend. Bij wijziging van dit koninklijk besluit n.a.v. de gewenste integratie ervan met het koninklijk besluit van 1 mei 2016, is een specifieke vermelding van de notie “terroristische aanslag” in deze definitie wel wenselijk maar niet onontbeerlijk. Het is ook aangewezen om op basis van hetzelfde koninklijk besluit

militaires). Le protocole conclu entre la police et les autorités militaires²⁷ ne précise pas comment, dans les circonstances du 22 mars 2016, les militaires pouvaient ou devaient intervenir (*engagement rules*). Certes, il prévoit que les militaires agissent sous l'autorité de la police, mais il y a lieu de clarifier ce qu'ils peuvent faire ou ne pas faire dans la pratique, surtout en ce qui concerne l'accomplissement éventuel de missions touchant aux droits individuels du citoyen. La commission d'enquête estime qu'il faut éviter de rendre la réglementation trop rigide, afin de laisser une marge suffisante à l'initiative dans le cadre de l'assignation des missions d'appui des services de police. Le 22 mars 2016, les militaires ont d'ailleurs spontanément pris beaucoup d'initiatives sur le terrain pour porter eux-mêmes assistance et soutenir la police et les autres services (de secours) d'une manière significative (par exemple, en établissant des périmètres).

26. 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.

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

1.2.2. Recommandations

1.2.2.1. La réglementation

28. Il s'indique d'actualiser et d'intégrer la réglementation. Il convient d'élaborer une seule réglementation cohérente et globale en matière de planification d'urgence, en intégrant toute la réglementation existante dans un nouvel arrêté royal global²⁸. Cette codification est, notamment sur la base de toutes les recommandations formulées dans le cadre de la présente enquête, nécessaire et urgente. La définition de la notion de “situation d'urgence” figurant à l'article 6, § 2, de l'arrêté royal du 16 février 2006, est suffisamment claire et indicative. En cas de modification de cet arrêté royal à l'occasion de son intégration, telle qu'elle est souhaitée, à l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016, une mention spécifique de la notion d'“attentat terroriste” dans cette définition est certes souhaitable, mais pas indispensable. Il s'indique

²⁷ Protocolakkoord van 13 maart 2015 betreffende de steun van defensie aan de geïntegreerde politie voor bewaking opdrachten.

²⁸ Hoorzitting met de heer H. Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016.

²⁷ Protocole d'accord du 13 mars 2015 relatif à l'appui octroyé par la Défense à la Police intégrée en vue d'assurer des missions de surveillance.

²⁸ Audition de M. H. Veyt, directeur de la DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016.

van 1 mei 2016 in de algemene noodplanning rekening te houden met het ontbreken van de dimensie terreur.

Blijft dan de noodzaak voor het opvangen van een aantal conceptuele verschillen (zie *infra*, hoofdstuk 3). Hierbij moet bijzondere aandacht worden besteed aan de samenstelling van de beheerscel. Deze samenstelling kan veranderen naargelang de situatie waarin men zich bevindt, de samenhang tussen het uitoefenen van de gerechtelijke en de bestuurlijke politie, het opvolgen van de beslissingen door de overheden (met inbegrip van het CGCCR) en de interactie met de CP-Ops op provinciaal en gemeentelijk niveau. Het eventueel invoeren van een dreigingsniveau 3 of 4 moet ook op basis van deze geïntegreerde regelgeving in de navolgende plannen verankerd worden²⁹ (zie *infra*, punt 3.1.1)³⁰. Het al dan niet structureel inbedden in de plannen van proactieve maatregelen die verwacht worden bij dreigingsniveau 3 en 4 moet mogelijk zijn³¹, zonder daarom te vervallen in ongeëigende automatismen.

29. Het afkondigen van de federale fase 3 of 4 mag op zich geen automatisme zijn. Alhoewel bij dreigingsniveau 3 of 4 automatisch de fase “vooralarm” wordt ingevoerd, is het dreigingsniveau 3 of 4 geen voldoende voorwaarde om systematisch de federale fase te initiëren. Ook bij een terroristische aanslag blijft dit een politieke beslissing. Het kwalificeren van de feiten als een daad van terrorisme is geen *sine qua non*-voorwaarde, maar zal uiteraard de besluitvorming versterken. Bij een eventueel samengaan met een terroristische daad is het in werking stellen van fase 4 uiteraard meer dan waarschijnlijk. Snelle en correcte informatie (bv. vanuit het PC-Ops of vanuit een 112 centrale) is essentieel om accurate besluitvorming te schragen. Een dergelijke beslissing moet zo snel als mogelijk genomen, gecommuniceerd en uitgevoerd worden.

Bij de opleiding van leidinggevenden bij de politie moet daaraan voldoende aandacht besteed worden.

également, sur la base du même arrêté royal du 1^{er} mai 2016, de tenir compte de l’absence de la dimension du terrorisme dans la planification d’urgence générale.

Il reste à prendre en compte une série de différences conceptuelles (voir *infra*, chapitre 3). À cet égard, il convient d’accorder une attention particulière à la composition de la cellule de gestion. Cette composition peut changer en fonction de la situation dans laquelle on se trouve, du lien entre l’exercice de la police judiciaire et administrative, du suivi des décisions par les autorités (y compris le CGCCR) et de l’interaction avec les PC-Ops aux niveaux provincial et communal. Le relèvement éventuel de la menace au niveau 3 ou 4 doit également, sur la base de cette réglementation intégrée, être ancré dans les plans subséquents²⁹ (voir *infra*, point 3.1.1)³⁰. Il doit être possible d’insérer ou non, de manière structurée, dans les plans des mesures proactives attendues en cas de relèvement de la menace au niveau 3 et 4³¹, sans tomber dans des automatismes inappropriés.

29. Le déclenchement de la phase fédérale ne peut être un automatisme. Bien qu’en cas de niveau de menace 3 ou 4, la phase de préalerte soit automatiquement instaurée, le niveau de menace 3 ou 4 ne constitue pas une condition suffisante pour initier systématiquement la phase fédérale. En cas d’attaque terroriste également, cette décision reste politique. Si la qualification des faits en tant qu’acte de terrorisme n’est pas une condition *sine qua non*, elle renforcera évidemment la prise de décision. En cas de concomitance éventuelle avec un acte terroriste, le déclenchement de la phase 4 est bien entendu plus que probable. Pour appuyer le processus décisionnel, il est essentiel de disposer rapidement d’informations correctes (par exemple, de la part du PC-Ops ou d’une centrale 112). Cette décision doit être prise, communiquée et exécutée le plus rapidement possible.

Il convient d’y accorder une attention suffisante lors de la formation des cadres de la police.

²⁹ Voorbeeld: de inzet van militairen is op basis van het protocolakkoord met de politie inherent verbonden met het invoeren van dreigingsniveau 3 of 4.

³⁰ Mogelijkheden hierbij zijn: het anders benaderen van de plaats van de aanslag, het inzetten van bijzondere middelen, de inzet van militairen die verbonden is met niveau 3 of 4, het anders organiseren van de inlichtingencyclus, enz.

³¹ Is nu al zo door het automatisch invoeren van de federale (voor-) alarmfase bij dreigingsniveau 4.

²⁹ Par exemple: le déploiement de militaires est, sur la base du protocole d’accord avec la police, inhérent au relèvement de la menace au niveau 3 ou 4.

³⁰ À cet égard, les possibilités sont les suivantes: approche différente du lieu de l’attentat, déploiement de moyens particuliers, déploiement de militaires (cette possibilité étant liée aux niveaux 3 ou 4), organisation différente du cycle d’information, etc.

³¹ C’est déjà le cas en raison du déclenchement automatique à la phase fédérale d’alerte (ou de préalerte) en cas de relèvement de la menace au niveau 4.

30. Alle betrokken autoriteiten moeten bij het overleg ter ondersteuning van het actualiseren van de regelgeving inzake noodplannen betrokken worden³².

1.2.2.2. Actualisering van de plannen

31. Overeenkomstig het koninklijk besluit van 1 mei 2016 moet in elke provincie een provinciaal noodplan terrorisme opgesteld worden. Hierdoor worden twee soorten plannen ingevoerd (een algemeen noodplan op basis van het koninklijk besluit van 31 januari 2003 en een noodplan terreur op basis van het koninklijk besluit van 1 mei 2016).

Het is raadzaam om bij deze gelegenheid en met de ervaring van de recente aanslagen in België en in het buitenland alle ANIP en BNIP te herevalueren en zo nodig aan te passen.

32. Bij het invoeren van een dreigingsniveau 3 of 4 moeten alle nood- en hulpdiensten met enige betrokkenheid bij de specificiteit van de dreiging en de geografische omvang hiervan systematisch op de hoogte worden gebracht en in verhoogde staat van paraatheid worden gebracht.

33. De operationele leiding moet op alle niveaus (gemeente, provincie, federaal) gelegd worden bij die instanties die daarvoor het meeste geëigend zijn. De rol en de opdracht van alle actoren (dus ook van de militairen) moeten, vooral ook bij een optreden in crisissituaties en bij aanslagen, beter reglementair en uitvoerend gekaderd worden. Alleszins moeten, zoals aangegeven in punt 25, de “rules of engagement” duidelijk zijn.

34. Communicatiediensten en -telefoonbedrijven moeten zich (kunnen) voorbereiden op een imminente crisis.

35. In de plannen moet duidelijk zijn wie wat beslist, hoe daarover gecommuniceerd wordt en wie de uitvoering van de genomen maatregelen opvolgt. Alleszins moet het luik terrorisme in het bijzonder rekening houden met de noden van de slachtoffers en de hulpverleners.

³² Gouverneurs werden blijkbaar niet betrokken bij het uitwerken van het koninklijk besluit van 1 mei 2016.

30. Toutes les autorités concernées doivent être associées à la concertation menée dans le but d’actualiser la réglementation en matière de planification d’urgence³².

1.2.2.2. Actualisation des plans

31. Conformément à l’arrêté royal du 1^{er} mai 2016, chaque province doit établir un plan d’urgence terrorisme provincial. Deux types de plans sont ainsi instaurés (un plan d’urgence général sur la base de l’arrêté royal du 31 janvier 2003 et un plan d’urgence terrorisme sur la base de l’arrêté royal du 1^{er} mai 2016).

À cette occasion, et compte tenu de l’expérience des récents attentats en Belgique et à l’étranger, il s’indique de réévaluer tous les PGUI et PPUI et, au besoin, de les adapter.

32. 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 systématiquement mis au courant et placés en état de vigilance accrue.

33. La direction opérationnelle doit, à tous les niveaux (communal, provincial, fédéral), être confiée aux instances les plus aptes à assurer cette mission. Le rôle et la mission de tous les acteurs (et donc également des militaires) doivent être mieux encadrés sur les plans réglementaire et exécutif, surtout lors d’une intervention dans des situations de crise et lors d’attentats. Quoiqu’il en soit, les règles d’engagement doivent être claires, ainsi qu’il est indiqué au point 25.

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

35. Les plans doivent indiquer clairement qui décide quoi, quelles sont les modalités de communication en l’espèce et qui est chargé d’assurer le suivi de l’exécution des mesures prises. Quoiqu’il en soit, le volet “terrorisme” devra tenir particulièrement compte des besoins des victimes et des secours.

³² Les gouverneurs n’ont apparemment pas été associés à l’élaboration de l’arrêté royal du 1^{er} mai 2016.

1.2.2.3. Oefeningen

36. Er moeten zo snel mogelijk multidisciplinaire oefeningen worden georganiseerd om bij dergelijke scenario's op te treden. Bij deze oefeningen zou de aandacht bovenal moeten uitgaan naar de specifieke risico's van een terroristische aanval, inzonderheid van een aanslag op meerdere plaatsen en in meerdere provincies, rekening houdend met het risico van een vervolgaanslag. Ook moet het overdragen van de leiding ingeïfend worden.

37. De samenwerking over de provinciegrenzen heen moet beter ingericht en geoefend worden³³. Een algemeen overzicht van alle bestaande opleidingen kan helpen om de voorbereidingen op een mogelijke crisis of aanslag te optimaliseren. Tevens moeten de opleiding en de training voorzien in een luik "*think terrorist*", met aandacht vooreen psychologische voorbereiding om in een dergelijke "oorlogssituatie" te blijven functioneren. Ook de ASTRID-procedures moeten regelmatig ingeïfend worden (zie *infra*, hoofdstuk 4).

1.2.2.4. Middelen

38. Alle nodige specifieke middelen (bijvoorbeeld explosievenhonden) moeten beschikbaar zijn of snel kunnen worden vrijgemaakt.

1.2.2.5. Evaluaties

39. Globale evaluaties moeten structureel, multidisciplinair en sneller gerealiseerd worden, zeker bij de maatregelen in uitvoering van dreigingsniveau 3 of 4, zeker in situaties waarbij de kans op nieuwe aanslagen op korte termijn als reëel wordt ingeschat. Deze evaluaties moeten ook gezamenlijk over de provinciegrenzen heen gebeuren, mede onder de coördinatie van het Crisiscentrum.

Afdeling 1.3

Operationele organisatie

1.3.1. Vaststellingen en analyse

40. De operationele inzet op het terrein van de hulpdiensten in het algemeen en van de leden ervan was op 22 maart 2016 bijzonder groot en verdient alle lof.

³³ Hoorzitting met de heer H. Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016.

1.2.2.3. Exercices

36. 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, inter-provinciale, qui intègre le risque de sur-attentat. Il faut également s'exercer au transfert de commandement.

37. La collaboration par-delà les limites des provinces doit être mieux organisée et faire l'objet d'un plus grand nombre d'exercices³³. Un aperçu général de toutes les formations existantes peut aider à optimiser le travail de préparation à une crise possible ou à un attentat. La formation devra également comporter un volet "*think terrorist*" au sens d'une préparation psychologique destinée à pouvoir continuer à fonctionner dans une "situation de guerre". Les procédures ASTRID devront également faire l'objet d'exercices réguliers (voir *infra*, chapitre 4).

1.2.2.4. Moyens

38. 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. Évaluations

39. Il faudra procéder plus rapidement à des évaluations globales, structurelles et multidisciplinaires, certainement en cas d'exécution de mesures prises dans le cadre d'un niveau de menace 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. Ces évaluations devront également être réalisées conjointement par-delà les limites des provinces, notamment sous la coordination du Centre de crise.

Section 1.3

Organisation opérationnelle

1.3.1. Constatations et analyse

40. L'engagement opérationnel des services de secours en général et de leurs membres sur le terrain était particulièrement important le 22 mars 2016 et il mérite d'être salué.

³³ Audition de M. H. Veyt, directeur de la DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016.

41. De versterking is er spontaan gekomen: de nachtploegen hebben doorgewerkt na afloop van hun dienst, de externe teams hebben aan hun collega's hun diensten aangeboden. Deze solidariteit is op 22 maart 2016 van levensbelang gebleken. Hierdoor was er een grotere beschikbaarheid bij het opstarten van de dringende hulpverlening dan normaal het geval is. Bij een crisissituatie van deze omvang gaat het in een eerste fase altijd om een reflexfase, vooral omdat niet alle voorziene middelen en structuren onmiddellijk kunnen worden ingezet. Dit was ook op 22 maart 2006 het geval.³⁴ Heel snel werden een aantal initiatieven genomen op de plaats van het gebeuren en tot oprichting van structuren waarin voorzien is.

42. Het koninklijk besluit van 31 januari 2003 bepaalt dat een soortgelijke ramp op nationaal niveau moet worden gecoördineerd. Op 22 maart 2016 heeft het opstarten van de federale fase tijd gevegd. Het was op het terrein al snel (na een paar minuten) duidelijk dat de explosies in Zaventem het werk waren van terroristen³⁵. Er werden vanuit het Crisiscentrum al vrij vlug een aantal maatregelen genomen (zie *infra*, nr. 119). Om 08u45 kondigt OCAD de overgang naar dreigingsniveau 4 af voor het hele grondgebied, met specifieke aandacht voor internationale treinstations, de regionale luchthavens, alle openbare transportmodi, de kerncentrales en de haven van Antwerpen. De notificatie aan alle voorziene bestemmingen hiervan gebeurt per fax om 09u04.

Ten gevolge van die evaluatie werden in de ondertussen opgestarte coördinatievergadering een aantal specifieke maatregelen genomen.

De federale fase van het crisisbeheer werd pas om 09u03 afgekondigd, en de "coördinatievergadering" werd overeenkomstig het koninklijk besluit van 31 januari 2003 omgezet in een "crisiscel"³⁶. Er heerste op het terrein echter onduidelijkheid over deze besluitvorming en sommige getuigen hebben aangegeven dat zij vóór dat tijdstip wisten dat die federale fase in werking was getreden³⁷ (zie ook *infra*, nr. 157).

Ondertussen werd ook enkele keren overgestapt naar een vergadering van de Nationale Veiligheidsraad met als doel algemene maatregelen te nemen in toepassing van het dreigingsniveau 4.

41. 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. Par conséquent, la disponibilité était supérieure à ce qu'elle est normalement au début de l'aide urgente. Dans une situation de crise de cette ampleur, il s'agit toujours dans un premier temps d'une phase de réflexe, notamment parce que tous les moyens et structures prévus ne peuvent pas être engagés immédiatement. Ce fut également le cas le 22 mars 2006.³⁴ Très vite, une série d'initiatives ont été prises sur les lieux des événements afin de mettre en place les structures prévues.

42. L'arrêté royal du 31 janvier 2003 prévoit qu'une catastrophe de ce genre doit faire l'objet d'une coordination au niveau national. Le 22 mars 2016, le déclenchement de la phase fédérale a pris du temps. Bien vite (après quelques minutes), il était déjà apparu clairement sur le terrain que les explosions à Zaventem étaient l'œuvre de terroristes³⁵. Très rapidement une série de mesures ont été prises depuis le Centre de crise (voir *infra*, n° 119). À 08h45, l'OCAM annonce le passage au niveau de menace 4 pour l'ensemble du territoire, avec une attention particulière pour les gares internationales, les aéroports régionaux, tous les moyens de transport publics, les centrales nucléaires et le port d'Anvers. La notification à tous les destinataires prévus est faite par fax à 09h04.

À la suite de cette évaluation, un certain nombre de mesures spécifiques ont été prises lors de la réunion de coordination qui a débuté dans l'intervalle.

La phase fédérale de gestion de crise n'a été déclenchée qu'à 09h03, et la "réunion de coordination" est devenue une "cellule de crise" conformément à l'arrêté royal du 31 janvier 2003³⁶. Cette prise de décision n'était pas claire sur le terrain et certains témoins ont affirmé avoir pris connaissance de l'activation de cette phase fédérale avant cette heure³⁷ (voir également *infra*, n° 157).

Dans l'intervalle, plusieurs réunions du Conseil national de sécurité ont été organisées dans le but de prendre des mesures générales dans le cadre du niveau de menace 4.

³⁴ Hoorzitting met de heer H. Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016.

³⁵ Hoorzitting met de heer JP Devos, diensthoofd Afdeling politie-zorg, luchtvaartpolitie Brussel-Nationaal, 6 mei 2016.

³⁶ Hoorzitting met de heer A. Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal crisiscentrum, 1 juni 2016.

³⁷ Hoorzitting met de heer L. De Witte, provinciegouverneur van Vlaams-Brabant, op 09 mei 2016.

³⁴ Audition de M. H. Veyt, directeur de la DAO (Direction des opérations de la police administrative), 13 juin 2016.

³⁵ Audition de M. JP Devos, chef de service de la division Police, police aéroportuaire de Bruxelles-National, 6 mai 2016.

³⁶ Audition met de M. A. Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016.

³⁷ Audition de M. L. De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand, 9 mai 2016.

Ook andere mededelingen hebben aanleiding gegeven tot problemen (te traag, dubbele mededelingen, via afgesproken maar niet bevestigde kanalen)³⁸.

Ook bleek dat bestaande protocollen (bijvoorbeeld met MIVB) kunnen vereenvoudigd worden)³⁹.

43. De Dir CP-Ops, staat in voor het inrichten van de commandoposten en het organiseren van de multidisciplinaire hulpverlening. Hij is in afwachting van het (provinciaal) multidisciplinair coördinatiecomité de beleidsverantwoordelijke (NPU-1). In principe (koninklijk besluit van 10 februari 2006) wordt de functie van Dir CP-Ops uitgeoefend door de brandweerofficier met de hoogste graad. De bevoegde overheid (burgemeester of gouverneur) kan een leidinggevende van een andere discipline, die meer bij de noodsituatie betrokken is, aanwijzen als Dir CP-Ops. Hij wordt bijgestaan door een Dir-BW, een Dir-Med en een Dir-Pol. De functie van Dir CP-Ops ressorteert dus in beginsel onder discipline 1, wat problemen kan doen rijzen bij een terroristische aanslag (zie *supra* afdeling 1.2). Vooral wanneer de terroristen nog ter plaatse zijn of er nog explosieven aanwezig zijn die een rechtstreeks risico vormen, moeten het onderzoek en andere administratieve en gerechtelijke handelingen gelijktijdig worden uitgevoerd, wat een eenvormige bevelvoering en een specifieke coördinatie vereist⁴⁰. Zoals eerder vastgesteld kan de leiding dan beter aan discipline 3 worden overgedragen. Dit is een beslissing die best telkens op een *ad hoc* basis wordt genomen maar die bij terroristische aanslagen zo snel als mogelijk en systematisch aan de bevoegde autoriteiten moet worden voorgelegd.

44. In de praktijk hebben meerdere personen eenzelfde functie vervuld, wat soms tot verwarring leidde tussen de oorspronkelijke en de in het kader van de noodplannen aangenomen functie. Zo bleven de eerst op de plaats van de aanslagen interveniërende politiechefs hun bevoegdheden vanuit hun reguliere functie uitoefenen en namen zij niet hun nieuwe leidinggevende opdracht (Dir-Pol) waar op basis van een algemene politieverantwoordelijkheid, met zeggenschap over alle binnen de afgebakende perimeters n.a.v. de aanslagen actieve politiemensen.

45. Vaak werd het bijhouden van een elektronisch logboek verwaarloosd. Indien nodig moest de Dir CP-Ops zich laten bijstaan door een secretaris (administratief

D'autres annonces ont également occasionné des problèmes (trop de lenteur, doublons dans la communication, selon des canaux convenus mais non confirmés)³⁸.

Il était également apparu que des protocoles existants (avec la STIB, par exemple) pouvaient être simplifiés³⁹.

43. Le Dir-PC-Ops est responsable de l'organisation des postes de commandement et de l'organisation de l'assistance multidisciplinaire. Dans l'attente du comité de coordination multidisciplinaire (provincial), il est le responsable stratégique (NPU-1). En principe (arrêté royal du 10 février 2006), la fonction de Dir-PC-Ops est exercée par l'officier des services d'incendie ayant le grade le plus élevé. L'autorité compétente (bourgmestre ou gouverneur) peut toutefois désigner un dirigeant d'une autre discipline, davantage concernée par la nature de la situation d'urgence, comme Dir-PC-Ops. Il est assisté par un Dir-SI, un Dir-Med et un Dir-Pol. La fonction de Dir-PC-Ops relève donc en principe de la discipline 1, ce qui peut poser des problèmes en cas d'attentat terroriste (voir *supra* section 1.2). Surtout lorsque les terroristes sont encore sur place ou que des explosifs représentent un danger direct, des enquêtes et d'autres devoirs administratifs et judiciaires doivent avoir lieu simultanément et cela nécessite une unité de commandement et une coordination spécifique⁴⁰. Comme constaté ci-avant, il est alors préférable de confier la direction à la discipline 3. C'est une décision qu'il est préférable de prendre chaque fois sur une base *ad hoc* mais qui, en cas d'attentats terroristes, doit être soumise aussi vite que possible et systématiquement aux autorités compétentes.

44. 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. Ainsi, les premiers chefs de police présents sur le lieu des attentats ont continué à exercer leurs compétences dans leur fonction régulière et n'ont pas rempli leur nouvelle mission de direction (Dir-Pol) sur la base d'une responsabilité générale de police, avec autorité sur tous les policiers actifs dans les périmètres délimités à la suite des attentats.

45. Souvent, la tenue d'un *logbook* a été négligée. Au besoin, le Dir PC-Ops devait se faire assister par un secrétaire (assistant administratif) et par un opérateur

³⁸ Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016.

³⁹ Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016.

⁴⁰ Hoorzitting met de heer E. Baert, postoverste van de brandweer van Brussels Airport, 9 mei 2016, p.2

³⁸ Audition de M. J. Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016.

³⁹ Audition de M. J. Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016.

⁴⁰ Audition de M. E. Baert, chef de poste des services d'incendie de Brussels Airport, 9 mai 2016, p.2

assistent) en een operator communicaties, wat in de praktijk niet is gebeurd.

1.3.2. Aanbevelingen

46. Het principe “eenheid van commando” moet in alle omstandigheden beter verzekerd worden. De bevelvoering over de operaties (Dir CP-Ops) is een zeer belangrijke functie die op alle niveaus de goede werking en de coördinatie tussen alle op het terrein actieve disciplines moet waarborgen⁴¹. De Dir CP-Ops heeft dus de algemene leiding van alle diensten (zie *supra*, nr. 43), daarin bijgestaan door vijf directeurs die elk één van de verantwoordelijkheden vastgelegd in vijf disciplines waarnemen. Opdat de politie voluit deze bevoegdheden zou kunnen waarnemen, met zeggenschap in hoofde van de Dir-Pol over alle politiediensten (bestuurlijk en gerechtelijk, federaal en lokaal) actief op de plaats van het gebeuren, volstaat het dit te regelen door het uitvaardigen van een ministeriële richtlijn, te nemen op basis van artikel 61 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus:

“De richtlijn wordt uitgevoerd onder leiding van de korpschef van de lokale politie, behalve wanneer ze betrekking heeft op een opdracht die tegelijk door de lokale politie en de federale politie wordt uitgeoefend. In dat geval duidt de richtlijn het politieniveau aan dat met de operationele leiding en coördinatie is belast. De van de minister van Justitie uitgaande richtlijnen betreffende de opdrachten van gerechtelijke politie worden genomen na advies van het college van procureurs-generaal.”.

Het is aangewezen dat alle diensten van de federale politie actief op de luchthaven van Zaventem onder één bevel worden gebracht. Dit kan:

— door het aanpassen van artikel 8, 2°, van het koninklijk besluit van 14 november 2006 zodat de politie van de verbindingswegen in hun geheel bevoegd worden inzake gerechtelijke EN bestuurlijke politie;

— en door het detacheren van de nu bestaande component gerechtelijke politie binnen de luchtvaartpolitie Zaventem (met behoud premies researchediensten), zonder afbreuk te doen aan de gezagsfunctie van de gerechtelijke autoriteiten.

Dit punt zal nog verder onderzocht worden in de tweede fase van dit parlementair onderzoek.

⁴¹ Hoorzitting met de heer H. Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016

en communications, ce qui n’a pas été appliqué dans la pratique.

1.3.2. Recommandations

46. Le principe “unité de commandement” devrait être mieux garanti, en toutes circonstances. La direction des opérations (Dir PC-Ops) est une fonction essentielle afin d’assurer à tous les niveaux le bon fonctionnement et la coordination entre l’ensemble des disciplines actives sur le terrain⁴¹. La Dir CP-Ops assure donc la direction générale de tous les services (voir *supra*, n° 43), assistée par les cinq directeurs qui endossent chacun une des responsabilités déterminées dans cinq disciplines. Pour que la police puisse exercer pleinement ces compétences, l’autorité de la Dir-Pol s’adressant à tous les services de polices (administrative et judiciaire, fédérale et locale) actifs sur les lieux de l’événement, il suffit de régler cette procédure par le biais d’une directive ministérielle à prendre sur la base de l’article 61 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux:

“La directive est exécutée sous la direction du chef de corps de la police locale, sauf lorsqu’elle porte sur une mission qui est exercée conjointement par la police locale et la police fédérale. Dans ce cas, la directive désigne le niveau de police chargé de la direction et de la coordination opérationnelles. Les directives du ministre de la Justice concernant les missions de police judiciaire sont prises après avis du collège des procureurs généraux.”.

Il serait opportun que tous les services de la police fédérale actifs à l’aéroport de Zaventem soient réunis sous un seul commandement. Cela pourrait se faire:

— en adaptant l’article 8, 2°, de l’arrêté royal du 14 novembre 2006 afin que la police des voies de communication dans son ensemble soit compétente en matière de police judiciaire ET administrative;

— et en détachant la composante de la police judiciaire actuelle au sein de la police de l’aéroport de Zaventem (avec maintien des primes “services de recherche”), sans préjudice de la fonction des autorités judiciaires.

Ce point sera examiné plus en détails dans le courant de la deuxième phase de la présente enquête parlementaire.

⁴¹ Audition de M. H. Veyt, directeur DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016

47. Aangezien het bij een terroristische aanslag belangrijk is dat er coördinatie is tussen de veiligheids- en hulpdiensten en de gerechtelijke instanties, zou de functie van Dir CP-Ops onder discipline 3 (de politie) moeten ressorteren, uiteraard in nauwe samenwerking met discipline 1⁴².

48. Het is nuttig om, indien mogelijk, de CP-Ops op een vaste locatie in te richten en om ook in alternatieve mogelijkheden te voorzien, te plannen en uit te rusten. Crisiscentra en CP-Ops moeten voldoende ruim en adequaat uitgerust zijn. Er moet altijd een logboek worden bijgehouden⁴³. Het elektronische logboek maakt het mogelijk dat alle betrokken diensten direct toegang hebben tot de gegevens. Er moet voorzien worden in een real time plannings- en opvolgingssysteem voor het eventueel gradueel inzetten van extra middelen.

49. De samenwerking tussen provincies verdient bijzondere aandacht zowel bij het plannen als bij het oefenen.

Afdeling 1.4

Op-⁴⁴ en afschalen⁴⁵

1.4.1. **Vaststellingen en analyse**

50. Na de aanslag in Zaventem verliep de leiding van de operaties ongelijk en inadequaar, werd er te lang geaarzeld om een multidisciplinair comité (CC)⁴⁶ in te richten en werd om 09u03⁴⁷ naar de federale fase opgeschaald. De gouverneur heeft niet ingegrepen, ook niet bij het invoeren van de provinciale fase. Het provinciaal crisis- en coördinatiecomité werd door de gouverneur in Leuven ingericht. Hij heeft zich initieel niet op de plaats van de ramp begeven om dit comité samen te laten voegen met het CP-Ops. Nadien was het de bedoeling om het coördinatiecomité dichterbij het CP-Ops te brengen. Ondanks de begrijpelijke argumenten die de gouverneur hiervoor aanhaalde (de risico's op veiligheid in Zaventem, de mogelijke moeilijke toegankelijkheid van de luchthaven) verdient het aanbeveling om het coördinatiecomité dichterbij de operationele cel te brengen.

⁴² Zoals bepaald bij het koninklijk besluit van 1 mei 2016.

⁴³ Hoorzitting met de heer H. Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016.

⁴⁴ Bijvoorbeeld overgaan van een provinciale naar een federale fase.

⁴⁵ Bijvoorbeeld laten voortduren van een provinciale fase nadat de federale fase wordt beëindigd.

⁴⁶ Zie het koninklijk besluit van 6 februari 2006.

⁴⁷ Hoorzitting met de heer H. Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016.

47. 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 PC-Ops devrait être confiée à la discipline 3, à savoir la police en collaboration étroite évidemment avec la discipline 1⁴².

48. Si possible, il serait utile d'établir le PC-Ops à un endroit fixe, mais aussi de prévoir, de planifier et d'équiper des alternatives. Les centres de crise et le PC-Ops doivent disposer de suffisamment d'espace et être équipés de manière adéquate. Un *logbook* doit toujours être tenu⁴³. Le *logbook* électronique permet à tous les services concernés d'avoir un accès direct aux informations. Un système de planification et de suivi en temps réel doit également être prévu pour l'éventuel engagement progressif de moyens supplémentaires.

49. La coopération entre les provinces mérite une attention particulière, tant pour la planification que pour les exercices.

