La Chambre des représentants de Belgique

Commission d'enquête
ATTENTATS TERRORISTES
22 mars 2016

Résumé des travaux et recommandations

Commission d'enquête
ATTENTATS TERRORISTES
22 mars 2016

Résumé des travaux
et recommandations

Editeur responsable
Marc Van der Hulst, secrétaire général
de la Chambre des représentants

Rédaction
Service « Beknopt Verslag » de la Chambre des représentants
Tél. : + 32 2 549 80 64
marc.rummens@lachambre.be

Cette publication n'a qu'une valeur informative. Bien qu'elle ait été rédigée avec le plus grand soin, ni la Chambre des représentants ni ses services ne sauraient être tenus pour responsables de son contenu. La reproduction non commerciale de passages de cette publication est autorisée moyennant mention de la source.

Photos
Inge Verhelst pour la Chambre des représentants

Mise en page et impression
Prepress et imprimerie de la Chambre

Dépôt légal
D/2018/4686/02

TABLE DES MATIÈRES

22 mars 2016: l'impensable se produit 8

La Chambre réagit en instituant une commission d'enquête 10

Un débat animé sur le rapport final en séance plénière 13

SECOURS ET AIDE AUX VICTIMES:
LES PREMIERS SOINS 16

Adapter la planification d'urgence aux attaques terroristes 17

Des centrales d'appels d'urgence bien coordonnées
et des plans d'intervention médicale adéquats 20

Centre de crise: des informations qui circulent avec fluidité
et des décisions qui sont exécutées 22

Rendre la communication plus fluide 25

ASSISTANCE ET RECONNAISSANCE DES VICTIMES 28

De nouveaux travaux sur la problématique des victimes 29

Le projet de loi 54/2334 et la *Task Force* interfédérale 31

Les victimes veulent savoir si le travail progresse,
y compris en 2018 35

LA SÉCURITÉ EN TANT QUE DROIT FONDAMENTAL 37

La Belgique n'est pas un État défaillant 37

Les grands axes des recommandations
de la commission d'enquête 38

Représentation et analyse de la menace 39

Ne plus penser de façon compartimentée 42

Renforcer la gestion de l'information 43

Renforcer les moyens d'action des services de renseignement 45

Recherche et poursuite par la police et le parquet 49

Application des peines dans un contexte de terrorisme
et de radicalisation 53

Intervention administrative et prévention dans les communes..... 56
La coopération internationale est essentielle 59
RADICALISME: DÉLIMITATION NÉCESSAIRE DE L'ENQUÊTE 63
Le cas de la Grande mosquée de Bruxelles 67
Radicalisation dans les prisons 70
Un lien entre radicalisme et nouvelles technologies..... 73
Un lien entre la radicalisation et le manque d'intégration? 75
Lutter contre la radicalisation dans les quartiers
et dans les écoles 78

22 mars 2016: l'impensable se produit

Le 22 mars 2016, en pleine heure de pointe du matin, la Belgique est la cible de deux attentats terroristes, l'un à l'aéroport national de Zaventem, l'autre à la station de métro Maelbeek à Bruxelles.

Dans le hall des départs de l'aéroport de Bruxelles-National, deux bombes ont explosé l'une après l'autre à 7h58. Une troisième bombe, qui n'a pas été activée, sera retrouvée plus tard. Les engins explosifs ont tué douze personnes (plus deux des auteurs) et fait près d'une centaine de blessés.

Il est vite apparu qu'il s'agissait d'attentats-suicides, comme l'a également annoncé le parquet fédéral. Deux des auteurs ont donc été tués lors des explosions, mais le troisième a pu quitter l'aéroport et a été arrêté en avril.

Une bonne heure après les attentats de Zaventem, à 9h11, une explosion souterraine s'est produite près de la station de métro Maelbeek, située dans la très fréquentée rue de la Loi à Bruxelles, entre les parlements européen et belge. Une explosion a été déclenchée dans une rame de métro et a tué vingt personnes (plus l'auteur). Plus d'une centaine d'autres ont été blessées.

Une semaine plus tard, le nombre de tués a été porté à trente-deux (plus les trois auteurs), dont dix-sept Belges et quinze étrangers. Le nombre de blessés est monté à 340 personnes.

Le jour même, le groupe terroriste État islamique a revendiqué la responsabilité de ces attentats. Il allait apparaître par la suite que les auteurs de ces attentats étaient des combattants de retour de Syrie et qu'ils appartenaient à la même cellule terroriste qui avait déjà commis des attentats à Paris en novembre 2015.

Mesures de sécurité et commémorations

Le **niveau d'alerte** est rapidement passé au niveau 4, c'est-à-dire au niveau le plus élevé, sur l'ensemble du territoire belge. L'aéroport a évidemment été fermé immédiatement. Il en a été de même par la suite pour le réseau du métro bruxellois, après quoi le reste du réseau des transports publics a été mis à l'arrêt. Les bâtiments, tout proches, de la Commission européenne ont été fermés, ainsi que d'innombrables autres bureaux de la rue de la Loi.

Trois jours de **deuil** national ont été décrétés. Dans les jours et les semaines qui ont suivi les attentats, des commémorations ont été organisées à divers endroits. Une commémoration solennelle à laquelle, outre les représentants des différents gouvernements et parlements du pays, le Roi Philippe et la Reine Mathilde ont également assisté a eu lieu le jeudi 24 mars au Palais de la Nation.

Outre le Premier ministre et les présidents de la Chambre et du Sénat, le roi Philippe et la reine Mathilde ont assisté à la commémoration solennelle tenue deux jours après les attentats

La Chambre réagit en instituant une commission d'enquête

Au Parlement belge, toutes les réunions de commission des mardi 22 et mercredi 23 mars ont été annulées. **La séance plénière du jeudi 24 mars a toutefois eu lieu.** Le président Siegfried Bracke a commencé par énumérer toutes les marques de sympathie internationale reçues par la Belgique à la suite des attentats. Il s'en est suivi un échange de vues serein sur les attentats, au cours duquel les chefs des différents groupes politiques ont tous exprimé leur horreur face à cette violence aveugle, exprimé leur sympathie pour les victimes et leurs proches, loué le courage des services de secours, mais aussi posé un certain nombre de questions critiques au gouvernement. Dans sa réponse, le Premier ministre Charles Michel a évoqué «l'un des jours les plus sombres de l'histoire du pays». D'emblée, le Premier ministre a promis que tout serait mis en œuvre pour clarifier pleinement le contexte et les circonstances des actes terroristes et pour mieux protéger la population.

Le 11 avril 2016, les principaux groupes de la Chambre ont présenté une proposition commune visant à instituer une **commission d'enquête** parlementaire (DOC 54 1752/001). Dès le lendemain, la commission de la Justice a adopté cette proposition à l'unanimité de manière à pouvoir l'examiner et l'adopter en séance plénière le 14 avril.

Seuls les partis à l'origine de l'initiative étaient représentés dans la commission d'enquête. Il a été demandé à M. Patrick Dewael d'assumer la lourde tâche de présider la commission. Il avait déjà laissé clairement entendre dans les médias (sociaux) que le Parlement devait jouer pleinement son rôle de contrôle dans le dossier du terrorisme et qu'il était préférable de le faire par le biais d'une commission d'enquête parlementaire.

Qu'est-ce qu'une commission d'enquête parlementaire ?

Conformément à l'article 56 de la Constitution, la Chambre a «le droit d'enquête». Pour exercer ce droit, elle peut instituer une commission d'enquête parlementaire. La composition d'une telle commission, le délai dans lequel elle doit faire rapport et son mandat doivent être définis dans la proposition visant à instituer ladite commission.

Pour mener à bien sa mission, une commission dispose donc d'un large éventail de pouvoirs et de possibilités: audition et confrontation des témoins, constatations sur place, prise de contacts

internationaux, consultation des dossiers judiciaires et administratifs, recours à des experts. Si la commission d'enquête se réunit à huis clos, les membres sont tenus à une obligation de secret.

Au terme de ses travaux, la commission d'enquête publie un **rapport**. Ce rapport est public. Il contient les conclusions du travail d'enquête et formule des observations sur les responsabilités et des recommandations visant à modifier la législation. Ce rapport est ensuite discuté en séance plénière, où la Chambre peut décider de l'approuver ou non. [*Het federale Parlement. Marc Van der Hulst et Koen Muylle*, INNI Publishers Heule, 2017]

Tâches et encadrement de la commission d'enquête « Attentats terroristes »

Les membres de la commission d'enquête ont été désignés comme suit parmi les différents groupes politiques : pour la N-VA, MM. Sigfried Bracke, Christoph D'Haese, Peter De Roover et Mme Kristien Van Vaerenbergh en tant que membres effectifs, + Mme Inez De Concinck en tant que suppléante ; pour le PS, MM. Willy Demeyer et André Frédéric et Mme Laurette Onkelinx + Mme Karine Lalieux ; pour le MR, MM. Gautier Calomne, Richard Miller et Philippe Pivin + M. Emmanuel Burton ; pour le CD&V, MM. Raf Terwingen et Servais Verherstraeten + M. Franky Demon ; pour l'Open Vld, M. Patrick Dewael et Mme Carina Van Cauter + M. Dirk Janssens ; pour le s.pa, Mme Meryame Kitir + M. Hans Bonte ; pour Ecolo-Groen, M. Stefaan Van Hecke + M. Gilles Vanden Burre ; pour le cdH, M. Georges Dallemagne + M. Francis Delpérée. Mme Onkelinx et MM. De Roover, Pivin et Verherstraeten furent nommés rapporteurs.

Quatre **experts** vont finalement assister la commission d'enquête: Paul Martens, président émérite de la Cour constitutionnelle, Michaël Dantinne, professeur à l'Université de Liège, Willy Bruggeman, professeur au Centre universitaire du Benelux (B. U. C.) et président du Conseil fédéral de police, et Dirk Van Daele, professeur à l'Université de Louvain.

La commission d'enquête s'est vu confier la **mission** « de procéder à une reconstitution chronologique et historique de l'ensemble des faits qui ont mené aux attentats du 22 mars 2016; d'examiner le soutien aux victimes; d'examiner si tous les services compétents ont fonctionné de façon adéquate pour faire face à la menace terroriste; d'analyser les sources profondes du développement du radicalisme; d'analyser l'évolution de la législation pénale nationale existante et son application dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ». Il a

été explicitement indiqué que la Commission d'enquête ne pouvait pas se substituer aux enquêtes judiciaires.

Chronologie des travaux

La Commission d'enquête a entamé sa mission le 14 avril 2016 et s'est réunie pour la dernière fois le 23 octobre 2017. La Commission d'enquête s'était fixé à l'origine la date limite du 22 mars 2017 – exactement un an après les attentats – comme date butoir, mais l'énorme quantité de travail a nécessité le report de cette échéance.

À l'examen des missions de la commission d'enquête, on ne s'étonne pas que ses travaux se sont subdivisés en **trois grandes parties: assistance et secours aux victimes; architecture de la sécurité et radicalisme**. Cela s'est traduit par quatre rapports intermédiaires. Le fait de ne pas avoir attendu l'adoption du rapport final et de formuler régulièrement des conclusions et recommandations intermédiaires a également permis de mettre plus rapidement en œuvre ces recommandations. En d'autres termes, il a été possible de prendre plus rapidement des mesures visant à améliorer l'assistance aux victimes, à améliorer le fonctionnement des services de police et de renseignement et à améliorer les services actifs dans la lutte contre le terrorisme et le radicalisme.

Quatre rapports intermédiaires et une commission de suivi

Le **premier rapport intermédiaire** intitulé «**Assistance et secours**» (DOC 54 1752/006) a été présenté dès le 3 août 2016. Il examine le fonctionnement des services de secours et des plans d'urgence.

Le **deuxième rapport intermédiaire**, portant sur l'assistance et les secours aux victimes (DOC 54 1752/007), y est étroitement lié. Ses recommandations reflètent les demandes légitimes formulées par les représentants des victimes lors des auditions ultérieures. Ce rapport a été présenté le 4 mai 2017.

Le **troisième rapport intermédiaire** intitulé «**Architecture de la sécurité**» (DOC 54 1752/008) est le plus volumineux. Il a été présenté le 15 juin 2017 et formule des conclusions et recommandations sur le fonctionnement, la réglementation et les procédures des différents services de sécurité (police, justice, renseignement et autres).

Enfin, le 23 octobre 2017, un **quatrième et dernier rapport intermédiaire** intitulé «**Radicalisme**» (DOC 54 1752/009) a été présenté, dans lequel la commission d'enquête s'est délibérément limitée aux formes de radicalisme violent qui sont directement à l'origine des

attentats de mars 2016, en l'occurrence le radicalisme lié à l'islam. Toutes les recommandations contenues dans chaque rapport ont été adoptées à l'unanimité par la Commission d'enquête.

Au terme de ses travaux, la Commission d'enquête a constaté que les menaces terroristes évoluent constamment et qu'une vigilance permanente s'impose donc.

Il convient également de veiller à la mise en œuvre des recommandations. La commission d'enquête a dès lors recommandé d'instituer une **commission de suivi**. Cette recommandation a, elle aussi, été adoptée à l'unanimité depuis lors.

Un débat animé sur le rapport final en séance plénière

Le **26 octobre 2017**, l'assemblée plénière de la Chambre a consacré un débat long et approfondi à ces quatre rapports intermédiaires (DOC 54 PLEN 192). Presque tout le monde s'est félicité du travail de la commission d'enquête, mais certains petits partis non représentés au sein de la commission d'enquête ont cependant été plus critiques.

M. Patrick Dewael, président de la commission, est intervenu en dernier lieu pour souligner que ce rapport, soutenu aussi bien par la majorité que par l'opposition, constituait un signal fort de la part du Parlement concernant son union dans la lutte contre le terrorisme. Peu après les attentats, certains observateurs ont déclaré, en Belgique comme à l'étranger, que la Belgique était un État défaillant (*failed state*). Des mois de travail acharné au sein de la commission d'enquête ont clairement démontré que ces déclarations étaient excessives. Selon M. Dewael, la plupart des opérations ont été – et sont – bien menées quoique certains rouages aient été – et soient encore – grippés. Les recommandations de la commission d'enquête visent précisément à les dégripper.