Section 1.4

Accroissement⁴⁴ et réduction⁴⁵ d'échelle

1.4.1. **Constatations et analyse**

50. Après l'attentat à Zaventem, la direction des opérations a été inégalement et inadéquatement menée, on a trop hésité à organiser un comité multidisciplinaire (CC)⁴⁶ et c'est à 09h03⁴⁷ qu'on est passé à la phase fédérale. Le gouverneur n'est pas intervenu, notamment lors du déclenchement de la phase provinciale. Le gouverneur a installé le comité de crise et de coordination provincial à Louvain. Il ne s'est pas rendu sur les lieux de la catastrophe pour rassembler en un même lieu ce comité de crise et de coordination et le PC-Ops. L'objectif était par la suite de rapprocher le comité de coordination du PC-Ops. Bien que les arguments avancés par le gouverneur pour expliquer cette situation soient compréhensibles (risques de sécurité à Zaventem, difficultés d'accès éventuelles à l'aéroport), il est souhaitable que le comité de coordination soit rapproché de la cellule opérationnelle.

⁴² Comme le prévoit l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016.

⁴³ Audition de M. H. Veyt, directeur de la DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016.

⁴⁴ Par exemple le passage de la phase provinciale à la phase fédérale.

⁴⁵ Par exemple la prolongation d'une phase provinciale au-delà du terme de la phase fédérale.

⁴⁶ Voir l'arrêté royal du 6 février 2006.

⁴⁷ Audition de M. H. Veyt, directeur de la DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016.

51. Er zijn regels voor de opschaling bij alle disciplines, in combinatie met het blijven garanderen van de reguliere werking van de betrokken diensten⁴⁸. Het koninklijk besluit van 16 februari 2006 bepaalt in artikel 20 ook dat het afkondigen van de federale fase niet wegneemt dat de gouverneurs verantwoordelijk blijven voor de beleidscoördinatie in hun provincie.

52. Het op- en afschalen kan in de praktijk nog beter worden geregeld, voorbereid en inge oefend. Eén van de vragen is bijvoorbeeld wat, bij het opschalen naar de federale fase, de gestructureerde en feitelijke inbreng is of blijft van de provinciale Ops- en coördinatiecentra.

1.4.2. Aanbevelingen

53. Van zodra het duidelijk is dat het om een terroristische aanslag gaat, kan sneller en systematischer naar de federale fase worden opgeschaald. De verhouding en de interactie tussen het federale, het provinciale en het gemeentelijke niveau dienen bij het op- en afschalen duidelijker bepaald te worden. Mede op basis van NPU-1 moet meer duidelijkheid verschaft worden over welk niveau verantwoordelijk is bij een opschaling van de plannen en hoe de verschillende niveaus, zowel operationeel als beleidsmatig, dienen samen te werken. Het is raadzaam om een eventueel op- en afschalen aan alle diensten te communiceren.

54. Aan het inrichten van het dreigingsniveau 3 of 4 moet automatisch een verhoogde paraatheid voor het uitvoeren van nood- en interventieplannen gekoppeld worden. Het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering heeft hier een belangrijke taak te vervullen⁴⁹. De verhoging van de paraatheid mag echter de reguliere werking van de hulp- en andere diensten niet in het gedrang brengen.

55. Als er maatregelen worden genomen die geografische implicaties hebben op de onderliggende entiteiten (provincie, gemeente), dan moeten deze ook hun strategische en operationele centra in functie houden of brengen. Dit houdt in dat als federale maatregelen genomen worden met impact op het hele land, alle provinciale CP-Ops functioneren ter ondersteuning van het federale Crisiscentrum.

51. Des règles sont prévues pour l'accroissement d'échelle dans toutes les disciplines, en combinaison avec le maintien de la garantie du fonctionnement régulier des services concernés⁴⁸. L'arrêté royal du 16 février 2006 prévoit également à l'article 20 qu'en dépit du déclenchement de la phase fédérale, les gouverneurs demeurent responsables de la coordination politique dans leur province.

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

1.4.2. Recommandations

53. Dès qu'il apparaît clairement qu'il est question d'un 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 lors du redimensionnement vers le haut ou vers le bas. En se basant notamment sur la circulaire ministérielle NPU-1, il faut définir plus clairement quel niveau est responsable lors d'un redimensionnement vers le haut des plans et comment les différents niveaux, tant opérationnels que politiques, doivent collaborer. Il est conseillé de communiquer tout redimensionnement vers le haut ou vers le bas à tous les services.

54. La mise en place du niveau de menace 3 ou 4 doit automatiquement s'accompagner d'une réactivité 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 égard⁴⁹. Le renforcement de la réactivité ne peut toutefois pas mettre en péril le fonctionnement régulier des services de secours et autres.

55. Si des mesures sont prises ayant des implications géographiques sur les entités inférieures (provinces, communes), 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 PC-Ops provinciaux fonctionnent en appui Centre fédéral de crise.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld artikel 12 van het koninklijk besluit van 17 oktober 2011 betreffende de dispatching van de operationele diensten van de Civiele Veiligheid (B.S., 28 oktober 2011).

⁴⁹ Koninklijk besluit van 18 april 1988, B.S. 4 mei 1988

⁴⁸ Voir, par exemple, l'article 12 de l'arrêté royal du 17 octobre relatif à l'organisation du dispatching des services opérationnels de la Sécurité civile (*Moniteur belge*, 28 octobre 2011).

⁴⁹ Arrêté royal du 18 avril 1988, *Moniteur belge* du 4 mai 1988

56. Het op- en afschalen moet ook worden ingeoefend.

57. Het is raadzaam dat de luchtvaartautoriteiten de plannen met mogelijke nationale en internationale dimensies via een samenvattende fiche toegankelijk maken in de Engelse taal en in de andere landstalen om de samenwerking met buur- hulpzones te vergemakkelijken.

58. Alle betrokken communicatiediensten en -telefoonbedrijven moeten zich beter voorbereiden op een mogelijke imminente crisis.

Afdeling 1.5

Bijzondere situatie Zaventem (internationale luchthaven)

1.5.1. **Vaststellingen en analyse**

59. Onmiddellijk na de aanslag werd, zoals bepaald, de 112 gealarmeerd. Al om 07u59 kwam bij de centrale 112 in Leuven een melding binnen dat er een bom was ontploft in Zaventem⁵⁰. Het BNIP wordt opgestart. Er werd vrijwel onmiddellijk met de gouverneur contact opgenomen.

Er werden 31 T1's, 24 T2's en 86 T3's geëvacueerd⁵¹.

60. Het BNIP Zaventem dateert van 2001 en werd na de inwerkingtreding van respectievelijk het koninklijk besluit van 2003 en het koninklijk besluit van 2006 op-eenvolgend geactualiseerd. Het derde deel behandelt een incident op de luchthaven. Enkel in bijlage 17 wordt het woord terrorisme vermeld, verwijzend naar een plan van de luchthavenautoriteiten zelf. De bijzondere plannen van de luchthaven beogen voornamelijk om te gaan met een *airside*-ramp⁵². Uit statistisch oogpunt is dat begrijpelijk aangezien een vliegtuigcrash het grootste risico vormt voor een luchthaven.

61. Deze plannen bevatten geen specifiek onderdeel inzake terrorisme. In 2015 werd nog een alomvattende oefening gehouden. Het ICAO (*International Civil Aviation Organization*) legt trouwens aan elke internationale luchthaven een tweejaarlijkse oefening op. Aangezien de luchthaven gelegen is op het grondgebied van drie gemeenten werd eerder al overeengekomen

56. Il fait aussi s'exercer pour les redimensionnements vers le haut ou vers le bas.

57. Il est opportun que les autorités aéroportuaires rendent les plans ayant des dimensions nationales et internationales accessibles au moyen d'une fiche synthétique en anglais et dans les autres langues nationales afin de faciliter la collaboration avec les zones de secours voisines.

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

Section 1.5

Situation particulière de Zaventem (aéroport international)

1.5.1. **Constatations et analyse**

59. Comme prévu, le 112 a été alerté directement après l'attentat. Dès 7h59, la centrale 112 de Louvain a été avertie de l'explosion d'une bombe à Zaventem⁵⁰. Le PPUI est déclenché. Le gouverneur a été contacté.

On a évacué 31 T1, 24 T2 et 86 T3⁵¹.

60. 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 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"⁵². 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.

61. Ces plans ne comprennent pas de volet spécifiquement consacré au terrorisme. Un exercice global a encore été organisé en 2015. L'ICAO (*International Civil Aviation Organization*) impose d'ailleurs un exercice bi-annuel dans chaque aéroport international. L'aéroport étant situé sur le territoire de trois communes, il avait déjà été convenu précédemment de toujours déclencher

⁵⁰ Hoorzitting met de heer E. Engels, functionele chef van de centrale 112 van de provincie Vlaams-Brabant, 9 mei 2016, p. 2.

⁵¹ Hoorzitting met mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, 6 juli 2016.

⁵² Hoorzitting met de heer JP Devos, diensthoofd Afdeling politiezorg, luchtvaartpolitie Brussel-Nationaal, 6 mei 2016. Hoorzitting met de heer E. Mergny, geneesheer-luitenant-kolonel van het Militair Hospitaal in Neder-over-Heembeek, 9 mei 2016.

⁵⁰ Audition de M. E. Engels, chef fonctionnel de la centrale 112 de la province du Brabant Flamand, 9 mai 2016, p. 2.

⁵¹ Audition de Mme M. De Block, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, 6 juillet 2016.

⁵² Audition de M. JP Devos, chef du service de la division Police, police aéronautique de Bruxelles-National, 6 mai 2016. Audition de M. E. Mergny, médecin lieutenant-colonel de l'Hôpital Militaire de Neder-over-Heembeek, 9 mai 2016.

om bij een incident altijd onmiddellijk de provinciale fase van de noodplanning op te starten⁵³.

62. In 2011 en 2015 heeft de Europese Commissie (DG Mobiliteit en Vervoer), die de prioritaire toezichthouder is, telkens naar aanleiding van een door hun uitgevoerde audit, kritiek geformuleerd op de toen geldende veiligheidsmaatregelen op de Belgische luchthavens.⁵⁴ Die opmerkingen en de in functie daarvan op de luchthaven genomen initiatieven zullen tijdens de volgende fase van de werkzaamheden van de parlementaire onderzoekscommissie nog het voorwerp uitmaken van verder onderzoek.

63. Jammer genoeg heeft de CP-Ops op 22 maart 2016 tekortgeschoten⁵⁵. Dat heeft tot coördinatieproblemen geleid, onder meer met de noodcentrales 100/112 van Leuven. Juist wanneer een situatie minder voorbereid en ingeoeft is (in casu een terroristische aanslag), is het snel inrichten van een goed functionerend CP-Ops essentieel. Bovendien wordt het CP-Ops geacht om de bevoegdheden van het Coördinatiecomité waar te nemen, zolang dit Comité niet is samengesteld. Dit is niet gebeurd.

De gouverneur van Vlaams-Brabant heeft ook niet nagegaan of er een CP-Ops werkzaam was en heeft ook geen initiatief genomen om er alsnog één op te richten⁵⁶.

64. Dit werd vooral duidelijk bij het aantreffen van een derde bom en bij het moeizaam coördineren van de administratieve acties en het gerechtelijk onderzoek, ondertussen opgestart door de FGP Brussel (terrorisme) onder leiding van het federaal parket.

65. De politiecommissaris die bij het begin van de crisis als Dir-Pol optrad en dus de D3 verantwoordelijkheden waarnam, had alle politiediensten aanwezig op de luchthaven moeten leiden, inclusief de aanwezige rechediensten van de luchthaven. Ook kon de samenhang tussen de administratieve en de gerechtelijke verantwoordelijkheden beter *a priori* geregeld zijn⁵⁷. Zodra een terroristische aanslag duidelijk is, gebeurt de uitvoering van de gerechtelijke opdrachten onder de leiding van de gerechtelijke directeur aangeduid door de federale procureur, overeenkomstig artikel 28ter, § 4, van het Wetboek van strafvordering, die het

immédiatement la phase provinciale du plan d'urgence en cas d'incident⁵³.

62. En 2011 et en 2015, la Commission européenne (DG Mobilité et Transports), qui est l'autorité prioritaire de contrôle, a chaque fois, à la suite d'un audit qu'elle avait réalisé, formulé des critiques sur les mesures de sûreté alors en vigueur dans les aéroports belges.⁵⁴ Ces remarques et les initiatives prises à l'aéroport en réponse à ces remarques feront l'objet d'investigations complémentaires lors de la phase suivante des activités de la commission d'enquête.

63. Malheureusement, le 22 mars 2016, le PC-Ops a été défaillant⁵⁵. 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 PC-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 PC-Ops est censé exercer les compétences du Comité de coordination tant que celui-ci n'a pas été constitué. Cela n'a pas eu lieu.

Le gouverneur du Brabant flamand n'a pas non plus vérifié s'il y avait un PC-Ops opérationnel et n'a pas pris l'initiative d'en organiser un.⁵⁶

64. 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.

65. 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 priori*⁵⁷. Dès qu'il est clair qu'il s'agit d'un attentat terroriste, l'exécution des missions judiciaires a lieu sous la direction du directeur judiciaire désigné, conformément à l'article 28ter, § 4, du Code d'instruction criminelle, par le procureur fédéral qui mène l'information sous la responsabilité, la direction

⁵³ Hoorzitting met de heer L. De Witte, provincie -gouverneur Vlaams Brabant, 9 mei 2016.

⁵⁴ Beide audits maken het voorwerp uit van een vertrouwelijk ("beperkte verspreiding") rapport.

⁵⁵ Hoorzitting met de heer J.-P. Devos, diensthoofd Afdeling politiezorg, luchtvaartpolitie Brussel-Nationaal, 6 mei 2016.

⁵⁶ Hoorzitting met de heer L. De Witte, provinciegouverneur Vlaams-Brabant, 9 mei 2016.

⁵⁷ Zie NPU-2.

⁵³ Audition de M. L. De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand, 9 mai 2016

⁵⁴ Les deux audits font l'objet d'un rapport confidentiel ("diffusion restreinte").

⁵⁵ Audition de M. JP Devos, chef du service de la division Police, police aéronautique de Bruxelles-National, 6 mai 2016

⁵⁶ Audition de M. L. De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand, 9 mai 2016

⁵⁷ Voir NPU-2

opsporingsonderzoek voert onder de verantwoordelijkheid, de leiding en het gezag van de aanwezige federale magistraten. De samenhang met de noodplanning zal nog verder onderzocht worden in de tweede fase van dit parlementair onderzoek.

66. Het BNIP van de luchthaven schrijft nu voor dat *Brussels Airport Company* (BAC) zelf de brandweer moet verwittigen daar waar dit wettelijk tot de bevoegdheden van de centrale 112 behoort.

67. De luchtvaartpolitie klaagt een te beperkte sterkte van haar effectieven aan. Dit zal later in de werkzaamheden van de onderzoekscommissie nog aan bod komen. Het gebrek aan eenheid van commando bij de politie moet verholpen worden. Ook bleek dat er tijdens de aanslag slechts één hond gespecialiseerd in het zoeken naar bommen en springtuigen op de luchthaven aanwezig was en dat die niet werd ingezet in de vertrekhal waar de aanslag plaatsgreep. Er moeten voor het personeel van de luchtvaartpolitie aangepaste opleidingen worden georganiseerd, met bijzondere aandacht voor geweld-beheersing, hulpverlening⁵⁸ en gebruik van geweld.

68. *Benchmarking* ook met andere diensten in het buitenland is zeker aangewezen.

1.5.2. Aanbevelingen

69. De onderzoekscommissie dringt aan op het dringend actualiseren van het BINP Zaventem, met een bijzondere focus op het aspect terrorisme en dit rekening houdend met het koninklijk besluit van 1 mei 2016. Rekening houdend met het hoge dreigingsniveau, alsook met de bijzondere status van de luchthaven als *soft target*, moet het bijzonder plan worden bijgestuurd, ook om het beter af te stemmen op mogelijke landside-incidenten, voornamelijk in de vertrekhallen.

70. De evacuatieplannen moeten herwerkt en geëvalueerd worden. Er moeten medische toestellen worden geplaatst op diverse belangrijke plaatsen om snel een VMP (Vooruitgeschoven Medische Post) te kunnen opstarten, ongeacht in welk deel van de luchthaven de ramp heeft plaatsgevonden.

71. Een verkorte pragmatische versie van het BNIP met concrete aanwijzingen is zeker raadzaam om permanent de eerste reacties te ondersteunen. Het BNIP Zaventem zou door middel van een synthesesfiche, gezien de internationale context, best in meerdere talen ter beschikking moeten worden gesteld.

⁵⁸ AMOK trainingen en *Tactic combat care*, naar het voorbeeld van de militairen.

et l'autorité des magistrats fédéraux présents. Le lien avec la planification d'urgence sera étudiée plus en détail dans le courant de la deuxième phase de cette enquête parlementaire.

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

67. La police aéronautique se plaint d'effectifs insuffisants. Ce point sera encore abordé plus tard au cours des travaux de cette commission d'enquête parlementaire. Il convient de remédier au manque d'unité de commandement au sein de la police. 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 et que celui-ci n'a pas été utilisé dans le hall de départ où a eu lieu l'attentat. Des formations adaptées doivent être organisées pour les membres du personnel de la police aéronautique, en accordant une attention particulière à l'assistance⁵⁸ et à l'utilisation de la violence.

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

1.5.2. Recommendations

69. 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'arrêté royal 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 nécessaire d'adapter le plan spécifique, aussi pour y intégrer davantage la notion d'incident landside et principalement dans le hall de départ.

70. Les plans d'évacuation doivent être revus et faire l'objet d'exercices. Des équipements médicaux doivent être installés à plusieurs points clés afin de pouvoir mettre rapidement en place un PMA (poste médical avancé), quelle que soit la partie de l'aéroport touchée par la catastrophe.

71. Une version pragmatique abrégée du PPUI avec des indications concrètes est certainement recommandée pour soutenir les premières réactions de manière permanente. Eu égard au contexte international, le PPUI Zaventem devrait, au moyen d'une fiche synthétique, être mis à disposition dans plusieurs langues.

⁵⁸ Formation AMOK et *Tactic combat care*, selon l'exemple des militaires.

72. Aangezien de luchthaven slechts één grote toegangsweg heeft, dient in een “verkeersafwikkelingsplan” voor mogelijke calamiteiten te worden voorzien. Dit plan moet toelaten om het aan- en afrijden van hulp- en interventiediensten optimaal te kunnen organiseren.

73. Er moet op worden toegezien dat het hulpverleningsmateriaal op verschillende plaatsen van de site beschikbaar is en aldus sneller kan worden ingezet.

74. Bij het heropstarten van de activiteiten op de luchthaven moet voldoende aandacht besteed worden aan het in balans houden van de veiligheid en de economische belangen. Daarbij kan zeker geleerd worden van de goede praktijken uit het buitenland. Het beperkte aantal effectieven⁵⁹, het gebrek aan opleiding en benchmarking moeten binnen de luchtvaarpolitie voldoende aandacht krijgen. Dit aspect zal ook in de volgende fase van dit onderzoek aan bod komen. De minister van Veiligheid en Binnenlandse zaken heeft aangekondigd dat hij initiatieven zal nemen om hieraan tegemoet te komen.

Afdeling 1.6

Bijzondere situatie van Maalbeek

1.6.1. Vaststellingen en analyse

75. Zowel de overheden (BNIP stations Brussel⁶⁰) als de MIVB (noodplan ondergrondse installaties) hadden een noodplan opgesteld dat ook rekening houdt met de ervaringen opgedaan na de aanslagen in Madrid en in Londen⁶¹. In Maalbeek werd wel een CP-Ops ingericht en het provinciaal of gewestplan werd in werking gesteld. Ondertussen was om 09u03 de federale fase al afgekondigd en werd er gevreesd voor een tweede gebeurtenis in Brussel⁶². Tussen 09u00 en 09u10 hebben de hoge ambtenaar en de ambtenaar belast met de noodplanning samen de toestand geëvalueerd. Om 09u11 vindt in Maalbeek een ontploffing plaats. Vanaf 10u vergaderde het provinciaal coördinatiecomité⁶³. Ondertussen werd ook contact gelegd tussen de verschillende bevoegde overheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁵⁹ Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016.

⁶⁰ De geactualiseerde versie dateert van 10 december 2015

⁶¹ Hoorzitting met de heer J. Decuyper, diensthoofd spoorwegpolitie, 11 mei 2016

⁶² Hoorzitting met de heer J. Clément, waarnemend gouverneur van het arrondissement Brussel hoofdstad, 11 mei 2016.

⁶³ Hoorzitting met de heer J. Clément, waarnemend gouverneur van het arrondissement Brussel hoofdstad, 11 mei 2016.

72. 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.

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

74. 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 être utiles. L'insuffisance des effectifs⁵⁹, le manque de formation et le benchmarking doivent faire l'objet d'une attention suffisante au sein de la police aéronautique. Cet aspect sera également examiné dans la phase suivante de cette enquête. Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a annoncé qu'il prendrait des initiatives pour y remédier.

Section 1.6

Situation particulière de Maelbeek

1.6.1. Constatations et analyse

75. Tant les autorités (PPUI stations Bruxelles⁶⁰) 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 Londres⁶¹. A Maelbeek, un PC-Ops a été établi et le plan provincial ou régional a été activé. Entre-temps, la phase fédérale avait déjà été enclenchée à 09h03 et la survenance d'un second événement à Bruxelles était redoutée⁶². Entre 09h00 et 09h10, le haut fonctionnaire et le fonctionnaire chargé de la planification d'urgence ont évalué ensemble la situation. À 09h11, une explosion a lieu à Maelbeek. À partir de 10h00, le comité de coordination provincial s'est réuni⁶³. Dans l'intervalle, un contact a également été établi entre les diverses autorités compétentes au sein de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵⁹ Audition de M. Jan Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016.

⁶⁰ La version actualisée date du 10 décembre 2015

⁶¹ Audition de M. J. Decuyper, chef de la police des chemins de fer, 11 mai 2016

⁶² Audition de M. J. Clément, gouverneur faisant fonction de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, 11 mai 2016.

⁶³ Audition de M. J. Clément, gouverneur faisant fonction de l'arrondissement de Bruxelles-Capitale, 11 mai 2016.

De brandweer medische diensten waren al eerder waakzaam en actief ingevolge de aanslag in Zaventem. In Maalbeek had de dienst 112 meer autonomie en ruimte voor improvisatie dan in Zaventem.

Na de aanslag werden in Maalbeek 35 T1's, 33 T2's en 86 T3's geëvacueerd⁶⁴.

76. Sommige hulpverlenings- en interventieplannen waren breed opgevat. Dit bleek in de praktijk goed te functioneren. Sommige leidinggevendenden hanteerden een praktische fiche, wat de toepasbaarheid van de plannen bij aanvang van deze crisissituatie zeker heeft bevorderd.

77. De sluiting van de metro heeft vragen doen rijzen, niet alleen over de verantwoordelijkheden⁶⁵, maar ook over de gevolgde communicatieprocedure (zie *infra*, hoofdstuk 3). De minister van Veiligheid en van Binnenlandse Zaken nam daarover een beslissing in overleg met het Gewest. Artikel 11 van de wet op de geïntegreerde politie houdt in dat de politie ook onder het gezag van de gouverneur opereert. De vraag blijft evenwel open in welke mate dat een verplichting inhoudt tot het opstarten van maatregelen door andere diensten in casu het sluiten van de metro. Het protocol van november 2015 tussen MIVB-STIB en de Spoorwegpolitie was voorwerp tot discussie i.v.m. het feit of dit protocol ook de spoorwegpolitie verplicht om strategisch op federaal niveau genomen beslissingen aan de MIVB door te geven. De operationele fiche "MIVB/SPC 01: Operationele gegevens" voorziet in die rechtstreekse communicatie. Toch zijn niet alle getuigen ervan overtuigd dat dit protocol van toepassing is in geval van preventieve maatregel.

1.6.2. Aanbevelingen

78. Een aantal aanbevelingen (medische sector en in verband met het sluiten van de metro) zijn vervat in hoofdstuk 3 (Crisiscentrum) van dit verslag.

Afspraken tussen bijvoorbeeld het Crisiscentrum en de politie⁶⁶ moeten schriftelijk vastgesteld worden en op transparante wijze beschikbaar zijn voor alle betrokkenen.

Les services médicaux des services d'incendie étaient déjà en alerte et actifs à la suite des attentats de Zaventem. À Maelbeek, le service 112 disposait de plus d'autonomie et de marge de manœuvre qu'à Zaventem.

Après l'attentat, 35 T1, 33 T2 et 86 T3 ont été évacués à Maelbeek⁶⁴.

76. 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.

77. La fermeture du métro a posé question, non seulement quant aux responsabilités⁶⁵ mais aussi quant à la procédure de communication suivie (voir *infra*, chapitre 3). Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a pris une décision à ce sujet en concertation avec la Région. L'article 11 de la loi sur la police intégrée implique que la police opère également sous l'autorité du gouverneur. Reste toutefois à savoir dans quelle mesure cela impose la prise de mesures par d'autres services, en l'occurrence la fermeture du métro. Le protocole de novembre 2015 conclu entre la STIB-MIVB et la police des chemins de fer a fait l'objet de discussions afin de savoir si, en vertu de ce protocole, la police des chemins de fer est également obligée de communiquer des décisions stratégiques prises au niveau fédéral à la STIB. La fiche opérationnelle STIB/SPC 01: Coordonnées opérationnelles prévoit cette communication directe. Néanmoins les témoins ne sont pas tous convaincus que ce protocole est d'application en cas de mesure préventive.

1.6.2. Recommandations

78. Une série de recommandations (concernant le secteur médical et la fermeture du métro) figurent au chapitre 3 (Centre de crise) du présent rapport.

Les accords conclus entre le Centre de crise, par exemple et la police⁶⁶ doivent être constatés par écrit et être accessibles en toute transparence pour tous les intéressés.

⁶⁴ Hoorzitting met mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, 6 juli 2016.

⁶⁵ Wie kan de beslissing treffen de metro te sluiten? Hoe werd die beslissing meegedeeld?

⁶⁶ Zie hoofdstuk 3: al dan niet vermeende afspraken i.v.m. het communiceren van de beslissing tot sluiten van de metro. Hoorzitting met de heer H. Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016.

⁶⁴ Audition de Mme Maggie De Block, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, 6 juillet 2016.

⁶⁵ Qui peut prendre la décision de fermer le métro? Comment la décision a-t-elle été communiquée?

⁶⁶ Voir chapitre 3: prétendus accords ou non en ce qui concerne la communication de la décision de fermeture du métro. Audition de M. H. Veyt, directeur DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016.

79. Het gebruik van een eenvoudige *aide mémoire* (complementair aan het BNIP) verdient navolging in andere diensten.

80. Ook hier geldt dat de overheveling van explosievenhonden naar een andere directie van de federale politie geen gevolg mag hebben voor de aanwezigheid van explosievenhonden op het terrein.

81. De onderzoekscommissie steunt het verzoek van de spoorweggpolitie om een opleiding CBRN, naar het Londens model, te initiëren binnen deze dienst⁶⁷. De mogelijkheid om toegang te hebben tot een te versterken camerabewaking (commandocentrum RAMCO) wordt eveneens aanbevolen.

HOOFDSTUK 2

Hulpdiensten

Afdeling 2.1

Noodcentrales

2.1.1. Vaststellingen en analyse

82. Bij elke crisissituatie en ook op 22 maart 2016 hebben de noodcentrales een cruciale rol gehad in het succesvol verlopen van de hulpverlening⁶⁸. Alhoewel de hulpdiensten zich sterk hebben ingezet om de situaties zo goed mogelijk te laten verlopen, werden bepaalde pijnpunten vastgesteld. Er is één algemene noodcentrale per provincie met uitzondering van de Waals Brabant.

83. De geografische spreiding van de centrales kan de algemene coördinatie bemoeilijken. De verschillende noodcentrales (100, 101 en 112)⁶⁹ zijn niet altijd⁷⁰ (zoals dikwijls in het buitenland⁷¹) fysiek samen, maar zijn gespreid over verschillende diensten en locaties. Er bestaat geen gestructureerde digitale verbinding tussen de 112-centrales. Bovendien was er een

⁶⁷ Hoorzitting met de heer J. Decuyper, diensthoofd spoorweggpolitie, 11 mei 2016.

⁶⁸ Koninklijk besluit van 17 oktober 2011 betreffende de dispatching van de operationele diensten van de Civiele Veiligheid (*Belgisch Staatsblad*, 28 oktober 2011).

⁶⁹ Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie voor de nooddiensten (*Belgisch Staatsblad*, 20 juni 2005). Koninklijk besluit van 2 februari 2007 betreffende de nooddiensten, tot uitvoering van het artikel 107, §1 en §3, van de wet van 13 juni 2005 (*Belgisch Staatsblad*, 13 februari 2007).

⁷⁰ De centrales zijn wel gegroepeerd in de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en Namen.

⁷¹ Nederland, Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

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

80. 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.

81. La commission d'enquête soutient la demande de la police des chemins de fer visant le lancement d'une formation CBRN, basée sur le modèle londonien⁶⁷. La possibilité d'accéder à une surveillance vidéo à renforcer (centre de commandement RAMCO) est également recommandée.

CHAPITRE 2

Services de secours

Section 2.1

Centrales d'appels d'urgence

2.1.1. Constatations et analyse

82. Lors de chaque situation de crise, et notamment le 22 mars 2016, les centrales d'appels d'urgence ont joué un rôle crucial dans le succès du déploiement de l'aide⁶⁸. Bien que les services de secours se soient fortement investis pour que les interventions se passent au mieux, certains problèmes ont été constatés. Il y a une centrale d'appels d'urgence par province à l'exception du Brabant wallon.

83. La dispersion géographique des centrales d'appels peut compliquer la coordination générale. Les différentes centrales d'appels de secours (100, 101 et 112)⁶⁹ ne sont pas toujours⁷⁰ réunies physiquement (comme c'est souvent le cas à l'étranger⁷¹) mais réparties entre plusieurs services et plusieurs sites. Il n'existe pas de liaison numérique structurée entre les centrales 112.

⁶⁷ Audition de M. J. Decuyper, chef de service à la police des chemins de fer, 11 mai 2016.

⁶⁸ Arrêté royal du 17 octobre 2011 relatif à l'organisation du dispatching des services opérationnels de la Sécurité civile (*Moniteur belge* du 28 octobre 2011).

⁶⁹ Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, et portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques pour les services d'urgence (*Moniteur belge* du 20 juin 2005).

Arrêté royal du 2 février 2007 relatif aux services d'urgence en exécution de l'article 107, § 1^{er} et § 3, de la loi du 13 juin 2005 (*Moniteur belge* du 13 février 2007).

⁷⁰ Les centrales d'appels sont cependant regroupées dans les provinces de Flandre occidentale, de Flandre orientale, du Brabant flamand et de Namur.

⁷¹ Pays-Bas, Royaume Uni et Allemagne.

coördinatieprobleem tussen de centrales onderling. Meerdere noodcentrales werken op een verschillend technisch platform.

84. De lijst van de brandweervoorvallen voor de 112-centrales (alarmsoftware CityGIS) vermeldt met name het voorval “bijzondere interventie – bomalarm – terroristische dreiging...” (nr. 4.1.0.).

85. Die richtlijnen die op 22 maart 2016 golden, waren niet aangepast aan een situatie zoals die van 22 maart 2016 (veel slachtoffers, oorlogsverwondingen). Wel is de 100/112-centrale van Leuven al opgetreden in de geest van het nog in ontwikkeling zijnde Maxi-MIP-concept.

86. De vigerende richtlijnen voorzien erin dat automatisch en onmiddellijk 3 medische teams en 5 ziekenwagens worden uitgestuurd. De capaciteitsverhoging van de medische hulpverlening en de inwerkingstelling van het medisch interventieplan (MIP) moeten volgens de gebruikelijke procedure uitgaan van de Dir-med dan wel van het eerste MUG-team dat ter plaatse is (wnd. Dir-med in afwachting dat de Dir-med in functie treedt), of van de inspecteur van volksgezondheid. De twee centrales hebben dat op een andere manier geïnterpreteerd.