Sur la place devant le Parlement, le Premier ministre, Charles Michel, adresse un message à la fois encourageant et ferme à la Nation

Le Premier ministre Michel exprime l'engagement du gouvernement

Le Premier ministre Michel a également déclaré que tout État de droit qui se respecte doit répondre démocratiquement aux actes de terrorisme. C'est ce que la commission d'enquête a fait. Le Premier ministre a ensuite brièvement passé en revue les mesures prises par le gouvernement en réaction aux problèmes examinés.

Assistance

Le gouvernement a rapidement tenté d'améliorer les plans d'urgence, et de les étendre à la menace terroriste. Il a pris des initiatives pour réduire les risques dans les aéroports et dans d'autres lieux publics, mais aussi pour améliorer la communication entre les services d'urgence.

Suivi des victimes

Des mesures ont également été prises pour accompagner individuellement les victimes et leurs proches. Ce travail se poursuit dans le cadre d'un groupe de travail interfédéral.

Architecture de la sécurité

Le gouvernement procède à des réformes visant à améliorer la coopération entre les services de police, la justice et les services de sécurité. Afin de pouvoir détecter et, si possible, écarter plus rapidement les menaces terroristes, la capacité et, dans la mesure du possible, les ressources financières des forces de police, des services de renseignement, de l'Organe d'analyse de la menace et du Centre de crise seront renforcées. Leur fonctionnement sera amélioré et des méthodes particulières d'enquête pourront être utilisées.

Radicalisation

Le gouvernement entend se concentrer principalement sur la prévention dans le cadre de la lutte contre la radicalisation, ce qui suppose une intensification de la coopération avec les Régions.

Lorsque des valeurs universelles sont menacées, la démocratie doit être ferme. C'est pourquoi le rapport de la commission d'enquête allie tolérance et détermination, comme l'a indiqué le Premier ministre, qui s'est en outre engagé à intensifier ses efforts «*pour que la liberté, la sécurité, la démocratie et l'amour triomphent de la haine*».

Ensuite, la motion déposée par les initiateurs de la commission d'enquête, qui confirme ses recommandations, a été adoptée par 127 voix contre 5 et 2 abstentions (DOC 54 PLEN 193).

SECOURS ET AIDE AUX VICTIMES: LES PREMIERS SOINS

Les attentats du 22 mars 2016 ayant causé d'immenses souffrances humaines, il n'est pas surprenant que la commission d'enquête ait d'abord souhaité examiner le fonctionnement des services de secours, le jour de la tragédie et au cours des jours suivants, ainsi que les formes d'assistance dont pouvaient bénéficier les victimes, leurs proches et les services de secours.

Un mois exactement après les attentats, la commission d'enquête **s'est rendue à l'aéroport de Zaventem et à la station de métro Maelbeek**, où elle a pu rencontrer, de manière informelle, le personnel et d'autres témoins directs des attentats. À cette occasion, elle a naturellement exprimé sa sympathie aux victimes.

Deux mois plus tard, la commission d'enquête **s'est rendue à Paris**, ville frappée par des attentats terroristes liés à une forme radicale de l'islam dès le 7 janvier 2015 (rédaction de l'hebdomadaire Charlie Hebdo), puis le 13 novembre 2015 (salle de concert du Bataclan et Stade de France). Cette visite a notamment été l'occasion de nouer un dialogue enrichissant avec la commission d'enquête française. Au cours de cet échange, les trois champs d'investigation de la commission belge ont fait l'objet de larges débats: les secours et l'assistance aux victimes, les services de police et la sécurité, ainsi que la radicalisation.

Entre le 9 mai et le 6 juillet 2016, la commission d'enquête a procédé à une dizaine d'auditions sur la planification d'urgence et le fonctionnement des services de secours. Le 3 août, son rapport intermédiaire, contenant de nombreuses recommandations, était prêt. Le 18 octobre 2017, après l'achèvement des autres rapports sur la sécurité et la radicalisation, ce rapport intermédiaire a été adopté à l'unanimité par tous les membres de la commission d'enquête et toutes ses recommandations ont été approuvées par l'assemblée plénière de la Chambre lors du vote du 26 octobre.

L'intervention des services de secours vivement saluée

La commission d'enquête a vivement salué le professionnalisme et l'engagement de tous les services de secours, services qui ont dû travailler dans des circonstances sans précédent: outre le risque d'une autre attaque, ils ont été confrontés à des situations choquantes. Sans vouloir mettre en cause l'engagement solidaire de ces intervenants,

Accompagnée du président de la Chambre, Siegfried Bracke, la commission d'enquête tout entière se rend à la station de métro Maelbeek, lieu du second attentat le 22 mars

la commission a néanmoins souligné quelques points qui pouvaient être améliorés, non pas pour pointer du doigt des personnes ou des organisations de manière accusatrice, mais bien en vue d'améliorer le fonctionnement des services de secours dans les meilleurs délais. En effet, la menace terroriste n'a pas disparu après le 22 mars 2016.

Adapter la planification d'urgence aux attaques terroristes

Il existe en Belgique des **plans d'urgence et d'intervention** généraux et particuliers. Les plans d'urgence sont d'abord coordonnés au niveau communal, puis au niveau provincial par le gouverneur, et enfin au niveau fédéral par le ministre de l'Intérieur. Ces plans d'urgence et d'intervention, qui doivent être intégrés dans une seule réglementation cohérente et globale, doivent avoir une portée suffisamment générale mais également prévoir des volets spécifiques concernant des mesures très pratiques et spécifiques à prendre en fonction du type de catastrophe (terrorisme mais aussi incidents chimiques, bactériologiques et nucléaires).

Les services de secours et d'intervention ont été divisés en **zones géographiques**, ce qui ne favorise pas toujours la coopération transfrontalière, comme on l'a vu le 22 mars, lorsque les centrales d'appels d'urgence de Bruxelles et du Brabant flamand ont dû collaborer sans y avoir été préparées. Cette coopération doit donc être mieux organisée et faire l'objet d'exercices.

De nombreux plans ne prévoyaient pas non plus l'élément du terrorisme, ce qui n'est pas vraiment compatible avec le passage du niveau d'alerte à 3 ou 4. C'est pourquoi, dès le 1er mai 2016, un peu plus d'un mois après les attentats, un arrêté royal établissant **un plan national d'urgence concernant la gestion des prises d'otages ou des attentats terroristes** a été publié. Cet arrêté royal charge les gouverneurs de province d'élaborer un plan provincial d'urgence en matière de terrorisme. L'élaboration de ce plan pourra être mise à profit pour évaluer et actualiser les plans d'urgence et d'intervention existants, et pour harmoniser les réglementations existantes.

Patrick Dewael, président de la commission d'enquête, remercie la police et les autres services de secours pour leur engagement de tous les instants le jour des attentats

Lorsque le niveau d'alerte passe à 3 ou 4, tous les services d'urgence et de secours devraient en être systématiquement informés et placés en état de vigilance accrue. Toutefois, ce relèvement du niveau d'alerte n'implique pas automatiquement le déclenchement de la **phase fédérale du plan d'urgence**. Ce déclenchement doit rester une décision politique, même en cas d'attentat terroriste. La décision doit toutefois être prise rapidement et clairement communiquée.

À chaque niveau (commune, province, gouvernement fédéral), la compétence opérationnelle doit être attribuée à l'instance la plus adéquate. Le rôle de tous les acteurs – pompiers, services médicaux, police, militaires – doit être clairement défini. Pour promouvoir la coopération dans les situations de crise, davantage d'exercices conjoints sont nécessaires.

Après un déploiement spontané, une bonne organisation opérationnelle

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le déploiement de tous les services de secours a été très important le 22 mars. Des renforts se sont présentés spontanément. Cette solidarité spontanée est d'une grande importance au cours de la phase initiale de réflexe, après une situation de crise d'une telle ampleur, car, dans la confusion, il faut un peu de temps pour déployer efficacement toutes les structures et tous les moyens.

Le 22 mars, la mise en place de la coordination au niveau national a pris du temps. La première explosion a eu lieu à Zaventem à 7h58 et une autre explosion a ensuite eu lieu dans la station de métro Maelbeek à 9h10. Il a fallu attendre 8h45 pour que l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace – l'OCAM (également évoqué plus loin dans la présente brochure) – fasse passer le niveau d'alerte à 4 sur tout le territoire. La phase fédérale de la gestion de la crise a été déclenchée à 09h03. Ce n'est qu'à ce moment que la cellule de crise a vraiment commencé à fonctionner.

Dans de telles circonstances, **l'unité de commandement** est importante. Elle seule permet de garantir que les services de sécurité et de secours et les autorités judiciaires fonctionnent, à tous les niveaux, sans heurts et de manière coordonnée. En cas d'attentat terroriste, il est recommandé d'en confier la direction à la police.

Le déclenchement de la phase fédérale ne change rien au fait que les gouverneurs des provinces demeurent responsables de la coordination des opérations au niveau provincial. Toutefois, dans le cas d'une action fédérale coordonnée, les centres de crise et les postes

opérationnels des communes et des provinces doivent soutenir pleinement le **Centre de crise fédéral**. Par conséquent, le changement de niveau, vers le haut ou vers le bas, est une procédure importante qui doit être améliorée.

La situation particulière d'un aéroport international

Le **plan spécial d'urgence et d'intervention** de l'aéroport national de Zaventem ne comportait pas de volet sur le terrorisme. Il conviendra d'y remédier rapidement. Ce plan devra comporter un volet consacré à la gestion du trafic grâce auquel les services de secours et d'intervention pourront rapidement atteindre et quitter les lieux, et qui indiquera clairement comment les autres flux de trafic (par exemple les passagers) seront organisés.

Les plans d'évacuation de ce grand aéroport seront aussi régulièrement actualisés et feront l'objet d'exercices. Le caractère international de l'aéroport implique que la fiche synthétique des plans devra être disponible dans plusieurs langues, y compris et certainement en anglais.

Lorsque, après un certain temps, la vie «normale» reprend à l'aéroport, il faut néanmoins trouver un équilibre entre la sécurité et l'activité économique. À cet égard, des leçons peuvent être tirées des initiatives prises dans les aéroports étrangers et aux abords de ceux-ci.

La situation particulière d'une station de métro

Après les attentats de Madrid et de Londres, **des plans d'urgence ont été élaborés** par les autorités publiques et par la STIB **pour les stations souterraines**. La phase fédérale a été déclenchée à 09h03 et l'explosion est survenue à Maelbeek sept minutes plus tard. Après l'explosion de Zaventem, la vigilance s'est accrue. La question se pose de savoir si le métro n'aurait pas dû être fermé plus tôt, à titre préventif, et surtout si la communication de cette décision n'aurait pas pu être meilleure.

Des centrales d'appels d'urgence bien coordonnées et des plans d'intervention médicale adéquats

Les **centrales d'appels d'urgence** jouent un rôle central dans les situations de crise comme celle du 22 mars 2016. La répartition géographique par province ne devrait pas entraver la coordination globale. Dans chaque province, les diverses centrales d'urgence (numéros

d'urgence 100,101 et 112) devraient être regroupées au même endroit. De plus, des exercices communs devraient avoir lieu. En outre, il devrait exister une bonne connexion numérique entre les centrales 112 et toutes devraient utiliser la même plate-forme technique. Sur son écran, l'opérateur 112 devrait disposer d'un onglet "attaque terroriste ». Des investissements seront donc nécessaires sur les plans des ressources techniques et des logiciels.

Les plans d'intervention en vigueur le 22 mars ne comportaient pas encore de volet distinct sur le terrorisme. À cet égard, des leçons utiles peuvent être tirées de l'exemple français. Le **plan d'intervention médicale maximale (Maxi-PIM)** était encore en cours d'élaboration le jour des attentats, mais la centrale d'urgence 100/112 de Louvain (province du Brabant flamand) est cependant déjà intervenue dans l'esprit de ce plan. Ce plan, adapté à l'expérience acquise le 22 mars, devrait être rapidement mis en œuvre.

Ce jour-là, chaque centrale d'urgence provinciale disposait de données sur les ambulances et les lits d'hôpital disponibles dans sa province, mais il conviendrait aussi de disposer, au niveau fédéral, d'une vue d'ensemble générale et précise des ressources disponibles.

Un système de suivi numérique fédéral (inspiré du suivi en vigueur en France, où chaque victime reçoit un bracelet muni d'un code-barres unique) devrait permettre l'enregistrement et le suivi des victimes en temps réel et tout au long de la chaîne de soins. Les services d'urgence devraient être mieux équipés pour stabiliser les blessures d'une telle nature (amputations, etc.).

Dans certains endroits stratégiques définis à l'avance, des capacités de réserve suffisantes, c'est-à-dire des équipes médicales, devraient être prêtes à intervenir rapidement en cas de nouvel attentat.

Utilisation optimale des hôpitaux

Tous les hôpitaux ont fourni des prestations remarquables le jour des attentats et les jours qui ont suivi. Il convient cependant de mieux gérer l'attribution des blessés aux hôpitaux au moyen de la plate-forme technique globale susmentionnée, de manière à ce qu'aucun hôpital ne soit sous-utilisé.

Grâce notamment à sa situation géographique, l'hôpital militaire de Neder-over-Heembeek a constitué une importante plus-value pour les secours lors d'un incident d'une telle ampleur et d'une telle gravité.

Centre de crise: des informations qui circulent avec fluidité et des décisions qui sont exécutées

Nous exposerons brièvement ci-dessous le fonctionnement du **Centre de crise du gouvernement**. À cet égard, il y a lieu de relever d'emblée certains problèmes d'organisation, de prise de décision et de suivi de l'exécution des décisions. Les recommandations qui en ont découlé sont finalement appliquées au cas concret du métro bruxellois.

La cellule de gestion du Centre de crise prend la direction des opérations

Le **Centre de coordination et de crise du gouvernement** est le point de contact central des pouvoirs publics qui recueille, analyse et diffuse les informations urgentes 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Des exercices de simulation d'un attentat terroriste avaient montré qu'il était nécessaire de prévoir une cellule de gestion centrale et des cellules opérationnelles décentralisées. Ces constatations ont été réunies dans le **plan d'urgence national Terrorisme du 1er mai 2016**. Ce plan n'était donc pas encore en vigueur le jour des attentats.

Le 22 mars, le Centre de crise a organisé une **réunion de coordination** immédiatement après le signalement de l'explosion, à 08h06. Les participants sont arrivés en ordre dispersé. Les décisions les plus essentielles ont été prises en dix minutes: évacuation de l'aéroport, mesures de sécurité accrues pour les aéroports régionaux et les grandes gares ferroviaires, vigilance accrue pour les sociétés de tram et de bus, briefing des services de police et renfort militaire, vigilance accrue pour les centrales nucléaires, les ports et les entreprises critiques, évacuation et fermeture de l'ensemble du réseau de métro bruxellois.

À 09h03, le ministre de l'Intérieur a déclenché la **phase fédérale (= nationale) du plan d'urgence**. Selon la commission d'enquête, le mode de déclenchement officiel doit être fixé légalement, de manière à ce que tous les services associés à la gestion de crise soient d'emblée au courant.

À ce moment, la **cellule de gestion au sein du Centre de crise** est automatiquement activée. Le plan d'urgence national Terrorisme du 1er mai 2016 a placé cette cellule sous la direction conjointe du directeur général du Centre de crise et du procureur fédéral. Diverses personnes intéressées sont désormais invitées à participer aux

discussions: ministres fédéraux, services susceptibles de prendre des mesures préventives ou réactives utiles. Les ministres-présidents des gouvernements régionaux et communautaires font désormais d'office partie de la cellule de gestion, étant donné qu'une situation d'urgence fédérale concerne évidemment aussi les Régions et Communautés. Ces délibérations doivent pouvoir s'effectuer par vidéoconférence ou par des canaux de communication numériques.

L'OCAM conseille, le Centre de crise décide

Il existe **clairement une différence entre les compétences du Centre de crise et celles de l'OCAM**. L'OCAM est l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace et est présidé par les ministres de l'Intérieur et de la Justice. L'OCAM peut certes suggérer des mesures de protection mais ne dispose pas d'une compétence de décision en la matière. C'est au Centre de crise qu'il appartient d'analyser une situation de crise déterminée et les risques y afférents et de prendre des décisions sur la base de cette analyse.

Le plan d'urgence Terrorisme a néanmoins coordonné plus étroitement l'analyse d'alerte et la planification d'urgence. Il a ainsi été prévu que le niveau d'alerte 4 fixé par l'OCAM allait au minimum de pair avec la phase de préalerte, afin de pouvoir ainsi réduire ou éliminer la menace par des mesures appropriées. Pendant cette phase, le Centre de crise organisera toujours une réunion de coordination.

La situation le 22 mars 2016: un processus décisionnel en cascade

Même après le déclenchement de la phase fédérale, les gouverneurs restent responsables de la coordination des opérations dans leur province (à Bruxelles, il s'agit du ministre-président) et agissent dans ce cadre selon les instructions du ministre de l'Intérieur. À leur tour, ils chapeautent les bourgmestres des communes. Le plan d'urgence Terrorisme du 1er mai 2016 optimise la coordination entre ces trois niveaux.

Le 22 mars, il est apparu qu'en cas d'attentat terroriste, une **procédure d'urgence** permettant au directeur général du Centre de crise et au procureur fédéral de prendre immédiatement toutes les décisions urgentes était **nécessaire**. Dans l'intervalle, on travaille également avec un *logbook* numérique en ligne dans lequel les événements et les décisions sont systématiquement consignés.

En principe, il n'y a donc pas de communication directe depuis le Centre de crise. Un système en cascade est utilisé: la cellule de

gestion prend une décision et l'exécution de celle-ci relève de la responsabilité du ministre concerné. Celui-ci communique les décisions à exécuter aux services qui relèvent de sa compétence.

Pour éviter la perte de temps et les malentendus, la commission d'enquête recommande que la cellule de gestion prenne ses décisions par consensus. Si ce n'est pas possible d'emblée, le Premier ministre doit – pour des raisons d'efficacité – pouvoir prendre rapidement des décisions qui sont contraignantes pour tous les ministres et services qui sont ou doivent être associés à la crise.

Une transmission directe de l'information

Lors du déclenchement de la phase fédérale du plan d'urgence, la **cellule d'information du Centre de crise** est activée. Celle-ci fournit des informations au public. Depuis un certain temps, elle peut utiliser pour ce faire l'outil d'alerte BE-Alert, qui permet d'informer les gens rapidement et clairement par téléphone, courriel et les réseaux sociaux. Ce n'est donc pas à cette cellule d'informer les services concernés par l'exécution des décisions.

La commission d'enquête recommande d'assurer la traduction opérationnelle des décisions d'une manière directe, et donc plus selon le système en cascade. **C'est la raison pour laquelle la cellule de gestion doit être dotée d'une plate-forme de communication et de suivi**. Cette plate-forme sera chargée de quatre missions: communiquer directement les décisions prises par la cellule de gestion aux services chargés de les mettre en œuvre; coordonner les décisions prises ainsi que leur exécution; assurer le suivi permanent de la mise en œuvre de toutes les décisions prises; en cas non-exécution, mettre en demeure les services concernés d'exécuter les décisions sans délai.

Suivi attentif de l'exécution des décisions

La commission d'enquête a constaté que le Centre de crise n'assurait pas un suivi suffisant de l'exécution effective et adéquate de ses décisions. Un suivi systématique des décisions est indispensable. La plate-forme de suivi doit remédier à ce problème. **La plate-forme de communication communique les décisions de la cellule de gestion directement à tous les acteurs qui doivent exécuter ces décisions**: sociétés de transport, centrales nucléaires, écoles, etc. Le maillon intermédiaire des services publics et des ministères passe donc à la trappe.

L'***Incidents and Crisis Management System***, qui est actuellement en cours d'installation, peut encore améliorer la circulation de l'information. Il s'agit d'une plate-forme Internet sécurisée qui informe en temps réel tous les services associés à la gestion de la crise de la mise en œuvre des mesures imposées par le Centre de crise. Le système peut être intégré dans la plate-forme de communication et de suivi proposée par la commission d'enquête. Il devrait aussi permettre de se faire une idée en temps réel de la capacité disponible des différentes disciplines.

Une étude de cas: évacuation et fermeture du réseau de métro

Les événements du métro bruxellois du 22 mars 2016 sont une bonne **étude de cas** pour illustrer les observations et recommandations précitées. L'évacuation et la fermeture des stations de métro et des gares après un attentat terroriste ne constituent pas un automatisme, même si le niveau d'alerte 4 et/ou la phase fédérale du plan d'urgence sont en vigueur. Un gouverneur et un bourgmestre peuvent décider de fermer une station de métro ou une gare 'pour éviter des catastrophes' et 'pour maintenir l'ordre public'. La décision doit finalement être communiquée à la police des chemins de fer donc pas par le biais d'un système en cascade.

Entre-temps, le plan d'urgence interne de la STIB a déjà été adapté le 24 mai 2016, si bien que le Centre de crise communiquera dorénavant directement la décision d'évacuation du réseau de métro à la STIB par le biais du haut fonctionnaire bruxellois.

La commission d'enquête insiste dès lors de nouveau pour que la cellule de gestion communique directement vers tous les services concernés, par le biais de la plate-forme de communication et de suivi proposée. Les règles en matière de fermeture des transports publics doivent être claires: qui détient le pouvoir de décision et comment la décision est-elle communiquée directement?

Rendre la communication plus fluide

Le 22 mars 2016, d'importants problèmes de communication ont été constatés, tant au niveau du Centre de crise et du réseau ASTRID que du réseau GSM. La communication au Centre de crise ayant déjà été amplement traitée ci-dessus, nous n'aborderons que les recommandations concernant le réseau ASTRID et les divers opérateurs GSM.

Un réseau ASTRID amélioré pour les services de secours

Le réseau ASTRID est l'opérateur unique du système de communication de tous les services de secours belges (police, services d'incendie et services médicaux). Au total, 70.000 personnes l'utilisent. Le réseau est basé sur la technologie européenne TETRA.

Le réseau ASTRID a été vite saturé le 22 mars 2016, ce qui était imputable à des défauts techniques ainsi qu'à une mauvaise utilisation par les participants (l'utilisation des appareils n'est pas simple).

Il est recommandé de continuer à utiliser ASTRID en tant que plateforme de communication multidisciplinaire des services de secours, mais de renforcer la capacité de la radio ASTRID, de rendre les appareils plus conviviaux (en prévoyant également un mode main-libre), de structurer différemment les groupes de communication, d'organiser davantage d'entraînements pour les utilisateurs et de continuer à rechercher, dans le cadre d'ASTRID, des alternatives numériques. Il est également de la plus haute importance d'informer immédiatement ASTRID des mesures prises et de leur incidence éventuelle sur la communication en cas de catastrophes telles que celle du 22 mars.

Une capacité d'émission accrue pour les opérateurs GSM

Les trois opérateurs belges de téléphonie mobile (Base, Orange et Proximus) ont également été confrontés à une congestion de leur réseau due au fait qu'un nombre extrêmement élevé de personnes (victimes, parents, secouristes, citoyens) ont toutes commencé à communiquer de manière très intense au même moment. La limitation des normes de rayonnement imposée à Bruxelles n'a fait qu'aggraver les problèmes. La commission d'enquête se demande si cette norme bruxelloise distincte reste défendable en temps de crise.

BE-Alert n'était pas encore opérationnel le 22 mars.

Les centrales de gestion des services d'urgence fonctionnent via le réseau Proximus. Les appels destinés à ces services d'urgence via le 112 sont prioritaires sur ce réseau. Il n'en allait pas de même pour les autres numéros d'appel d'urgence 100 et 101. Cela doit changer. En plus des numéros d'appel d'urgence, il faut également accorder la priorité aux acteurs clés de la gestion de crise. Il faut en outre mener une campagne de sensibilisation quant à l'utilisation des numéros d'urgence centraux. Parallèlement, les fournisseurs de réseau miseront davantage sur d'autres canaux de communication numériques tels que le SMS, l'e-mail, WhatsApp et les médias sociaux.

Un an, jour pour jour, après les attentats de Zaventem et de Maelbeek, un mémorial de 20 m de long est inauguré au rond-point Schuman, à Bruxelles, en hommage aux victimes: 'Blessés mais toujours debout face à l'inconcevable'

En cas de crise grave, il est nécessaire d'augmenter immédiatement la capacité d'émission. Des antennes supplémentaires doivent être réparties correctement au niveau régional. Des antennes mobiles doivent être apportées rapidement sur place avec l'aide d'escortes ou pouvoir être intégrées dans l'équipement des véhicules prioritaires.

Dans l'intervalle, il faut, à l'instar du modèle suédois, s'employer à mettre en place un système de *roaming* national afin d'éviter la saturation du réseau grâce à la solidarité entre fournisseurs en situations de crise.

ASSISTANCE ET RECONNAISSANCE DES VICTIMES

Dans son premier rapport intermédiaire du 3 août 2016, la commission d'enquête avait déjà formulé une série de recommandations relatives aux premiers soins et à l'accompagnement des victimes d'attentats terroristes, ainsi qu'à leur identification, leur information et leur suivi médical, psychologique, administratif et juridique.

Identification et premiers soins

Comme cela a déjà été souligné, le dévouement de tous les secouristes mérite toutes les éloges. Il faut pourtant signaler une série de problèmes et s'y attaquer.

Le fait que la **stratégie d'intervention** diffère entre les services de secours de différentes Régions est problématique: soit on prodigue les premiers soins dans un poste médical avancé (*stay and stabilize*), soit on emmène immédiatement les patients dans l'hôpital le plus proche (*scoop and run*). Il est dès lors nécessaire que les centrales 112 soient coordonnées s'il faut collaborer au-delà des limites provinciales.

Le matériel des services de secours doit être adapté aux besoins en cas d'attaques terroristes, qui provoquent en effet des blessures très particulières.

L'identification des victimes (tant des blessés que des morts) et l'établissement de listes sont plus difficiles si les hôpitaux invoquent systématiquement le secret professionnel.

Pour les blessés, un **système d'enregistrement central** est nécessaire sous la forme d'une banque de données fédérale *ad hoc*, dans le respect toutefois des règles relatives à la protection de la vie privée. Dans le même temps, il faut revoir les dispositions relatives au secret professionnel. Cette banque de données est également utile pour un suivi psychologique, juridique et assurantiel efficace.

En ce qui concerne l'identification des morts, le parquet fédéral et la ***Disaster Victim Identification Team*** ont fourni un travail particulièrement utile dans des circonstances difficiles. Cette procédure peut encore être améliorée sur la base d'expériences d'autres pays. Dans ce cas également, il faut convaincre le monde médical d'abandonner ses réticences.

Assistance aux victimes et aux secouristes traumatisés

Si des victimes se sentent abandonnées à leur sort, elles seront victimes une deuxième fois. La communication envers les victimes doit être ouverte et empreinte de tact, et prévoira notamment l'organisation régulière de séances d'information. Une campagne d'information peut inciter des victimes et leurs proches à se manifester s'ils ont besoin d'une assistance.

L'assistance aux victimes ne s'arrête pas après quelques jours. Les victimes et leur famille ont **également** droit **à long terme** à un suivi médico-psychologique, juridique et administratif.

L'enseignement qui a été tiré de catastrophes précédentes est qu'une commémoration revêt une très grande importance pour les victimes, afin de leur apporter du réconfort et de les aider à faire leur deuil. Cet aspect doit donc faire partie intégrante de la procédure.

On ne peut pas non plus oublier les services d'intervention proprement dits. Porter secours lors de ce genre de catastrophes est souvent très choquant et très traumatisant. Les secouristes ont par conséquent le droit de bénéficier de l'accompagnement psychologique approprié.

De nouveaux travaux sur la problématique des victimes

La problématique des victimes a été réexaminée le 18 janvier 2017, après qu'une première association de victimes s'est fait connaître. Ce jour-là, la commission a entendu des victimes des attentats ainsi que des proches des victimes. Les victimes ont fait part de leur déception à propos du « peu de mesures » prises au cours des mois qui ont suivi le 22 mars 2016. La commission d'enquête a ensuite entendu les associations de victimes et les victimes de manière informelle.