87. Op 22 maart 2016 heeft de 100/112-centrale van Leuven automatisch en onmiddellijk hulpverlening uitgestuurd en heeft zij een reserve opgeroepen om aan geregelde hulpverlening te doen en klaar te staan, mocht een aanslag na de eerste aanslag worden gepleegd.

88. De DBDMH van Brussel heeft spontaan versterking gestuurd naar de luchthaven.

89. De inzet van hulpmiddelen, de toepassing van het medisch interventieplan en de opschaling van middelen werden door de noodcentrale van Leuven en de brandweer van Brussel anders ingevuld en geïnterpreteerd. In Zaventem werd het Maxi-MIP gevolgd, met vooral na Maelbeek ontlasting van de Brusselse ziekenhuizen. Bovendien verliep alles volgens het draaiboek en dus op basis van instructies van de Dir-Med. Dit bleef ook zo, ondanks de vele oproepen van de discipline 1 met de vraag om meer hulp te sturen. Het geïmproviseerde MVP bleek in Zaventem een zeer (te) klein lokaal te zijn.

90. Dat heeft geleid tot discussies op het terrein, en volgens bepaalde bronnen was de eerste automatisch en onmiddellijk uitgestuurde hulpverlening duidelijk ontoereikend, vooral in Zaventem, hetgeen door anderen werd betwist.

De plus il y avait un problème de coordination entre les centrales. Plusieurs centrales fonctionnent sur une plateforme technique différente.

84. La liste des événements pompiers pour les centrales 112 (logiciel d’alerte Citygis) fait mention d’un événement “intervention spéciale – alerte à la bombe, menace terroriste...” (n° 4.1.0.).

85. Les directives qui étaient applicables le 22 mars 2016 n’étaient pas adaptées à une situation telle que celle du 22 mars (nombre important de victimes, blessures de guerre). La centrale 100/112 de Louvain est toutefois déjà intervenue dans l’esprit du Maxi-PIM qui était alors en cours de développement.

86. 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.

87. Le 22 mars 2016, le CS 100/112 Louvain a fait un envoi réflexe et a constitué une réserve pour assurer les secours réguliers et tenir compte du risque d’attentat consécutif au premier attentat.

88. Le SIAMU de Bruxelles a envoyé spontanément des renforts vers l’aéroport.

89. 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 de la part de la discipline 1. Le PMA improvisé à Zaventem s’est avéré être un local très (beaucoup trop) petit.

90. Ceci a donné naissance à des discussions sur le terrain et selon certaines sources, les premiers envois réflexes ont été nettement insuffisants, surtout à Zaventem, ce qui a été contesté par d’autres.

2.1.2. Aanbevelingen

91. De 100/112-centrales kunnen beter samenwerken en moeten onderling en permanent verbonden worden ⁷² om tot een structurele interactie te komen. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Volksgezondheid moeten samen in de technische ondersteuning voorzien om dit te realiseren. Ook moeten er gemeenschappelijke standaarden worden uitgewerkt en een geïntegreerde kadernota hulpverlening, naar het voorbeeld van de recent gepubliceerde algemene kadernota integrale veiligheid / KIV (met inbreng van en gedragen door zowel de federale als de gemeenschaps- en gewestautoriteiten). De omzendbrief over het veiligheidsniveau van 23 november 2015 uitgaande van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken kan als basis dienen.

92. Om de structurele interactie tussen de centrales te bevorderen, kan het, bij de instelling van nieuwe infrastructuurvoorzieningen of de uitwerking van nieuwe investeringsprogramma's, nuttig zijn deze centrales op één plaats onder te brengen.

93. Om bij zware crisissituaties meer slagkrachtig te zijn, moeten een aantal investeringen gebeuren (updaten van de software, in te zetten middelen, enz.) en moeten de systemen beter op elkaar worden afgestemd.

94. Er dient op te worden toegezien dat de tab "terroristische aanslag" op het scherm van de 112-operator voorkomt en wel degelijk overeenstemt met een gepleegde of aan de gang zijnde aanslag.

95. Samen oefenen is raadzaam en zal zeker de samenwerking bevorderen.

96. De procedures om de capaciteitsverhoging van de medische hulpverlening te bepalen, moeten het mogelijk maken om beter in te spelen op de situatie op het terrein. In dat verband is een harmonisering voor alle Belgische 100/112-centrales (inclusief Brussel), nodig. Ook moeten de noodcentrales en de andere verantwoordelijken van de disciplines 1, 2 en 3 elk in hun verantwoordelijkheidsdomein de toestemming kunnen geven om, op grond van nauwkeurige en geloofwaardige informatie en concrete vragen van de interveniërende diensten op het terrein, de eerste hulpverlening te versterken.

De onderzoekscommissie ondersteunt het door een aantal getuigen voorgesteld ontwikkelen van een digitaal platform, waardoor de beschikbare capaciteit

⁷² Hoorzitting met de heer E. Mergny, geneesheer-luitenant-kolonel van het Militair Hospitaal in Neder-over-Heembeek, 9 mei 2016.

2.1.2. Recommandations

91. Les centrales CS 100/112 peuvent entretenir une meilleure collaboration et doivent être reliées entre elles en permanence afin de parvenir à une interaction structurelle⁷². Les ministres de l'Intérieur et de la Santé publique doivent assurer ensemble l'assistance technique permettant de réaliser cet objectif. Il faut également élaborer des normes communes et une note-cadre intégrée 'secours', à l'exemple de la note-cadre générale de sécurité intégrale (NCSI) récemment publiée (avec les apports et les soutiens des autorités tant fédérales que communautaires et régionales). La circulaire sur le niveau de sécurité du 23 novembre 2015, émanant de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, peut servir de base.

92. Afin de favoriser l'interaction structurelle entre les centrales, il peut être opportun, lors de la création de nouvelles infrastructures ou de l'élaboration de nouveaux programmes d'investissement, d'héberger ces centrales dans un même lieu.

93. 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, etc.) et les systèmes doivent être mieux coordonnés.

94. Il faut veiller à ce que l'onglet "attentat terroriste" figure à l'écran du préposé 112 et corresponde bien à un attentat survenu ou en cours.

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

96. 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 harmonisation à cet égard pour l'ensemble des CS 100/112 du pays (en ce compris Bruxelles). Les centrales d'appel et les autres responsables des disciplines 1, 2 et 3, doivent également pouvoir, dans leur domaine de responsabilité respectif, donner l'autorisation de renforcer les premiers secours présents, sur la base des informations précises et crédibles et des demandes concrètes des services d'intervention présents sur le terrain.

La commission d'enquête soutient le développement, proposé par plusieurs témoins, d'une plate-forme numérique permettant de visualiser en temps réel la capacité

⁷² Audition de M. E. Mergny, médecin lieutenant-colonel de l'Hôpital Militaire de Neder-over-Heembeek, 9 mai 2016.

in elke discipline in *real time* zichtbaar gemaakt wordt. Dit platform zou automatisch moeten concreet ingevuld worden bij het invoeren van dreigingsniveau 3 of 4.

97. Aan de bestaande systemen van de 100/112-centrales moet een specifiek met terroristische aanslagen verband houdend informaticasysteem worden toegevoegd. Daarbij wordt met name gedacht aan de oprichting van het Maxi-MIP (zie *infra*), de terbeschikkingstelling van medisch materieel dat specifiek bedoeld is om bij terroristische aanslagen te worden gebruikt, de oprichting van een specifiek informatiekanaal om alle voor het beheer van dit soort crisissen bevoegde instanties (FOD Binnenlandse Zaken, gouverneur(s) van het (de) betrokken grondgebied(en), Federaal Crisiscentrum, federaal parket) te waarschuwen.

Afdeling 2.2

MIP en Maxi-MIP (valt ook onder hoofdstuk 1. Nood- en interventieplannen)

2.2.1. Vaststellingen en analyse

98. De op 22 maart 2016 vigerende medische interventieplannen voorzien niet in een apart luik terrorisme.

Voorbeelden uit Frankrijk reiken een mogelijkheid aan om daaruit ook voor België de nodige lessen te trekken.

99. Het is nu onmogelijk om in *real time* te weten welke medische middelen waar beschikbaar zijn. Dit betreft zowel de beschikbaarheid en de beweging van de ziekenwagens, als de informatie betreffende het aantal bedden per ziekenhuis. Elke provinciale noodcentrale heeft een overzicht van de in haar provincie beschikbare medische middelen, maar er is geen overkoepelend, federaal overzicht.

100. De Dir-med en de oproepcentrales beschikken alleen over de nodige capaciteit om de eerste golf op te vangen. Zij moeten elk die lijst bij de tijd brengen gelet op het gewondenbeheer waarover zij zelf de leiding hebben gehad, zonder weet te hebben van de door andere actoren doorgestuurde slachtoffers. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de (niet)-toewijzing van slachtoffers aan de diverse ziekenhuizen niet altijd na toetsing van de mogelijkheden gebeurde.

101. Naar aanleiding van de aanslagen in Parijs op 13 november 2015 heeft een aantal verantwoordelijken voor de hulpverleningsplannen nagedacht over een evaluatie van de vraag of België bij machte was aan een dergelijke gebeurtenis het hoofd te bieden.

disponible dans chaque discipline. Cette plate-forme devrait être automatiquement rendue opérationnelle en cas de relèvement de la menace au niveau 3 ou 4.

97. 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 Maxi PIM (voir *infra*), à la mise à disposition de matériel médical particulier adapté aux attentats terroristes, 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).

Section 2.2

PIM et Maxi PIM (relève aussi du chapitre 1^{er}. Plans d'urgence et d'intervention)

2.2.1. Constatations et analyse

98. Les plans d'intervention médicaux en vigueur le 22 mars 2016 n'ont pas de volet distinct consacré au terrorisme.

La Belgique pourrait tirer des enseignements de certains exemples vécus en France.

99. 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.

100. 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.

101. À 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

Aldus heeft discipline 2, in samenwerking met de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, een werkgroep opgericht om een Maxi-MIP (medisch interventieplan) uit te werken. Dat plan, dat nog in de ontwerpfasen verkeerde, is op 22 maart 2016 bijzonder nuttig geweest⁷³. Bijzondere vermelding verdient de omzendbrief veiligheidsniveau van 23 november 2015 van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, waarbij naar aanleiding van de recente gebeurtenissen in Parijs en de verhoging van het terreurdreigingsniveau de bestaande richtlijnen in herinnering worden gebracht en de belangrijkste vragen van de hulpverleners worden beantwoord. Het gaat daarbij voornamelijk over de informatiedeling, de preventieve diensten bij massamanifestaties, de dringende geneeskundige hulpverlening, de HC 112, de brandweer en de civiele bescherming, de maximale opvang en behandelingscapaciteit, de effectieve ontplooiing, de inzet in het kader van een aanslag, *business continuity* (BCP) en de ziekenhuisnoodplannen.

102. In Frankrijk gebruikt de Parijse brandweer een digitaal gestandaardiseerd informatiesysteem (SINUS). Dat systeem bestaat uit een op een armband gedrukte barcode; die armband wordt rond de pols van de slachtoffers aangebracht om ze te identificeren. Tegelijk worden die gegevens in een enige databank opgenomen. Daardoor kunnen de slachtoffers gedurende de hele zorgketen worden gevolgd⁷⁴.

2.2.2. Aanbevelingen

103. De hierboven vermelde omzendbrief veiligheidsniveau is een uitstekende aanzet om op basis van de op 22 maart 2016 opgedane ervaring alle in dit onderzoek gedane voorstellen te versterken.

Dit geldt evenzeer bij het eventueel op georganiseerde en voorbereide wijze in vooralarmfase brengen van crisismanagementcellen.

104. Er moet een real time opvolgingssysteem ingericht worden dat toegankelijk is voor alle noodcentrales, in de vorm van één enkel federaal digitaal hulpverleningsplatform om de slachtoffers te registreren

⁷³ Hoorzitting met de heer E. Engels, functionele chef van de centrale 112 van de provincie Vlaams-Brabant, 9 mei 2016.

⁷⁴ Verslag uitgebracht namens de *commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Assemblée nationale, Frankrijk, 12 juli 2016.

Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, 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 2016⁷³. Il convient en particulier de mentionner la circulaire relative au niveau de sécurité du 23 novembre 2015 de la ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, qui, à la suite des événements récents à Paris et du relèvement du niveau de la menace terroriste, rappelle les directives existantes et répond aux principales questions des services de secours. Il s'agit essentiellement, à cet égard, du partage des informations, des services préventifs lors de manifestations de masse, de l'aide médicale urgente, du CS 112, des services d'incendie et de la protection civile, de l'accueil et de la capacité de traitement maximaux, du déploiement effectif, de l'engagement dans le cadre d'un attentat, du *business continuity* (BCP) et des plans d'urgence des hôpitaux.

102. En France, les sapeurs-pompiers de Paris utilisent un système d'information numérique standardisé (SINUS). Celui-ci "consiste en un code-barres imprimé sur un bracelet, mis autour du poignet des victimes pour les identifier, et renseigné dans le même temps dans une base de données unique. Cela permet d'assurer le suivi des victimes tout au long de la chaîne de prise en charge."⁷⁴

2.2.2. Recommandations

103. La circulaire précitée relative au niveau de sécurité constitue une amorce excellente pour renforcer toutes les propositions formulées dans le cadre de la présente enquête sur la base des expériences acquises le 22 mars 2016.

Cela s'applique également à la mise en phase de préalerte de cellules de gestion de crise, d'une manière éventuellement organisée et préparée. .

104. 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.

⁷³ Audition de M. E. Engels, chef fonctionnel de la centrale 112 de la province du Brabant Flamand, 9 mai 2016.

⁷⁴ Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015, Assemblée nationale, France, 12 juillet 2016.

105. Het project Maxi-MIP moet dan ook spoedig worden geformaliseerd (regelgeving, plannen en richtlijnen), met inachtneming van wat uit de gebeurtenissen van 22 maart 2016 kan worden geleerd. Het Maxi-MIP kan, mede op basis van de ervaringen opgedaan op 22 maart 2016 en de te trekken lessen, ook nog verder verfijnd worden, maar dient dan zo vlug als mogelijk geïmplementeerd te worden.

106. Alleszins moet er bij grensoverschrijdend optreden (van de eigen regio) veel meer aandacht gaan naar de onderlinge coördinatie tussen de centrales en de optredende diensten.

107. Er moet een reservecapaciteit worden gehandhaafd die klaarstaat om bij een nieuwe aanval snel op te treden. Zoals dat op 22 maart 2016 is gebeurd, moeten op strategische plaatsen medische teams worden opgericht. Deze locaties moeten zoveel mogelijk *a priori* bepaald worden en alle diensten met een territoriale verantwoordelijkheid voor deze locaties moeten – met inachtnaam van de nodige vertrouwelijkheid – verwittigd en betrokken worden. Die locaties moeten vooraf voor heel het grondgebied worden afgebakend.

108. De onderzoekscommissie pleit voor de instelling van een gestandaardiseerd digitaal informatiesysteem, vergelijkbaar met het Franse systeem (zie *supra*, nr. 102).

Afdeling 2.3

Ziekenhuizen

2.3.1. Vaststellingen en analyse

109. In alle betrokken ziekenhuizen was de inzet groot en werden er opmerkelijke prestaties geleverd⁷⁵. Alle gewonden werden opgevangen en zo snel mogelijk behandeld dank zij de enorme inzet van vele artsen en verpleegkundigen⁷⁶.

110. Het bleek op 22 maart 2016 onmogelijk om *in real time* te weten welke medische middelen ter beschikking waren en waar ze zich bevonden.

111. De opvangcapaciteit van het Brusselse ziekenhuis Saint-Luc is onderbenut gebleven: dat ziekenhuis, dat het dichtst bij de luchthaven ligt, kreeg heel weinig gewonden binnen. Na de aanslag in het metrostation Maalbeek heeft de 100/112-centrale van Leuven uit

⁷⁵ Hoorzitting met de heer E. Mergny, geneesheer-luitenant-kolonel van het Militair Hospitaal in Neder-over-Heembeek, 9 mei 2016.

⁷⁶ Hoorzitting met mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, 6 juli 2016.

105. Le projet Maxi-PIM doit dès lors être rapidement formalisé (réglementation, plans et directives), tout en intégrant les enseignements qui pourront être tirés de la journée du 22 mars 2016. Le maxi-PIM peut encore être affiné, notamment à la lumière des expériences faites le 22 mars 2016 et des enseignements qui en ont été tirés, mais il doit être mis en œuvre dans les meilleurs délais.

106. 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.

107. 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 2016, 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, en respectant la confidentialité nécessaire. Ces lieux doivent être préalablement délimités sur l'ensemble du territoire.

108. La commission d'enquête plaide en faveur de la mise sur pied d'un système d'information numérique standardisé, comparable au système français (voir *supra*, n° 102).

Section 2.3

Hôpitaux

2.3.1. Constatations et analyse

109. Tous les hôpitaux concernés se sont largement investis et ont fourni des prestations remarquables⁷⁵. Tous les blessés ont été accueillis et traités aussi rapidement que possible grâce à l'énorme dévouement de nombreux médecins et infirmiers⁷⁶.

110. Le 22 mars 2016, il s'est avéré impossible de connaître en temps réel la disponibilité des moyens médicaux et leur localisation.

111. 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

⁷⁵ Audition de M. E. Mergny, médecin lieutenant-colonel de l'Hôpital Militaire de Neder-over-Heembeek, 9 mai 2016.

⁷⁶ Audition de Mme M. De Block, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, 6 juillet 2016.

voorzorg immers beslist geen gewonden meer naar de Brusselse ziekenhuizen te sturen, om te voorkomen dat die ziekenhuizen overbelast zouden raken. Het gebrek aan coördinatie tussen de twee naburige oproepcentrales heeft gevolgen gehad voor de gewondenstroom.

2.3.2. Aanbevelingen

112. Het toewijzen van gewonden aan ziekenhuizen moet beter gemonitord worden. Alleszins moet er een globaal technisch platform komen om de beschikbaarheid van middelen *in real time* te kennen. Van bij een eerste signaal na een dergelijke aanslag, moeten de ziekenhuizen hun beschikbaarheden onmiddellijk melden op het te ontwikkelen centraal registratienetwerk en -systeem.

113. De rol en het belang van het militair hospitaal van Neder-over-Heembeek bleek bij een incident van deze omvang en ernst – nu ook weer – een onontbeerlijke meerwaarde bij de hulpverlening⁷⁷.

HOOFDSTUK 3

Het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering

Afdeling 3.1

De organisatie van het Crisiscentrum

3.1.1. Vaststellingen en analyse

3.1.1.1. Algemeen

114. De rol van het Crisiscentrum blijft niet beperkt tot de federale fase van de noodplanning. Het Crisiscentrum waarborgt immers een permanentiedienst (24u per dag, 7 dagen per week), waarbij het als centraal contactpunt dringende informatie van allerlei aard verzamelt, analyseert en verspreidt naar de bevoegde instanties.⁷⁸

115. Sinds 2012 werden door het Crisiscentrum, in samenwerking met het federaal parket, verscheidene oefeningen georganiseerd teneinde de bij een terroristische aanslag geldende procedures en de te activeren noodplannen van de betrokken overheden en diensten te testen. Deze oefeningen beoogden in het bijzonder de gemengde toepassing van de gerechtelijke en administratieve procedures en de wisselwerking tussen de

⁷⁷ Hoorzitting met de heer E. Mergny, geneesheer-luitenant-kolonel van het Militair Hospitaal in Neder-over-Heembeek, van 9 mei 2016.

⁷⁸ Zie <http://centredecrise.be/nl/inhoud/over-crisiscentrum>.

de précaution par crainte qu'ils ne soient débordés. Le manque de coordination entre les deux centrales d'appel voisines a eu des conséquences en termes de régulation des blessés.

2.3.2. Recommendations

112. 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.

113. Le rôle et l'importance de l'hôpital militaire de Neder-over-Heembeek s'avèrent – une fois de plus – constituer une indispensable plus-value pour les secours dans un incident de cette ampleur et de cette gravité⁷⁷.

CHAPITRE 3

Centre gouvernemental de Coordination et de Crise

Section 3.1

L'organisation du Centre de crise

3.1.1. Constatations et analyse

3.1.1.1. Généralités

114. 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.⁷⁸

115. 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

⁷⁷ Audition de M. E. Mergny, médecin lieutenant-colonel de l'Hôpital Militaire de Neder-over-Heembeek, 9 mai 2016.

⁷⁸ Voir: <http://centredecrise.be/fr/content/sur-le-centre-de-crise>.

bevoegdheden van alle betrokken overheden en diensten te analyseren. Daarnaast werden de verschillende overheden getraind op het oplossen van allerlei situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen, waarbij werd getracht om de onderscheiden besluitvormings- en communicatieprocessen te verbeteren.

116. Uit deze oefeningen is de noodzaak gebleken om te werken met een beheerscel en een (provinciale, gemeentelijke) operationele cel⁷⁹. De samenstelling en werkwijze van deze cellen wordt nader geregeld in het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag (hierna verkort aangeduid als: nationaal noodplan terrorisme), vastgesteld bij koninklijk besluit van 1 mei 2016, dat in werking trad op 18 mei 2016. Hierbij dient te worden aangestipt dat in het *Belgisch Staatsblad* alleen het koninklijk besluit zelf – en dus niet de bijlage met het noodplan – werd gepubliceerd.

117. Aangezien het nationaal noodplan terrorisme dateert van na de aanslagen van 22 maart 2016 wordt in de navolgende analyse in beginsel uitgegaan van de regelgeving die op die dag gold. Indien pijnpunten of gebreken worden vastgesteld, zal de onderzoekscommissie echter tevens nagaan in welke mate deze door het nationaal noodplan terrorisme verholpen kunnen worden.

3.1.1.2. De coördinatievergadering

118. Op 22 maart 2016 ontving de permanentiedienst van het Crisiscentrum om 08u06 een melding van de federale politie dat er om 07u58 een explosie had plaatsgevonden op de luchthaven van Zaventem. Zodra de belangrijkste bij het crisisbeheer betrokken overheden en diensten op het Crisiscentrum aanwezig waren – zij kwamen aan tussen 08u20 en 08u50⁸⁰ – werd een eerste coördinatievergadering georganiseerd, waarbij aanwezig waren: de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, zijn kabinetschef en adjunct-kabinetschef; de directeur-generaal van het Crisiscentrum; de commissaris-generaal van de federale politie en zijn adjunct; de directeur van de Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie (DAO); de directeur van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) en zijn adjunct; en de voorzitter van het Directiecomité van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken.⁸¹

119. Bij aankomst in de coördinatievergadering kregen

⁷⁹ Zie de toelichting bij het koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag..

⁸⁰ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 4.

⁸¹ Direction Générale Centre de Crise, *Attentats 22.03 Gestion collégiale de crise*, Powerpoint-presentatie.

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.

116. Il est ressorti de ces exercices qu'il est nécessaire de travailler avec une cellule de gestion et une cellule opérationnelle (provinciale, communale)⁷⁹. 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.

117. 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

118. Le 22 mars 2016, à 08h06, le service de permanence du centre de crise a reçu un signalement de la police fédérale indiquant qu'à 07h58, une explosion avait eu lieu à l'aéroport de Zaventem. Dès que les principaux services et autorités associés à la gestion de la crise ont été présents au Centre de crise – ils sont arrivés entre 08h20 et 08h50⁸⁰ –, 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.⁸¹

119. Lors de leur arrivée à la réunion de coordination,

⁷⁹ 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.

⁸⁰ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur ff du Centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 4.

⁸¹ Direction Générale Centre de Crise, *Attentats 22.03 Gestion collégiale de crise*, présentation Powerpoint.

alle aanwezigen een overzicht van de op dat ogenblik bekende informatie. Voorafgaand aan de afkondiging van de federale fase van de noodplanning om 09u03 (zie *supra*, nr. 42) werden in de coördinatievergadering meerdere belangrijke maatregelen gelast.⁸² Het gaat met name om:

08u41: bevel tot volledige evacuatie van de luchthaven en vraag om alle veiligheidsmaatregelen te nemen voor de evacuatie van gewonden;

08u45: verhoogde veiligheidsmaatregelen voor de internationale treinstations Brussel-Zuid, Brussel-Centraal, Brussel-Noord, Luik en Antwerpen en de luchthavens van Charleroi, Luik, Deurne, Oostende en Wevelgem;

08u45: verhoogde waakzaamheid voor de TEC, MIVB en De Lijn;

08u45: briefing en sensibilisering van politiediensten en militaire versterking, evenals overleg met de exploitanten en hun veiligheidspersoneel;

08u45: verhoogde waakzaamheid gevraagd bij kerncentrales (waar reeds militairen werden ingezet);

08u45: verhoogde waakzaamheid en veiligheidsmaatregelen Haven van Antwerpen, evenals versturen van een VBO-alert om de privébedrijven in de haven te informeren;

08u52: beslissing tot evacuatie van het volledige Brusselse metronetwerk en sluiting tot minstens 12 uur (zie *infra*).

3.1.1.3. De afkondiging van de federale fase van de noodplanning

120. Wanneer een noodsituatie beantwoordt aan minstens één van de zeven criteria die opgesomd worden in punt 4.1. van het als bijlage bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003⁸³ opgenomen algemeen nationaal noodplan, kan de minister van Binnenlandse Zaken de federale fase van de noodplanning (= fase 4) afkondigen.⁸⁴ *In casu* waren meerdere criteria vervuld: de aan te wenden middelen overschreden de middelen waarover

toutes les personnes présentes ont été briefées sur les informations connues à ce moment-là. Préalablement au déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence à 09h03 (voir *supra*, n° 42), plusieurs mesures importantes ont été prises au sein de la réunion de coordination⁸², à savoir:

08h41: ordre d'évacuation complète de l'aéroport et demande de prendre toutes les mesures de sécurité pour l'évacuation des blessés;

08h45: mesures de sécurité accrues pour les gares internationales de Bruxelles-Midi, Bruxelles-Central, Bruxelles-Nord, Liège et Anvers, ainsi que pour les aéroports de Charleroi, Liège, Deurne, Ostende et Wevelgem;

08h45: vigilance accrue pour les TEC, la STIB et De Lijn;

08h45: briefing et sensibilisation des services de police et renforts militaires, ainsi que concertation avec les exploitants et leur personnel de sécurité;

08h45: vigilance accrue demandée autour des centrales nucléaires (où des militaires étaient déjà présents);

08h45: vigilance accrue et mesures de sécurité au port d'Anvers, ainsi qu'envoi d'une FEB-alert en vue d'informer les entreprises privées sur le site du port;

08h52: décision d'évacuer complètement le réseau de métro bruxellois et de le fermer jusqu'à 12 heures au moins (voir *infra*).

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

120. 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 2003⁸³, le ministre de l'Intérieur peut déclencher la phase fédérale du plan d'urgence (= phase 4).⁸⁴ 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

⁸² Hoorzitting met de heer Jan Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016, 2-3.

⁸³ Koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en – situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

⁸⁴ Art. 7, 3° en art. 8, § 1, van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen.

⁸² Audition de M. Jan Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016, 2-3.

⁸³ 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.

⁸⁴ Art. 7, 3° et art. 8, § 1^{er} de l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention.

een provinciegouverneur beschikt in het kader van zijn coördinatieopdracht; bedreiging van of aanwezigheid van talrijke slachtoffers (gewonden, doden); (dreigend gevaar voor) inbreuken op hetzij de vitale belangen van de Natie, hetzij de essentiële behoeften van de bevolking; noodzaak tot inwerkingstelling en coördinatie van verschillende ministeriële departementen of federale instellingen; en noodzaak tot algemene informatie aan de bevolking.

121. Nadat de federale procureur om 09u00 de explosies op de luchthaven van Zaventem als een terroristische daad kwalificeerde, kondigde de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken om 09u03 de federale fase van de noodplanning af.⁸⁵ Aan deze officiële afkondiging ging logischerwijze een fase van informatiegaring en een proces van besluitvorming vooraf. In dat perspectief gaf de gouverneur van Vlaams-Brabant, Lodewijk De Witte, aan dat hij er reeds rond 08u45-08u50 telefonisch door het Crisiscentrum van werd verwittigd dat beslist werd de federale fase af te kondigen, weze het dat dit gebeurde met de uitdrukkelijke vraag om de hulpverlening op provinciaal niveau te blijven behandelen.⁸⁶ De waarnemend hoge ambtenaar van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad gaf aan dat zijn verbindingsofficier – die aanwezig was op het Crisiscentrum – rond 08u50 op informele wijze vernam dat de federale fase afgekondigd zou worden (*“que l’on déclenche la phase fédérale”*).⁸⁷

3.1.1.4. De beheerscel

122. De afkondiging van de federale fase van de noodplanning brengt met zich dat de zogenaamde beheerscel binnen het Crisiscentrum wordt geactiveerd.⁸⁸

123. Blijkens het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en – situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen, wordt de beheerscel voorgezeten door de minister van Binnenlandse Zaken of zijn afgevaardigde en bestaat zij voor het overige uit alle federale ministers – of hun vertegenwoordigers – die betrokken zijn bij het beheer van de gebeurtenis.

⁸⁵ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 5; Hoorzitting met de heer Jan Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016, 3.

⁸⁶ Hoorzitting met de heer Lodewijk De Witte, provinciegouverneur van Vlaams-Brabant, 9 mei 2016, 8.

⁸⁷ Hoorzitting met de heer Jean Clément, waarnemend gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, 11 mei 2016, 6.

⁸⁸ Zie punt 4.4. van de bijlage bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en – situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

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.

121. Après que le procureur fédéral a qualifié à 09h00 les explosions survenues à l’aéroport de Zaventem d’acte terroriste, le ministre de la Sécurité et de l’Intérieur a déclenché la phase fédérale de la planification d’urgence à 09h03.⁸⁵ Ce déclenchement officiel a logiquement été précédé d’une phase de collecte d’informations et d’un processus décisionnel. C’est dans ce contexte que le gouverneur du Brabant flamand, Lodewijk De Witte, a déclaré avoir été prévenu dès 08h45 – 08h50 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 provincial⁸⁶. Le haut fonctionnaire faisant fonction de l’arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale a indiqué que son officier de liaison – présent au Centre de crise – a appris de manière informelle vers 08h50 que la phase fédérale serait déclenchée⁸⁷.

3.1.1.4. La cellule de gestion

122. 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.⁸⁸

123. 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

⁸⁵ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016, 5.

Audition de M. Jan Jambon, ministre de la Sécurité et de l’Intérieur, 6 juillet 2016, 3.

⁸⁶ Audition de M. Lodewijk De Witte, gouverneur de la province du Brabant flamand, 9 mai 2016, 8.

⁸⁷ Audition de M. Jean Clément, gouverneur faisant fonction de l’arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale, 11 mai 2016, 6.

⁸⁸ 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.

Indien nodig kan de beheerscel tevens worden aangevuld met de andere ministers uit de federale regering met de betrokken ministers van de gewesten en de gemeenschappen.⁸⁹

124. Waar de beheerscel op 22 maart 2016 op grond van deze regeling optrad, dient te worden opgemerkt dat inmiddels bij koninklijk besluit van 1 mei 2016 het nationaal noodplan terrorisme werd vastgesteld. Hierbij zijn vier aspecten van belang.

125. In de eerste plaats wordt bepaald dat de beheerscel in het geval van een terroristische gijzelname of terroristische aanslag onder het gezamenlijk voorzitterschap staat van de Directeur-generaal van het Crisiscentrum en de federale procureur – of hun gemachtigden –, waarbij geen afbreuk wordt gedaan aan hun respectieve wettelijke bevoegdheden.