Dans l'intervalle, le 8 mars 2017, le gouvernement a déposé un **projet de loi** visant à créer **un régime de reconnaissance et d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme** (DOC 54 2334/001). Ce projet de loi vise la solidarité nationale, le remboursement de l'aide et les pensions de dédommagement. L'examen de ce projet a été reporté car le souhait était de tenir compte des recommandations de la commission d'enquête.

La commission d'enquête s'est largement informée auprès de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels

de violence et auprès de l'Union professionnelle des entreprises d'assurances. Le rapport français intitulé "La structuration de la politique d'aide aux victimes" (février 2017) a fourni des informations très intéressantes sur les mesures prises dans plusieurs pays frappés par des attentats dans le passé. En France, les victimes des attentats de Paris et de Nice ont pu s'adresser très rapidement à un fonds d'indemnisation qui indemnise les victimes quasi immédiatement et récupère ensuite ces montants auprès des compagnies d'assurances.

Principes essentiels du soutien aux victimes

L'ensemble de ces éléments a débouché sur la rédaction d'un deuxième rapport fixant d'abord les **principes essentiels du soutien aux victimes**: une reconnaissance rapide de la qualité et du statut de victime, l'octroi d'une aide financière immédiate, la mise en place d'un accompagnement proactif, immédiat, individuel, global (administratif, psycho-social, juridique, financier) et durable des victimes, le traitement équivalent de toutes les victimes, quels que soient leur nationalité ou leur lieu de résidence.

État du droit belge et européen

Dès le 31 mai 2016, soit deux mois après les attentats, plus de moyens ont été accordés à la **Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels.** Les montants prévus pour les victimes d'actes de terrorisme ont été augmentés.

Des mesures en faveur des victimes du terrorisme ont également été prises dans le cadre de l'arrêté royal du 16 février 2017. L'aide a été étendue aux étrangers résidant en Belgique, ainsi qu'aux Belges et aux étrangers résidant en Belgique victimes d'un attentat à l'étranger, même si ces victimes n'ont pas porté plainte ou ne se sont pas constituées partie civile.

L'Europe a, elle aussi, publié plusieurs directives concernant la protection des victimes de la criminalité.

La directive 2004/80/CE souligne que, dès lors que les citoyens peuvent se rendre librement dans les autres États membres, ils doivent y être protégés de la même manière que les ressortissants de ces États membres.

La directive 2012/29 rappelle que les victimes doivent être reconnues et traitées de manière non discriminatoire.

Enfin, la directive 2017/541 dispose que les services d'aide aux victimes doivent être confidentiels, gratuits et facilement accessibles. Cette directive mentionne explicitement le soutien émotionnel et psychologique, ainsi que l'assistance juridique.

Le projet de loi 54/2334 et la *Task Force* interfédérale

La **loi de solidarité nationale** adoptée par la Chambre en juillet 2017 vise notamment à ce que l'État accorde une intervention subsidiaire en complément des indemnités déjà accordées par les compagnies d'assurances et la Commission pour l'aide financière aux victimes et aux sauveteurs occasionnels. Dans son rapport, la commission d'enquête a exprimé l'espoir que cette nouvelle loi ne créerait pas de différence de traitement injustifiée entre les victimes belges et les victimes étrangères.

Il est certain que le morcellement des compétences et des instances ne profite pas aux victimes. Les exemples de plusieurs pays étrangers frappés par des attentats (France, Allemagne, Israël, Espagne, Norvège) soulignent la nécessité de disposer d'une instance centralisée. C'est pourquoi une ***Task Force* interfédérale** a été mise en place, à la demande du président de la commission d'enquête, pour améliorer la cohésion. Tous les services publics et tous les organismes fédéraux concernés, mais aussi les associations de victimes, y sont représentés.

Quelles sont les questions concrètes (techniques) et plus générales (stratégiques) dont traite ce groupe de travail ? Ses missions sont énumérées ci-dessous. La commission d'enquête a formulé des observations et des recommandations alternatives au sujet de plusieurs points extraits de la loi de solidarité nationale.

Guichet unique et personne de référence

Afin d'assurer une assistance efficace et humaine, la commission d'enquête recommande de mettre en place un **guichet unique**, accessible en permanence, qui disposerait de ressources matérielles et humaines suffisantes et coopérerait avec la Commission pour l'aide financière susmentionnée. Toute victime doit également pouvoir s'adresser à une **personne de référence**, qui la guide dans le dédale bureaucratique.

Assistance psychologique et autres mesures de reconnaissance

La reconnaissance de la victime va au-delà de l'aide matérielle. Les victimes sont psychologiquement désemparées au cours des mois qui suivent les attentats et ont besoin que l'on prenne réellement soin d'elles. Un statut unique et une carte de victime qui pourrait être produite auprès de chaque instance pourraient apporter une aide précieuse à cet égard. Une attention suffisante devrait être accordée à l'assistance psychologique aux victimes, mais aussi au personnel et aux membres des services de secours souffrant d'effets post-traumatiques. La reconnaissance des victimes implique également leur association à la préparation des réunions et des commémorations.

Faire fonctionner de manière optimale les associations de victimes et la cellule « victimes »

Lorsque l'aide est trop lente et trop rigide, les victimes sont doublement pénalisées, ce qui source de frustrations et de stress. Les victimes ont tendance à s'enfermer dans la solitude. Les **deux associations de victimes** mises en place devraient dès lors être reconnues et soutenues aussi bien administrativement que financièrement. Ces associations sont encouragées à s'adresser aux victimes, à organiser des rencontres entre les victimes et à participer à des groupes de travail.

Si la **cellule « victimes »** mise en place après les attentats du 22 mars 2016 (avec la participation de magistrats) est pérennisée de manière qu'elle puisse intervenir dans tous les cas d'attentats terroristes, les avantages seront évidents. En effet, celle cellule pourra établir des listes de victimes et les communiquer aux autorités publiques et aux associations de victimes reconnues. Cette structure permettrait de contacter les victimes et de les accompagner de manière proactive. Il va sans dire que les règles de confidentialité devront être appliquées avec prudence le cas échéant.

Aide judiciaire, litiges et exclusions

Pour les victimes, il est souvent très difficile de savoir, dans des dossiers d'une telle complexité, quelle assurance elles peuvent faire intervenir ou à quelle instance elles peuvent s'adresser. Face à un enchevêtrement de lois et de règles techniques, les victimes ont besoin d'une aide juridique et ont **droit à une aide juridique**, y compris les victimes qui n'ont pas souscrit d'assurance spécifique à cet effet. Les Communautés peuvent jouer un rôle proactif dans l'accompagnement des victimes par l'intermédiaire des maisons de justice.

Le principe de l'interlocuteur unique pour les victimes devrait également s'appliquer à ces questions financières et à ces questions d'assurance.

La commission d'enquête constate que la loi de solidarité nationale (encore en préparation à cette époque) instaure une procédure unilatérale lourde: la victime introduit sa demande et peut ensuite, en cas de rejet, introduire un recours auprès du Conseil d'État. Cette procédure ne fait qu'accroître le désarroi des victimes. Pour aider les gens dans un climat d'empathie, il vaudrait mieux s'orienter vers des alternatives telles que **la transaction et la conciliation**, comme le fait en France le "Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme". Et en cas d'échec de la conciliation, mieux vaudrait laisser au tribunal du travail le soin de trancher le litige.

L'article 4 du nouveau projet de loi comporte des dispositions d'exclusion qui inquiètent les associations de victimes en raison de leur portée assez large.

Victimes étrangères et ressortissants belges victimes d'attentats à l'étranger

À Zaventem, près de vingt nationalités ont été touchées lors de l'attentat du 22 mars 2016. La **réglementation en matière d'aide aux victimes étrangères** revêt donc une grande importance. Dans sa nouvelle loi, la Belgique opte pour un système de sécurité sociale, ce qui signifie que les avantages prévus seront réservés aux victimes de nationalité belge ou résidant en Belgique. Les victimes étrangères pourront continuer à s'adresser à la Commission pour l'aide financière, ce qu'approuve également le Conseil d'État. Ces dispositions ne sont toutefois pas conformes à la directive européenne 2012/29. La plupart des pays européens disposent d'ailleurs d'un système d'aide uniquement fondé sur le critère du lieu de l'acte terroriste, et non sur la nationalité ou le lieu de résidence de la victime.

Dans tous les cas, les victimes de nationalité étrangère doivent être informées par les services diplomatiques belges de leur pays, dans un langage compréhensible, des possibilités qui leur sont offertes.

La nouvelle loi traite explicitement d'actes terroristes qui ont été commis en Belgique ou à l'étranger. **Des Belges sont régulièrement victimes d'actes terroristes à l'étranger**. Ils doivent pouvoir être rapidement informés par l'ambassade de Belgique du pays des possibilités que la loi belge leur offre.

Exonérations fiscales, expertise unique et subrogation

La gratuité des transports en commun ou l'exonération fiscale des pensions de dédommagement sont des mesures modestes dont les victimes apprécient la spécificité. Les personnes concernées doivent en être clairement informées.

La problématique de **l'exemption de droits de succession** est plus complexe. En Belgique, la matière des droits de succession relève en effet de la compétence des Régions. En France, cette exemption est inscrite dans la loi depuis 2017. Les trois Régions belges (la Flandre, la Wallonie et Bruxelles) ont certes déjà pris des initiatives législatives à cet égard, mais elles se sont heurtées aux objections du Conseil d'État. La Région wallonne a entre-temps adopté un décret. Un telle rigidité dans le cadre d'une affaire éminemment émotionnelle, ainsi que les différentes approches fiscales en fonction des Régions suscitent l'incompréhension des victimes. La *Task Force* doit analyser le problème, de sorte que les Régions puissent ensuite tenter de parvenir à une solution équitable et cohérente.

Il est extrêmement désagréable pour une victime de devoir se soumettre à plusieurs expertises. C'est pourquoi la commission d'enquête recommande de suivre l'exemple français et de mettre en place **une expertise unique**, sur laquelle pourraient se baser tous les organismes susceptibles d'apporter une aide aux victimes ou de les indemniser. Il convient naturellement de garantir l'entière indépendance et impartialité des experts dans l'exercice de leurs fonctions.

Ce n'est pas à la Commission pour l'aide financière de se mettre à la place des personnes lésées et de récupérer les aides auprès des compagnies d'assurances. Il incombe à l'État de le faire. La *Task Force*, où siègent le ministre de la Justice et Assuralia, se chargera également de cet aspect.

Recommandations finales: un fonds chargé de l'indemnisation rapide

Des pays comme l'Espagne, le Royaume-Uni, les États-Unis, la France et Israël ont déjà été confrontés à de graves attentats terroristes. Ils ont développé un système permanent et universel dédié aux victimes qui dispose de moyens financiers suffisants et qui est accessible sans exigence de nationalité ou de résidence. Après les attentats du 22 mars 2016, la Belgique s'est aperçue qu'elle avait un vide législatif à combler dans ce domaine. **La commission d'enquête recommande par conséquent la création d'un fonds chargé d'apporter une aide**

à chaque victime et de l'indemniser dans les plus brefs délais. Ce fonds a par la suite la possibilité de s'adresser aux compagnies d'assurances pour récupérer les montants dus.

Les victimes veulent savoir si le travail progresse, y compris en 2018

Lors de la séance plénière de la Chambre du 25 janvier 2018, des questions ont été posées sur l'état d'avancement du dossier des victimes. Ces questions répondaient à un cri de désespoir lancé par une association de victimes qui se sentent encore souvent, sept mois après l'adoption des rapports de la commission d'enquête, abandonnées à leur sort. La ministre des Affaires sociales et de la Santé publique rappelle, dans sa réponse, que la loi relative à la création du statut de solidarité nationale a été adoptée en juillet 2017. On y retrouve quantité des recommandations formulées par la commission d'enquête. Les points qui ne figurent pas dans cette loi sont actuellement examinés par une *Task Force* dirigée par le ministre de la Justice.

Le gouvernement a voulu répondre aux besoins les plus aigus dans les plus brefs délais. Et la ministre d'énumérer: instauration d'un guichet unique, procédure simplifiée, expertise médicale, meilleure protection des victimes belges à l'étranger. Mais la *Task Force* n'est pas inactive et invite chaque fois les associations de victimes à apporter leur contribution.

La commission de suivi Attentats et le gouvernement prennent à cœur les préoccupations des victimes

En commission de suivi Attentats terroristes – dont la composition est identique en grande partie à celle de la commission d'enquête initiale -, un échange de vues instructif a eu lieu le 14 mars en présence des associations de victimes, à propos des préoccupations de ces dernières. Le président de la commission, M. Dewael, a indiqué que, compte tenu de leur état émotionnel, les victimes n'ont que faire de structures publiques complexes et de compagnies d'assurance inflexibles. Pour le ministre de la Justice, M. Geens, l'État belge a le devoir moral d'aider les victimes du mieux qu'il peut. La *Task Force* ne ménage pas ses efforts pour concrétiser les recommandations qui ont été formulées par la commission.

Des améliorations notables apparaîtront sous peu.

Toutes les informations utiles pour les victimes d'attentats terroristes seront rassemblées sur un site internet et un guichet unique,

qui pourra être activé très vite après un attentat, sera créé auprès du parquet fédéral. Un gestionnaire de dossier personnel accompagnera individuellement chaque victime. Les victimes étrangères et les victimes belges d'attentats à l'étranger ne seront pas oubliées. L'aide financière accordée dans le cadre du terrorisme – qu'il s'agisse d'avances ou de montants définitifs – sera considérablement augmentée. La Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence pourra agir à la place des victimes et la législation en matière d'assurance contre le terrorisme sera profondément révisée à l'avantage des victimes. La nouvelle section Terrorisme de la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence traitera les demandes d'obtention du statut de solidarité nationale et de pension de dédommagement.

Les ministres De Block et Vandeput ont ensuite commenté plus en détail ces engagements et ont confirmé une nouvelle fois que le gouvernement prenait très à cœur tant les recommandations que les avis des associations de victimes. Pour terminer, le gouvernement a aussi annoncé que toutes les victimes sont actuellement invitées à un entretien individuel sur leur statut financier.

(Le compte-rendu détaillé de cette réunion se trouve sur le site internet de la Chambre DOC 54 CRABV C 843)

LA SÉCURITÉ EN TANT QUE DROIT FONDAMENTAL

Lorsque la Belgique a été la cible d'attentats terroristes le 22 mars 2016, chaque Belge a vu son sentiment de sécurité mis à mal. Bon nombre d'entre nous se sont demandé s'ils pouvaient encore se rendre dans des lieux publics en toute sécurité et sans crainte. C'est également la question fondamentale que s'est posée la commission d'enquête et qu'elle a traduite en une série de questions juridiques et organisationnelles. Les services de renseignement et de police sont-ils à même de débusquer de tels criminels fanatiques? Le droit pénal est-il en mesure de protéger notre droit fondamental à la vie?

Cette dernière décennie, le terrorisme lié à l'islam radical a déjà fait des milliers de victimes tant au Proche-Orient qu'en Occident, et particulièrement dans les pays qui ont rejoint la coalition internationale contre l'EI. La commission d'enquête voulait vérifier si la Belgique disposait des services et des moyens nécessaires pour protéger efficacement les citoyens contre cette terreur. Lorsqu'elle a constaté des manquements, la commission a formulé des recommandations fortes destinées à améliorer le fonctionnement de ces services de sécurité.

L'architecture de la sécurité de la Belgique en neuf thématiques

La commission d'enquête a passé au crible tous les aspects de l'architecture belge de la sécurité et les a regroupés en neuf chapitres thématiques. Ce faisant, elle a constaté des dysfonctionnements dans la chaîne de sécurité, que le président de la commission, M. Patrick Dewael, a qualifiés de grains de sable dans la machine et qui ont été autant d'occasions manquées de prévenir les attentats. Tous les rouages de la machine de la sécurité doivent être correctement huilés. La commission d'enquête s'est mise en quête de ces grains de sable et nous montre, à l'aide de nombreuses recommandations, comment dégripper la machine.

La Belgique n'est pas un État défaillant

La commission d'enquête a montré que la Belgique n'est pas un État défaillant et que les informations diffusées dans la presse internationale à propos de la Belgique après les attentats étaient trop unilatérales. Dans les années 2000, certainement après les attentats commis le 11 septembre 2001 à New York, la Belgique a déjà pris de

nombreuses mesures concrètes pour lutter contre le terrorisme et la radicalisation. Elle a créé à cette fin un organe public, l'OCAM, chargé d'évaluer la menace terroriste en permanence.

La **police locale** est responsable des services de police de base. Pour identifier rapidement les problèmes liés à la radicalisation et aux éventuelles activités terroristes, les services essentiels sont surtout ceux qui travaillent dans les quartiers et les services d'intervention.

Au sein de la **police judiciaire**, cinq directions spécialisées sont chargées des enquêtes en matière de terrorisme. Le service Terro de la police judiciaire fédérale se concentre sur la cartographie centralisée du terrorisme et fournit des conseils concernant les mesures de coordination.

La **justice** a également fait de la lutte contre le terrorisme une priorité. Pour les détenus condamnés pour des faits de terrorisme, les tribunaux de l'application des peines appliquent des critères différents en ce qui concerne la détention, la surveillance électronique, la libération conditionnelle ou la mise en liberté provisoire.

En Europe, la Belgique œuvre en faveur d'une plus grande coopération opérationnelle et d'un meilleur échange d'informations. La commission d'enquête a constaté que la Belgique figure parmi les États membres les plus actifs en ce qui concerne le **partage d'informations au niveau international** dans le cadre d'Europol, d'Eurojust et d'Interpol.

L'architecture de la sécurité de la Belgique est robuste et n'a pas besoin d'être redessinée. La commission a toutefois découvert, dans la chaîne de sécurité, des dysfonctionnements qui ont contribué à ce que les attentats du 22 mars 2016 ne puissent pas être évités.

Les grands axes des recommandations de la commission d'enquête

- Les différents services publics et de sécurité fonctionnaient encore trop en parallèle. Ils doivent former un appareil de sécurité aux rouages bien huilés dont chacune des pièces remplit une fonction clairement définie.
- Les informations pertinentes doivent circuler rapidement d'un niveau de pouvoir à l'autre, d'un service public à l'autre. Cette circulation rapide de l'information doit également être effective entre les services belges et leurs homologues internationaux.

Cela doit permettre aux services de sécurité de détecter de façon précoce les terroristes potentiels, de se concerter rapidement et de fixer des priorités de façon flexible.

- La radicalisation et le terrorisme doivent faire l'objet d'une approche intégrale. La répression et les poursuites sont certes cruciales, mais il convient également d'accorder une attention suffisante à l'action proactive et à la prévention.
- Divers organes de sécurité ont besoin de plus de moyens et d'effectifs. À certains niveaux de l'appareil de sécurité, il est indiqué d'accroître l'échelle et d'intensifier la collaboration, car l'émiettement géographique et opérationnel sont des facteurs de risque pour son bon fonctionnement.
- Il convient d'intensifier la coopération européenne et internationale. La Belgique escompte une modification des traités européens qui permettrait la création d'un service de renseignement européen. Dans l'intervalle, la Belgique peut intensifier sa coopération avec les États membres partageant son point de vue au sein du *Counter Terrorism Group* d'Europol.
- Il convient d'endiguer la multiplication des réglementations et procédures (internationales et nationales), car elle risque d'aggraver l'incohérence des politiques menées.
- Les autorités doivent veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme et la radicalisation ne vident en aucun cas de leur substance les valeurs fondant notre démocratie.

Représentation et analyse de la menace

Plusieurs services et structures sont chargés de la représentation et de l'analyse d'alerte en matière de radicalisation et de terrorisme. Ils sont présents à tous les niveaux de pouvoir, de l'État fédéral jusqu'à la plus petite commune.

- **Conseil national de sécurité (CNS)**

Le Conseil national de sécurité élabore la politique générale du renseignement et de la sécurité, la **coordonne** et en détermine les priorités. Le CNS est également chargé de la coordination de la lutte contre le financement du terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive. En outre, le CNS définit la politique de protection des informations sensibles et doit s'assurer que l'échange d'informations entre les différents services de renseignement et de sécurité se déroule correctement.

Le CNS est présidé par le Premier ministre et composé des vice-premiers ministres et des ministres de la Justice, de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères.

- **Centre de coordination et de crise du gouvernement (CGCCR)**

Le Centre de crise du gouvernement intervient en cas de crise sur le territoire belge ou à l'étranger lorsque les événements en cause peuvent affecter la Belgique. Le Centre prend des mesures de précaution et de protection. Il est chargé de la coordination des différents services de police et de renseignement lorsqu'il s'agit de suivre une menace éventuelle et de prendre les mesures de sécurité nécessaires. Le Centre de crise procède à une analyse des risques, qu'il utilise ensuite pour proposer des mesures au ministre de l'Intérieur. Ce dernier prend ensuite une décision finale, éventuellement en concertation avec le Conseil de sécurité.

Le Centre de crise assure une permanence générale pour le gouvernement. Il rassemble et analyse en permanence des informations qui relèvent de ses compétences et les transmet aux personnes et aux services responsables de la sécurité. En pratique, lors d'événements comme les attentats du 22 mars 2016, le Centre de crise joue le rôle de **plaque tournante** et assure l'échange de toutes les informations récoltées par les services de police, de renseignement et de sécurité.

- **Les services de renseignement**

La Belgique dispose de deux services de renseignement: la **Sûreté de l'État (VSSE)** et le **Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS)**. La VSSE est un service de renseignement civil placé sous l'autorité du ministre de la Justice, alors que le SGRS est un service de renseignement militaire placé sous l'autorité du ministre de la Défense.

Ces deux services de renseignement collectent et analysent des informations sur les menaces potentielles ou concrètes pour la sécurité de l'État belge. Les analyses et informations sont communiquées à d'autres services de l'État qui sont compétents pour réagir aux menaces. Contrairement à certains services de sécurité offensifs étrangers, la VSSE et le SGRS doivent être considérés comme des services défensifs qui ne sont pas habilités à prendre eux-mêmes des mesures.

La commission d'enquête plaide pour que ces deux services de renseignement disposent de davantage d'effectifs et de moyens et pour que **leurs compétences soient élargies**.

- **La Cellule de traitement des informations financières (CTIF)**

La Cellule de traitement des informations financières joue un rôle important dans la lutte contre le financement du terrorisme. Les banques et les établissements financiers sont tenus de déclarer les transactions suspectes à cette cellule, au même titre que les notaires, les huissiers de justice, les réviseurs d'entreprises, les experts-comptables et les avocats. La communication et l'exploitation de ces informations se sont avérées si importantes que la commission d'enquête entend **renforcer** cette cellule et l'associer plus activement à la lutte contre le terrorisme.

- **L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM)**

L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace a pour mission d'effectuer des évaluations stratégiques et ponctuelles sur les menaces terroristes et extrémistes à l'encontre de la Belgique. Ce travail repose essentiellement sur l'analyse des informations transmises par d'autres services, notamment les services de renseignement, la police, l'Office des étrangers et les Affaires étrangères. L'OCAM fixe le niveau d'alerte et suggère les mesures à prendre en cas de relèvement du niveau d'alerte. Les évaluations d'alerte sont destinées aux diverses autorités politiques, administratives et judiciaires qui assument la responsabilité de la sécurité. Celles-ci doivent prendre les mesures appropriées afin d'écarter toute menace détectée.

L'OCAM est placé sous l'autorité des ministres de l'Intérieur et de la Justice. Ce n'est pas un service de renseignement, il n'a pas de compétences opérationnelles et n'est pas intégré dans un autre service de sécurité, comme c'est le cas dans certains autres pays.

La commission d'enquête estime important que l'OCAM puisse continuer à effectuer l'analyse d'alerte en toute indépendance. Elle plaide cependant pour la création d'une **banque-carrefour** générale, à laquelle l'OCAM doit avoir accès, regroupant toutes les informations sur le terrorisme et l'extrémisme. Cette banque de données devrait être équipée d'un système de *flagging* indiquant, pour chaque personne ou instance figurant dans la banque-carrefour, le service qui a déjà procédé à une action ainsi que la teneur précise de cette action. La gestion de ce système devrait être confiée à l'OCAM. La base de données commune existante intègre les données supplémentaires fournies par les différents services.

- **Les *Task Forces* et les cellules de sécurité**

Au niveau fédéral, la ***Task Force* nationale (TFN)** constitue l'organe stratégique et politique du plan d'action Radicalisme (le « Plan R »). Elle est placée sous la direction de l'OCAM et est responsable du suivi continu du Plan R.

Au niveau local, on trouve les ***Task Forces* locales (TFL)**. Elles assurent le suivi des groupes et individus en voie de radicalisation et prennent des mesures en vue de réduire l'impact de ces personnes.

La **Cellule locale de sécurité intégrale (CLSI)** opère au niveau communal. La CLSI est un organe de concertation communal qui réunit toutes les parties prenantes pouvant jouer un rôle dans le suivi au cas par cas de personnes et/ou de groupes. La détection précoce joue un rôle central à cet égard et une réponse rapide en matière de suivi est l'élément le plus important sur ce plan. La commission d'enquête plaide pour que toutes les communes mettent sur pied une cellule de ce type.

Ne plus penser de façon compartimentée

La commission d'enquête a constaté que tous ces organismes ont clairement leur raison d'être dans l'architecture belge de la sécurité, mais que cela coince lorsque ces services doivent partager des informations et coopérer.

Il faut supprimer le plus possible la compartimentation. Les cloisons et le processus décisionnel compartimenté ou en cascade grippent les rouages. C'est pourquoi il conviendrait par exemple de réunir dans les mêmes locaux le Centre de crise, l'OCAM et la *Task Force*, ainsi que de conférer un statut identique à leur personnel. Leur gestion de l'information et leurs systèmes de communication doivent être harmonisés. Les méthodologies concernant la représentation et l'analyse d'alerte doivent être développées de façon cohérente pour l'ensemble des services et pour toutes les formes de criminalité.

L'OCAM doit rester totalement indépendant dans la réalisation de **l'analyse de la menace** et la fixation du niveau d'alerte. Cette dernière mission doit s'effectuer sur la base de critères établis. La commission d'enquête n'est donc pas favorable à une fusion entre l'OCAM et le Centre de crise.

Les **analyses du risque** restent, quant à elles, de la responsabilité des autorités et des services distincts. Il s'impose d'harmoniser et de professionnaliser les critères et les méthodes utilisés pour évaluer le risque.

Les **mesures de sécurité** édictées par les autorités dans le cadre d'une analyse d'alerte et d'une analyse du risque doivent être standardisées autant que possible. Pour ce faire, on peut recourir à une '*picklist'* énumérant les mesures possibles.

Il faut parvenir à des accords clairs concernant la **communication** des mesures entre les services et les autorités. C'est surtout la communication entre la *Task Force* nationale et les *Task Forces* et cellules de sécurité locales qui doit être notablement améliorée. La commission d'enquête plaide en faveur d'un ancrage légal de cette communication et pour une harmonisation des règles de fonctionnement.

Le bon dosage de la communication à destination de la population est un autre point important. L'objectif n'est en effet pas de semer constamment la panique.

Renforcer la gestion de l'information

La lutte contre l'extrémisme islamique, la radicalisation et le terrorisme implique que les **services de sécurité disposent d'une excellente position d'information**. Pour se faire une meilleure idée de la situation, la commission d'enquête a, par le biais d'auditions, étudié plusieurs cas concrets. Ces cas ont été sélectionnés notamment sur la base des rapports du Comité P, le comité permanent qui, pour le compte notamment du Parlement, contrôle les services de police en Belgique, et du COC, l'Organe de contrôle de l'information policière.

Au cours des dernières années, la Belgique n'a pas ménagé ses efforts pour renforcer la gestion de l'information. Les services ont eux-mêmes conscience de l'importance d'une bonne position d'information.

La commission d'enquête a néanmoins constaté que les services de sécurité disposaient de beaucoup d'informations concrètes avant les attentats, mais que celles-ci n'ont pas été suffisamment exploitées pour détecter la menace en temps utile. La commission d'enquête n'a constaté nul refus de collaborer mais, ça et là, une *mentalité insulaire*. Elle a analysé en profondeur où le bât a précisément blessé, et pourquoi.