126. Ten tweede, bevat het nationaal noodplan terrorisme duidelijke regels met betrekking tot de vaste samenstelling van de beheerscel. De Eerste minister en de ministers van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, Justitie, Defensie, Buitenlandse Zaken en Volksgezondheid – of hun vertegenwoordigers – maken ambtshalve deel uit van de beheerscel. Daarnaast is de beheerscel samengesteld uit: (1) de Directeur-generaal van de Algemene Directie Crisiscentrum; (2) de federale procureur en de federale magistraten die hij daartoe aanduidt; (3) de territoriaal bevoegde procureur(s)-generaal en procureur(s) des Konings; (4) de territoriaal bevoegde gouverneur(s) of de bevoegde autoriteit van de Brusselse agglomeratie⁹⁰; (5) de commissaris-generaal van de federale politie, bijgestaan door de directeurs-generaal van de gerechtelijke en bestuurlijke politie en de directeurs van de Dienst speciale eenheden en de Directie gerechtelijke operaties⁹¹; (6) de administrateur-generaal van de Veiligheid van de Staat; (7) het hoofd van de militaire inlichtingendienst; (8), de directeur van het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse; (9) een vertegenwoordiger van de FOD Volksgezondheid; en (10) de administratieve en technische secretariaten Binnenlandse Zaken, Defensie en Justitie.

127. In de derde plaats kan het voorzitterschap van de beheerscel elke andere persoon uitnodigen om deel te nemen aan de besprekingen. Het gaat niet alleen om andere dan de hoger genoemde leden van de federale regering, maar ook om de betrokken gewest- en gemeenschapsministers. Verder kunnen ook de federale

gestion peut être complétée par les autres ministres du gouvernement fédéral et par les ministres régionaux et communautaires concernés.⁸⁹

124. 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.

125. 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.

126. 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 bruxelloise⁹⁰; (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 judiciaires⁹¹; (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.

127. 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

⁸⁹ Zie punt 4.4. van de bijlage bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en – situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

⁹⁰ Krachtens artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen. Zie *infra*.

⁹¹ Of hun vertegenwoordigers.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Conformément à l'article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Voir *infra*.

⁹¹ Ou leurs représentants.

vertegenwoordigers van de vijf bij de noodplanning betrokken disciplines⁹² door het voorzitterschap uitgenodigd worden.

128. Tot slot wordt uitdrukkelijk bepaald dat elke deelnemer aan de besluitvorming binnen de beheerscel zijn bevoegdheden kan delegeren. Het voorzitterschap kan de praktische modaliteiten van deze vertegenwoordiging aanpassen in functie van de noden.

3.1.1.5. De verhouding met het OCAD

129. De fasering van de noodplanning moet duidelijk worden onderscheiden van de dreigingsanalyse, die gebeurt door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD). Tijdens de coördinatievergadering op het Crisiscentrum kondigde het OCAD om 08u45 voor het hele land dreigingsniveau 4⁹³ af. Deze mondelinge afkondiging werd vervolgens om 09u04 schriftelijk genotificeerd middels een fax gericht aan alle voorziene bestemmingen.⁹⁴ Een dergelijke schriftelijke bevestiging is louter informatief en neemt dus niet weg dat dreigingsniveau 4 formeel geldt vanaf de mondelinge afkondiging ervan.⁹⁵

130. Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat het onder het gemeenschappelijk gezag van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken⁹⁶ functionerende OCAD bij zijn op periodieke of punctuele basis uitgevoerde dreigingsanalyses weliswaar kan aangeven welke beschermingsmaatregelen in voorkomend geval noodzakelijk zijn⁹⁷, doch hierover zelf geen beslissing kan nemen. Het gaat aldus slechts om een mogelijk advies. Onverminderd de bevoegdheden van de gerechtelijke autoriteiten om maatregelen van gerechtelijke politie te treffen, worden de beschermingsmaatregelen

des cinq disciplines⁹² concernées par le plan d'urgence peuvent également être invités par la présidence.

128. 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

129. 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 08h45, un niveau de menace 4⁹³ pour l'ensemble du pays. Cette annonce orale a ensuite été notifiée par écrit à 09h04 par l'envoi d'un fax à l'ensemble des destinataires prévus.⁹⁴ Une telle confirmation écrite est purement informative, et le niveau de menace 4 s'applique donc formellement dès son annonce orale.⁹⁵

130. 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'Intérieur⁹⁶, peut certes, lors de ses analyses de la menace effectuées sur une base périodique ou ponctuelle, indiquer, le cas échéant, quelles mesures s'avèrent nécessaires⁹⁷, mais ne peut prendre lui-même de décisions à ce sujet. Il ne s'agit donc que d'un avis possible. 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

⁹² Zie de artikelen 10 tot 14 van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen.

⁹³ Dit als "zeer ernstig" gekwalificeerde hoogste dreigingsniveau houdt in dat de dreiging tegen de persoon, de groepering of de gebeurtenis die het voorwerp uitmaakt van de analyse ernstig en zeer nabij is (art. 11, § 6, 4° van het koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging).

⁹⁴ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 4-5; Hoorzitting over het luik "hulpverlening" met de heer Jan Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016, 3.

⁹⁵ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 17.

⁹⁶ Art. 5 van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging (B.S. 10 juli 2006).

⁹⁷ Art. 8, 1° en 2° van de wet 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging.

⁹² Voir les articles 10 à 14 de l'arrêté royal du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention.

⁹³ 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).

⁹⁴ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de Crise, 1^{er} juin 2016, 4-5.

Audition de M. Jan Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016, 3.

⁹⁵ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de Crise, 1^{er} juin 2016, 17.

⁹⁶ Art. 5 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace (M.B. du 10 juillet 2006).

⁹⁷ Art. 8, 1° et 2° de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

immers beslist in de schoot van de Algemene Directie Crisiscentrum.⁹⁸ Met het oog hierop is dan ook wettelijk voorzien dat het OCAD zijn evaluaties meedeelt aan de Algemene Directie Crisiscentrum.⁹⁹

131. De dreigingsanalyse door het OCAD dient verder onderscheiden te worden van de evaluatie van een noodsituatie door de binnen het Crisiscentrum voorziene evaluatiecel, die geactiveerd wordt ingeval van nationaal alarm of ingeval fase 4 van de noodplanning wordt afgekondigd. Deze cel staat in voor de evaluatie van de situatie en brengt verslag uit aan de beheerscel. Zij bestaat uit de bevoegde specialisten en wetenschappers van alle departementen of diensten die betrokken zijn bij het beheer en de analyse van de gebeurtenis. De vertegenwoordiger van het meest betrokken departement treedt op als voorzitter en wordt hiertoe aangewezen door de beheerscel.¹⁰⁰

132. Met betrekking tot de evaluatiecel voorziet het nationaal noodplan terrorisme in twee nuttige aanvullingen. Vooreerst wordt uitdrukkelijk bepaald dat de evaluatiecel wordt opgeroepen op vraag van het voorzitterschap van de beheerscel, met andere woorden van de Directeur-generaal van het Crisiscentrum en de federale procureur of hun gemachtigden. In functie van de noodzakelijkheden van de situatie, kan het voorzitterschap van de beheerscel daarnaast beslissen dat bepaalde overheden, diensten of functies aan de evaluatiecel toegevoegd moeten worden.

3.1.1.6. De verhouding met de Gewesten en Gemeenschappen

133. Een noodsituatie die aanleiding geeft tot afkondiging van de federale fase van de noodplanning belangt ook de Gewesten en Gemeenschappen aan. Hoger werd reeds aangegeven dat de beheerscel indien nodig aangevuld kan worden met de betrokken ministers van de Gewesten en de Gemeenschappen. De onderzoekscommissie benadrukt het belang van deze zowel in het algemeen nationaal noodplan als in het nationaal noodplan terrorisme voorziene mogelijkheid. Zij stelt echter vast dat beide plannen ter zake geen verdere preciseringen bevatten. Nochtans rijzen in dit verband meerdere vragen. Zo is het niet duidelijk hoe precies

de crisis.⁹⁸ Dans cet objectif, la loi prévoit dès lors que l'OCAM communique ses évaluations à la Direction générale du Centre de crise.⁹⁹

131. 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.¹⁰⁰

132. 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.

3.1.1.6. La relation avec les Régions et les Communautés

133. 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

⁹⁸ Art. 14 van het koninklijk besluit van 28 november 2006 tot uitvoering van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging.

⁹⁹ Art. 10 van de wet 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging.

¹⁰⁰ Punt 4.4. van de ijlage bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en – situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Art. 10 de la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace.

¹⁰⁰ 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.

wordt beslist welke ministers van welke Gewesten en Gemeenschappen in welke gevallen bij de werking van de beheerscel kunnen c.q. moeten worden betrokken.

134. Sinds de zesde staatshervorming beschikt het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad niet langer over een provinciegouverneur en oefent de Brusselse agglomeratie de in de artikelen 128 en 129 van de provinciewet bedoelde bevoegdheden uit. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheden die in specifieke wetten aan de provinciegouverneur worden toegekend, behoudens indien deze specifieke wetten er anders over beschikken.¹⁰¹ De bevoegdheden van de voormalige gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad worden in dat perspectief, naar gelang van het geval, uitgeoefend door de minister-president van de Brusselse regering of door een hoge ambtenaar die door deze regering, op eensluidend advies van de federale regering, wordt aangesteld. Op grond van artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet op de Brusselse Instellingen kent de Brusselse Gewestregering bepaalde opdrachten aan deze hoge ambtenaar toe, waarbij wordt gepreciseerd dat het in het bijzonder gaat om de opdrachten betreffende de civiele veiligheid en de uitwerking van de plannen voor noodtoestanden. Hierbij wordt wel uitdrukkelijk bepaald dat de hoge ambtenaar niet kan worden belast met de opdrachten betreffende de ordehandhaving, de coördinatie van de veiligheid en de harmonisering van de gemeentelijke politiereglementen. Deze opdrachten behoren aldus tot de exclusieve bevoegdheid van de Brusselse minister-president, die hierbij niet optreedt als orgaan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, doch wel als orgaan van het ondergeschikt bestuur van de Brusselse agglomeratie.¹⁰²

135. Luidens artikel 5 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 september 2015¹⁰³ oefent de hoge ambtenaar aldus de in de artikelen 8, 10, 11 en 13 van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming geregelde bevoegdheden van de provinciegouverneur uit. Het gaat in wezen om bevoegdheden met betrekking tot het optreden van de gemeentelijke brandweerdiensten en de diensten van de civiele bescherming (art. 8); de algemene organisatie van de

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.

134. 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.¹⁰¹ 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 attribue 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 de Bruxelles-Capitale, mais en tant qu'organe du pouvoir subordonné de l'agglomération bruxelloise.¹⁰²

135. En vertu de l'article 5 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015¹⁰³, 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

¹⁰¹ Art. 4, § 2^{quater}, 1°, van de wet 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

¹⁰² Zie J. VELAERS, "Brussel in de zesde staatshervorming" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (965) 990.

¹⁰³ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 september 2015 houdende toekenning van opdrachten aan een Hoge Ambtenaar zoals bedoeld in artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, *Belgisch Staatsblad*, 24 december 2015..

¹⁰¹ Art. 4, § 2^{quater}, 1°, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes.

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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, *Moniteur belge* du 24 décembre 2015.

brandweerdiensten in gewestelijke groepen (art. 10); het administratief toezicht op de naleving door de gemeenten van hun verplichtingen inzake civiele bescherming (art. 11); en de goedkeuring van de door de gemeenten, overeenkomstig een door de Koning vastgesteld modelreglement, opgestelde reglementen betreffende de organisatie van de brandweerdiensten (art. 13).

136. Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 september 2015 heeft geen betrekking op de noodplanning. Men mag echter aannemen dat de in artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet op de Brusselse Instellingen genoemde "uitwerking van de plannen voor noodtoestanden" met name slaat op de noodplanning, zodat de hoge ambtenaar ook met deze opdracht belast is.

3.1.2. Aanbevelingen

3.1.2.1. *Publicatie van het nationaal noodplan terrorisme*

137. De onderzoekscommissie acht de publicatie van het nationaal noodplan terrorisme wenselijk, desgevallend met weglating van bepaalde onderdelen die als vertrouwelijk beschouwd zouden worden. De onderzoekscommissie meent dat de burgers in beginsel gerechtigd zijn om kennis te kunnen nemen van dit noodplan. Ook stelt zij vast dat er bij de actoren op het terrein verschillende opvattingen leven omtrent het al dan niet vertrouwelijk karakter van het noodplan. De behoorlijke openbaarmaking van het noodplan is des te meer vereist, aangezien het op een aantal wezenlijke punten afwijkt van de crisisstructuren die voorzien zijn in de koninklijke besluiten van 31 januari 2003 en van 16 februari 2006.

3.1.2.2. *Duidelijke kennisgeving van de afkondiging van de federale fase van de noodplanning*

138. Gezien het belang van de afkondiging van de federale fase van de noodplanning, meent de onderzoekscommissie dat wettelijk dient te worden bepaald op welke wijze deze afkondiging officieel bekend moet worden gemaakt. Het is immers cruciaal dat alle bij het crisisbeheer betrokken diensten en actoren kennis hebben van de activering van de federale fase. De onderzoekscommissie benadrukt dat het in dit verband niet alleen gaat om federale diensten, maar ook om de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten. Op al deze niveaus moeten in voorkomend geval immers zeer snel de nodige maatregelen kunnen worden genomen. Dit is in het bijzonder van belang ingeval rechtstreekse risico's voor bepaalde plaatsen of andere entiteiten vastgesteld werden. Zelfs indien dergelijke risico's (nog) niet werden vastgesteld, kan

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).

136. L'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 septembre 2015 ne concerne pas la planification d'urgence. On peut néanmoins supposer que "l'élaboration des plans relatifs aux situations d'urgence" visée à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises s'applique notamment à la planification d'urgence, si bien que le haut fonctionnaire est également chargé de cette mission.

3.1.2. *Recommandations*

3.1.2.1. *Publication du plan national d'urgence terrorisme*

137. La commission d'enquête estime que la publication du plan national d'urgence terrorisme est souhaitable, le cas échéant en en omettant certaines parties qui seraient considérées comme confidentielles. La commission d'enquête considère que les citoyens sont, en principe, autorisés à prendre connaissance de ce plan d'urgence. Elle constate par ailleurs que les avis des acteurs de terrain divergent en ce qui concerne le caractère confidentiel ou non du plan d'urgence. 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 des 31 janvier 2003 et 16 février 2006.

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

138. Compte tenu de l'importance du déclenchement de la phase fédérale de la planification d'urgence, 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

het echter aangewezen zijn om op de onderscheiden niveaus maatregelen te nemen ter beveiliging van bepaalde risicovolle plaatsen of entiteiten, zoals bijvoorbeeld nucleaire sites; bedrijven waar gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, verwerkt of opgeslagen (Seveso-ondernemingen); en internationale treinstations.

3.1.2.3. *De vereiste afstemming tussen de noodplanning en de dreigingsanalyse*

139. De wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging en het ter uitvoering genomen koninklijk besluit van 28 november 2006 hebben niet geleid tot een aanpassing van het nationaal noodplan van 2003, dat als bijlage gevoegd is bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003, noch van het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen. Als gevolg hiervan werd in de op 22 maart 2016 geldende regelgeving geen verband gelegd tussen de vier dreigingsniveaus die het OCAD bij zijn analyse van de dreiging hanteert, de vier fasen van de noodplanning, en de in het kader van een crisissituatie te nemen maatregelen en in te zetten personele en materiële middelen.

140. Hoewel de onderzoekscommissie beseft dat het niet mogelijk is om voor elke denkbare crisissituatie tot in het kleinste detail te regelen hoe er precies gereageerd dient te worden, meent zij dat er wel nood bestaat aan een draaiboek dat de nodige handvaten biedt voor de reactie op een terroristische aanslag. Zulk een draaiboek was niet beschikbaar op 22 maart 2016, doch is inmiddels wel voorhanden. Het koninklijk besluit van 1 mei 2016 voorziet immers enerzijds in een nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag, terwijl het anderzijds de provinciegouverneurs en – voor wat de Brusselse agglomeratie betreft – de minister-president van de Brusselse Gewestregering *c.q.* de hoge ambtenaar belast met de uitwerking van bijzondere nood- en interventieplannen voor het risico op een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag.¹⁰⁴

141. Daarenboven wordt in het nationaal noodplan terrorisme wél een verband gelegd tussen het dreigingsniveau en de te nemen maatregelen. Aldus geldt als regel dat dreigingsniveau 4 minimaal gepaard

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*

139. 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.

140. 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 un scénario qui indiquerait dans les grandes lignes la manière de réagir à un attentat terroriste. Ce scénario n'était pas disponible le 22 mars 2016, mais il l'est dans l'intervalle. L'arrêté royal du 1^{er} mai 2016 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.¹⁰⁴

141. Par ailleurs, le plan d'urgence national terrorisme 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

¹⁰⁴ Art. 1 en 2 van het koninklijk besluit van 1 mei 2016 tot vaststelling van het nationaal noodplan betreffende de aanpak van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag.

¹⁰⁴ 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.

gaat met de activering van een fase van vooralarm¹⁰⁵, waarbij wordt getracht om via gepaste maatregelen de geïdentificeerde dreiging maximaal te reduceren of zelfs weg te nemen. De in dit kader te nemen maatregelen stemmen overeen met hetzij een noodsituatie, hetzij gebeurtenissen die van aard zijn om het voorwerp uit te maken van een federale fase, maar die in hun aanvankelijk stadium nog geen beheer op nationaal niveau vereisen. Tijdens de fase van vooralarm zal de Algemene Directie Crisiscentrum een coördinatievergadering samenroepen en voorzitten. Deze coördinatievergadering strekt tot het nemen van dringende en andere maatregelen van bestuurlijke politie, *i.e.* beschermings- en voorzorgsmaatregelen ten aanzien van de bevolking. Hierbij wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de maatregelen van vooralarm niet beletten dat de gemeentelijke of provinciale fase wordt afgekondigd, respectievelijk wordt gehandhaafd.

142. Het vooralarm kan gevolgd worden door het alarm, dat wordt afgekondigd door de Eerste minister, de minister van Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie. De in dit kader te nemen alarmmaatregelen zijn te beschouwen als beheersmaatregelen die overeenstemmen met een noodsituatie of met gebeurtenissen die het voorwerp uitmaken van de federale fase. Het nationaal noodplan terrorisme omschrijft ook de beslissingen die ingeval van de federale fase genomen kunnen worden. Het gaat met name om: (1) de op grond van een permanente evaluatie van de situatie gedefinieerde algemene strategie, die als permanente basis dient voor de te nemen beslissingen en acties; (2) de strategische beslissingen met betrekking tot het functioneren van het operationeel niveau; en (3) het zo concreet mogelijk definiëren van de aanvaardbare risicogrenzen.

143. De onderzoekscommissie evalueert deze door het nationaal noodplan terrorisme tot stand gebrachte afstemming tussen de noodplanning en de dreigingsanalyse als zeer positief.

3.1.2.4. *De optimalisering van de werking van de beheerscel*

144. De onderzoekscommissie stelt vast dat zowel het algemeen nationaal noodplan als het nationaal

de préalerte¹⁰⁵, 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'est-à-dire, 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.

142. 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.

143. La commission d'enquête accueille très positivement cette harmonisation entre la planification d'urgence et l'analyse de la menace que réalise le plan national d'urgence terrorisme.

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

144. La commission d'enquête constate que tant le plan d'urgence national général que le plan d'urgence

¹⁰⁵ De procedure tot toepassing van het vooralarm van fase 4 van de noodplanning werd reeds voorzien in het door het koninklijk besluit van 31 januari 2003 vastgestelde algemeen nationaal noodplan, doch wordt daar niet gekoppeld aan de dreigingsanalyse en evenmin aan een specifieke set van te nemen maatregelen (zie Punten 4.2. en 4.3. van de bijlage bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en – situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen).

¹⁰⁵ 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).

noodplan terrorisme toelaat dat bijvoorbeeld de ministers van Mobiliteit van de federale regering en de gewestregeringen, indien nodig, bij de werking van de beheerscel betrokken worden. Hierbij valt aan te stippen dat in wezen alle ministers tot op zekere hoogte betrokken kunnen zijn bij het beheer van een nationale crisissituatie, die al dan niet het gevolg is van een terroristische aanlag. Ingeval bijvoorbeeld een sluiting van scholen aangewezen wordt geacht, zijn de ministers van Onderwijs van de Gemeenschappen betrokken partij. Gaat het bijvoorbeeld om maatregelen met betrekking tot het openbaar vervoer, dan zijn er raakvlakken met de bevoegdheid van zowel de federale als de gewestelijke ministers van mobiliteit.

145. Met het oog op de efficiëntie en snelheid van de besluitvorming binnen de beheerscel, acht de onderzoekscommissie het behoud van een soepele regeling aangewezen. Dit neemt evenwel niet weg dat deze regeling op een aantal punten verder verduidelijkt kan worden.

146. Vooreerst acht de onderzoekscommissie het noodzakelijk dat de minister-presidenten van de Vlaamse regering, de Waalse Gewestregering, de Franse Gemeenschapsregering, de Brusselse Gewestregering en de Duitse Gemeenschapsregering ambtshalve deel uitmaken van de beheerscel, ingeval deze samenkomt naar aanleiding van een terroristische aanslag of terroristische gijzelneming. Hun deelname aan de beraadslagingen van de beheerscel mag zodoende niet langer afhankelijk zijn van een daartoe door het voorzitterschap genomen initiatief.

147. Ten tweede kan als algemene regel worden vooropgesteld dat alle diensten die preventieve of reactieve maatregelen zouden kunnen nemen op de hoogte dienen te worden gebracht van de crisissituatie en aldus in de gelegenheid worden gesteld om aan de beraadslaging van de beheerscel deel te nemen. Zoals hoger werd aangegeven, voorziet het algemeen noodplan terrorisme ter zake reeds dat het voorzitterschap van de beheerscel hiertoe het initiatief kan nemen.

148. De onderzoekscommissie benadrukt dat de betrokkenheid van ministers of hun departementen bij de werking van de beheerscel niet noodzakelijk een fysieke aanwezigheid vereist. De ministers van de federale regering of van de regeringen van de Gewesten en de Gemeenschappen die slechts onrechtstreeks betrokken zijn bij het crisisbeheer, zouden aldus ook middels een videoconferentie of via digitale communicatiemiddelen, zoals bijvoorbeeld *WhatsApp*, aan de beraadslagingen

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. Si, par exemple, la cellule prend des mesures liées aux transports publics, cela touche aux compétences des ministres de la Mobilité, tant au niveau fédéral qu'au niveau régional.

145. 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.

146. Tout d'abord, la commission d'enquête estime nécessaire que les ministres-présidents du gouvernement flamand, du gouvernement de la Région wallonne, du gouvernement de la Communauté française, du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et du gouvernement de la Communauté germanophone fassent d'office partie de la cellule de gestion, si cette dernière se réunit à la suite d'un attentat terroriste ou d'une prise d'otages terroriste. Leur participation aux délibérations de la cellule de gestion ne peut dès lors plus dépendre d'une initiative prise à cet effet par la présidence.

147. Deuxièmement, 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. Comme indiqué ci-dessus, le plan d'urgence général terrorisme prévoit déjà, en la matière, que la présidence de la cellule de gestion peut prendre l'initiative à cet effet.

148. 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 ou grâce à des moyens

van de beheerscel kunnen deelnemen. Hetzelfde geldt voor de gouverneurs. Op 22 maart 2016 werd overigens reeds met de techniek van videoconferentie gewerkt.

Afdeling 3.2

De besluitvorming binnen het Crisiscentrum en de informatiedoorstroming

3.2.1. Vaststellingen en analyse

3.2.1.1. De samenhang tussen de federale, provinciale en gemeentelijke fase van de noodplanning

149. De afkondiging van de federale fase heeft tot gevolg dat de minister van Binnenlandse Zaken instaat voor de beleidscoördinatie, waarbij de beslissingen omtrent de te nemen maatregelen worden genomen door de beheerscel van het Crisiscentrum. De onderzoekscommissie stelt hierbij vast dat er op 22 maart 2016 diverse crisiscellen tegelijk actief waren, waarbij de onderlinge verhouding kennelijk niet steeds duidelijk was. Naast het Crisiscentrum, bleken er immers ook crisiscellen te functioneren in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de provincie Vlaams-Brabant en bij de MIVB. In dat verband is tevens gebleken dat de samenhang tussen de federale fase enerzijds en de provinciale en gemeentelijke fasen anderzijds bij heel wat betrokken diensten en actoren vragen oproept. Op dit vlak lijken bepaalde actoren en diensten onvoldoende diepgaande kennis te hebben van de toepasselijke reglementering.

150. De onderzoekscommissie wijst erop dat het koninklijk besluit van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen wel degelijk rekening houdt met deze hypothese. Zo bepaalt artikel 20 van dit koninklijk besluit dat de afkondiging van de federale fase niet wegneemt dat de gouverneurs verantwoordelijk blijven voor de beleidscoördinatie in hun provincie, weze het dat zij hierbij optreden volgens de onderrichtingen van de minister van Binnenlandse Zaken. *Mutatis mutandis* geldt een zelfde verhouding tussen de provinciale en gemeentelijke fase. Blijkens artikel 19 van het koninklijk besluit impliceert de afkondiging van de provinciale fase aldus niet noodzakelijk dat de burgemeesters van de in de betrokken provincie gelegen gemeenten niet meer kunnen optreden. Zij blijven immers instaan voor de beleidscoördinatie in hun gemeente, zij het dat dit gebeurt volgens de door de gouverneur gegeven onderrichtingen. In die zin is er dus sprake van een cascade, waarbij de minister van Binnenlandse Zaken de gouverneurs aanstuurt, die op hun beurt de burgemeesters aansturen.

de communication numériques, comme *WhatsApp*. Il en va de même pour les gouverneurs. Le 22 mars 2016, la technique de la vidéoconférence a d'ailleurs déjà été utilisée.

Section 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

149. 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 de Bruxelles-Capitale, 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. Certains acteurs et services ne semblent pas connaître suffisamment la réglementation en vigueur en la matière.

150. 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.

151. Het door het koninklijk besluit van 1 mei 2016 vastgestelde noodplan terrorisme optimaliseert volgens de onderzoekscommissie de stroomlijning tussen het federale, provinciale en gemeentelijke niveau. Enerzijds wordt terecht gesteld dat een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag in de meeste gevallen een nationale weerslag zal hebben en aldus het niveau van een provincie snel zal overstijgen. Anderzijds wordt het provinciaal niveau echter wel betrokken bij de nationale reactie op de gebeurtenissen. In dat verband werd hoger reeds aangegeven dat de territoriaal bevoegde gouverneurs – en, voor wat de Brusselse agglomeratie betreft, de minister-president van de Brusselse gewestregering *c.q.* de hoge ambtenaar – thans formeel deel uitmaken van de beheerscel. Zodoende kunnen zij niet alleen in *realtime* kennisnemen van de door de federale overheden ontvangen inlichtingen, maar ook deelnemen aan de besluitvorming binnen de beheerscel. Daarnaast laat dit toe om de samenwerking met de burgemeesters in de betrokken provincie(s), respectievelijk in de Brusselse agglomeratie, te verzekeren.

3.2.1.2. De centrale rol van de beheerscel

152. Tijdens de federale fase van de noodplanning is de beheerscel belast met het nemen van beslissingen. Volgens het algemeen nationaal noodplan kan zij derhalve alle nuttige maatregelen nemen die vereist worden door de ernst van de situatie. Indien nodig, kan de beheerscel beslissen de *follow-up* van de situatie toe te vertrouwen aan een specifiek departement.¹⁰⁶

153. De onderzoekscommissie stelt vast dat het de beheerscel als zodanig is die tijdens de federale fase van de noodplanning maatregelen kan gelasten. Hetzelfde geldt ingeval de beheerscel functioneert in het kader van het nationaal noodplan terrorisme. Hoewel hierover in de praktijk blijkbaar misverstanden bestaan, gaat het formeel beschouwd dus niet om beslissingen van de in de beheerscel aanwezige overheden of diensten. In die optiek benadrukt de onderzoekscommissie dat het tot de opdracht van de beheerscel behoort om aandacht te besteden aan de onderlinge verhouding tussen meerdere maatregelen, waarbij een eventuele tegenstrijdigheid tussen twee of meer van deze maatregelen – en/of van hun tenuitvoerlegging – vanzelfsprekend vermeden dient te worden. Een en ander dient volgens de onderzoekscommissie ook onverkort te gelden bij de toepassing van het nationaal noodplan terrorisme. Hierin wordt overigens wel reeds op nuttige

¹⁰⁶ Punt 4.4. van de bijlage bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en -situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

151. 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. 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

152. 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 spécifique¹⁰⁶.

153. 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

¹⁰⁶ 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.

wijze gepreciseerd dat er een permanent overleg tussen de bestuurlijke overheid en de magistratuur is voor wat de beslissingen betreft die raken aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zowel de bestuurlijke als gerechtelijke overheden.

154. De reconstructie van de besluitvorming op 22 maart 2016 maakt duidelijk dat het hoe dan ook enige tijd duurde vooraleer alle actoren en diensten op het Crisiscentrum aanwezig konden zijn. Zo dit niet te vermijden is, dient in geval van een terroristische aanslag uiteraard wel zo snel als mogelijk gereageerd te kunnen worden. In die optiek onderschrijft de onderzoekscommissie de inmiddels in het nationaal noodplan terrorisme gecreëerde spoedprocedure, waarbij de Directeur-generaal van het Crisiscentrum en de federale procureur – of hun gemachtigden – onverwijld alle dringende beslissingen kunnen nemen. Deze beslissingen zullen dan zo snel mogelijk – en in elk geval binnen 24 uur – door de beheerscel bevestigd moeten worden.

3.2.1.3. De reconstructie van de besluitvorming

155. Uit de hoorzittingen is gebleken dat het voor de betrokken diensten – en dus ook voor de onderzoekscommissie – bijzonder moeilijk is om *post factum* te bepalen wie precies op welk tijdstip aanwezig was op het Crisiscentrum en welke beslissingen op welk tijdstip werden genomen. De onderzoekscommissie stelt vast dat dit met name ook voortvloeit uit de niet stelselmatige invulling van een elektronisch en voor alle betrokken diensten toegankelijk logboek. Er werd op 22 maart 2016 wel een “*ligne de temps sur les événements*” bijgehouden, doch slechts *post factum* gereconstrueerd wie op welk moment aanwezig was.¹⁰⁷ Inmiddels wordt echter wel met een logboek gewerkt, waarin de gebeurtenissen en beslissingen op permanente wijze worden gelogd.¹⁰⁸

3.2.1.4. Geen rechtstreekse communicatie

156. De directeur a.i. van het Crisiscentrum benadrukte dat er in de praktijk geen rechtstreekse communicatie vanuit het Crisiscentrum plaatsvindt, doch dat het aan de bevoegde minister of overheid toekomt om de beslissingen van het Crisiscentrum mee te delen aan de onder hem, respectievelijk haar ressorterende diensten. De betrokken minister of overheid zal de beheerscel

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.

154. 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

155. 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 cela découle notamment du fait qu’un *logbook* électronique et accessible à tous les services concernés n’a pas été systématiquement complété. Le 22 mars 2016, une “*ligne de temps sur les événements*” a certes été tenue, mais elle n’a reconstruit que *post factum* qui était présent et à quel moment.¹⁰⁷ Depuis lors, on travaille toutefois avec un logbook, dans lequel sont consignés en permanence les événements et les décisions.¹⁰⁸

3.2.1.4. Pas de communication directe

156. Le directeur ff du Centre de crise 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 subalternes respectifs. Le ministre ou l’autorité concernée informera toutefois la cellule de gestion de l’exécution

¹⁰⁷ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 13.

¹⁰⁸ Hoorzitting met de heer Jan Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016, 24-25.

¹⁰⁷ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 13.

¹⁰⁸ Audition de M. Jan Jambon, ministre de la Sécurité et de l’Intérieur, 6 juillet 2016, 24-25.

echter wel op de hoogte brengen van de uitvoering van de beslissingen.¹⁰⁹ De onderzoekscommissie doet hierbij drie vaststellingen.