De la simple collecte au partage d'informations

Le plus gros problème est celui de l'absence de **culture du partage d'informations au sein des services de sécurité et entre ces services**. Il existe encore trop de cloisons empêchant une gestion intégrée de l'information. Vient s'y ajouter la faiblesse de la position d'information des services de sécurité dans les milieux radicaux et dans les médias sociaux.

Les différents services ont leurs propres banques de données et celles-ci ne sont pas toujours interconnectées. On constate également une prolifération de banques de données au sein de la police. Il n'existe pas suffisamment de garanties que les données soient transmises à tous les services qui pourraient en avoir besoin. Les directives et procédures afférentes à la transmission et à l'encodage d'informations ne sont pas toujours suivies. Certains services disposent de trop peu d'informations, d'autres sont submergés d'informations non filtrées et souffrent d'*infobésité*. Certaines informations se retrouvent par ailleurs trop rapidement dans le circuit judiciaire, ce qui entraîne une surjudiciarisation.

La commission plaide pour un changement de culture. Il convient de remplacer le principe du "besoin de savoir" par celui du "besoin de partager" et de développer une stratégie globale en vue d'une **gestion intégrée de l'information**, ce qui suppose que l'ensemble des services de sécurité coopèrent de façon loyale.

Une meilleure gestion de l'information au niveau de la police

La question de la gestion de l'information au sein des services de police a été examinée en profondeur. Une organisation de qualité de la gestion de l'information est essentielle pour la police. La commission d'enquête a constaté l'existence de **deux lignes de fracture** liées à l'organisation interne de la police: d'une part, entre les volets judiciaire et administratif et, d'autre part, entre la police fédérale et la police locale. La grande réforme des polices réalisée il y a vingt ans avait pourtant pour objectif de faciliter la coopération et de promouvoir un partage d'informations optimal. Or, force est de constater qu'en pratique, on ne peut pas parler d'une architecture de l'information performante, que ce soit au niveau du *hardware* ou du *software*. La police fédérale et la police locale utilisent des systèmes d'enregistrement différents qu'il est urgent de fusionner en un système unique. Plusieurs systèmes de communication, registres et outils coexistent par ailleurs au sein des services de police. Il faut donc davantage de cohésion et de cohérence.

Les avantages d'une banque-carrefour

Au cours des travaux de la commission d'enquête, il est clairement apparu qu'il existe un besoin important de pouvoir vérifier, dans le respect des règles de confidentialité et de secret, de quelles données disposent d'autres services. Si chaque acteur de la chaîne de sécurité développe son propre système, aucun service ne peut encore avoir une vue d'ensemble. La commission d'enquête estime donc qu'il serait bien plus efficace de créer une **banque-carrefour de la sécurité chargée de rendre accessibles, de manière sûre et intégrée, les informations disponibles dans les banques de données des différents services**. La police, la justice, l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, les services de renseignement civil et militaire, la direction générale Établissements pénitentiaires, l'Office des étrangers et la Cellule de traitement des informations financières pourraient participer à une telle banque-carrefour. Il conviendra à cet égard de créer un organe de gestion chargé d'assurer la mise en œuvre de la banque-carrefour et un *monitoring* permanent de celle-ci, de façon à pouvoir déterminer qui doit avoir accès aux informations, et à quelles conditions.

Renforcer les moyens d'action des services de renseignement

Bien que notre pays connaisse une longue tradition en matière de services de renseignement, le **cadre légal** réglant le fonctionnement et les compétences des deux services de renseignement n'a été élaboré que dans les années nonante. Un organe de contrôle parlementaire indépendant a également été créé: le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité. Les méthodes de renseignement ont entre-temps été affinées et adaptées, notamment à la suite des attentats de 2016.

La collaboration entre les deux services de renseignement, la VSSE (civil) et le SGRS (militaire), est réglée dans un protocole d'accord conclu entre les ministres de la Justice et de la Défense.

La mission principale de ces deux services de renseignement consiste à recueillir, analyser et traiter les informations afférentes à toute activité susceptible de menacer la sécurité de la Belgique et des citoyens qui se trouvent sur son territoire.

La commission d'enquête a constaté que la **VSSE a fourni depuis 2001 des efforts importants pour cartographier la menace que constitue le terrorisme islamiste.** Ces efforts ont débouché, fin 2002, sur le "Plan M" (Mosquées), qui par la suite a été développé en un plan plus global, le Plan d'action radicalisme (**Plan R**), approuvé en 2006. Ce Plan prévoit des mesures préventives, proactives et réactives, et l'organisation du flux d'information entre l'ensemble des services concernés en constitue une composante essentielle.

Une position d'information encore trop faible malgré les efforts fournis

Cela fait déjà plus de vingt ans que la VSSE s'intéresse au phénomène du terrorisme islamiste. Elle a transmis aux gouvernements successifs des rapports consacrés à des phénomènes et menaces concrets (on peut notamment citer le cas de Sharia4Belgium). La VSSE s'est souvent heurtée au désintérêt de la société et du monde politique. Ainsi, l'administrateur actuel et son prédécesseur ont déclaré sans détour devant la commission d'enquête que la menace que constituent les associations extrémistes dans notre pays était sous-estimée.

Avant les attentats de 2016, la **position d'information des services de renseignement** était, en dépit des nombreux efforts consentis, **trop faible** pour permettre de détecter les projets terroristes, de déjouer la menace et d'éviter les attentats. La commission d'enquête est parvenue à la conclusion que cette situation était principalement due à un manque d'effectifs au sein des services de sécurité, ainsi qu'au sous-financement de ceux-ci; à des obstacles légaux et procéduraux; à une mentalité insulaire caractérisée par des échanges d'informations insuffisants; et à une liste de priorités trop longue. Il ne s'agit pas de problèmes propres à la Belgique: les services de renseignement étrangers y sont également confrontés.

La commission d'enquête entend remédier à ces manquements en exhortant le gouvernement à prendre plusieurs mesures concrètes:

- **Il faut améliorer la position d'information des deux services de renseignement.**

Les services de renseignement travaillent de préférence en faisant appel à l'***human intelligence***, ce qui est aussi leur force. Or, il est extrêmement difficile d'obtenir des sources humaines dans la

communauté islamiste radicale, qui est très fermée. La commission d'enquête souhaite donc offrir aux services de renseignement des outils supplémentaires pour leur permettre de s'introduire dans cette communauté.

Les services doivent pouvoir mettre sur pied des **opérations d'infiltration de longue durée**. S'ils avaient davantage de moyens financiers, ils pourraient payer ces infiltrants. Un agent doit pouvoir obtenir rapidement une identité fictive sans que celle-ci doive être liée à une personne morale.

Certaines méthodes (comme les **écoutes téléphoniques**) qui, avant les attentats, ne pouvaient être appliquées que sur le territoire belge, devraient également pouvoir l'être lorsque la cible se trouve en dehors des frontières nationales.

Il faut développer une **communication structurée** systématique entre les services de renseignement et la police. C'est la seule façon de garantir que les informations cruciales seront toujours communiquées à tous les services concernés et donc de développer une approche intégrale du terrorisme islamiste.

L'**accès aux canaux de communication des terroristes potentiels** doit être optimisé. Il faut réclamer, au niveau européen et au niveau international, un accès aux applications de communication cryptée telles que WhatsApp. De même, l'exploitation des informations provenant des réseaux sociaux doit être professionnalisée.

- **Le Plan stratégique national pour le Renseignement doit être finalisé le plus rapidement possible au sein du Conseil national de sécurité.**

Si l'on veut optimiser leur organisation et leur fonctionnement, les services de renseignement doivent être dirigés de manière concertée sur la base d'un plan stratégique (et donc d'une vision globale). Cet objectif peut être atteint par une **synergie intense entre la VSSE et le SGRS**. Les responsables de ces deux services doivent coordonner leur action. De plus, la répartition de leurs tâches respectives doit être plus nette. Ces deux services ne seront pas fusionnés, mais la collaboration actuelle, qui se fait de manière ponctuelle, doit faire place à des liens de coopération formels et contraignants. Il n'est pas nécessaire de créer une banque de données commune, mais leurs banques de données respectives devront être reliées à la banque-carrefour dont la création est recommandée. La commission

d'enquête plaide en outre en faveur d'une **plate-forme commune** afin de coordonner la stratégie, d'échanger des moyens techniques et du personnel et d'établir une liste commune de priorités et des plans d'action communs. Cette plate-forme permettra également une exploitation commune des capacités en matière de traduction et d'analyse des médias sociaux. La commission d'enquête estime qu'il pourrait en outre être utile que les deux services occupent le même bâtiment.

- La VSSE doit non seulement récolter des informations, mais également pouvoir intervenir de manière disruptive à l'égard de personnes et d'organisations afin de réduire leur capacité de nuire, par exemple par le retrait d'un titre de séjour ou d'une licence d'exploitation. Si les services de renseignement doivent, à un stade précoce, s'employer à récolter minutieusement des informations sur des individus en voie de radicalisation, une incrimination de la radicalisation n'est en revanche pas à l'ordre du jour.

- Il faut améliorer de manière significative la formation du personnel de la VSSE, ainsi que les technologies de l'information qui y sont utilisées. La commission d'enquête estime qu'il est absolument nécessaire d'octroyer aux services de renseignement un **budget substantiellement plus élevé**, comparable à celui dont disposent les services de ce type dans des pays comparables au nôtre.

- La commission d'enquête souligne également la nécessité de **s'attaquer au problème de la surjudiciarisation**. Jusqu'avant les attentats, en cas de (forte présomption de) fait punissable, la VSSE était immédiatement dessaisie de l'enquête au profit des autorités judiciaires. Celles-ci se retrouvaient alors surchargées et devaient souvent classer un dossier sans suite par manque de moyens ou d'éléments à charge. Dorénavant, si le dossier le nécessite, l'enquête des services de renseignement sera temporairement prioritaire et les autorités judiciaires devront faire preuve de retenue.

- **La collaboration entre les services de renseignement et les autres services de sécurité doit être renforcée**. La police judiciaire fédérale (PJF) de Bruxelles s'est dotée d'une *Intelligence Fusion Cell*, au sein de laquelle les enquêteurs échangent

systématiquement des informations avec les officiers de liaison des services de renseignement et avec l'OCAM. Il s'agit d'une bonne pratique qui mériterait d'être suivie dans les quatre autres PJF spécialisées dans le terrorisme. Une concertation hebdomadaire devrait permettre aux PJF concernées d'élaborer un socle commun d'informations. La **Cellule de traitement des informations financières**, chargée de l'examen des flux financiers suspects, doit également être associée à cette concertation. Il faudrait du reste renforcer cette cellule et mieux l'associer à la lutte contre le terrorisme. Cinq ***Joint Intelligence Centres*** devraient ainsi être créés. Ces centres de renseignement échangeront des informations, procéderont à une analyse commune et établiront une liste commune des priorités.

- Les services de renseignement doivent mener une **politique flexible en matière de gestion des ressources humaines**, car les procédures de recrutement actuelles sont trop lourdes. Les services de renseignement doivent pouvoir chercher eux-mêmes du personnel civil présentant un profil spécialisé adéquat. La diversité de la société doit également se refléter dans le recrutement de collaborateurs allochtones. Il y a un besoin urgent de disposer de personnes qui connaissent les langues utilisées par les terroristes. Les membres du personnel doivent pouvoir être affectés souplement à différentes fonctions et être détachés à titre temporaire d'un service à l'autre. Si l'on donne le même statut aux collaborateurs de la VSSE et de l'OCAM, ainsi qu'au personnel civil du SGRS, cela renforcera la mobilité entre les services.

Recherche et poursuite par la police et le parquet

La commission d'enquête s'est également penchée sur le rôle de la police fédérale, de la police locale, du parquet fédéral et des cinq directions judiciaires spécialisées dans la lutte contre le terrorisme. Il apparaît, ici aussi, que l'architecture est bonne mais qu'il faut surtout un changement de mentalité.

La recherche et la poursuite de personnes suspectées de terrorisme incombent à la police judiciaire fédérale et au parquet fédéral. Cette mission ne peut toutefois être correctement accomplie avec le personnel et les moyens affectés à l'heure actuelle. La commission

d'enquête a pu l'établir de manière irréfutable par le biais d'une analyse du dossier des frères Abdeslam.

La commission d'enquête s'est également intéressée à la répartition du personnel entre les services, ainsi qu'à la gestion des pièces saisies. Elle estime que des procédures univoques et efficaces doivent être élaborées pour toutes les activités de recherche et que ces procédures doivent être uniformément appliquées par tous les services.

Les sources humaines sont cruciales pour la recherche des infractions terroristes. C'est la raison pour laquelle le gouvernement belge est en train d'élaborer une **réglementation concernant l'infiltration civile et les repentis**. La commission d'enquête souligne à cet égard l'équilibre nécessaire entre une recherche efficace et la protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens.

Par rapport au phénomène récurrent des fuites dans la presse, la commission d'enquête attire l'attention sur l'existence, au Royaume-Uni, du *Defence and Security Media Advisory Committee*. Ce comité, qui regroupe des représentants des services de police et de renseignement et des journalistes, élabore, par consensus, des directives en matière de diffusion d'informations liées à la sécurité.

Pour chaque acteur de la politique de recherche et de poursuite, la commission d'enquête a formulé des recommandations susceptibles de stimuler le fonctionnement de cette partie de l'appareil de sécurité.

La commission d'enquête propose plusieurs modifications en vue d'optimiser le fonctionnement de la police fédérale:

- Une **organisation plus hiérarchisée au sommet de la police fédérale**. Le rôle du commissaire général sera renforcé. Le modèle du consensus reste le principe de base, mais à défaut de consensus avec le directeur de la police administrative et/ou judiciaire, c'est le commissaire général qui décide. Les directeurs judiciaires doivent agir conformément à ses instructions contraignantes et sont sous son contrôle direct. La police fédérale doit également renoncer à la distinction rigide et structurelle entre police administrative et police judiciaire afin de pouvoir évoluer vers un fonctionnement plus intégré. La chaîne de commandement doit devenir plus claire et le commissaire général doit en constituer le sommet incontesté.

- La police fédérale doit **associer plus étroitement le ministre de la Justice et le Collège des procureurs généraux** à la gestion quotidienne et aux décisions importantes.