157. Vooreerst benadrukt de onderzoekscommissie dat het van cruciaal belang is dat de door de beheerscel genomen beslissingen op een snelle, veilige en betrouwbare wijze worden meegedeeld aan de diensten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering ervan. Het gehanteerde systeem waarborgt geen daadwerkelijke commando- en communicatiestrategie inzake de beslissingen van het Crisiscentrum en is in die optiek niet optimaal. De onderzoekscommissie acht een rechtstreekse communicatie van de genomen beslissingen onontbeerlijk. Dit biedt niet alleen de waarborg dat zo min mogelijk tijd wordt verloren, doch laat ook toe om inconsistenties tussen de beslissing en de tenuitvoerlegging ervan maximaal te vermijden. Dit is in het bijzonder van belang in die gevallen waarin meerdere diensten met de uitvoering van een beslissing belast moeten worden.

158. Ten tweede, wijst de onderzoekscommissie erop dat de geldende wettelijke en reglementaire bepalingen geenszins uitsluiten dat de directeur van het Crisiscentrum de door de beheerscel genomen beslissingen rechtstreeks meedeelt aan de dienst die met de uitvoering ervan wordt belast. In dit verband moet worden gewezen op artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 18 april 1988¹¹⁰ luidens hetwelk het Crisiscentrum tot opdracht heeft: “de nodige infrastructuur en middelen ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden voor de beheersing van een nationale crisis, en meer bepaald de coördinatie, de voorbereiding van beslissingen, de eventuele uitvoering en de opvolging ervan te verzekeren”. Daarnaast heeft het Crisiscentrum volgens artikel 3, 4° van dit koninklijk besluit eveneens tot opdracht: “in voorkomend geval, de in de nood- en hulpplannen voorziene onmiddellijke maatregelen te nemen of uit te lokken”.

159. In de derde plaats stelt de onderzoekscommissie vast dat een rechtstreekse communicatie tot zeer recent wél werd vooropgesteld in gevallen waarin het Crisiscentrum in kennis wordt gesteld van een door OCAD geanalyseerde dreiging met betrekking tot het spoorwegennet in zijn geheel, een deel van het spoorwegennet, een station of een ander deel van de spoorweginfrastructuur. Volgens de toelichting die in elk geval nog op 7 juni 2016 op zijn website werd gegeven, zou het Crisiscentrum in een dergelijke hypothese immers onmiddellijk contact opnemen met het *Security*

de ses décisions.¹⁰⁹ La commission d'enquête établit trois constats à cet égard.

157. 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.

158. 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, 3°, de l'arrêté royal du 18 avril 1988¹¹⁰ aux termes duquel le Centre de crise a pour mission: “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”. Le Centre a également pour mission, aux termes de l'article 3, 4°, de cet arrêté royal: “le cas échéant, de prendre ou de provoquer la prise des mesures immédiates prévues par les plans d'urgence ou les plans de secours”.

159. 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

¹⁰⁹ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 6 en 17-18.

¹¹⁰ Koninklijk besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering.

¹⁰⁹ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur ff du Centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 6 et 17-18.

¹¹⁰ Arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise.

Operations Center (SOC) van Securail, dat belast is met het toezicht op de veiligheid van het personeel en de klanten en afhangt van de NMBS-Holding. Het SOC informeert vervolgens de verschillende diensten van de NMBS-groep via een intern communicatiesysteem en werkt samen met de spoorweggpolitie voor het nemen van de nodige veiligheidsmaatregelen.¹¹¹ De onderzoekscommissie stelt vast dat de website van het Crisiscentrum inmiddels werd aangepast en dat thans wordt bepaald dat “de overheden” – en dus niet langer het Crisiscentrum zelf – contact opnemen met het SOC. Dat is trouwens daadwerkelijk het geval geweest op 22 maart 2016 en is wat in de praktijk gangbaar is.

3.2.1.5. Een getrapt systeem

160. De onderzoekscommissie stelt vast dat het Crisiscentrum een getrapt systeem hanteert, dat gesteund is op de regel dat de uitvoering van de door de beheerscel genomen beslissingen tot de verantwoordelijkheid van de betrokken minister behoort. Indien deze minister op de vergadering van de beheerscel aanwezig is, heeft hij logischerwijze onmiddellijk kennis van de beslissing. Is de betrokken minister niet op de vergadering aanwezig, dan dient hij van de beslissing op de hoogte te worden gebracht.

161. In beide hypothesen zal de bevoegde minister vervolgens de uit te voeren beslissing moeten meedelen aan de onder hem ressorterende diensten, met het oog op de uitvoering ervan. De onderzoekscommissie meent dat de betrokken minister in dit verband niet (langer) over een discretionaire beoordelingsruimte beschikt en hij zodoende verplicht is de beslissing te laten uitvoeren. De toepasselijke regelgeving stelt immers uitdrukkelijk dat de maatregelen worden genomen door de beheerscel van het Crisiscentrum. Een en ander lijkt volgens de onderzoekscommissie ook te (moeten) gelden voor de ministers van de gemeenschaps- of gewestregeringen, zelfs als zij niet op de vergadering van de beheerscel aanwezig waren. Op dit vlak is de geldende regelgeving echter onvoldoende duidelijk.

162. Het voorgaande maakt duidelijk dat het gehanteerde getrapt systeem noodzakelijkerwijze met zich brengt dat de *chain of command* uit een aantal onderscheiden stappen bestaat. Hoewel een dergelijke benadering vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid verdedigbaar is – elke betrokken minister staat in voor de uitvoering van een beslissing door de onder hem ressorterende diensten –, leidt

¹¹¹ Zie <http://centredecrise.be/nl/inhoud/spoorwegveiligheid> (ge raadpleegd op 7 juni 2016).

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.¹¹¹ La commission d'enquête constate 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. Ce qui fut d'ailleurs effectivement le cas le 22 mars 2016 et comme cela se déroule en pratique.

3.2.1.5. Un système en cascade

160. 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.

161. 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.

162. 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

¹¹¹ Voir <http://centredecrise.be/fr/content/securite-ferroviaire> (consulté le 7 juin 2016).

zij in de praktijk tot onnodig tijdverlies. Daarenboven bestaat het risico op misverstanden en dreigt de gecoördineerde uitvoering van een beslissing te worden gehypotheekeerd. Tevens wijst de onderzoekscommissie erop dat de getrapte procedure louter lijkt te steunen op mondelinge afspraken en aldus niet op een behoorlijke en transparante wijze geregeld is.

3.2.1.6. *De informatiecel*

163. De afkondiging van de federale fase van de noodplanning impliceert dat de informatiecel van het Crisiscentrum wordt geactiveerd.¹¹² Deze cel bestaat uit de communicatieverantwoordelijken van de betrokken federale departementen. Zij verspreidt de door de beheerscel genomen beslissingen, teneinde de bevolking hierover te informeren. Het gaat louter om het verstrekken van informatie aan het publiek en dus niet om het informeren van de diensten die betrokken zijn bij de uitvoering van de beslissingen van de beheerscel.

164. Het Crisiscentrum ontwikkelde de alarmeringstool *BE-Alert*, die toelaat om de rechtstreeks bij een noodsituatie betrokken personen snel(ler) en duidelijk(er) te verwittigen en zo goed mogelijk te informeren. De inschrijving op dit alarmeringskanaal is kosteloos. Ook de ontvangst van alarmberichten is kosteloos. Via *BE-Alert* kunnen momenteel oproepen worden gedaan naar vaste en mobiele telefoons, mails worden verzonden en berichten worden geplaatst op de sociale media. In de nabije toekomst zal dit systeem ook toelaten om de rechtstreeks bij een crisissituatie betrokken personen te lokaliseren via hun mobiele telefoon.¹¹³

3.2.1.7. *Het Incidents and Crisis Management System*

165. Gelet op onder meer de risico's van mogelijke nieuwe aanslagen, is het belangrijk dat alle maatregelen waartoe het Crisiscentrum heeft beslist, snel kunnen worden geïmplementeerd en in *real time* kunnen worden opgevolgd. De directeur a.i. van het Crisiscentrum gaf aan dat de verschillende diensten op 22 maart 2016 goed hadden samengewerkt bij het beheer van de dramatische en ongekennde nationale crisissituatie, doch erkende tevens dat de gegevensuitwisseling voor verbetering vatbaar is. Het is immers cruciaal dat alle bij het crisisbeheer betrokken diensten en actoren op

¹¹² Zie punt 4.4. van de bijlage bij het koninklijk besluit van 31 januari 2003 tot vaststelling van het noodplan voor de crisisgebeurtenissen en – situaties die een coördinatie of een beheer op nationaal niveau vereisen.

¹¹³ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 11. Zie ook <http://centredecrise.be/nl/inhoud/be-alert-alarmering-bij-een-noodsituatie>.

perdre 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 procédure 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*

163. Le déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence implique l'activation de la cellule d'information du Centre de crise.¹¹² 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.

164. 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 courriels 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.¹¹³

3.2.1.7. *Incidents and Crisis Management System*

165. Il est important que l'ensemble des mesures décidées au sein du Centre de crise puissent être implémentées rapidement et que leur suivi puisse être assuré en temps réel, notamment eu égard aux risques de répliques potentielles. Le directeur a.i. du Centre de crise 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

¹¹² 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.

¹¹³ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 11. Voir également <http://centredecrise.be/fr/content/be-alert-soyez-alerte-en-situation-durgence>.

gelijke wijze kennis hebben van zowel de situatie als de maatregelen die genomen worden ter beheersing ervan.¹¹⁴

166. Met het oog op de verbetering van de informatie-doorstroming ging het Crisiscentrum inmiddels, met financiële ondersteuning van de federale regering en in overleg met de federale, lokale en multidisciplinaire partners, over tot de ontwikkeling van het *Incidents and Crisis Management System* (ICMS). Dit ICMS is een beveiligd internetplatform dat alle bij het crisisbeheer betrokken diensten en actoren in *real time* toegang zal geven tot alle beschikbare informatie.¹¹⁵

3.2.2. Aanbevelingen

3.2.2.1. Automatische registratie van beslissingen

167. De onderzoekscommissie onderstreept het belang van een automatische en volledige registratie van alle beslissingen en initiatieven die het Crisiscentrum neemt in het kader van de federale fase van de noodplanning. Een digitaal online logboek-systeem is onontbeerlijk om een volledig zicht te hebben – en te behouden – op zowel de genomen maatregelen, als de instanties, diensten en personen die op een bepaald tijdstip aan de beraadslagingen in de schoot van het Crisiscentrum deelnemen. Aldus kan ook de tenuitvoerlegging van de maatregelen – en de *follow-up* ervan – beter gewaarborgd worden.

168. De onderzoekscommissie wijst erop dat een dergelijke systematische registratie van beslissingen niet – of minstens onvoldoende – gebeurde op 22 maart 2016, doch dat het op 18 mei 2016 in werking getreden nationaal noodplan terrorisme wel bepaalt dat twee leden van de Directie gerechtelijke operaties van de federale politie zullen instaan voor het bijhouden en actualiseren van het logboek van de beheerscel van het Crisiscentrum. De veiligheidsofficier van de Algemene Directie Crisiscentrum classificeert het logboek (classificatie “geheim”, krachtens de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen).

3.2.2.2. De besluitvorming in de beheerscel

169. De onderzoekscommissie acht het aangewezen om duidelijk te bepalen op welke wijze de besluitvorming

soient informés de manière identique tant de la situation que des mesures prises en vue de la maîtriser.¹¹⁴

166. 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 plate-forme 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.¹¹⁵

3.2.2. Recommandations

3.2.2.1. Enregistrement automatique des décisions

167. 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 numérique en ligne 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.

168. La commission d'enquête souligne que cet enregistrement systématique des décisions n'a pas eu lieu – ou du moins pas suffisamment – 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

169. La commission d'enquête estime qu'il convient de définir clairement le processus décisionnel au sein

¹¹⁴ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 10-11.

¹¹⁵ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 11.

¹¹⁴ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 10-11.

¹¹⁵ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 11.

in de beheerscel dient te gebeuren. Thans is het weliswaar duidelijk dat de beheerscel als collegiaal orgaan beslissingen neemt, doch is de wijze van besluitvorming niet geregeld. Hoewel een besluitvorming bij consensus wenselijk geacht kan worden, dient tegelijkertijd te worden gewaarborgd dat op snelle en efficiënte wijze de nodige beslissingen met het oog op het crisisbeheer genomen kunnen worden. De onderzoekscommissie doet hierbij twee aanbevelingen. In de eerste plaats dient in de regelgeving uitdrukkelijk te worden voorzien dat de eerste minister of zijn afgevaardigde bij afwezigheid van consensus in de beheerscel op bindende wijze de nodige beslissingen kan nemen. Ten tweede moet in de regelgeving duidelijk worden bepaald dat de beslissingen van de beheerscel bindend zijn voor alle bij het crisisbeheer betrokken ministers en diensten, zelfs als deze niet bij de beraadslaging binnen de beheerscel betrokken waren. Ingeval de beheerscel bijvoorbeeld zou beslissen dat de scholen gesloten dienen te worden, dienen de ministers van onderwijs van de gemeenschappen – ook indien zij niet op de vergadering van de beheerscel aanwezig waren – deze beslissing uit te voeren. De opportuniteit van deze maatregel kan dan derhalve niet meer in vraag worden gesteld.

3.2.2.3. *De oprichting van een communicatie- en opvolgingsplatform*

170. De onderzoekscommissie benadrukt het belang van duidelijke en veilige communicatielijnen, die moeten toelaten dat de operationele vertaling van de door de beheerscel van het Crisiscentrum genomen beslissingen wordt verzekerd. In dit verband acht de onderzoekscommissie een rechtstreekse communicatie van deze beslissingen onontbeerlijk. Het thans in de praktijk toegepast getrapt systeem leidt tot een aantal nodeloze tussenschakels, waardoor enerzijds kostbare tijd verloren gaat en anderzijds het risico op inconsistenties bij de uitvoering van de beslissingen bestaat.

171. In dat perspectief pleit de onderzoekscommissie voor de ondersteuning van de beheerscel door een communicatie- en opvolgingsplatform, dat geactiveerd moet worden bij elke gebeurtenis die aanleiding geeft tot toepassing van hetzij het algemeen nationaal noodplan, hetzij het nationaal noodplan terrorisme. Dit platform wordt belast met vier opdrachten, te weten: (1) de rechtstreekse communicatie van alle door de beheerscel genomen beslissingen aan de met de tenuitvoerlegging belaste diensten of actoren; (2) de coördinatie van de genomen beslissingen en van hun uitvoering; (3) de permanente opvolging van de tenuitvoerlegging van alle genomen beslissingen; en (4) de aanmaning van

de la cellule de gestion. Il est clair, aujourd'hui, que la cellule de gestion prend les décisions en tant qu'organe collégial, mais le processus décisionnel n'est pas réglé. Bien qu'un processus 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. La commission d'enquête formule deux recommandations à cet égard. Premièrement, la réglementation doit mentionner expressément que le premier ministre ou son délégué peut prendre les décisions contraignantes nécessaires en l'absence de consensus. Deuxièmement, la réglementation doit préciser clairement que les décisions de la cellule de gestion sont contraignantes pour tous les ministres et services associés à la cellule de gestion, même s'ils n'ont pas participé à la délibération au sein de la cellule de gestion. Dans le cas où, par exemple, la cellule de gestion déciderait que les écoles doivent être fermées, les ministres de l'Enseignement des Communautés devraient mettre en œuvre cette décision – même s'ils n'étaient pas présents lors de la réunion de la cellule de gestion. L'opportunité de cette mesure ne peut dès lors plus être mise en question.

3.2.2.3. *La création d'une plate-forme de communication et de suivi*

170. La commission d'enquête souligne l'importance d'un système de communication clair et sûr, permettant d'assurer la traduction opérationnelle des décisions prises par 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.

171. Dans cette perspective, la commission d'enquête préconise de doter la cellule de gestion d'une plate-forme de communication et de suivi, qui devra être activée à chaque événement donnant lieu à l'application, soit du plan d'urgence national général, soit du plan d'urgence "terrorisme". Cette plate-forme sera chargée de quatre missions, à savoir: (1) communiquer directement toutes les décisions prises par la cellule de gestion aux services ou acteurs chargés de la mise en œuvre; (2) coordonner les décisions prises ainsi que leur exécution; (3) assurer le suivi permanent de la mise en œuvre de toutes les décisions prises; et (4) mettre en demeure les services ou acteurs concernés au cas

de betrokken diensten of actoren in die gevallen waarin uit de opvolging zou blijken dat de tenuitvoerlegging van een genomen beslissing niet of onvolledig gebeurt.

172. De oprichting van het communicatie- en opvolgingsplatform doet op geen enkele wijze afbreuk aan de bevoegdheden van de gerechtelijke instanties. Ook de ministeriële verantwoordelijkheid blijft onverkort gelden. Elke minister blijft derhalve verantwoordelijk voor de uitvoering door de onder hem ressorterende diensten van een door de beheerscel van het Crisiscentrum genomen beslissing.

173. Het communicatie- en opvolgingsplatform ressorteert onder de beheerscel en bestaat uit vertegenwoordigers van de disciplines brandweer en civiele bescherming (1), medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening (2) en politie (3), die ondersteund worden door een beperkte staf. Op deze wijze wordt een communicatie en opvolging van beslissingen met kennis van zaken gewaarborgd. Het gaat immers vaak om complexe beslissingen en operaties, waarbij deskundigheid en terreinkennis van cruciaal belang zijn. Daarnaast wijst de onderzoekscommissie er uitdrukkelijk op dat dit platform geen afbreuk doet aan de operationele cel zoals bepaald in het door het koninklijk besluit van 1 mei 2016 vastgestelde nationale noodplan terrorisme. Er bestaan immers belangrijke verschillen tussen beide organen.

174. In de eerste plaats zal het communicatie- en opvolgingsplatform opereren binnen de beheerscel van het Crisiscentrum zelf, waar het beschouwd kan worden als de spil waarrond het operationele crisisbeheer – al dan niet naar aanleiding van een terroristische aanslag – draait. De in het nationaal noodplan terrorisme voorziene operationele cel bestaat daarentegen uit vertegenwoordigers van alle mogelijke overheden en diensten die betrokken zijn bij de naar aanleiding van een terroristische gijzelneming of terroristische aanslag afgekondigde federale fase. De operationele directie en coördinatie van deze operationele cel berust hetzij bij de bestuurlijke directeur-coördinator, hetzij bij de korpschef van lokale politie die wordt aangeduid overeenkomstig de artikelen 7/1 tot 7/3 van de wet op het politieambt. Hierbij wordt echter geen afbreuk gedaan aan de eigen bevoegdheden van de overheden en diensten die deel uitmaken van de operationele cel. Daarenboven wordt deze operationele cel ontplooid op het provinciaal crisiscentrum van de betrokken gouverneur(s) of op een andere plaats die beantwoordt aan de logistieke vereisten, i.e. een plaats die uitgerust is met de communicatie- en informatiemiddelen nodig voor het beheer van een terroristisch incident. Met betrekking tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt hierbij gepreciseerd dat de operationele cel wordt ontplooid in het commandocenter PEB/Heizel.

où le suivi ferait apparaître que ceux-ci n'ont pas, ou pas totalement, exécuté la décision qui avait été prise.

172. La création de la plate-forme de communication et de suivi ne porte en rien préjudice aux compétences des instances judiciaires. De même, la responsabilité ministérielle reste intégralement d'application. Chaque ministre reste dès lors responsable de l'exécution, par les services qui sont de son ressort, des décisions prises par la cellule de gestion du Centre de crise.

173. La plate-forme de communication et de suivi relève de la cellule de gestion et se compose de représentants des disciplines services d'incendie et protection civile (1), assistances médicale, sanitaire et psychosociale (2) et police (3), qui sont assistés par un staff limité. Ce dispositif garantit une communication et un suivi des décisions en connaissance de cause. Il s'agit, en effet, souvent de décisions et d'opérations complexes pour lesquelles l'expertise et la connaissance du terrain sont cruciales. Ensuite, la commission d'enquête souligne expressément que cette plate-forme ne porte pas atteinte à la cellule opérationnelle qui est prévue dans le plan d'urgence national contre le terrorisme fixée par l'arrêté royal du 1^{er} mai 2016. Il existe en effet des différences importantes entre ces deux organes.

174. Tout d'abord, la plate-forme de communication et de suivi opérera au sein de la cellule de gestion du Centre de crise même, où elle peut être considérée comme le pivot autour duquel s'articule la gestion de crise opérationnelle – à la suite ou non d'un attentat terroriste. La cellule opérationnelle prévue dans le plan d'urgence national contre le terrorisme se compose par contre 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. En outre, cette cellule opérationnelle est déployée au centre de crise provincial du (des) gouverneur(s) concerné(s) ou à un autre endroit qui répond aux exigences logistiques, c'est-à-dire qui est équipé des moyens de communication et d'information nécessaires pour la gestion d'un incident terroriste. Concernant la Région de Bruxelles-Capitale, il est précisé à cet égard que la cellule opérationnelle est déployée au centre de commandement PEB/Heizel.

175. Ten tweede, dient te worden aangestipt dat de operationele cel volgens het nationaal noodplan terrorisme weliswaar belast is met zowel de voorbereiding als de uitvoering van de strategische beslissingen van de beheerscel, doch dat hierbij niet wordt afgeweken van het in de praktijk toegepast getrapt systeem. Er wordt immers louter bepaald dat de beheerscel de ten uitvoer te leggen beslissingen meedeelt aan de operationele cel, die vervolgens op haar beurt de beheerscel onafgebroken op de hoogte zal houden van de stand van zaken op het terrein. Het door de onderzoekscommissie voorgestelde communicatie- en opvolgingsplatform zal daarentegen specifiek belast worden met de rechtstreekse mededeling van alle door de beheerscel genomen beslissingen aan de bij de uitvoering ervan betrokken diensten en actoren, waarbij het deze uitvoering tevens dient op te volgen en desgevallend moet bijsturen. Het platform zal zodoende op directe wijze moeten communiceren met alle denkbare adressanten van de binnen het Crisiscentrum genomen beslissingen – zoals bijvoorbeeld de onderscheiden maatschappijen van openbaar vervoer, de kerncentrales en de scholen –, waarbij deze communicatie dus niet langer zou gebeuren via de tussenschakels van de betrokken federale overheidsdiensten of de ministeries van de Gemeenschappen en de Gewesten.

3.2.2.4. *De implementatie van het Incidents and Crisis Management System*

176. De onderzoekscommissie onderschrijft ten volle het belang van het *Incidents and Crisis Management System* en waardeert de ter zake reeds geleverde inspanningen. Zij dringt erop aan dat zo spoedig mogelijk concreet vorm wordt gegeven aan dit beveiligde digitaal platform. De onderzoekscommissie meent dat het ICMS in de toekomst het prioritair informatiekanal dient te zijn, zodat gewaarborgd kan worden dat de beslissingen van de beheerscel van het Crisiscentrum snel kunnen worden uitgevoerd, waarbij alle noodzakelijke informatie in *real time* ter beschikking is van alle diensten en actoren die betrokken zijn bij het beheer van een nationale crisissituatie. In die zin dient het ICMS te worden ingebed in het door de onderzoekscommissie voorgestelde communicatie- en opvolgingsplatform.

177. De onderzoekscommissie acht het verder wenselijk dat het ICMS op dusdanige wijze wordt ontwikkeld dat het ook toelaat om zo goed als mogelijk in *real time* zicht te krijgen op de beschikbare capaciteit van elke bij het crisisbeheer betrokken discipline. Dit biedt volgens de onderzoekscommissie immers een belangrijke meerwaarde bij de besluitvorming binnen het Crisiscentrum én bij de uitvoering van de daaruit resulterende maatregelen. Het dient echter wel te worden erkend dat de

175. 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 plate-forme de communication et de suivi proposée par la commission d'enquête sera 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, et doit également assurer le suivi de cette exécution et, le cas échéant, la corriger. Elle 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.

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

176. 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 plate-forme 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. Dans ce sens, l'ICMS doit être intégré à la plate-forme de communication et de suivi proposée par la commission d'enquête.

177. La commission d'enquête estime par ailleurs opportun que l'ICMS soit développé de telle manière qu'il permette également de se faire la meilleure idée possible 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. Il faut toutefois

capaciteit van een discipline een operationeel gegeven is, waarbij eventuele problemen in eerste orde behandeld moeten worden door de vertegenwoordigers van de disciplines in de federale of provinciale cellen.

Afdeling 3.3

De opvolging van de uitvoering van de beslissingen van het Crisiscentrum

3.3.1. Vaststellingen en analyse

178. De onderzoekscommissie stelt vast dat het Crisiscentrum geen – of minstens – onvoldoende toezicht houdt op de daadwerkelijke en adequate uitvoering van de door zijn beheerscel genomen beslissingen. Er is geen sprake van actieve opvolging, noch van monitoring van de uitvoering. Uit de hoorzittingen is gebleken dat dit enerzijds niet tot de taken van het Crisiscentrum zou behoren en anderzijds ook niet haalbaar is.¹¹⁶

179. De onderzoekscommissie wijst er echter op dat de opdracht van het Crisiscentrum volgens artikel 3, 3°, van het koninklijk besluit van 18 april 1988¹¹⁷ ook omvat: *“de nodige infrastructuur en middelen ter beschikking te stellen van de bevoegde overheden voor de beheersing van een nationale crisis, en meer bepaald de coördinatie, de voorbereiding van beslissingen, de eventuele uitvoering en de opvolging ervan te verzekeren”* (onze onderlijning).

180. De onderzoekscommissie stelt in dit verband tevens vast dat punt 4.4. van het algemeen noodplan onvoldoende duidelijk en derhalve voor meerdere interpretaties vatbaar is. Zo wordt met betrekking tot de beheerscel gesteld: *“Deze cel neemt elke nuttige maatregel die vereist wordt door de ernst van de situatie. Indien nodig, kan zij beslissen de follow-up van de situatie toe te vertrouwen aan een specifiek departement”*. A contrario lijkt hier derhalve uit te volgen dat de algemene regel is dat de *follow-up* van de situatie door de beheerscel dient te gebeuren. Wellicht wordt hier echter louter de opvolging van de crisissituatie en dus niet van de tenuitvoerlegging van de genomen beslissingen bedoeld. Kennelijk weken de praktische nadere regels waarover de actoren het naderhand eens zijn geworden, echter af van dit principe om de besluitvorming te vergemakkelijken.

¹¹⁶ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 17-18.

¹¹⁷ Koninklijk besluit van 18 april 1988 tot oprichting van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering.

reconnaître que la capacité d’une discipline est une donnée opérationnelle, les problèmes éventuels devant être traités en premier lieu par les représentants des disciplines dans les cellules fédérales ou provinciales.

Section 3.3

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

3.3.1. Constatations et analyse

178. 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. Il est ressorti des auditions que, d’une part, que cela ne relevait pas des missions du Centre de crise et, d’autre part, que ce n’était pas non plus réalisable.¹¹⁶

179. La commission d’enquête fait toutefois observer qu’en vertu de l’article 3, 3°, de l’arrêté royal du 18 avril 1988¹¹⁷, le Centre de Crise a également pour mission: *“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).

180. 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 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. Il semble néanmoins que les modalités pratiques convenues entre les acteurs par la suite différaient de ce principe en vue de faciliter la prise de décision.

¹¹⁶ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de Crise, 1^{er} juin 2016, 17-18.

¹¹⁷ Arrêté royal du 18 avril 1988 portant création du Centre gouvernemental de Coordination et de Crise.

3.3.2. Aanbevelingen

181. De onderzoekscommissie meent dat de procedures voor de uitvoering van de beslissingen van de beheerscel van het Crisiscentrum beter omschreven moeten worden. Zij benadrukt in dit verband dat een stelselmatige opvolging van de operationele uitvoering van de door het Crisiscentrum genomen beslissingen onontbeerlijk is. Daarom is het van belang dat de communicatie- en opvolgingsplatform op permanente wijze de effectieve uitvoering van de genomen maatregelen monitort.

182. Daarenboven acht de onderzoekscommissie een systematische registratie van de wijze van opvolging van de uitvoering van beslissingen noodzakelijk. Het hoger voorgestelde digitaal online logboek-systeem moet op dusdanige wijze worden ontworpen dat het toelaat om de tenuitvoerlegging van de binnen de beheerscel van het Crisiscentrum genomen beslissingen op te volgen.

Afdeling 3.4

Een gevalstudie: de beslissing tot ontruiming en sluiting van de Brusselse metro

3.4.1. Vaststellingen en analyse

3.4.1.1. *De ontruiming en sluiting van metro- en treinstations als preventieve maatregel*

183. De hoorzittingen maakten duidelijk dat een ontruiming en sluiting van de metro- en treinstations na een terroristische aanslag elders in het land geen automatisme is. Uit de tijdslijn blijkt dat om 08u45 – tijdstip waarop de directeur van het OCAD dreiging-sniveau 4 voor het gehele land afkondigde (*supra*) – werd beslist dat veiligheidsmaatregelen – verhoogde waakzaamheid, toegangscontroles en versterkte politieaanwezigheid – dienden te worden genomen voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, de internationale treinstations (Antwerpen, Brussel en Luik), de luchthavens, de haven van Antwerpen en de kerncentrales. Zeven minuten later (08u52) besliste de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken in zijn hoedanigheid als overheid van bestuurlijke politie¹¹⁸ en in het kader van de hoger aangegeven bijeenkomst van de coördinatievergadering op het Crisiscentrum, alsnog dat de Brusselse metro gesloten diende te worden. Deze beslissing steunde niet alleen op een (nadere) analyse van de situatie, maar met name ook op de overweging dat er onvoldoende capaciteit en versterking beschikbaar was om een functionerend metronetwerk – met

¹¹⁸ Zie hierover P. PIETERS, “De minister van Binnenlandse Zaken als overheid van bestuurlijke politie”, *Vigiles. Tijdschrift voor politierecht* 2006, 87-104.

3.3.2. Recommendations

181. 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. Il importe dès lors que la plate-forme de communication et de suivi contrôle en permanence l'exécution effective des mesures prises.

182. 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* numérique en ligne 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.

Section 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*

183. Les auditions ont 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 été décidé à 08h45 – 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 (08h52), le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a encore décidé, en sa qualité d'autorité de police administrative¹¹⁸ et dans le cadre de la réunion de coordination au Centre de crise susvisée 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

¹¹⁸ Voir à ce sujet P. PIETERS, “De minister van Binnenlandse Zaken als overheid van bestuurlijke politie”, *Vigiles. Tijdschrift voor politierecht* 2006, 87-104.

69 stations, honderden ingangen en dagelijks circa 650 000 passagiers – adequaat te beveiligen. Deze overweging speelde overigens ook een rol bij de zogenaamde “lockdown” van Brussel in november 2015.¹¹⁹

184. De onderzoekscommissie onderschrijft de stelling dat de afkondiging van de dreigingsniveau 4 en/of van de federale fase van de noodplanning niet *ipso facto* dient te leiden tot een ontruiming en sluiting van (alle) metro- en treinstations. De opportuniteit van deze maatregel hangt inderdaad af van de evaluatie van de ernst en de waarschijnlijkheid van het gevaar of de dreiging voor de betrokken plaats(en). Onverminderd de bevoegdheid van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken als overheid van bestuurlijke politie, is de ontruiming en sluiting van metro- en treinstations overigens ook mogelijk in het kader van de gemeentelijke of provinciale fase van de noodplanning.

185. Met betrekking tot de gemeentelijke fase dient te worden gewezen op de artikelen 133 en 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, die de grondslag vormen voor de algemene bevoegdheid van de burgemeester inzake de handhaving van de openbare orde. Zo zijn de gemeenten onder meer belast met het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals met name openbare plaatsen.¹²⁰ Daarnaast kunnen zij alle passende maatregelen nemen om “rampen en plagen” te voorkomen.¹²¹ Op grond van deze bepalingen kan een burgemeester in voorkomend geval de sluiting van een station gelasten.

186. Ten aanzien van de provinciale fase van de noodplanning wordt in het koninklijk besluit van 16 februari 2006 niet gepreciseerd welke bevoegdheden de gouverneur kan aanwenden. Op grond van de artikelen 128 en 129 van de provinciewet – die van toepassing blijven ingeval van noodsituaties – kan de gouverneur echter alle maatregelen nemen die vereist zijn met het oog op het handhaven van de openbare orde.¹²² Deze maatregelen zouden desgevallend ook het bevel tot ontruiming en sluiting van een station kunnen inhouden. Daarbij dient vanzelfsprekend wel de territoriale bevoegdheid voor ogen te worden gehouden. Zo zou de gouverneur van Vlaams-Brabant bijvoorbeeld wel een bevel tot ontruiming en sluiting van het Leuvense treinstation kunnen geven, doch is hij niet bevoegd om een bevel uit te vaardigen tot sluiting van de Brusselse metro en/of van de spoorwegstations die zich niet op het

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 2015.¹¹⁹

184. 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. Sans préjudice de la compétence du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur en sa qualité d'autorité de police administrative, l'évacuation et la fermeture des stations de métro et des gares sont en outre également possibles dans le cadre de la phase communale ou provinciale de la planification d'urgence.

185. 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.¹²⁰ Par ailleurs, elles peuvent prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les “accidents et fléaux calamiteux”.¹²¹ Sur la base de ces dispositions, un bourgmestre peut, le cas échéant, ordonner la fermeture d'une gare.

186. 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.¹²² 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.

¹¹⁹ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 13.

¹²⁰ Art. 135, § 2, tweede lid, 3°, van de Nieuwe Gemeentewet.

¹²¹ Art. 135, § 2, tweede lid, 5°, van de Nieuwe Gemeentewet.

¹²² E. DE RAEDT, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER en A. LINERS, *De Wet op het politieambt. Het handboek van de politiefunctie*, Brussel, Politeia, 2015, 353.

¹¹⁹ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur *ad interim* du Centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016, 13.

¹²⁰ Art. 135, § 2, alinéa 2, 3°, de la Nouvelle loi communale.

¹²¹ Art. 135, § 2, alinéa 2, 5°, de la Nouvelle loi communale.

¹²² E. DE RAEDT, H. BERKMOES, M. DE MESMAEKER et A. LINERS, *De Wet op het politieambt. Het handboek van de politiefunctie*, Bruxelles, Politeia, 2015, 353.

grondgebied van de provincie Vlaams-Brabant bevinden, zoals bijvoorbeeld de spoorwegstations te Brussel. De Brusselse minister-president beschikt echter wel over deze bevoegdheid, aangezien hij krachtens artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet op de Brusselse Instellingen belast is met de opdrachten betreffende de ordehandhaving en de coördinatie van de veiligheid.

3.4.1.2. De toepassing van het getrapt systeem

187. Het hoger besproken getrapt systeem is ook van toepassing op de beslissing tot ontruiming en sluiting van de Brusselse metro. Uit de hoorzittingen bleek dat dit niet alleen volgt uit de algemene werkwijze van het Crisiscentrum, doch ook werd bevestigd in een vergadering naar aanleiding van de “lockdown” van Brussel in november 2015. Uit de eensluidende getuigenissen van meerdere sprekers blijkt dat de MIVB, de federale politie en het Crisiscentrum aan deze vergadering hebben deelgenomen. Er blijken echter geen notulen van deze kennelijk toch belangrijke vergadering te bestaan. Daarnaast werd gewezen op het op 27 oktober 2015 ondertekende Protocol van samenwerking tussen de MIVB en de spoorwepolitie “ten voordele van de veiligheid in het ondergronds netwerk van de MIVB”, waarbij hij preciseerde dat het getrapt systeem helemaal in de lijn van dit protocol ligt.¹²³ De onderzoekscommissie doet hierbij twee vaststellingen.

188. Vooreerst wordt in artikel 5 van het protocol verwezen naar afzonderlijke operationele werkafspraken (procedures en gezamenlijke scenario's) voor diverse specifieke soorten van tussenkomsten. Deze werkafspraken worden opgesteld door het Operationeel comité¹²⁴, waarna ze ter validering aan het Strategisch comité¹²⁵ worden voorgelegd. Vooralsnog werden er geen dergelijke specifieke afspraken ontwikkeld betreffende de ontruiming en sluiting van de metro (al dan niet in het geval van een terroristische aanslag). Het Diensthoofd van de Brusselse spoorweg- en metropolitie, hoofdcommissaris Jo Decuyper, meldde wel dat de MIVB haar “actieplan counter-terrorisme” zal aanvullen met een reeks gevalideerde procedures. Het initiatief hiertoe

¹²³ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 14-15, 17 en 25-26.

¹²⁴ Zie art. 4.2. van het protocol van samenwerking MIVB.S.C ten voordele van de veiligheid in het ondergronds netwerk van de MIVB (27 oktober 2015).

¹²⁵ Bestaande uit de Directeur van de spoorwepolitie; het Diensthoofd van de spoorwepolitie Brussel en eventuele door hen aangeduide experten enerzijds en – voor wat de MIVB betreft – uit de Directeur van de *Service Unit Field Support* (SU FS); de *Senior Operations Manager* SU FS en eventuele door hen aangeduide experten anderzijds. Cf. art. 4.1. Protocol van samenwerking MIVB.S.C ten voordele van de veiligheid in het ondergronds netwerk van de MIVB (27 oktober 2015).

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

187. Le système en cascade évoqué plus haut s'applique aussi à la décision d'évacuation et de fermeture du métro bruxellois. Il est ressorti des auditions que l'application de ce système résulte non seulement de la méthode de travail générale du Centre de crise mais a aussi été confirmée au cours d'une réunion tenue à la suite du “lockdown” de Bruxelles en novembre 2015. Il ressort des témoignages concordants de plusieurs intervenants que cette réunion réunissait la STIB, la Police fédérale et le Centre de crise. Cependant, il apparaît qu'il n'existe aucun compte rendu de cette réunion pourtant manifestement importante. L'attention a également été attirée sur 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 réseau souterrain de la STIB. Il est précisé, à ce propos, que le système en cascade s'inscrit dans le droit fil dudit protocole.¹²³ La commission d'enquête formule deux constatations à cet égard.

188. 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 opérationnel¹²⁴, puis soumis au Comité stratégique en vue de leur validation¹²⁵. 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

¹²³ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur a.i. du Centre fédéral de crise, 1^{er} juin 2016, 14-15, 17 et 25-26.

¹²⁴ Voir art. 4.2. du protocole de coopération STIB.S.C en faveur de la sécurité du réseau souterrain de la STIB (27 octobre 2015).

¹²⁵ 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. Voir art. 4.1. du protocole de coopération STIB.S.C en faveur de la sécurité du réseau souterrain de la STIB (27 octobre 2015).

werd genomen in september 2015, maar resulteerde tot op heden niet in concrete bijkomende procedures.¹²⁶

189. Ten tweede, regelt artikel 7 van het protocol de onderlinge uitwisseling van gegevens “*in geval van dringendheid of noodzakelijkheid*”. Het contact daartoe wordt gelegd op basis van richtlijnen en modaliteiten die door het Operationeel comité worden bepaald en die het voorwerp uitmaken van een operationele fiche die aan het protocol gehecht is. Blijkens deze fiche vindt communicatie in *real time* plaats bij “*elk feit, evenement of incident van enige omvang of groot ongeluk dat een directe invloed heeft op het functioneren van de MIVB*” (onze onderlijning), waarbij deze invloed onder meer betrekking kan hebben op de veiligheid van het personeel en de klanten en op de veiligheid en regelmaat van het transport. De onderzoekscommissie stelt vast dat het toepassingsgebied van deze procedure niet geheel duidelijk is. Enerzijds kan een strikte interpretatie worden gevolgd, waarbij een directe invloed op het functioneren van de MIVB slechts wordt aangenomen in de mate er sprake is van een feit, evenement, incident of ongeluk dat zich in de metro zelf voordoet. In dat geval zou deze procedure dus niet toepasselijk zijn in de periode na de aanslag in Zaventem, doch voor de aanslag in Maelbeek. Anderzijds kan ook worden gesteld dat het functioneren van de MIVB beïnvloed kan worden door bijvoorbeeld een terroristische aanslag, die elders in het land – al dan niet in de nabijheid van de metro – wordt gepleegd.

190. Blijkens de aan het protocol gehechte operationele fiche is het wel duidelijk dat de communicatie in reële tijd beperkt blijft tot het tijdstip net na het incident en eventueel enkele uren erna. Zij geschiedt tussen de DFS-S (*Dispatching Security*) van de MIVB en het Communicatie- en informatiecentrum (CIC) Brussel. Het CIC behoort, samen met het arrondissementeel informatiekruispunt, tot de Communicatie- en informatiedienst van het arrondissement (SICAD) en is aldus een onderdeel van de federale politie.¹²⁷

3.4.1.3. De kennisgeving van de beslissing aan de spoorwegpolitie

191. De ontruiming en sluiting van metro- en treinstations naar aanleiding van een (dreigende) terroristische aanslag kadert in het beheer van een noodsituatie met bovenlokale – c.q. nationale – weerslag. Uitgaande van de taakverdeling tussen de lokale en de federale politie,

¹²⁶ Cf. brief Jo Decuyper 6 juni 2016, bladzijde 2, punten 5 tot en met 8. Zie daarnaast ook hoorzitting met de heer Eric Buslot, *Risk & Safety manager* bij MIVB.STIB (op 22 maart 2016), 11 mei 2016, 9 en 17.

¹²⁷ Art. 93, § 2, 3°, van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

2015 mais elle n’a pas encore abouti à la formulation de procédures supplémentaires concrètes.¹²⁶

189. 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.

190. 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.¹²⁷

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

191. 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 *supra*locales – c.q. nationales. Sur la base de

¹²⁶ Cf. lettre de M. Jo Decuyper du 6 juin 2016, p. 2, points 5 à 8 inclus. Voir également: audition de M. Eric Buslot, *Risk & Safety manager* bij MIVB.STIB (le 22 mars 2016), 11 mai 2016, 9 et 17.

¹²⁷ Art. 93, § 2, 3°, de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

diende de door de beheerscel van het Crisiscentrum om 08u52 genomen beslissing tot ontruiming en sluiting van de Brusselse metrostations aan de Directie van de spoorwegpolitie (SPC) gericht te worden.¹²⁸ De SPC behoort tot de Algemene directie bestuurlijke politie (DGA) van de federale politie en is op grond van artikel 16^{quater} van de wet op het politieambt belast met de uitoefening van “de opdrachten inzake politie der spoorwegen”. Dit laatste dient ruim te worden geïnterpreteerd. De eigenlijke spoorwegen zijn weliswaar het prioritair werkterrein van de spoorwegpolitie, doch dit neemt niet weg dat zij ook met de MIVB en de andere vervoersmaatschappijen samenwerkt en zodoende ook bevoegd is voor bijvoorbeeld de Brusselse metro.¹²⁹

192. Met toepassing van artikel 99, derde lid, van de wet van 7 december 1998¹³⁰ kan de minister van Binnenlandse Zaken zijn bevelen, onderrichtingen en richtlijnen die specifiek betrekking hebben op de bevoegdheden van de Algemene directie van de bestuurlijke politie rechtstreeks geven aan de directeur-generaal van deze algemene directie.¹³¹ Formeel beschouwd kan de minister van Binnenlandse Zaken niet rechtstreeks de Directie van de spoorwegpolitie aanspreken. Er is aldus een tussenstap nodig, waarbij de directeur-generaal van de Algemene directie van de bestuurlijke politie de nodige instructies geeft aan de directeur van de spoorwegpolitie. Deze laatste staat dan op zijn beurt in voor de kennisgeving van de beslissing aan het diensthoofd van de Brusselse spoorwegpolitie. Zowel de directeur a.i. van het Crisiscentrum als de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken gingen ervan uit dat deze kennisgeving ook zou leiden tot de effectieve ontruiming en sluiting van de metro.

193. Als hoofd van de Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie (DAO) vertegenwoordigde hoofdcommissaris Herbert Veyt op het Crisiscentrum de directeur-generaal van de Algemene directie van de bestuurlijke politie. In die optiek was hij verantwoordelijk voor de communicatie met alle politionele diensten. Vanop het Crisiscentrum maakte hij een bericht met betrekking tot alle te nemen maatregelen – waaronder de sluiting van

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 08h52 par la cellule de gestion du Centre de crise devait être adressée à la Direction de la Police des Chemins de fer (SPC).¹²⁸ 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.¹²⁹

192. En application de l'article 99, alinéa 3, de la loi du 7 décembre 1998¹³⁰, 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.¹³¹ 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. Tant le directeur a.i. du Centre de crise que le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur sont partis du principe que cette notification entraînerait également l'évacuation et la fermeture effectives du métro.

193. 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

¹²⁸ Zie punt 5.1. van de omzendbrief minister Binnenlandse Zaken van 15 april 2002 betreffende de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke overheid en de taakverdeling tussen de politiediensten inzake veiligheid bij de spoorwegen.

¹²⁹ Zie <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/bestuurlijke-politie/directie-van-de-spoorwegpolitie> (geraadpleegd op 6 juni 2016).

¹³⁰ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

¹³¹ In dat geval zal de directeur-generaal overigens onverwijld de commissaris-generaal van de federale politie inlichten.

¹²⁸ Voir point 5.1. de la 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.

¹²⁹ Voir <http://www.police.be/fed/fr/a-propos/police-administrative/direction-de-la-police-des-chemins-de-fer> (consulté le 6 juin 2016).

¹³⁰ Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

¹³¹ Dans ce cas, le directeur général informera d'ailleurs immédiatement le commissaire général de la police fédérale.

Brusselse metro – over aan het Nationaal Invalspunt¹³², dat 24 uur per dag fungeert als contactpunt voor de hele federale politie. Het Nationaal Invalspunt maakte dit bericht klaar voor verdere radiofonische verspreiding. Aldus werd door de permanentie van DAO om 09u06 via het ASTRID-netwerk een radiofonische “broadcast” – zowel in het Nederlands als het Frans – verstuurd naar de tien Communicatie- en informatiecentra (CIC’s) van de federale politie. De CIC’s, die fungeren als provinciale politionele meldkamers, hebben de melding vervolgens radiofonisch overgemaakt aan de lokale politiezones en de gedeconcentreerde diensten van de federale politie, waaronder ook de eenheden van de spoorwegpolitie. Zoals voorzien in de standaard-radioprocedures, werd de uitzending van het radiobericht gevolgd door de zogenaamde “acknowledge”-procedure (ACK-procedure). Deze bevestigingsprocedure houdt in dat de permanentie van DAO de tien CIC’s telefonisch contacteert, met het oog op een formele mondelinge bevestiging van de goede ontvangst van de radiofonische broadcast. Daarenboven werd er via het “computer aided dispatching”-systeem een digitale fiche aangemaakt, waarin het broadcast-bericht schriftelijk wordt weergegeven. Met het oog op eventuele verificatie enerzijds en verdere opvolging van de ontvangen informatie en richtlijnen anderzijds kan deze digitale fiche door de CIC’s on-line worden geraadpleegd.¹³³

194. Louter ter bevestiging van de mondelinge radioboodschap en met het oog op het vermijden van eventuele misverstanden werd één minuut later – om 09u07 dus – nog een bijkomende mail verstuurd naar de nominatieve – en dus niet de functionele – mailadressen van de bestuurlijk directeurs-coördinatoren van de zes betrokken provincies, de directeurs van de luchthaven-, spoorweg- en scheepvaartpolitie, het hoofd van de Brusselse spoorwegpolitie en het hoofd van de Antwerpse scheepvaartpolitie.¹³⁴

de contact national¹³², 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 09h06 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 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.¹³³

194. 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 09h07, 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.¹³⁴

¹³² Het door het commissariaat-generaal van de federale politie georganiseerde en beheerde Nationaal Invalspunt functioneert ten behoeve van de Algemene directies van de bestuurlijke en gerechtelijke politie en de Directie van de internationale politie-samenwerking (zie art. 2, 5° van het koninklijk besluit van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie).

¹³³ Cf. brief van de heer Herbert Veyt, Directeur van de Directie van de operaties van bestuurlijke politie, 20 juni 2016; Hoorzitting met hoofdcommissaris Herbert Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016, 2, 4-5, 8 en 10.

¹³⁴ Hoorzitting met hoofdcommissaris Herbert Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016, 5 en 8. Zie ook hoorzitting met de heer Jo Decuyper, diensthoofd van de Spoorwegpolitie Brussel, 11 mei 2016, 7, 9, 18-19 en 21.

¹³² 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).

¹³³ Cf. lettre de M. Herbert Veyt, Directeur de la Direction des opérations de la police administrative, 20 juin 2016. Audition du commissaire divisionnaire Herbert Veyt, directeur de la DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016, 2, 4-5, 8 et 10.

¹³⁴ Auditions du commissaire divisionnaire Herbert Veyt, directeur DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016, 5 et 8. Voir également l’audition 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.

3.4.1.4. De kennisgeving van de beslissing aan de MIVB

195. De onderzoekscommissie stelt vast dat de toegepaste procedure, weliswaar rekening houdend met de beperkingen eigen aan de getrapte werkwijze, toelaat dat alle politiediensten – doch niet de andere betrokken diensten of actoren, zoals de MIVB – zo snel als mogelijk op de hoogte worden gebracht van de genomen beslissing. De Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie interpreteerde de regelgeving in die zin dat zij alleen instaat voor de communicatie met de onderscheiden politiediensten. Het informeren van de MIVB dient volgens deze interpretatie te gebeuren via het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hoewel verwacht mag worden dat de spoorwegpolitie de nodige operationele afstemming met (de veiligheidsdienst van) de MIVB waarborgt, benadrukt de onderzoekscommissie dat de thans geldende (politie) procedure geen rechtstreekse kennisgeving aan de MIVB inhoudt van de beslissing tot ontruiming en sluiting van de Brusselse metro. Deze kennisgeving kan slechts onrechtstreeks gebeuren, waarbij de spoorwegpolitie contact opneemt met de *dispatching field support security* van de MIVB. Op 22 maart 2016 werd de om 08u52 genomen beslissing tot ontruiming en sluiting van de Brusselse metro aldus om 09u23 door de MIVB ontvangen, waarbij de federale politie twee minuten later nog aanvullende instructies heeft doorgegeven. Wel dient te worden aangestipt dat de MIVB bij wijze van bewarende maatregel om 09u12 het *Black-Out* plan voor de metro in werking stelde, wat inhoudt dat het metroverkeer volledig wordt stilgelegd en dat de reizigers uit alle metrostellen en -stations worden geëvacueerd.¹³⁵

196. De onderzoekscommissie wijst er verder op dat de Brusselse metro – als vorm van gemeenschappelijk stads- en streekvervoer – tot de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest behoort. Volgens het door het Crisiscentrum toegepast getrappt systeem zou het aldus aan de minister van Mobiliteit van de Brusselse Gewestregering toekomen om de MIVB in kennis te stellen van de beslissing tot ontruiming en sluiting van de metro. Hoewel deze minister volgens de geldende regelgeving kan deelnemen aan de vergaderingen van de beheerscel, merkt de onderzoekscommissie op dat hij op 22 maart 2016 niet op het Crisiscentrum aanwezig was. Hierbij moet echter meteen worden aangetekend dat zowel de Brusselse minister-president als de verbindingsofficier van de hoge ambtenaar wel deelnamen aan de vergadering van de beheerscel. Daarenboven preciseerde de directeur a.i. van het Crisiscentrum:

¹³⁵ Hoorzitting met de heer Brieuc de Meeûs, bestuurder-directeur-generaal bij de MIVB, 25 mei 2016, 4-6, 9-13 en 16-17. Zie ook hoorzitting " met de heer Eric Buslot, *Risk & Safety manager* bij MIVB-STIB (op 22 maart 2016), 11 mei 2016, 6-7.

3.4.1.4. La notification de la décision à la STIB

195. 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 – mais pas les autres services ou acteurs concernés, comme la STIB – de la décision prise. La Direction des opérations de police administrative a interprété la réglementation dans le sens où elle n'est en charge que de la communication avec les différents services de police. Selon cette interprétation, c'est la Région de Bruxelles-Capitale qui doit informer la STIB. 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 08h52, a donc été reçue par la STIB à 09h23, et la police fédérale a encore communiqué des informations complémentaires deux minutes plus tard. Il convient toutefois de préciser que la STIB a déclenché à 09h12 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.¹³⁵

196. 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 de Bruxelles-Capitale. 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 a en outre précisé: "Des représentants de Brussels Airport Company et de la STIB rejoindront

¹³⁵ Audition de M. Brieuc de Meeûs, administrateur-directeur général de la STIB, 25 mai 2016, 4-6, 9-13 et 16-17. Voir également l'audition de M. Éric Buslot, *Risk & Safety manager* à la STIB (le 22 mars 2016), 11 mai 2016, 6-7.

“Des représentants de Brussels Airport Company et de la STIB rejoindront aussi temporairement la cellule de gestion en cours de journée pour aborder certains éléments spécifiques”. Hieruit volgt echter niet noodzakelijk dat de MIVB rechtstreeks kennis zou hebben gehad van de beslissing tot ontruiming en sluiting van de metro. Tevens moet voor ogen worden gehouden dat deze beslissing werd genomen om 08u52, terwijl de Brusselse minister-president op dat moment nog niet op het Crisiscentrum aanwezig was. Anderzijds is het wel zo dat de verbindingsofficier van de hoge ambtenaar reeds om 08u50 op het Crisiscentrum aanwezig was¹³⁶ en volgens de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken ook meegewerkt heeft aan de besluitvorming omtrent de sluiting van de metro.¹³⁷

197. De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken gaf aan dat er vanuit het Crisiscentrum geen rechtstreeks contact geweest is met de MIVB, doch dat zijn kabinetschef wel gebeld heeft met de veiligheidsverantwoordelijke van de Brusselse minister-president. Kort daarna telefoneerde de Brusselse minister-president met de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, waarbij de vraag werd gesteld of de beslissing tot sluiting van de metro inderdaad genomen was. Hoewel deze beslissing inderdaad bevestigd werd, lijkt er onduidelijkheid gerezen te zijn met betrekking tot het communiceren ervan aan de MIVB. Kennelijk ging zowel de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken als de Brusselse minister-president er vanuit dat de federale politie de MIVB over de beslissing tot sluiting zou hebben ingelicht.¹³⁸

198. Uit de hoorzittingen bleek tot slot dat het intern noodplan van de MIVB op 24 mei 2016 werd aangepast en thans uitdrukkelijk stelt dat het Crisiscentrum de beslissing tot evacuatie van het MIVB-netwerk zal meedelen aan de hoge ambtenaar, die vervolgens de MIVB dient te verwittigen. Deze werkwijze werd ook opgenomen in een door het Crisiscentrum begin mei 2016 uitgewerkte “voorlopige reflexprocedure”.¹³⁹ De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken wees er overigens wel op dat de hoge ambtenaar de hem in het noodplan van de MIVB toegekende opdracht slechts kan vervullen na een daartoe strekkende delegatie van

aussi 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 08h52, alors que le ministre président bruxellois n'était pas encore présent au Centre de crise à ce moment-là. Par ailleurs, il est un fait que l'officier de liaison du haut fonctionnaire était présent au Centre de crise dès 08h50¹³⁶ et, selon le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, a également participé à la prise de décision relative à la fermeture du métro.¹³⁷

197. Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a indiqué qu'il n'y avait pas eu, depuis le Centre de crise, de contact direct avec la STIB, mais que son chef de cabinet avait téléphoné au responsable de la sécurité du ministre-président bruxellois. Peu de temps après, le ministre-président bruxellois a téléphoné au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, et la question a été posée de savoir si la décision de fermer le métro avait effectivement été prise. Bien que cette décision ait été confirmée, il semble qu'une certaine confusion soit née à propos de la communication de cette décision à la STIB. Manifestement, tant le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur que le ministre-président bruxellois ont supposé que la police fédérale avait informé la STIB de la décision de fermer le métro.¹³⁸

198. 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 haut fonctionnaire, 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”.¹³⁹ Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a, au demeurant, souligné que le haut fonctionnaire ne pouvait s'acquitter de la mission qui lui est dévolue dans le plan d'urgence de la STIB qu'après avoir été commissionné en ce sens par

¹³⁶ Hoorzitting met de heer Alain Lefèvre, directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum, 1 juni 2016, 5, 12 en 15.

¹³⁷ Hoorzitting met de heer Jan Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016, 18.

¹³⁸ Hoorzitting met de heer Jan Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016, 17-20.

¹³⁹ Hoorzitting met hoofdcommissaris Herbert Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016, 9 en 13.

¹³⁶ Audition de M. Alain Lefèvre, directeur ff du Centre de crise fédéral, 1^{er} juin 2016, 5, 12 et 15.

¹³⁷ Audition de M. Jan Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016, 18.

¹³⁸ Audition de M. Jan Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016, 17-20.

¹³⁹ Audition du commissaire divisionnaire Herbert Veyt, directeur DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016, 9 et 13.

de Brusselse Gewestregering.¹⁴⁰ Dit vloeit inderdaad voort uit artikel 48, derde lid, van de bijzondere wet op de Brusselse Instellingen.

3.4.2. Aanbevelingen

199. De reconstructie van de wijze waarop op 22 maart 2016 de beslissing tot ontruiming en sluiting van de Brusselse metro werd genomen, gecommuniceerd en uitgevoerd, toont nogmaals de relevantie aan van de hoger geschetste aanbevelingen. Deze worden hier dan ook niet hernomen. Wel kunnen nog twee bijkomende aanbevelingen worden geformuleerd.

200. Vooreerst dient te worden aangestipt dat mails een onvoldoende urgent communicatiemiddel tijdens crisissituaties zijn en best enkel worden gebruikt als alle andere communicatiemiddelen zouden falen. In dat geval moet worden vermeden dat mails louter worden verstuurd aan nominatieve mailadressen. Er moet aldus ook steeds gebruik worden gemaakt van de functionele mailadressen. Daarbij dient verder voor ogen te worden gehouden dat er geen garantie is dat de bij het crisisbeheer betrokken actoren tijdens de operaties ook daadwerkelijk in staat zullen zijn om de mails te kunnen lezen.

201. Ten tweede, meent de onderzoekscommissie dat in de toepasselijke reglementering de regels inzake de beslissing tot sluiting van eender welke vorm van openbaar vervoer op heldere wijze uiteengezet moeten worden, waarbij ondubbelzinnig wordt bepaald wie ter zake de beslissingsbevoegdheid heeft en op welke wijze de beslissing rechtstreeks en zonder onnodige tussenschakels moet worden gecommuniceerd en uitgevoerd. Ook moet een sluitend systeem van opvolging van de tenuitvoerlegging van de sluitingsbeslissing worden ontworpen.

HOOFDSTUK 4

Communicatie

Afdeling 4.1

Algemeen

202. Op 22 maart 2016 werden er belangrijke communicatieproblemen waargenomen, zowel bij het crisiscentrum (zie *supra*, nrs. 157 tot 159), als op het ASTRID- en gsm-netwerk.

¹⁴⁰ Hoorzitting met de heer Jan Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016, 19.

le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁴⁰, conformément à l'article 48, alinéa 3, de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises.

3.4.2. Recommendations

199. 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.

200. Premièrement, il faut souligner que les courriels ne constituent pas un moyen de communication suffisamment approprié à l'urgence durant des situations de crise et qu'il est préférable de ne les utiliser qu'en cas de défaillance de tous les autres moyens de communication. Dans ce cas, il faut éviter d'envoyer des courriels uniquement à des adresses nominatives. Il faut systématiquement aussi faire usage d'adresses électroniques fonctionnelles. À cet égard, il faut également être conscient du fait que rien ne garantit que les acteurs impliqués dans la gestion de la crise seront aussi effectivement en mesure de lire les courriels au cours des opérations.

201. Deuxièmement, la commission d'enquête considère que dans la réglementation qui est d'application, 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 directement et sans intermédiaires inutiles. Il convient en outre de développer un système cohérent de suivi de la mise en œuvre de la décision de fermeture.

CHAPITRE 4

Communication

Section 4.1

Généralités

202. Le 22 mars 2016, d'importants problèmes de communication ont été observés tant au niveau du Centre de crise (voir *supra*, n^{os} 157 à 159), du réseau ASTRID que du réseau GSM.

¹⁴⁰ Audition de M. Jan Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016, 19.

203. De onderzoekscommissie is van mening dat verschillende initiatieven dringend noodzakelijk zijn. De onderzoekscommissie meent dat de coördinatie tussen de beheersorganen over de communicatiemiddelen dringend moet verbeterd worden om de afwenteling van verantwoordelijkheden te vermijden, ofwel moet één overkoepelend beslissingsforum overwogen worden.

204. Bij het in werking stellen van meerdere crisiscellen (overheid, bedrijven, enz.) moet accurate communicatie tussen deze cellen verzekerd worden.

205. Alleszins moeten de genomen beslissingen beter en duidelijker gecommuniceerd worden.

Afdeling 4.2

ASTRID¹⁴¹

4.2.1. Vaststellingen en analyse

206. Het ASTRID netwerk is de operator van het communicatiesysteem voor alle hulpdiensten in België. Het is een omvattend netwerk gericht op de behoeften van de politie, de brandweer en de medische diensten. Er wordt hierbij gebruikgemaakt van de Europese technologie TETRA¹⁴². De politie-, brandweer- en medische ploegen communiceren onderling door middel van gespreksgroepen die zo toelaten dat iedereen binnen zijn groep communiceert terwijl de groepen onderling geïnformeerd blijven¹⁴³. Vandaag gebruiken 70 000 personen het systeem ASTRID bij het uitoefenen van hun dagelijkse werkzaamheden en bij bijzondere gebeurtenissen. Sedert 2015 is er een nieuw directiecomité aangetreden dat blijkbaar meer actief en besluitvaardig is dan het vorige.

Het ASTRID-netwerk raakte op 22 maart 2016 snel verzadigd. Er werden 579 verschillende gespreksgroepen gebruikt¹⁴⁴. Op 34 000 communicatiepogingen zijn er 8 000 mislukt, waarvan 7 000 te wijten aan een slecht gebruik. Als resultaat daarvan zijn 1 000 pogingen om technische redenen mislukt (dus 3 %).

Na via de media kennis te hebben genomen van de aanslag in Zaventem werden al om 08u30 de eerste contacten gelegd tussen de verschillende directies van het ASTRID-dienstencentrum, dat instaat voor

¹⁴¹ Wet van 8 juni 1998 betreffende de radiocommunicatie van de hulp- en veiligheidsdiensten, *B.S.*, 13 juni 1998.

¹⁴² *Terrestrial trunked radio*.

¹⁴³ Korte samenvattende nota overhandigd door de directie ASTRID: ASTRID en bref.

¹⁴⁴ Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016.

203. La commission d'enquête est d'avis que plusieurs initiatives s'imposent de manière urgente. La commission d'enquête estime que la coordination entre les organes de direction en matière de moyens de communication doit être améliorée sans délai pour éviter le transfert des responsabilités, ou qu'il faut envisager la mise en place d'un seul forum de décision faitier.

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

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

Section 4.2

ASTRID¹⁴¹

4.2.1. Constatations et analyse

206. Le réseau ASTRID est l'opérateur du système de communication pour tous les services de secours en Belgique. C'est un réseau global axé sur les besoins de la police, des services d'incendie et des services médicaux. Il fait appel à la technologie européenne TETRA¹⁴². Les équipes de police, de pompiers et d'intervention médicale communiquent entre elles par le biais de groupes de discussion qui permettent à chacun de communiquer au sein de son groupe, alors que les groupes restent informés entre eux¹⁴³. Aujourd'hui, 70 000 personnes utilisent le système ASTRID dans l'exercice de leurs activités quotidiennes et en cas d'événements particuliers. Depuis 2015, un nouveau comité de direction est entré en fonction, et il est apparemment plus actif et dispose d'une meilleure capacité décisionnelle que son prédécesseur.