- À l'époque des attentats, seuls 11 000 des 13 500 postes du cadre du personnel de la police fédérale étaient occupés. Il faut compléter ce **cadre du personnel** en accordant une attention particulière aux profils spécifiques et à une politique active de diversité. C'est important, dès lors qu'il faut du personnel qui soit en prise directe avec toutes les communautés de Belgique et que la présence d'agents issus de minorités peut améliorer l'image de la police au sein de ces communautés. Le personnel doit être réparti de manière équilibrée au sein de la police fédérale, compte tenu de la charge de travail des différentes composantes.

- **Le travail à la police fédéral doit être attrayant.** Aussi la commission d'enquête estime-t-elle qu'il s'agit de revoir le statut du personnel, le système de rémunération et le régime des primes. L'objectif est d'harmoniser, d'augmenter l'attrait de certaines fonctions et de promouvoir la mobilité du personnel au sein de la police. Le matériel doit pouvoir être acquis plus aisément.

La commission d'enquête propose un certain nombre de modifications pouvant optimiser le fonctionnement de la police judiciaire:

La police judiciaire fédérale compte cinq directions judiciaires déconcentrées spécialisées (les PJF "Terrorisme") et neuf autres PJF. En outre, le service DJSOC/Terro mène, lui aussi, des enquêtes de terrorisme.

Cinq PJF spécialisées « Terrorisme»

La commission d'enquête souhaite maintenir ces directions actuelles, mais il convient d'en d'optimiser le fonctionnement. Elle plaide en faveur d'une même culture et d'une même stratégie de recherche au sein des cinq PJF «Terrorisme». Un certain degré de spécialisation dans l'un ou l'autre phénomène terroriste peut contribuer à réaliser des gains d'efficacité. Chaque PJF «Terrorisme» doit développer sa position d'information et soutenir les autres. L'*intelligence fusion cell* précitée de la PJF de Bruxelles doit également être instituée dans les autres PJF afin de créer cinq *Joint Intelligence Centres*.

En tant que chef du parquet, le **procureur fédéral** doit pouvoir donner des **directives contraignantes** au cinq PJF «Terrorisme». Le **directeur général** de la police judiciaire doit garantir une **unité de commandement** dans les enquêtes impliquant plusieurs PJF. Le procureur fédéral ou le juge d'instruction doit avoir la possibilité de désigner un officier de police dirigeant qui coordonne les opérations.

La PJF de Bruxelles a été contrainte de dresser une liste de «dossiers rouges», qu'elle n'a pas pu examiner faute de capacité. La commission d'enquête estime que c'est inadmissible. La capacité doit être au moins suffisante pour pouvoir traiter tous les dossiers.

Les neuf autres PJF

Les neuf autres PJF des autres arrondissements peuvent également mener des enquêtes liées au terrorisme.

Le service DJSOC/Terro

Ce service de la police judiciaire fédérale prend en charge **la représentation du terrorisme et du grand banditisme.** À l'époque des attentats, la DJSOC/Terro était un service en crise existentielle. En raison de restructurations internes, d'une réduction des effectifs et d'un manque de leadership combinés à un nombre croissant de signalements de menaces terroristes, le service n'est pas parvenu à assurer sa mission de coordination et d'appui auprès des cinq PJF "Terrorisme". En pratique, cette mission a été assumée par le parquet fédéral.

La commission d'enquête estime que l'ensemble du service doit être **réorganisé**, sur la base de huit critères énoncés, de manière telle qu'il puisse constituer une plus-value pour les quatorze PJF. La DJSOC doit continuer à réaliser des analyses stratégiques, en tenant compte des évolutions en matière de terrorisme. La DJSOC doit continuer à réaliser des analyses tactiques en collaboration avec les PJF. Elle doit assurer le soutien stratégique de la commissaire générale et des deux directeurs généraux de la police fédérale. La DJSOC doit continuer à être, d'une part, le point de contact central pour les autorités administratives et judiciaires et, d'autre part, le point de contact national pour les partenaires étrangers et Europol.

La commission d'enquête propose un certain nombre de modifications permettant d'optimiser le fonctionnement du parquet fédéral:

Le parquet fédéral est chargé de la **poursuite des infractions terroristes**. Le parquet ne dispose pas lui-même d'une capacité de

recherche et la commission d'enquête souhaite qu'il en demeure ainsi. **Le parquet continuera donc à faire appel aux enquêteurs des PJF.** La capacité de recherche réservée au parquet fédéral est organisée sous la forme de trois cercles concentriques: le premier cercle comprend les enquêteurs des PJF "Terrorisme", le deuxième ceux des autres PJF, et le troisième et dernier cercle comprend les services de recherche des corps locaux importants.

- **L'ampleur de cette capacité de recherche sera fixée périodiquement.** Une capacité supplémentaire pourra ainsi être attribuée en périodes de pic. Cet ajustement est nécessaire car avant les attentats, les dossiers terroristes n'étaient pas tous examinés avec l'attention requise et d'autres dossiers de grande criminalité risquaient d'être noyés dans la masse.

- **La fixation de priorités doit être amplement justifiée.** L'échange d'informations au sein des centres de renseignement communs *(Joint Intelligence Centres),* en vue d'acquérir une position d'information commune, doit permettre une fixation responsable des priorités au sein des **centres de décision communs** (*Joint Decision Centres*). On évitera ainsi que le parquet fédéral doive classer certains dossiers sans suite par manque de capacité.

- **Le parquet fédéral ne peut classer sans suite un dossier lié au terrorisme que s'il motive dûment sa décision.** Le parquet doit informer les autres services de sécurité de ce classement sans suite. Ce classement n'empêche pas les autres services de sécurité de continuer à travailler sur le dossier. Le suivi des personnes radicalisées doit être systématiquement inscrit à l'ordre du jour de la *Task Force* locale, y compris un classement sans suite.

Application des peines dans un contexte de terrorisme et de radicalisation

La commission d'enquête a analysé des statistiques concernant les dossiers ouverts en matière de terrorisme et les condamnations pour terrorisme. Elle s'est également penchée sur la libération conditionnelle accordée par les tribunaux de l'application des peines. Entre 2008 et 2016, 75 jugements ont été rendus pour des infractions terroristes.

Les **tribunaux de l'application des peines** belges sont des tribunaux qui, depuis 2007, sont chargés de veiller à l'application des peines prononcées par les cours et tribunaux. Ils se prononcent sur l'octroi éventuel de la détention limitée, de la surveillance électronique, de la libération conditionnelle et de la mise en liberté provisoire.

Pour assurer un meilleur suivi des personnes condamnées pour des faits de terrorisme ou radicalisées, **la commission d'enquête propose de renforcer plusieurs aspects de l'application de la peine:**

- Le **jugement du tribunal de l'application des peines** relatif à une libération conditionnelle et à des conditions particulières individuelles **doit être motivé de façon plus circonstanciée** lorsqu'il déroge à l'avis du directeur de la prison ou du ministère public.

- Les prisonniers en liberté conditionnelle qui ont été condamnés pour des faits de terrorisme ou à l'égard desquels il existe des indices de radicalisation sont soumis à **une interdiction de voyager**, sauf si le tribunal de l'application des peines décide, après mûre réflexion, de leur accorder une autorisation à cet effet. Dans ce cas, chaque voyage à l'étranger doit être signalé à l'assistant de justice.

La commission d'enquête considère en outre que le **contrôle des individus radicalisés doit avoir lieu pendant et après l'exécution de la peine,** grâce à une série de mesures concrètes:

- Les directeurs de prison doivent avoir accès à la liste des combattants en Syrie dressée par l'OCAM, afin de pouvoir procéder au **screening des visiteurs**. Par ailleurs, la Sûreté de l'État peut signaler aux directeurs de prison l'existence d'indices de radicalisation concernant un visiteur. Il en va de même pour les détenus qui reçoivent des visites. Une habilitation de sécurité pourrait être accordée aux directeurs de prison afin de faciliter l'échange d'informations. S'il existe des indices de radicalisation concernant un détenu ou si un visiteur est fiché comme radicalisé, le directeur de la prison doit procéder à un screening lors de la visite.

- La commission d'enquête recommande l'instauration d'un **délai strict entre la violation des conditions et la révocation de la libération conditionnelle**. Un mandat d'arrêt international doit

être décerné rapidement à l'égard des fugitifs. L'équipe FAST (*Fugitive and Asset Search Team*) est notamment responsable de la recherche des personnes signalées au niveau international. Cette entité doit être renforcée de manière significative et doit pouvoir appliquer des méthodes particulières de recherche. Le cadre du personnel des tribunaux de l'application des peines et du ministère public doit également être adapté. Le ministre de la Justice doit édicter des directives contraignantes concernant la recherche des personnes condamnées qui ne respectent pas les conditions de leur libération conditionnelle.

- Il est ressorti des auditions de la commission d'enquête que l'échange de données entre le tribunal de l'application des peines, les services de sécurité et de renseignement, le parquet fédéral et l'OCAM à propos de la radicalisation des condamnés n'est absolument pas réglementé. Cet échange était souvent défaillant car beaucoup d'informations relatives au terrorisme sont classifiées. Or, sans ces informations, le tribunal de l'application des peines n'est pas vraiment en mesure de se prononcer. C'est la raison pour laquelle la commission d'enquête préconise que **les informations sensibles relatives à la radicalisation d'une personne condamnée soient néanmoins partagées avec le tribunal de l'application des peines mais par la voie d'une procédure spéciale** conciliant autant que possible, d'une part, la nature contradictoire de la procédure et le droit à la défense et, d'autre part, le caractère sensible des informations.

- On n'a pris conscience que récemment du fait que les auteurs d'infractions terroristes sont souvent d'anciens auteurs de délits de droit commun qui ne présentaient aucun indice de radicalisation. Parfois, les personnes radicalisées pratiquent la *Taquiya*, un principe de dissimulation stratégique de l'islam, permettant de se camoufler sciemment au milieu de "la meute des mécréants" avant de passer à l'action. Cette donnée doit inciter tous les acteurs, en particulier les prisons, à être attentifs aux signes subtils de radicalisation.

- **Le contrôle des personnes placées en liberté conditionnelle doit être plus efficace** grâce à l'amélioration et à l'accélération de l'enregistrement et de l'échange des informations entre les

différents acteurs associés à l'exécution des peines: les maisons de justice, le ministère public et les zones de police locale, etc. Le ministère public doit jouer un rôle de coordination à cet égard. La commission d'enquête recommande dès lors la création d'une banque-carrefour qui permettrait de prendre des "mesures de suivi rapproché" et d'intervenir plus rapidement en cas de non-respect des conditions prévues.

- Il convient de soumettre à **des mesures de contrôle et de surveillance** les personnes condamnées pour des faits de terrorisme définitivement libérées, ainsi que d'autres condamnés libérés qui montrent des signes de radicalisation. La police locale doit être informée en temps utile de la libération de toute personne ayant purgé toute sa peine et radicalisée selon la Sûreté de l'État. La *Task Force* locale doit ensuite réfléchir aux « mesures de suivi rapproché » qu'il convient de prendre.

- Il convient de sensibiliser davantage les **juges** au phénomène de la radicalisation dans le cadre de leur formation.

Intervention administrative et prévention dans les communes

L'action administrative de la police et des autorités locales est cruciale dans le cadre de la prévention et du suivi. Elle doit dès lors être professionnalisée et renforcée. Les autorités administratives et judiciaires doivent **mieux collaborer**. De même, il conviendrait d'améliorer la coopération entre les autorités fédérales et la police, d'une part, et entre les autorités locales et la police, d'autre part.

Les bourgmestres estiment que **la transmission d'informations est insuffisante,** alors qu'il est attendu d'eux qu'ils assurent la sécurité sur leur territoire.

Il est apparu que **la police locale** se concentre souvent sur la répression et qu'elle accorde par conséquent moins d'attention à des tâches pourtant importantes, telles que **le travail de quartier**. Le plan Canal et les Cellules de sécurité intégrale locale (CSIL) sont de bons exemples de coopération interdisciplinaire à plusieurs niveaux entre les services judiciaires et administratifs.

Afin de mieux équiper les pouvoirs locaux, pour qu'ils puissent contribuer de manière maximale à garantir la sécurité, la commission d'enquête a formulé un certain nombre de recommandations:

- Chaque commune ou chaque zone de police devrait disposer d'une **Cellule de sécurité intégrale locale (CSIL)**.

- **La position d'information des autorités administratives doit être améliorée.** En premier lieu, l'échange d'informations entre le ministère public et l'administration communale doit être intensifié. Une des solutions consisterait à permettre aux bourgmestres, dans des conditions strictement définies par la loi, d'accéder à des informations judiciaires (comme le casier judiciaire). La composante administrative de la Banque de données nationale générale (BNG) de la police doit être ancrée davantage. Elle doit être accessible, par le biais d'une banque-carrefour à créer, aux policiers locaux qui travaillent sur des dossiers précis. Grâce à un système d'enregistrement unique, les données de police pourraient être partagées avec les autorités judiciaires et administratives. La commission d'enquête privilégie l'élaboration d'une loi distincte sur les informations relatives à la sécurité.
- Il est nécessaire d'élaborer une **architecture stratégique claire**, où le rôle des autorités fédérales, des Régions et des Communautés et des autorités locales est clairement défini.

- Après les attentats, le **niveau de sécurité 3**, qui est un niveau élevé, a été maintenu assez longtemps. Les mesures destinées à maintenir un tel niveau de sécurité doivent être évaluées et des enseignements doivent être tirés de cette évaluation.

- Le système HYCAP doit être rénové. Ce système prévoit une **réserve d'effectifs au sein de la police fédérale pouvant aider les zones de police locale** à remplir des missions administratives. Afin que cette solidarité soit de nouveau possible, il faut mettre la réserve de la police fédérale à niveau et la maintenir. Les autorités doivent faire preuve de parcimonie lorsqu'elles demandent l'assistance d'autres zones, sans quoi le travail journalier et le travail de quartier seraient mis en péril. Il incombe au Centre de crise et aux autorités locales de veiller à maintenir cet équilibre.

- **La police administrative communale doit être renforcée**. La police locale a un rôle important à jouer dans la lutte contre le terrorisme. Elle doit mettre pleinement à profit sa position d'-information privilégiée sur le terrain. Le travail de quartier constitue une source d'information non négligeable, concernant la radicalisation par exemple, et il doit être revalorisé, notamment en rendant la fonction d'agent de quartier plus attrayante. Les informations provenant des zones de police locale doivent pouvoir être transmises efficacement aux structures supérieures, mais, inversement, il faut également un retour de l'information vers la base. Les zones de police doivent recevoir des directives plus claires concernant l''approche proactive' à l'égard de personnes radicalisées. Cette approche peut être basée sur de bonnes pratiques, qui seraient professionnalisées et généralisées.

- En vue de l'évaluation des marchés publics, il serait utile d'étudier la législation néerlandaise Bibob, en vertu de laquelle des marchés publics peuvent ainsi être refusés ou retirés s'il existe un risque sérieux que des activités criminelles soient déployées par ce biais.
- La taille limitée de certaines zones de police locale empêche parfois un fonctionnement optimal. Il serait indiqué de continuer à encourager les **fusions et associations de zones de police sur une base volontaire**.

- Une **politique de diversité plus active au sein de la police** est nécessaire. En effet, les agents d'origine allochtone disposent souvent de connaissances et d'une expertise précieuses, ainsi que d'un accès à certaines sources.

- La constatation de données de consommation d'électricité, de gaz et d'eau anormalement élevées peut constituer un signal pour la détection des abris clandestins des suspects d'attaques terroristes. L'introduction d'une **demande de données de consommation par la police auprès des sociétés de distribution** dans le cadre d'une enquête en cours devrait être réglée par une loi.

- La commission d'enquête insiste pour que soit poursuivie la mise en œuvre des nombreuses **initiatives visant à améliorer la sécurité dans les aéroports**. La sécurité doit toujours primer les intérêts économiques. Une direction générale Transport aérien renforcée au sein du SPF Mobilité doit prendre toutes les initiatives pour optimiser la sécurité aérienne. Les problèmes constatés devront être résolus d'ici le prochain contrôle effectué par l'instance européenne, ce qui nécessite également une concertation plus intense avec le personnel. La professionnalisation de la gestion interne de l'information concernant la sécurité doit être renforcée. La délivrance des badges devrait relever de la compétence du SPF Mobilité, et non plus de la société BIAC elle-même. Tous les inspecteurs des aéroports doivent être encadrés par l'autorité publique.

La coopération internationale est essentielle

Les services de renseignement belges sont bien conscients de l'**importance cruciale de la coopération internationale avec les services de renseignement étrangers dans la lutte contre le terrorisme**. C'est pourquoi la commission d'enquête a également formulé, à ce sujet, des recommandations qui méritent d'être prises en considération:

- La commission d'enquête a recommandé d'autoriser également le recours **aux méthodes spécifiques et exceptionnelles de renseignement à l'étranger**. La loi du 30 mars 2017 l'a permis. Par exemple, les enquêteurs belges peuvent désormais continuer d'écouter le téléphone d'une personne suspectée d'activités terroristes lorsqu'elle franchit la frontière belge.

- Il convient de clarifier sous quelles **conditions les informations classifiées** transmises par les services de renseignement étrangers peuvent être communiquées à la police, à la justice ou à d'autres instances publiques. On ne sait pas aujourd'hui si l'autorisation demandée aux services étrangers vaut pour tous les services ou seulement pour un service en particulier ?

- La Sûreté de l'État est en contact avec 88 services similaires dans 74 pays. Depuis septembre 2016, la coopération bilatérale est clairement réglementée. Par exemple, ce service

coopère intensément avec le **groupe européen de lutte contre le terrorisme** (*Counter Terrorism Group* ou CTG), qui réalise des analyses et facilite la coopération opérationnelle. Depuis 2016, le principe retenu est celui du « besoin de partager » (*need to share*). La commission d'enquête recommande une intensification de ce partenariat. La création d'un véritable service de renseignement européen nécessitera une modification des traités européens. En attendant, le CTG devra jouer ce rôle.

- Après les attentats de Paris, la prise de conscience de l'importance cruciale de la collaboration s'est traduite par le **détachement mutuel d'officiers de liaison** dans les services de renseignement français et belges. Ces détachements ont favorisé l'échange d'informations. Cette bonne pratique est un exemple à suivre. Par exemple, pour améliorer sa position en matière d'information en Belgique et à l'étranger, la Sûreté de l'État pourrait également détacher des officiers de liaison dans les ambassades de Belgique dans certains pays avec lesquels la Belgique coopère étroitement dans la lutte contre le terrorisme. Ces officiers de liaison veilleraient à une transmission rapide des informations.

- L'expulsion d'El Bakraoui de Turquie l'a illustré douloureusement. Cet individu était en effet arrivé à Schiphol avant la notification de son expulsion. Il convient dès lors de **renforcer la coopération, certainement avec la Turquie**, en particulier avec la police turque. La commission d'enquête plaide pour que l'officier de liaison ne soit plus stationné à Istanbul, mais bien à l'ambassade de Belgique à Ankara. La Turquie considère en effet que les expulsions sont des informations consulaires. L'officier de liaison joue un rôle crucial dans la détection des combattants présents en Syrie. Cette mission étant lourde, l'officier de liaison devrait être soutenu par plus de personnel ou par un deuxième officier de liaison.

- **Tous les officiers de liaison belges doivent pouvoir accéder à la banque de données générale de la police belge**. La coopération doit être formalisée. Il conviendrait aussi de prévoir des directives claires sur la manière dont les missions de l'officier de liaison sont assurées durant ses vacances.

- La commission demande également la mise en œuvre, au sein du **Benelux**, des directives et des accords existants sur la coopération entre les officiers de liaison.

- **Il faut renforcer la coopération transfrontalière entre les services de police**. La coordination des actions transfrontalières ou des actions menées dans les dossiers conjoints doit être améliorée. Le mieux serait de les coordonner au sein du groupe européen de contre-terrorisme (*European Counter Terrorism Group*). À cet égard, les services de police devront naturellement appliquer rigoureusement les procédures et les règles en vigueur au sein des systèmes d'information.

- La police fédérale, la police locale et la justice doivent **assurer un meilleur suivi des signalements émis à l'étranger**. Si un individu enfreint soudainement les conditions de sa liberté conditionnelle, il peut s'agir d'une information particulièrement pertinente devant parvenir rapidement aux services de sécurité et de police.

Améliorer davantage la coopération internationale pour parer aux critiques

Enfin, la commission d'enquête a examiné les **critiques formulées par la commission d'enquête française** au sujet du travail des autorités belges. Cette commission a été instituée à la suite des attentats perpétrés à Paris le 13 novembre 2015. Dans son rapport, la commission d'enquête française a vivement critiqué l'opération menée à Verviers par les autorités belges, les lacunes de l'échange d'informations concernant Salah Abdeslam entre la France et la Belgique et la manière dont la police belge a procédé au signalement d'Abdeslam dans le système d'information Schengen (SIS). Une analyse réalisée par la commission d'enquête parlementaire belge a cependant révélé que la **Belgique a respecté toutes les règles**. Les services n'ont pas fait preuve de négligence et n'ont commis aucune erreur fondamentale.

Selon la commission d'enquête française, l'opération menée à Verviers le 15 janvier 2015 était précipitée et elle a fait échouer l'arrestation d'Abdel Hamid Abaaoud (ressortissant belge auteur des attentats de Paris du 13 novembre 2015) à Athènes. La commission d'enquête belge souligne cependant que le report de l'opération de

Verviers n'était pas envisageable car la cellule terroriste visée était sur le point de commettre un attentat. En outre, les services de police belges et grecs se sont longuement concertés avant cette opération.

En ce qui concerne le contrôle de Salah Abdeslam (ressortissant français suspecté dans le cadre des attentats de Paris) effectué par la gendarmerie française à Cambrai le 14 novembre 2015 et le rôle joué par la Direction de la coopération policière internationale (CGI), la commission d'enquête conclut que celle-ci a réagi de manière particulièrement vigilante aux informations transmises par la France.

La commission d'enquête a également examiné le **rôle – controversé – de l'officier de liaison à Ankara**. Ibrahim El Bakraoui (kamikaze belge à Zaventem), qui bénéficiait d'une liberté conditionnelle, avait été arrêté par la police turque le 11 juin 2015 à Gaziantep, une ville à la frontière turco-syrienne. Immédiatement après les attentats perpétrés dans notre pays, le président turc Erdogan a déclaré que la Belgique n'avait pas donné suite aux informations communiquées par la Turquie concernant son expulsion.

La commission d'enquête a conclu que la manière dont l'officier de liaison avait fonctionné devait être appréciée en tenant compte d'un concours de facteurs, tels que la **coopération policière difficile entre la Belgique et la Turquie**. Cette coopération doit être améliorée. La manière, notamment, dont la Turquie expulse des personnes pouvant être liées au terrorisme fait naître des risques de sécurité injustifiés, ce que la coopération doit permettre d'éviter. La commission d'enquête constate que **l'officier de liaison a respecté les règles en vigueur** et que c'est plutôt la DJSOC/Terro belge qui n'a pas été suffisamment vigilante.

RADICALISME: DÉLIMITATION NÉCESSAIRE DE L'ENQUÊTE

Le troisième rapport de la commission d'enquête traite du radicalisme. Afin de pouvoir se faire une idée de l'émergence et de la croissance du radicalisme violent, phénomène au demeurant étroitement lié aux attentats du 22 mars 2016, la commission a entendu, au cours de près de trente réunions, tant des experts du monde académique que des acteurs de différents domaines: l'action publique, les cultes, l'intégration et l'immigration, la politique locale, les nouvelles technologies et les médias, l'enseignement.

Il faut savoir que la lutte contre la radicalisation et le suivi des libérés conditionnels touchent à des **matières culturelles ou personnalisables relevant des compétences des entités fédérées**. Aussi le Parlement fédéral a-t-il dû faire preuve de réserve en la matière. La commission d'enquête a toutefois considéré qu'elle ne pourrait remplir qu'incomplètement sa mission si elle n'enquêtait pas sur le radicalisme. Dans ses recommandations, elle ne pouvait cependant que suggérer des corrections, le pouvoir de décision appartenant finalement aux autorités régionales et communautaires.

Cette mission d'enquête était non seulement sensible, mais aussi très vaste. C'est la raison pour laquelle la commission d'enquête s'est sciemment limitée aux formes de radicalisme violent directement à l'origine des attentats de Zaventem et de Bruxelles, à savoir **le radicalisme en lien avec l'islam**. Elle ne vise, ce faisant, aucune population, mais constate qu'il existe bel et bien un radicalisme en lien avec l'islam, quelquefois violent, mais qui demeure heureusement limité à un groupe particulièrement restreint de musulmans.

Le Plan R contre le radicalisme et la radicalisation

Le «Plan R» fédéral belge définit le radicalisme comme étant «la volonté d'accepter la conséquence la plus extrême d'une opinion et d'y donner suite par des actes». À cette fin, les intéressés peuvent utiliser des méthodes qui portent atteinte au fonctionnement de l'État de droit démocratique. **Le radicalisme est donc une attitude.**

Le Plan R définit la radicalisation comme étant «un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes.»

Les idées ne sont pas condamnables mais l'incitation à la violence est répréhensible

Le commission d'enquête constate que le radicalisme (violent) ne s'enracine pas exclusivement dans les religions et dans les idéologies. La part des religions et des idéologies dans la motivation d'un individu ou d'un groupe varie d'un cas à l'autre. Le radicalisme est une condition nécessaire mais insuffisante du radicalisme violent. Le lien entre les deux concepts est particulièrement complexe.

Dans une démocratie telle que la Belgique, le simple fait d'avoir des idées, quelles qu'elles soient, ne peut en aucun cas être ou devenir punissable. Les choses sont cependant différentes lorsque la diffusion d'idées radicales incite au terrorisme, à la haine et à la violence. Des possibilités légales existent déjà pour punir cette forme d'incitation, mais la commission considère qu'elles devraient être exploitées davantage.

Des courants de l'islam favorables au radicalisme

En Belgique, on se trouve aujourd'hui dans une situation pour ainsi dire unique d'union sacrée entre les **Frères musulmans** et le **salafisme/wahhabisme**. Les Frères musulmans sont invités à prendre la parole au sein d'associations salafistes et des salafistes sont conviés à faire de même dans les structures des Frères musulmans.

Il est impossible d'évaluer avec précision le degré de pénétration des idées des Frères musulmans en Belgique. Toutefois, l'influence du salafisme, du wahhabisme et du salafisme wahhabite est réelle et significative.

Certains courants au sein de l'islam, tels que le salafisme et le wahhabisme, promeuvent le radicalisme, voire le radicalisme violent. Ces courants sont déjà présents en Belgique depuis des décennies. D'une part, des étudiants syriens et égyptiens ont introduit en Belgique un islam clairement politique, entraînant le développement de tout un appareil politique autour de la mosquée. Il y a eu, d'autre part, la montée en puissance du wahhabisme, une doctrine islamique d'essence très rigoriste principalement soutenue par l'Arabie saoudite.

Certains **États étrangers** usent de leur influence diplomatique et financière pour diffuser ces courants, notamment par l'intermédiaire de mosquées, de filières d'enseignement et d'études (écoles coraniques, formations diverses, etc.), ou encore du secteur de l'édition et de la publication (livres, supports numériques).

Bien qu'ils n'appellent pas nécessairement de façon explicite au passage à l'acte violent, ces courants doivent néanmoins être considérés comme des facteurs incitant l'individu à se retirer de la communauté. Ils prônent – à tout le moins dans une certaine mesure – des postures et comportements qui sont contraires aux principes fondateurs de la démocratie belge, comme par exemple l'égalité homme/femme. De par la confrontation qu'ils induisent avec les principes et règles régissant l'État belge et le fonctionnement de la société, ces courants peuvent conduire à une exacerbation des sentiments de discrimination et de ségrégation, sans lien nécessaire avec la réalité objective de ces situations.

Il s'ensuit que l'influence de ces courants est souvent problématique en termes de radicalisme et, partant, en termes de radicalisme violent.

Promouvoir un islam modéré et juguler l'islam radical

La commission d'enquête recommande aux autorités de stimuler l'audibilité d'