Le réseau ASTRID a été vite saturé le 22 mars 2016. 579 groupes de discussion différents ont été utilisés.¹⁴⁴ Sur 34 000 tentatives de communication, 8 000 ont échoué dont 7 000 en raison d'une mauvaise utilisation. Il en résulte que 1 000 tentatives ont échoué pour raisons techniques (soit 3 %).

Après avoir pris connaissance des attentats de Zaventem par les médias, les premiers contacts ont été établis dès 08h30 entre les différentes directions du centre de services ASTRID, qui prend en charge le

¹⁴¹ Loi du 8 juin 1998 relative aux radiocommunications des services de secours et de sécurité, *Moniteur belge* du 13 juin 1998.

¹⁴² *Terrestrial trunked radio*.

¹⁴³ Note de synthèse transmise par la direction d'ASTRID: ASTRID en bref.

¹⁴⁴ Audition de M. J. Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016.

de monitoring van de communicatiediensten ASTRID. De algemeen directeur heeft beslist om het *Crisis Management Team* (CMT) samen te roepen op de zetel van ASTRID. Geregeld werd contact opgenomen met de voornaamste leverancier van de ASTRID-infrastructuur (consortium Airbus-Proximus).¹⁴⁵ De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verklaarde dat de strategische cel van het Crisiscentrum op 10u05 geïnformeerd werd over de problemen met ASTRID¹⁴⁶.

207. Volgens de leiding van ASTRID werd er tijdens het beheer van de gebeurtenissen op 22 maart 2016 geen enkel gebrek en geen uitval van het netwerk vastgesteld¹⁴⁷. De verzadiging vloeide voort uit twee factoren:

— de eerste heeft betrekking op het gedrag van het ASTRID-netwerk vanuit technisch oogpunt;

— de tweede heeft betrekking op het organisatorisch en operationeel gebruik van het systeem door de gebruikers van dit netwerk¹⁴⁸.

De enige technische mogelijkheid om betere communicatiemogelijkheden te bieden, bestond erin om een beroep te doen op de mobiele antenne (kleine vrachtwagen). Al vrij vlug (om 09u42), heeft het CMT beslist om deze antenne klaar te maken voor onmiddellijke inzet. Het ontbreken van een politie-escorte heeft ertoe geleid dat deze antenne slechts in de namiddag kon verplaatst worden¹⁴⁹.

208. Opvallend is dat ASTRID niet op de hoogte werd gebracht van de aanslagen en dus de gebeurtenissen via de media moest vernemen.

209. Het gebruik van ASTRID toestellen is bij gebrek aan oefening niet eenvoudig¹⁵⁰. De ASTRID-procedures waren niet voldoende uitgetoetst en de omschakeling naar andere frequenties maakte geen deel uit van een plan. De gebruikers hebben bovendien hun gebruikelijke werkwijze aangehouden wat in belangrijke mate heeft bijgedragen tot de vastgestelde problemen.

¹⁴⁵ Nota van de nv van publiek recht ASTRID. "Evaluatie en acties na de bomaanslagen van 22 maart 2016".

¹⁴⁶ Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016.

¹⁴⁷ Dit werd bevestigd tijdens de hoorzitting van de heer J. Jambon, op 6 juli 2016.

¹⁴⁸ Enerzijds door het ongepaste gebruik van communicatieplannen (vb. laatsttijdig overschakelen naar de specifieke gespreksgroepen) en anderzijds het verrichten van individuele oproepen, het inopportuun activeren van de scanfunctie en het vroegtijdig verlaten van de wachtlijn door het te snel loslaten van de *Push to talk* knop.

¹⁴⁹ Nota van de nv van publiek recht ASTRID. "Evaluatie en acties na de bomaanslagen van 22 maart 2016".

¹⁵⁰ Hoorzitting met de heer E. Engels, functionele chef van de centrale 112 van de provincie Vlaams-Brabant, 9 mei 2016.

monitoring des services de communication d'ASTRID. Le directeur général a décidé de convoquer la *Crisis Management Team* (CMT) au siège d'ASTRID. Des contacts ont été régulièrement établis avec le fournisseur principal de l'infrastructure ASTRID (consortium Airbus-Proximus).¹⁴⁵ Le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a déclaré que la cellule stratégique du Centre de crise a été informée des problèmes liés à ASTRID à 10h05¹⁴⁶.

207. Selon la direction d'ASTRID, aucune défaillance et aucune panne du réseau n'a été constatée¹⁴⁷ 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 réseau¹⁴⁸.

La seule possibilité technique pour offrir de meilleures capacités de communication consistait à recourir à l'antenne mobile (petit camion). Très rapidement (à 09h42), le CMT a décidé de préparer cette antenne pour la déployer immédiatement. L'absence d'une escorte policière a eu pour conséquence que cette antenne n'a pu être déplacée que dans le courant de l'après-midi¹⁴⁹.

208. 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.

209. L'utilisation des appareils ASTRID n'est pas simple quand on manque d'exercice¹⁵⁰. Les procédures ASTRID n'ont pas été suffisamment rôdées et le passage à d'autres fréquences n'a pas fait l'objet d'un plan. Les utilisateurs ont en outre maintenu leur méthode de travail habituelle, ce qui a largement contribué aux problèmes constatés.

¹⁴⁵ Note de la s.a. de droit public ASTRID. "Evaluation et actions après les attentats à la bombe du 22 mars 2016".

¹⁴⁶ Audition de M. J. Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016.

¹⁴⁷ Cela a été confirmé lors de l'audition de M. Jambon, le 6 juillet 2016.

¹⁴⁸ 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*.

¹⁴⁹ Note de la s.a. de droit public ASTRID. "Evaluation et actions après les attentats à la bombe du 22 mars 2016".

¹⁵⁰ Audition de M. E. Engels, chef en fonction de la centrale 112 de la province du Brabant flamand, 9 mai 2016.

210. De medische discipline bleek het minst vertrouwd te zijn met de opgelegde procedures.

211. In het licht van deze ervaring moet ook nagegaan worden of het gedeelte communicatie tussen de hulp- en veiligheidsdiensten voldoende uitgewerkt is in de bestaande bijzondere nood- en interventieplannen (BNIP).

212. Het falen heeft uiteindelijk vier uren geduurd.

4.2.2. Aanbevelingen

213. Alleszins kunnen de initiatieven om te voorzien in digitale alternatieven voor de hulpdiensten (ook in het kader van ASTRID) worden voortgezet, maar ASTRID moet het multidisciplinaire communicatieplatform blijven.

214. ASTRID moet bij dergelijke situaties onmiddellijk, volgens vooraf afgesproken procedures en kanalen, door het leidinggevende niveau (federaal of provinciaal) op de hoogte worden gebracht van de genomen maatregelen en de mogelijke impact ervan op de communicatie.

215. Bij het optrekken van het dreigingsniveau tot de dreigingsniveaus 3 en 4¹⁵¹ en/of van het federale rampenplan moet ASTRID automatisch gewaarschuwd worden en moeten binnen ASTRID de voorziene en noodzakelijke maatregelen worden genomen¹⁵².

216. De capaciteit van ASTRID-radio moet worden uitgebreid. Dit kan op basis van het toelaten van extra frequenties (zie GSM-operatoren hierna) en een extra mast. Er moet vaart gezet worden achter de lopende onderhandelingen met het BIPT en Defensie om na te gaan of de capaciteit van het ASTRID-netwerk toereikend is. Een structurele verhoging van de capaciteit van het netwerk werd inmiddels toegevoegd aan het bedrijfsplan dat op dit ogenblik besproken wordt op de Interkabinettenwerkgroep (IKW). De onderzoekscommissie beklemtoont uitdrukkelijk het belang hiervan. Er moet onderzocht worden of er in geen gebruiksvriendelijkere toestellen voorzien kan worden. Extra accessoires moeten ook gezocht en toegevoegd worden om *hands free* te kunnen werken. Dit alles belet echter niet dat binnen ASTRID verder gezocht moet worden naar digitale alternatieven ter aanvulling van de bestaande communicatiemogelijkheden (al dan niet per discipline), ook over de grenzen van de gewesten en de provincies

¹⁵¹ Niveau 4 werd op 22 maart om 08u45 afgekondigd.

¹⁵² Zoals bij de opstart van een alarmprocedure voor het intern ASTRID-directiecomité.

210. La discipline médicale semblait la moins familiarisée avec les procédures imposées.

211. 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.

212. Ces défaillances ont finalement duré quatre heures.

4.2.2. Recommandations

213. 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 plate-forme de communication multidisciplinaire.

214. 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 leur incidence éventuelle sur la communication, et ce, selon des procédures et des canaux convenus au préalable.

215. Lors du relèvement du niveau de la menace aux niveaux 3 et 4¹⁵¹ et/ou du déclenchement du plan catastrophe fédéral, ASTRID doit être automatiquement prévenu et les mesures qui s'imposent et celles qui sont prévues doivent être prises au sein d'ASTRID¹⁵².

216. 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. Un relèvement structurel de la capacité du réseau a dans l'intervalle été ajouté au plan d'entreprise qui est en cours d'examen au sein du groupe de travail intercabinet (GTI). La commission d'enquête en souligne expressément l'importance. Il convient d'examiner s'il n'est pas possible de s'équiper d'appareils plus conviviaux. Il faudrait aussi chercher et ajouter des accessoires supplémentaires permettant de travailler en mode *'mains libres'*. Tout cela n'empêche cependant pas qu'il faut continuer à rechercher, dans le cadre d'ASTRID, des alternatives numériques complétant les capacités de communication existantes (par discipline ou non), également au-delà des limites des régions et des

¹⁵¹ Le niveau 4 a été déclenché le 22 mars à 08h45.

¹⁵² Comme lors du déclenchement d'une procédure d'alarme pour le comité de direction interne d'ASTRID.

heen¹⁵³. In het aan de onderzoekscommissie overhandigde verslag van het Raadgevend Comité van de Gebruikers van ASTRID wordt ook aangedrongen op de reeds eerder gevraagde budgetverhoging om dit alles te realiseren. Elke herziening van de beheersovereenkomsten met ASTRID is een gelegenheid om deze aanbevelingen te toetsen aan de te nemen maatregelen.

217. De onderzoekscommissie merkt op dat ASTRID jarenlang, wegens bevrozing van het toegekende budget, heeft gefunctioneerd op haar reserves. In 2015 werden budgettaire middelen toegekend. Het vrijmaken van budgettaire middelen in de toekomst is een aandachtspunt.

218. De structuren van de communicatiegroepen van ASTRID moeten in elke discipline worden herzien en de uit te voeren handelingen moeten waar mogelijk vereenvoudigd worden.

219. Het is van groot belang dat elkeen bij machte moet zijn om het gehele systeem in de meest complexe situaties te kunnen gebruiken. Bijzondere aandacht moet gaan naar het gebruik van de communicatiegroepen en naar training¹⁵⁴.

220. De opleiding en training van de actoren op het terrein moeten worden opgevoerd¹⁵⁵. In geval van het zich niet conformeren aan de opgelegde procedures door manifeste onwil moet opgetreden en bijgestuurd worden.

Afdeling 4.3

GSM-operatoren

4.3.1. Vaststellingen en analyse

221. Naar aanleiding van de gebeurtenissen van 22 maart 2016 kregen de drie mobiele netwerkopertoren (Base Company, Orange Belgium en Proximus) te maken met verschillende niveaus van netwerkcongestie, met de meeste impact bij Proximus. Die dag was het GSM-netwerk – wat de spraaktelefonie betreft – verzadigd.

222. De gebeurtenissen van 22 maart 2016 leidden tot een algemene en lokale toename van de belasting van de diensten voor elektronische communicatie, met een plotselinge veel hogere belasting, gevolgd door

¹⁵³ Nota van de nv van publiek recht ASTRID. "Evaluatie en acties na de bomaanslagen van 22 maart 2016".

¹⁵⁴ Nota van de nv van publiek recht ASTRID. "Evaluatie en acties na de bomaanslagen van 22 maart 2016".

¹⁵⁵ Hoorzitting met de heer H. Veyt, directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie), 13 juni 2016.

provincies¹⁵³. Le rapport du Comité consultatif des utilisateurs d'ASTRID transmis à la commission d'enquête souligne également la nécessité de l'augmentation budgétaire déjà demandée afin de réaliser tout cela. Chaque révision des contrats de gestion d'ASTRID est l'occasion d'évaluer ces recommandations par rapport aux mesures à prendre.

217. La commission d'enquête remarque qu'en raison du gel de son budget, ASTRID a fonctionné pendant des années sur ses réserves. En 2015, des moyens budgétaires ont été attribués. La libération de moyens budgétaires dans le futur est un point d'attention.

218. 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.

219. 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'entraînement¹⁵⁴.

220. La formation et l'entraînement des acteurs sur le terrain doivent être renforcés¹⁵⁵. Il faut agir et apporter des corrections au cas où ces derniers ne se conformeraient pas aux procédures imposées par mauvaise volonté flagrante.

Section 4.3

Opérateurs GSM

4.3.1. Constatations et analyse

221. 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 – en ce qui concerne la téléphonie vocale – a été saturé le 22 mars 2016.

222. 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 soudaine de cette

¹⁵³ Note de la s.a. de droit public ASTRID. "Evaluation et actions après les attentats à la bombe du 22 mars 2016".

¹⁵⁴ Note de la sa de droit public ASTRID. "Evaluation et actions après les attentats à la bombe du 22 mars 2016".

¹⁵⁵ Audition de M. H. Veyt, directeur de la DAO (Direction des opérations de police administrative), 13 juin 2016

een belangrijke algemene activiteit. Dat fenomeen is in hoofdzaak te verklaren doordat:

- slachtoffers en hun verwanten met elkaar contact opnamen en zich tot de overheid wendden;

- vrienden en familieleden onderling met elkaar contact opnamen, om na te gaan hoe het met iedereen gesteld was;

- de bevolking zich op de hoogte wou houden of gegevens wou uitwisselen, bijvoorbeeld door sociale media of mediasites te raadplegen;

- niet alle burgers kennelijk vertrouwd waren met het centrale noodnummer;

- de gebeurtenissen zich op een specifiek moment hebben voorgedaan, namelijk een spitsuur op een werkdag;

- de hulpdiensten zelf op zoek waren naar alternatieve communicatiemiddelen.

223. Algemeen werd bij de drie mobiele netwerkoperatoren een belangrijke toename van de reële belasting vastgesteld, die tegen 09u45 een maximum bereikte en rond 11u00 afnam.

224. Bij Proximus was het aantal oproepen 10 tot 20 maal hoger dan normaal. Deze communicatieproblemen werden onder meer veroorzaakt ingevolge de beperkte stralingsnormen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Proximus heeft een tijdelijke zendmast opgericht om de dekking qua mobiele telefonie in de omgeving van het Park van Brussel te verbeteren. Die mast werd echter pas laat geïnstalleerd (omstreeks 15 uur). Bovendien lag een softwarefout in verband met een toestandsindicator op bepaalde telecominfrastructuurvoorzieningen aan de basis van de slechte communicatie. Voor dit probleem werd een oplossing gevonden in twee stappen. Volgens Proximus is de fout thans geïdentificeerd en hersteld.

225. Om de omvang van de toename van het aantal oproepen te verzachten, heeft de Algemene Directie Crisiscentrum (ADCC) de hele dag lang waarschuwingsberichten verspreid. Er werd aangeraden om te communiceren via sms en via de sociale netwerken.

226. Een andere maatregel bestond erin vrije toegang te verschaffen tot de wifi-hotspots van de verschillende operatoren, om het mobiele netwerk af te leiden naar het vaste netwerk.

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 consultant 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.

223. En général, il a été constaté pour les trois opérateurs de réseaux mobiles une hausse importante de la charge réelle qui fut maximale vers 09h45 et qui s'est résorbée vers 11h00.

224. Proximus a enregistré 10 à 20 fois plus d'appels qu'à la normale. Ces problèmes de communication étaient dus entre autres 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.

225. 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 Direction générale du Centre de crise (DGCC). L'utilisation des SMS et des réseaux sociaux a été recommandée.

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

227. De beheerscentrales van de nooddiensten die ter plekke hulp bieden, zijn verbonden via het Proximus-netwerk¹⁵⁶; de oproepen – via het nummer 112 – naar de nooddiensten die ter plekke hulp bieden, zijn op dat netwerk prioritair. Proximus heeft op 22 maart 2016 – behoudens in Zaventem – geen grote problemen ondervonden om die oproepen te verwerken, ondanks een toename van het telefoonverkeer naar die hulpdiensten met 40 %. Enkel het nummer 112 had prioriteit op zowel het netwerk als de antennes (algemene prioriteit). Dit gold niet voor de oproepnummers 100 en 101. Die andere noodnummers worden op dezelfde wijze behandeld als een gewone oproep.

228. Na de uitvallende GSM-verbinding werd onmiddellijk ingegrepen om het netwerk te versterken en om ook het oproepnummer 1771¹⁵⁷ permanent prioriteit te geven¹⁵⁸.

229. Op 22 maart 2016 was er nog geen systeem van prioritaire telefoonnummers in plaats gesteld. Daarom werden voormelde *ad hoc* maatregelen genomen om de lijnen van de personen die voor het crisisbeheer een verbinding nodig hadden prioritair te behandelen¹⁵⁹. De nummers 100 en 101 moeten dezelfde prioriteit krijgen als het nummer 112. De onderzoekscommissie dringt aan op opvolging van deze maatregel door de minister van Veiligheid en Binnenlandse zaken.

230. Ondanks de aankondigingen enkele jaren geleden was *BE-Alert* in maart 2016 nog niet operationeel: het verkeerde nog in de fase van een proefproject.¹⁶⁰

231. In de praktijk hebben de hulpverleners vaak zelf creatieve oplossingen bedacht om onderling te communiceren.

4.3.2. Aanbevelingen

232. Naar aanleiding van de aanslagen van 22 maart 2016 hebben het BIPT en de ADCC samengewerkt om het gebruik van elektronische communicatiemiddelen te evalueren en na te gaan welke acties in dit verband

¹⁵⁶ Hoorzitting met mevrouw D. Leroy, gedelegeerd bestuurder van Proximus, en de heer D. Lybaert, *chief corporate affairs* Proximus, 1 mei 2016.

¹⁵⁷ Dit nummer werd door het Crisiscentrum in werking gesteld om 09.05 uur.

¹⁵⁸ Het openen van het informatienummer 1771, werd om 08u24 al door het Crisiscentrum in vooralarm geplaatst. Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016.

¹⁵⁹ Er werd een lijst van 120 namen doorgegeven.

¹⁶⁰ Pilootproject opgestart in 2013. Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016.

227. Les centrales de gestion des services d'urgence offrant de l'aide sur place sont connectées via le réseau de Proximus¹⁵⁶, 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 – si ce n'est pour Zaventem – 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.

228. Après l'interruption de la liaison GSM, des initiatives ont immédiatement été prises afin de renforcer le réseau et de conférer également une priorité permanente¹⁵⁷ au numéro d'appel 1771¹⁵⁸.

229. Aucun système de numéros de téléphone prioritaires n'était encore en vigueur le 22 mars 2016. 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 crise¹⁵⁹. Les numéros 100 et 101 doivent bénéficier de la même priorité que le numéro 112. La commission d'enquête insiste pour que le ministre de Sécurité et de l'Intérieur assure le suivi de cette mesure.

230. Malgré les annonces faites il y a quelques années, *BE-Alert* n'était pas encore opérationnel en mars 2016. Il s'agissait encore à ce moment d'un projet-pilote.¹⁶⁰

231. Dans la pratique, les services de secours ont souvent imaginé eux-mêmes des solutions créatives pour pouvoir communiquer entre eux.

4.3.2. Recommandations

232. À la suite des attentats du 22 mars 2016, l'IBPT et la DGCC ont collaboré afin d'évaluer l'utilisation des moyens de communication électroniques et d'évaluer et examiner quelles actions doivent être entreprises à cet

¹⁵⁶ Audition de Mme D. Leroy, administratrice déléguée de Proximus, et de M. D. Lybaert, *chief corporate affairs* Proximus, 1^{er} mai 2016.

¹⁵⁷ Ce numéro a été mis en service à 09h05 par le Centre de crise.

¹⁵⁸ Le numéro d'information 1771 a été placé en préalerte par le Centre de crise dès 8h24. Audition de M. Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2012.

¹⁵⁹ Une liste de 120 noms a été communiquée.

¹⁶⁰ Projet-pilote lancé en 2013. Audition de M. J. Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016.

moeten worden ondernomen. Deze evaluatie en navolgende maatregelen zijn dringend.

233. De informatiecampagnes in verband met het gebruik van de centrale noodnummers moeten worden voortgezet. Daarnaast kan, gezien de snelle oververzadiging van het spraaknetwerk, aan de providers gevraagd worden naar de technische mogelijkheden om meer en beter te kunnen inzetten op andere digitale communicatiekanalen (SMS, e-mail, *WhatsApp*, sociale media, enz.).

234. Uit navolgende informatie van het BIPT blijkt dat nieuwe communicatiemiddelen worden geïntroduceerd en dat er oplossingen in voorbereiding zijn voor de technische problemen¹⁶¹. De onderzoekscommissie dringt aan op het prioritair realiseren van deze initiatieven.

235. De minister van Veiligheid en Binnenlandse zaken¹⁶² en andere bevoegde ministers dienen bij voorrang werk te maken van de ontplooiing van de mobiele antennes en de vaststelling van prioritair nummers, zowel op het niveau van het netwerk als op het niveau van de antennes. In geval van crisis moet er een onmiddellijke verhoging van de zendcapaciteit mogelijk zijn waarbij de maximale capaciteit gegarandeerd kan worden. Het voorzien van escortes moet gegarandeerd worden, zodat het inzetten van voertuigen met antenne vlotter verloopt. De voertuigen moeten als prioritair voertuigen worden uitgerust. Dit zou toelaten om sneller ter plaatse te komen, te ontplooiën en uit te voeren ook zonder politie-escorte.

236. Ook lijkt het raadzaam om het aantal en de spreiding van de bijkomend in werking te stellen masten uit te breiden en als occasionele ingrepen juridisch te verankeren. De nummers 100 en 101 moeten op hetzelfde prioriteitsniveau worden gebracht als het nummer 112¹⁶³. Zo kunnen deze centrales – ook bij verzadiging van de GSM-netwerken – toegankelijk blijven. Ondertussen moet het scenario van nationale roaming “om bij netwerkverzadiging een snelle oplossing te vinden op basis van solidariteit tussen de providers verder onderzocht worden”¹⁶⁴. Voorbeelden uit het buitenland (vb. Zweeds model) kunnen hierbij richtinggevend zijn.

¹⁶¹ Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016. Nota van de nv van publiek recht ASTRID. “Evaluatie en acties na de bomaanslagen van 22 maart 2016”.

¹⁶² Een aantal concrete stappen zijn volgens minister Jambon in voorbereiding (hoorzitting van 5 juli 2016) en moeten dus uitvoering krijgen.

¹⁶³ Art. 115 van de wet van 13 juni 2005 volstaat niet meer en dit moet dit bij koninklijk besluit geregeld worden.

¹⁶⁴ Naar Nederlands model.

égard. Cette évaluation et les mesures subséquentes sont urgentes.

233. Il faut poursuivre les campagnes d’informations relatives à l’utilisation de numéros d’urgence centraux. En outre, eu égard à la saturation rapide du réseau vocal, on pourrait également demander des moyens techniques aux fournisseurs de réseau afin de miser davantage et plus efficacement sur d’autres canaux de communication numériques (SMS, e-mail, *WhatsApp*, médias sociaux, etc.).

234. Il apparaît d’informations subséquentes de l’IBPT que de nouveaux moyens de communications sont introduits et que des solutions sont préparées pour les problèmes techniques¹⁶¹. La commission d’enquête insiste pour la réalisation prioritaire de ces initiatives.

235. Le ministre de la Sécurité et de l’Intérieur¹⁶² et d’autres ministres compétents doivent 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. En cas de crise il doit être possible d’augmenter immédiatement la capacité d’émission de manière à garantir la capacité maximale. Il faut garantir la possibilité de prévoir des escortes, pour que le recours aux véhicules pourvus d’une antenne puisse 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.

236. 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 112¹⁶³. 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 fournisseurs¹⁶⁴. Nous pourrions nous inspirer à cet égard de certaines initiatives prises à l’étranger (le modèle suédois, par exemple).

¹⁶¹ Audition de M. J. Jambon, ministre de la Sécurité et de l’Intérieur, 6 juillet 2016. Note de la sa de droit public ASTRID. “Evaluation et actions après les attentats à la bombe du 22 mars 2016”.

¹⁶² Une série de mesures concrètes sont en cours de préparation d’après le ministre Jambon (audition du 5 juillet 2016) et doivent donc être mises en œuvre.

¹⁶³ Art. 115 de la loi du 13 juin 2005 ne suffit plus et ceci doit être réglé par arrêté royal.

¹⁶⁴ Par analogie au modèle néerlandais.

237. *BE-Alert* moet concreet vorm krijgen en volledig operationeel worden (zie *supra*, nr. 164).

238. Naast de noodnummers moeten de sleutelactoren van het crisisbeheer prioriteit krijgen, op grond van een goed voorbereide procedure. Een dergelijke lijst van nummers die prioriteit moeten krijgen bij inkomende en uitgaande oproepen dient beperkt te worden gehouden, mede op basis van de technische mogelijkheden (naar Zweeds voorbeeld)¹⁶⁵. Een andere oplossing bestaat in het overschakelen op één geïntegreerd noodnummer voor het hele grondgebied, zoals in andere landen het geval is.

239. Bij het organiseren van rampenoefeningen moet voldoende aandacht gegeven worden om het aspect communicatie.

240. De onderzoekscommissie beveelt aan om de problematiek van de stralingsnormen voor GSM-gebruik in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in geval van crisis te agenderen op het intergouvernamenteel overlegcomité.

HOOFDSTUK 5

Slachtoffers (inclusief eerste hulp en opvang)

Afdeling 5.1

Eerste zorg en identificatie

5.1.1. Vaststellingen en analyse

5.1.1.1. Gewonden

241. De inzet in hoofde van het personeel op het terrein bij het helpen en het ondersteunen van de slachtoffers en andere aanwezigen op de plaats van de aanslagen verdient alle lof.

De personen ingezet bij de hulpverlening werkten voorbeeldig. Het verplegend personeel, de brandweer en de militairen bleken specifiek opgeleid te zijn om snel hulp te bieden aan de slachtoffers. Allen hebben zich ten volle ingezet. De politie was minder op een dergelijke situatie voorbereid.

242. Binnen de vastgestelde procedures is het de Dir-Med die verantwoordelijk is voor het opschalen van het aantal in te zetten ziekenwagens.

¹⁶⁵ Cf. brief van de heer A. Lefèvre dd 1 juni 2016 aan de heer P. Dewael, voorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie.

237. *BE-Alert* doit être concrétisé et devenir totalement opérationnel (voir *supra*, n°164).

238. Au-delà des numéros d'urgence, les acteurs clés de la gestion de crise 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)¹⁶⁵. Une autre solution consisterait à instaurer un numéro d'urgence intégré unique pour tout le territoire, comme le font d'ailleurs d'autres pays.

239. Lors de l'organisation d'exercices catastrophes, il faut prêter suffisamment d'attention à l'aspect communication.

240. La commission d'enquête recommande d'inscrire la problématique des normes de rayonnement pour la téléphonie mobile en Région de Bruxelles-Capitale en cas de crise à l'ordre du jour du comité de concertation intergouvernemental.

CHAPITRE 5

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

Section 5.1

Premiers soins et identification

5.1.1. Constats et analyse

5.1.1.1. Blessés

241. 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 personnes mobilisées pour porter assistance ont travaillé de manière exemplaire. Le personnel infirmier, les pompiers et les militaires se sont avérés avoir été spécifiquement formés pour aider rapidement les victimes. Tous se sont engagés pleinement. La police était moins préparée à une situation de ce type.

242. Dans le cadre des procédures fixées, c'est le Dir-Med qui est chargé du rééchelonnement du nombre d'ambulances à engager.

¹⁶⁵ Cf. lettre de M. A. Lefèvre du 1^{er} juin 2016 à M. P. Dewael, président de la commission d'enquête parlementaire.

De medische discipline voorziet in twee mogelijke interventiemogelijkheden:

— “*stay and stabilize*”, zijnde het toebrengen van de eerste zorgen in een medisch vooruitgeschoven post (MVP), met triage van de slachtoffers en het daarna vervoeren naar een ziekenhuis;

— “*scoop and run*”¹⁶⁶.

Dat manifesteerde zich op het terrein niet door een al dan niet vermeende verschillende aanpak, maar vooral door het op verschillende manieren uitsturen van hulp-teams en het verhogen van de capaciteit.

Dat gaf in Zaventem aanleiding tot discussie door het feit dat interventiediensten vanuit Brussel er een andere opvatting qua interventiestrategie op na hielden dan de interventiestrategie ondersteund vanuit de HC 112 Leuven¹⁶⁷ (ook omdat niet iedereen onmiddellijk over de juiste informatie beschikte).

De bijzondere wet van 12 januari 1989 maakt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd voor de oproepafhandeling van de oproepen naar de hulpdiensten aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De organisatie hiervan valt onder de bevoegdheid van de Brusselse minister-president. De hulpcentrale Brussel werd niet gefederaliseerd waardoor deze hulpcentrale niet altijd op een geïntegreerde wijze optreedt¹⁶⁸ bij samenwerking met andere provincies, zoals ook bleek op 22 maart 2016.

243. Het materiaal van de hulpdiensten bleek niet voldoende aangepast voor het behandelen van verwondingen bij aanslagen als deze. Hierbij dient te worden opgemerkt dat, in tegenstelling tot deze algemene opmerking en ingevolge de aanslagen van Parijs, het materiaal in de MUG's al werd aangepast, zodat voortaan in knevelverbanden is voorzien.

244. Er rezen ook problemen bij het identificeren en het opstellen van de lijsten van de slachtoffers, enerzijds als gevolg van het aanwenden van verschillende procedures en anderzijds ook om reden dat bepaalde ziekenhuizen het beroepsgeheim aanvoerden en dus

La discipline médicale prévoit deux possibilités d'intervention:

— “*stay and stabilize*”: administration des premiers soins aux victimes dans un poste médical avancé (PMA), tri des victimes, puis transport dans un hôpital;

— “*scoop and run*”¹⁶⁶.

Cela s'est manifesté sur le terrain, non pas par des différences – prétendues ou non – d'approche, mais surtout par l'envoi d'équipes de secours de diverses manières et par l'augmentation de la capacité.

Cette situation a suscité des discussions à Zaventem, car la stratégie d'intervention adoptée par les services d'intervention de Bruxelles différait de celle du CS 112 Louvain¹⁶⁷ (ce qui est dû également au fait que tout le monde n'a pas disposé immédiatement d'informations correctes).

La loi spéciale du 12 janvier 1989 confie à la Région de Bruxelles-capitale la compétence de régler le traitement des appels adressés aux services de secours. L'organisation de celui-ci relève de la compétence du ministre-président bruxellois. La centrale de secours de Bruxelles n'a pas été fédéralisée, de sorte que celle-ci n'agit pas toujours de manière intégrée¹⁶⁸ en cas de collaboration avec d'autres provinces, comme cela s'est également avéré le 22 mars 2016.

243. Il a été constaté 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.

244. 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

¹⁶⁶ “*Scoop and run*” houdt het onmiddellijk en zo snel mogelijk overbrengen van de patiënt naar het dichtstbijzijnde ziekenhuis voor een levensreddende operatie in. Hoorzitting met mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, 6 juli 2016.

¹⁶⁷ Hoorzitting met de heren J-P. Labruyère, tweede commandant van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Hulpverlening en E. Engels, functioneel hoofd van de 112-centrale van de provincie Vlaams-Brabant, van 1 juni 2016.

¹⁶⁸ Hoorzitting met mevrouw M. De Block, minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, 6 juli 2016.

¹⁶⁶ L'approche “*scoop and run*” implique que le patient est transféré immédiatement et le plus rapidement possible dans l'hôpital le plus proche en vue d'une opération destinée à lui sauver la vie. Audition de Mme M. De Block, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, 6 juillet 2016.

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ Audition de Mme Maggie De Block, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, 6 juillet 2016.

weigerden om de identiteit van de slachtoffers vrij te geven. Hierdoor bleef er gedurende een te lange periode onduidelijkheid bestaan betreffende de lijst(en) van de slachtoffers die opgenomen werden in ziekenhuizen. Maar wat hierbij vooral ontbrak, is een geautomatiseerd alomvattend registratiesysteem voor slachtoffers.

5.1.1.2. Overleden personen

245. Ondanks het grote aantal slachtoffers uit diverse landen werd de identificatie van de slachtoffers in één week afgerond. Vooral de degelijke organisatie en structuren onmiddellijk in plaats gesteld door het federaal parket¹⁶⁹ en het *Disaster victim identification team* (DVI) lagen aan de basis van dit resultaat.

246. Er rezen wel problemen in verband met het beroepsgeheim, onder andere naar aanleiding van contactname bij het verzamelen van *ante mortem*-gegevens.

247. Het niet binnen een redelijke termijn betalen van de experts, vooral in een vooralarm fase waarbij het onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de financiële gevolgen van het aanzoeken en inzetten van experts, is problematisch. Sommige experts wachten zelfs nog op een vergoeding voor hun prestaties naar aanleiding van de busramp in Sierre in 2012.

5.1.2. Aanbevelingen

5.1.2.1. Gewonden

248. Procedures mogen geen belemmering vormen om bij elk nieuw scenario gepast te kunnen reageren. De evaluatie moet gebeuren door de Dir-med maar een onderlinge coördinatie tussen de centrales 112 is nodig indien grensoverschrijdend (eigen regionale bevoegdheid) moet worden samengewerkt.

249. Het materiaal van de hulpdiensten moet worden aangepast aan de behoeften bij een bomaanslag of een andere terroristische actie. Het is dus zaak te onderzoeken welk materiaal precies noodzakelijk is bij dat type van gebeurtenissen. Er moet wel op worden gelet dat de voertuigen niet worden overladen, aangezien de meeste interventies geen dergelijk specifiek materiaal vereisen.

¹⁶⁹ Op basis van artikel 3bis van de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering
Zie ook:
— COL 5/2009, herzien op 13/11/2014 (verklaring benadeelde persoon)
— COL 16/2012 (slachtofferonthaal)
— COL 17/2012 (het respectvol omgaan met de overledene, de mededeling van zijn overlijden, het waardig afscheid nemen en de schoonmaak van de plaats van de feiten).

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.

5.1.1.2. Personnes décédées

245. Malgré le grand nombre de victimes originaires de différents pays, leur identification a été finalisée en une seule semaine. Ce résultat est principalement le résultat de la bonne organisation et des structures de qualité mises en place par le parquet fédéral¹⁶⁹ et le *Disaster victim identification team* (DVI).

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

247. Le non-paiement des experts dans un délai raisonnable, 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. Certains experts attendent même encore une rémunération de leurs prestations effectuées lors de l'accident de bus à Sierre en 2012.

5.1.2. Recommandations

5.1.2.1. Les blessés

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

249. 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 surcharger les véhicules, vu que la plupart des opérations ne requièrent pas de matériel aussi spécifique. Une telle mesure

¹⁶⁹ Sur la base de l'article 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).

Een dergelijke maatregel is systematisch verplicht voor interventies bij dreigingsniveau 3 of 4.

250. Er werd ook gesuggereerd om politiemensen op te leiden om eerste dringende medische hulp te kunnen bieden. Dit verzoek is niet nieuw maar tot op heden overheerst bij de betrokken diensten de filosofie dat medische hulpverlening best overgelaten wordt aan de daartoe bevoegde diensten en dat dit niet behoort tot de *core business* van de politie.

251. De identiteit van de door de verschillende ziekenhuizen opgevangen slachtoffers moet worden meegedeeld aan de overheden, op basis van een algemeen en enig registratiesysteem. Voor het registreren van de gewonden moet één federale databank op een *ad hoc* basis (telkens een gelijkaardige situatie zich voordoet) ingericht worden.

252. Dit centraal registratiesysteem moet de privacy-regels respecteren ter bescherming van de gegevens van de slachtoffers, maar mag een efficiënte psychosociale, juridische en verzekeringsmatige nazorg niet in de weg staan.

Wil men de slachtofferidentificatie vergemakkelijken dan moeten dringend ook de problemen in verband met het beroepsgeheim bij het identificeren van slachtoffers onderzocht en waar nodig bijgestuurd worden.

253. In de toekomst moeten de diensten kunnen werken op basis van één alomvattende lijst van slachtoffers (met of zonder lichamelijke schade) die dan zo vlug als mogelijk na de aanslag wordt samengesteld.

5.1.2.2. Overleden personen

254. De DVI procedure kan zeker nog geoptimaliseerd worden, mede ook op basis van de ervaring opgedaan bij andere incidenten (Parijs, Londense metro, enz.).

255. Het probleem van het beroepsgeheim verdient ook hier bijzondere aandacht en initiatieven zijn nodig om vooral binnen de medische wereld misverstanden en een weigerende houding te bannen.

256. Alleszins moet een oplossing gevonden worden voor het betalen van DVI-experts en dit vanaf hun inschakeling in een vooralarm fase, ook zonder vordering door het parket of door een onderzoeksrechter. DVI-experten moeten al van bij hun inschakeling in de vooralarmfase correct en tijdig betaald worden.

s'impose systématiquement lors de l'introduction du niveau de menace 3 ou 4.

250. Il a aussi été suggéré 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.

251. 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).

252. 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.

253. 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.

5.1.2.2. Personnes décédées

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

255. 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 une attitude réticente.

256. 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. Les experts DVI doivent être payés correctement et à temps dès qu'il est fait appel à eux dans la phase de pré-alerte.

Afdeling 5.2

*Nazorg voor de slachtoffers
(ook hulpverleners)*

5.2.1. Vaststellingen en analyse

257. Belangrijk in deze is het protocolakkoord van 5 juni 2009 tussen de Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie inzake slachtofferzorg¹⁷⁰. Slachtofferzorg omvat politionele slachtofferbejegening, slachtofferonthaal door het parket en de rechtbanken binnen de FOD Justitie en slachtofferhulp vanuit de Gemeenschappen.

258. Heel wat initiatieven werden ontplooid en velen hebben zich bijzonder ingezet in de nafase van de aanslagen van 22 maart 2016.

259. Een van de grootste en meest omvangrijke behoeftes, is de behoefte van de slachtoffers om direct te worden geïnformeerd over de stand van zaken. Het ontberen van een centraal aanspreekpunt voor slachtoffers creëerde een onduidelijke situatie voor slachtoffers en hulpverleners. Zij moesten dikwijls zelf op zoek gaan naar (door hen te betalen) psychologische en andere nazorg. Het kwam ook voor dat mensen die zochten naar familieleden of vrienden en kennissen geen beroep konden doen op een centraal aanspreekpunt. De diensten die hierbij optraden (slachtofferbejegening politie, slachtofferhulp door de diensten van algemeen welzijn, psychologische adviseurs FOD Volksgezondheid), hebben zich volledig ingezet, maar dit verliep niet altijd op een voldoende gecoördineerde wijze. Vooral de psychosociale hulp aan slachtoffers verliep fragmentarisch en verschilde sterk naargelang de dienst of organisatie die in actie kwam. Ook hulpverleners hebben nood aan ondersteuning. Sommige diensten besteedden daar meer aandacht aan dan andere.

5.2.2. Aanbevelingen

260. Secondaire “victimisering” moet zoveel als mogelijk vermeden worden.

¹⁷⁰ Belgisch Staatsblad 15 juli 2009

Section 5.2

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

5.2.1. Constatations et analyse

257. 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 victimes¹⁷⁰. 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.

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

259. 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

260. Il convient d'éviter, autant que possible, toute “victimisation” secondaire.

¹⁷⁰ Moniteur belge du 15 juillet 2009

261. Er moet bij elke aanslag met slachtoffers een centraal aanspreekpunt worden ingericht¹⁷¹. De regering heeft hiertoe al een aantal initiatieven genomen¹⁷². Het is raadzaam om vanuit dit centraal aanspreekpunt de verschillende disciplines op een gecoördineerde manier te betrekken bij het verwittigen van nabestaanden en familie. De opgedane ervaring en de beste praktijken moeten in de noodplannen verwerkt worden.

262. Het moeten terugvallen op wachtlijsten dient zo veel als mogelijk vermeden te worden, zonder daarbij afbreuk te doen aan het feit dat ook andere patiënten tijdig de nodige behandeling moeten krijgen.

263. De slachtoffers en hun familie moeten recht hebben op aandacht en opvolging op lange termijn, zowel op medisch-psychologisch als op juridisch en administratief vlak.

264. Ook moet er op worden toegezien dat alle interventiedisciplines vanuit hun eigen organisatie of, bij ontbreken daarvan, vanuit een centraal aangesteld systeem, psychologisch begeleid worden bij dergelijke gebeurtenissen.

265. Het organiseren van een herdenkingsmoment is voor slachtoffers, zoals ook bleek bij eerdere rampen (vb. Buizingen, Wetteren, Sierre, MH 17 in Oekraïne) een noodzaak en een dergelijk initiatief moet dus systematisch ingebed worden in de procedures.

266. Een gezamenlijke opleiding en training voor alle betrokken diensten kan dan helpen om dit plan op een kwaliteitsvolle wijze in werking te stellen.

267. Ook is er nood aan een communicatiestrategie en het regelmatig organiseren van een informatiecampaagne met een oproep tot contactname bij behoefte aan hulpverlening.

268. Er moeten initiatieven genomen worden om een meer gestructureerd en samenhangend aanbod van diensten aan te bieden.

261. Un point de contact central devra être créé lors de chaque attentat faisant des victimes.¹⁷¹ Le gouvernement a déjà pris un certain nombre d'initiatives en ce sens¹⁷². Il se recommande 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. L'expérience acquise et les meilleures pratiques doivent être intégrées dans les plans d'urgence.

262. 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.

263. 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.

264. 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.

265. 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.

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

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

268. Des initiatives doivent être prises pour proposer une offre plus structurée et cohérente de services.

¹⁷¹ De ministerraad heeft op 22 april al een aantal beslissingen genomen m.b.t. slachtoffers en nazorg.

¹⁷² Hoorzitting met mevrouw M. De Block, minister van Sociale zaken en Volksgezondheid, 6 juli 2016.

¹⁷¹ Le Conseil des ministres a pris plusieurs décisions concernant les victimes et le suivi dès le 22 avril 2016.

¹⁷² Audition de Mme M. De Block, ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, 6 juillet 2016.

Afdeling 5.3

Specifieke kosten en verzekeringen

5.3.1. **Vaststellingen en analyse**

269. In de praktijk rezen er meerdere problemen in verband met het uitzoeken en bepalen van welke verzekering kan aangesproken worden, zowel voor de betrokken privépersonen als voor de hulpverleners¹⁷³.

De arbeidsongevallenverzekering biedt in de meeste gevallen een oplossing.

270. De comitévergaderingen van 28 april en van 30 mei 2016 laten vermoeden dat het Comité “der wijzen” voor verzekeringen de aanslagen van 22 maart 2016 als één gebeurtenis erkent.

5.3.2. **Aanbevelingen**

271. Zoals dit blijkbaar al gerealiseerd is in Frankrijk, is een interdepartementaal plan van aanpak voor de aanpak van slachtoffers bij aanslagen (en rampen) aan te bevelen.

272. De onderzoekscommissie is van oordeel dat de slachtoffers moeten kunnen genieten van proactieve en spontaan aangeboden kosteloze psychosociale en juridische follow-up en dit mede gebaseerd op de aan de deelstaten toegekende bevoegdheden.

273. Belangrijk is ook richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ¹⁷⁴. Deze richtlijn garandeert onder meer recht op informatie, recht op gratis hulpverlening en hulpverlening door getrainde hulpverleners.

274. Ook voor deze aspecten is er absoluut nood aan één aanspreekpunt voor de slachtoffers. Dit aanspreekpunt zal een kanaal zijn voor signalen, noden en behoeften van slachtoffers en zal toelaten om daar adequaat op in te spelen (antennefunctie).

275. Een geprogrammeerde gefaciliteerde oproep tot signaleren en registreren van benadeelde personen bij politie en/of openbaar ministerie is meer dan raadzaam.

¹⁷³ Zie wet van 1 april 2007 betreffende de verzekering tegen schade veroorzaakt door terrorisme, *B.S.*, 15 mei 2007.

¹⁷⁴ Publicatieblad van de Europese Unie, L 315/57, 14 november 2012.

Section 5.3

Assurances et coûts spécifiques

5.3.1. **Constats et analyse**

269. 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 secours¹⁷³.

L'assurance contre les accidents du travail offre une solution dans la plupart des cas.

270. 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**

271. 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).

272. 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.

273. 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 criminalité¹⁷⁴. 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.

274. 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).

275. Il se recommande absolument d'appeler les personnes lésées à se faire connaître et à s'enregistrer auprès de la police et/ou du ministère public. La

¹⁷³ Voir la loi du 1^{er} avril 2007 relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme, *Moniteur belge* du 15 mai 2007.

¹⁷⁴ Journal officiel de l'Union européenne, L 315/57, 14 novembre 2012.

Het aanwijzen van een referentiemagistraat in het betrokken parket is een mogelijkheid om het doorlopen van de bijhorende procedure te vergemakkelijken. Hierbij moet erover gewaakt worden dat het federaal parket in staat is om deze verantwoordelijkheden op te nemen (mogelijke verzadiging).

276. Aansluitend op de al genomen initiatieven blijft het inrichten van een herdenkingsmoment en een nationale eerbetuiging ook in de toekomst een wezenlijke bijdrage tot het verwerken van dramatische gebeurtenissen zoals die van 22 maart 2016. De onderzoekscommissie moedigt de overheden aan om, mede op basis van de verwachtingen van de slachtoffers en hun nabestaanden, ook in de toekomst de gepaste initiatieven te nemen ¹⁷⁵.

277. Bij overlijden naar aanleiding van terroristische aanslagen zouden de kosten na vrijgave van het lichaam ten laste van de Staat moeten genomen worden.

HOOFDSTUK 6

Varia

278. Het blijft onduidelijk wat de actuele rol is van het Hoger Instituut noodplanning (HIN), ingericht bij het koninklijk besluit van 29 juli 1991 tot oprichting van een Hoger Instituut voor de Noodplanning (en gewijzigd bij het koninklijk besluit van 5 december 2011) en in welke mate dit Instituut heeft bijgedragen tot het volwaardig invullen van de component terrorisme in de noodplanning¹⁷⁶.

Alhoewel de nodige kredieten niet meer beschikbaar waren, hebben de medewerkers van de directie Planning dringende hulpverlening van het Crisiscentrum hun activiteiten in het raam van het HIN voortgezet op twee assen: universitair onderzoek en het optimaliseren van opgedane ervaringen. De onderzoekscommissie heeft echter de indruk dat deze activiteiten veeleer kaderen in de reguliere werking van het Crisiscentrum¹⁷⁷. De rol van het HIN moet verduidelijkt worden en indien hierbij geen meerwaarde gevonden wordt, kan een afschaffing overwogen worden.

279. De onderzoekscommissie dringt aan op het uitvoeren van grondige evaluaties door de verschillende

désignation d'un magistrat de référence au sein du parquet concerné permettrait de faciliter le déroulement de la procédure ainsi engagée. Il s'indique à cet égard de veiller à ce que le parquet fédéral soit en mesure d'assumer ces responsabilités (possibilité de saturation).

276. En plus des initiatives déjà prises, l'organisation d'un moment de commémoration et d'un hommage national continuera, à l'avenir également, à contribuer significativement à l'assimilation d'événements dramatiques tels que ceux du 22 mars 2016. La commission d'enquête encourage les autorités à prendre, à l'avenir également, les initiatives appropriées, notamment sur la base des attentes des victimes et de leurs proches. ¹⁷⁵

277. En cas de décès à la suite d'un attentat terroriste, les frais exposés après la remise du corps devraient être pris en charge par l'État.

CHAPITRE 6

Divers

278. La confusion subsiste à propos du rôle que joue actuellement l'Institut supérieur de Planification d'Urgence, créé par l'arrêté royal du 29 juillet 1991 portant création d'un institut supérieur de planification d'urgence (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'urgence¹⁷⁶.

Bien que les crédits nécessaires ne fussent plus disponibles, les collaborateurs de la direction planification d'urgence du Centre de crise ont poursuivi leurs activités dans le cadre de l'ISPU selon deux axes: la recherche universitaire et l'optimisation des expériences acquises. La commission d'enquête a toutefois l'impression que ces activités s'inscrivent plutôt dans le cadre du fonctionnement régulier du Centre de crise¹⁷⁷. Le rôle de l'ISPU doit être clarifié et s'il n'apparaît aucune plus-value, sa suppression peut être envisagée.

279. La commission d'enquête insiste afin qu'il soit procédé à des évaluations approfondies par les

¹⁷⁵ Hoorzitting met de heer J. Jambon, minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, 6 juli 2016.

¹⁷⁶ Hoorzitting met mevrouw M. Bernaerts, directeur noodplanning van het federaal Crisiscentrum, 8 juni 2016

¹⁷⁷ Hoorzitting met mevrouw M. Bernaerts, directeur noodplanning van het federaal Crisiscentrum, 8 juni 2016.

¹⁷⁵ Audition de M. Jambon, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, 6 juillet 2016.

¹⁷⁶ Audition de Mme M. Bernaerts, directrice Planification d'Urgence du Centre de crise fédéral, 8 juin 2016.

¹⁷⁷ Audition de Mme M. Bernaerts, directrice Planification d'urgence du Centre de crise fédéral, 8 juin 2016.

hulpdiensten en andere interventiediensten onder het gezag van de bevoegde autoriteiten.

Grondigheid gaat niet altijd samen met snelheid, maar bij een dreigingsniveau 3 of 4 is het van wezenlijk belang om snel, eventueel voorlopig, evaluaties te maken. Deze evaluaties moeten gevolgd worden door concrete maatregelen. De onderzoekscommissie zal dit nu voorliggende tussentijds en voorlopig onderzoeksrapport over de werking van de hulpdiensten op 22 maart 2016 voor het einde van 2016 opnieuw evalueren. Zij zal nagaan of een nieuwe evaluatie binnen een overeen te komen termijn raadzaam is.

De rapporteurs,

Laurette ONKELINX
Peter DE ROOVER
Denis DUCARME
Servais VERHERSTRAETEN

De voorzitter,

Patrick DEWAELE

différents services de secours et autres services d'intervention sous l'autorité des responsables compétents.

Le sérieux ne s'accommode pas toujours de la rapidité, mais lorsque le niveau de la menace est fixé à 3 ou à 4, il est essentiel de procéder à des évaluations rapides, éventuellement provisoires. Ces évaluations doivent être suivies de mesures concrètes. La commission d'enquête réévaluera le présent rapport d'enquête intermédiaire et provisoire sur le fonctionnement des services de secours le 22 mars 2016 d'ici la fin de 2016. Elle vérifiera s'il se recommande de procéder à une nouvelle évaluation dans un délai à convenir.

Les rapporteurs,

Laurette ONKELINX
Peter DE ROOVER
Denis DUCARME
Servais VERHERSTRAETEN

Le président,

Patrick DEWAELE

BIJLAGEN

ANNEXES

BIJLAGE 1. LIJST VAN AFKORTINGEN

AABH	Administratief Arrondissement Brussel-Hoofdstad
ADCC	Algemene Directie Crisiscentrum
ANIP	Algemeen Nood- en Interventieplan
ASPIC	<i>Assistance et Soutien Policiers / Pompiers lors d'Incidents Critiques</i>
BNIP	Bijzonder Nood- en Interventieplan
BS	Belgisch Staatsblad
BW	Brandweer
CBRN	Chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair
CC	Coördinatiecomité
CCR	Crisiscentrum van het AABH
(AABH)	
CP	Commandopost
CP-Ops	Commandopost Operaties
D1	Discipline 1 : de hulpverleningsoperaties (= brandweer)
D2	Discipline 2 : medische, sanitaire en psychosociale hulpverlening
D3	Discipline 3 : de politie van de plaats van de noodsituatie
D4	Discipline 4 : logistieke ondersteuning
D5	Discipline 5 : de informatie
DBDMH	(Brusselse Hoofdstedelijke) Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp
DGH	Dringende Geneeskundige Hulpverlening
Dir-Bw	Directeur Brandweer
Dir-Co	Bestuurlijk Directeur Coördinator
Dir-CP- Ops	Directeur van de Commandopost Operaties
Dir-Info	Directeur Informatie
Dir-Jud	Gerechtelijk Directeur van Brussel
Dir-Log	Directeur Logistiek
Dir-Med	Directeur Medische hulpverlening
Dir-Pol	Directeur Politie
DOVO	Dienst voor de Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen

ANNEXE 1. LISTE DES ABRÉVIATIONS

AABC	Arrondissement Administratif de Bruxelles- Capitale
DGCC	Direction Générale Centre de Crise
PGUI	Plan Général d'Urgence et d'Intervention
ASPIC	Assistance et Soutien Policiers / Pompiers lors d'Incidents Critiques
PPUI	Plan Particulier d'Urgence et d'Intervention
MB	Moniteur Belge
SI	Service d'Incendie
CBRN	Chimique, biologique, radiologique et nucléaire
CC	Comité de Coordination
CCR	Centre de Crise de l'AABC
(AABC)	
PC	Poste de Commandement
PC-Ops	Poste de Commandement Opérationnel
D1	Discipline 1 : les opérations de secours (= service incendie)
D2	Discipline 2 : les secours médicaux, sanitaires et psychosociaux
D3	Discipline 3 : la police du lieu de la situation d'urgence
D4	Discipline 4 : l'appui logistique
D5	Discipline 5 : l'information
SIAMU	Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente (de la Région de Bruxelles- Capitale)
AMU	Aide Médicale Urgente
Dir-Si	Directeur des Services d'Incendie
Dir-Co	Directeur Coordonnateur administratif
Dir-PC- Ops	Directeur du Poste de Commandement Opérationnel
Dir-Info	Directeur de l'Information
Dir-Jud	Directeur Judiciaire de Bruxelles
Dir-Log	Directeur de la Logistique
Dir- Med	Directeur de l'Aide Médicale
Dir-Pol	Directeur de la Police
SEDEE	Service d'Enlèvement et de Destruction des Engins explosifs

DVI	Disaster Victim Identification Team	DVI	Disaster Victim Identification Team
EU	Europese Unie	UE	Union européenne
Fed Pol	Federale Politie	Pol Fed	Police Fédérale
FGI	Federale Gezondheidsinspecteur	IHF	Inspecteur d'Hygiène Fédéral
FGP	Federale Gerechtelijke Politie	PJF	Police Judiciaire Fédérale
FOD	Federale Overheidsdienst	SPF	Service Public Fédéral
Gvn	Gouverneur (in Brussel : Hoge Ambtenaar van de Brusselse Agglomeratie)	Gvn	Gouverneur (à Bruxelles : Haut Fonctionnaire de l'agglomération Bruxelloise)
HC 100-112	Hulpcentrum 100-112	CS 100-112	Centre de Secours 100-112
INP	Intern Noodplan	PIU	Plan Interne d'Urgence
KB	Koninklijk Besluit	AR	Arrêté Royal
MIP	Medisch Interventieplan	PIM	Plan d'Intervention Médicale
MIV	Medisch Interventie Voertuig	VIM	Véhicule d'Intervention Médicalisé
MIVB	Maatschappij voor het Intercommunale Vervoer te Brussel	STIB	Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles
MO	Ministeriële Omzendbrief	CM	Circulaire Ministérielle
MUG	Mobiele Urgentiegroep	SMUR	Service mobile d'urgence
NBCR	Nucleair, Biologisch, Chemisch en Radiologisch	NBCR	Nucléaire, Biologique, Chimique et Radiologique
NIP	Nood- en Interventieplan	PUI	Plan d'Urgence et d'Intervention
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen	SNCB	Société Nationale des Chemins de Fer Belges
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn	CPAS	Centre Public d'Action Sociale
PEB	Punt van eerste bestemming	PPD	Point de Première Destination
PIP	Politieel Interventieplan	PIP	Plan d'Intervention Policière
PSCC	Psychosociaal Coördinatiecomité	CCPS	Comité de Coordination Psychosociale
PSH	Psychosociaal Hulpverleningsnetwerk	PSH	<i>Psychosociaal Hulpverleningsnetwerk</i>
PSIP	Psychosociaal Interventieplan	PIPS	Plan d'Intervention Psychosociale
PST	Politieel Slachtofferzorg Team	PST	<i>Politieel Slachtofferzorg Team</i>
PZ	Politiezone	ZP	Zone de police
SITREP	Situation Report	SITREP	Situation Report
SPC	Spoorwegpolitie	SPC	Police des Chemins de fer
T1	Onmiddellijke medische behandeling noodzakelijk, chirurgische interventie < 6u	T1	Traitement médical immédiat nécessaire, intervention chirurgicale < 6h
T2	Medische behandelink beperkt, kan uitgesteld worden, chirurgische behandeling binnen de 6 tot 18u	T2	Traitement médical pouvant être différé de manière limitée, traitement chirurgical endéans les 6h – 18h
T3	Medische behandelink uitstelbaar of niet hoogst noodzakelijk, chirurgische behandeling na meer dan 18u	T3	Traitement médical postposable ou non indispensable, traitement chirurgical à plus de 18h.
U1	Urgentiegraad 1	U1	Degré d'urgence 1
U2	Urgentiegraad 2	U2	Degré d'urgence 2
U3	Urgentiegraad 3	U3	Degré d'urgence 3
VMP	Vooruitgeschoven Medische Post	PMA	Poste Médical Avancé

BIJLAGE 2. INTEGRALE VERSLAGEN
Inhoudstafel
ANNEXE 2. COMPTES RENDUS INTÉGRAUX
Sommaire

Deze integrale verslagen kunnen geraadpleegd worden op de site van de Kamer: www.dekamer.be

Ces comptes rendus peuvent être consultés sur le site de la Chambre: www.lachambre.be

Datum Date	Gehoorde persoon Personne auditionnée		
09.05.2016	Lodewijk De Witte Erik Engels Jean-Pierre Devos Edwin Baert Eric Mergny	<i>Provinciegouverneur van Vlaams-Brabant</i> <i>Functionele chef van de centrale 112 van de provincie Vlaams - Brabant</i> <i>diensthofd Afdeling Politiezorg, luchtvaartpolitie Brussel-Nationaal</i> <i>Postoverste van de brandweer van Brussels Airport</i> <i>Geneesheer-luitenant-kolonel, Militair Hospitaal in Neder-over-Heembeek</i>	Gouverneur de la province du Brabant flamand Chef fonctionnel de la centrale 112 de la province du Brabant Flamand Chef du service de la division Police, police aéronautique de Bruxelles-national Chef de poste des pompiers de Brussels Airport Médecin lieutenant-colonel, Hôpital Militaire de Neder-over-Heembeek
11.05.2016	Eric Buslot Jo Decuyper Jean-Paul Labruyere Olivier Vermeylen Jean Clément	<i>Risk&Safety manager bij MIVB-STIB (op 22 maart 2016)</i> <i>Diensthofd van de Spoorwegpolitie Brussel</i> <i>Tweede commandant van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i> <i>Arts, verantwoordelijke spoed, Mobiele urgentiegroep (MUG), van het Universitair Verplegingscentrum Brugmann</i> <i>Waarnemende hoge ambtenaar belast met de uitoefening van bevoegdheden van de Brusselse Agglomeratie</i>	<i>Risk&Safety manager chez STIB-MIVB (le 22 mars 2016)</i> Chef du service de la Police des chemins de fer de Bruxelles Deuxième commandant du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale Médecin, responsable des Urgences, Service mobile d'urgence (SMUR), du Centre Hospitalier Universitaire Brugmann Haut Fonctionnaire faisant fonction exerçant des compétences de l'Agglomération bruxelloise
18.05.2016	Marc De Buyser Dominique Leroy Dirk Lybaert Jack Hamande Lodewijk De Witte	<i>Directeur-generaal van ASTRID</i> <i>Gedelegeerd bestuurder van Proximus</i> <i>Chief Corporate Affairs Officer van Proximus</i> <i>Voorzitter van het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie (BIPT)</i> <i>Provinciegouverneur van Vlaams-Brabant</i>	Directeur général d'ASTRID Administrateur délégué de Proximus Chief Corporate Affairs Officer de Proximus Président de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT) Gouverneur de la province du Brabant flamand

Datum Date	Gehoorde persoon Personne auditionnée		
23.05.2016	Guy Cordeel	<i>Hoofdcommissaris, diensthoofd, luchtvaartpolitie Brussel Nationaal, federale politie</i>	Commissaire en chef, chef de service, police aéronautique Bruxelles National, police fédérale
	Wilfried Covent	<i>Hoofd beveiliging, Brussels Airport Company</i>	Chef de la sécurité, Brussels Airport Company
	Marcel van der Auwera	<i>Diensthoofd dringende hulpverlening, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu</i>	Chef du service aide urgente, SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement
	Guy Schotte	<i>fregatkapitein, verantwoordelijke lopende operaties bij de Defensiestaf</i>	Capitaine de frégate, responsable des opérations courantes à l'état-major de la Défense
25.05.2016	Brieuc de Meeûs	<i>Bestuurder-directeur-generaal bij de MIVB</i>	Administrateur-directeur général de la STIB
	Ivo Devijver	<i>Officier-dienstchef a.i., Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp</i>	Officier-chef de service a.i., Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale
	Frédéric Van Leeuw Daniel Vanden Bossche	<i>Federaal procureur Psychosociaal manager, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu</i>	Procureur fédéral Manager psychosocial, SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement
	Astrid Fortuin	<i>Psychosociaal manager, FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu</i>	Manager psychosocial, SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement
30.05.2016	Tanguy du Bus de Warnaffe	<i>Commandant, Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp</i>	Commandant, Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale
	René Dhondt	<i>Directeur-generaal van Assuralia</i>	Directeur général d'Assuralia
	Kurt De Backer	<i>Stafmedewerker, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk</i>	Collaborateur, 'Steunpunt Algemeen Welzijnswerk'
	Renaud Beck	<i>Adviseur, dienst slachtofferbejegening van de politie van Brussel</i>	Conseiller, service d'assistance policière de la police de Bruxelles

Datum Date	Gehoorde persoon Personne auditionnée		
01.06.2016	Jean-Paul Labruyere	<i>Tweede commandant van de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i>	Deuxième commandant du Service d'Incendie et d'Aide médicale urgente de la Région de Bruxelles-Capitale
	Erik Engels	<i>Functionele chef van de centrale 112 van de provincie Vlaams - Brabant</i>	Chef fonctionnel de la centrale 112 de la province du Brabant Flamand
	Alain Lefèvre	<i>Directeur a.i. van het Federaal Crisiscentrum</i>	Directeur a.i. du Centre fédéral de Crise
	Raphaël Schmidt	<i>Coördinator hulp- en ziekenwagendienst Brussel-Hoofdstad van het Belgische Rode Kruis</i>	Coordinateur du service de secours et ambulance Bruxelles-Capitale de la Croix-Rouge de Belgique
08.06.2016	Monique Bernaerts	<i>Directeur noodplanning van het federaal crisiscentrum, vertegenwoordigster van het Hoger Instituut voor de Noodplanning</i>	Directrice planification d'urgence du centre de crise fédéral, représentante de l'Institut Supérieur de Planification d'Urgence
13.06.2016	Dirk Keymolen	<i>Sectorcommandant van de hulpverleningszone Vlaams-Brabant West</i>	Commandant de secteur de la zone de secours Brabant flamand Ouest
	Herbert Veyt	<i>Directeur DAO (Directie van de operaties inzake bestuurlijke politie)</i>	Directeur DAO (Direction des opérations de police administrative)
06.07.2016	Jan Jambon	<i>Vice-eersteminister en minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen</i>	Vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments
	Maggie De Block	<i>Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid</i>	Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique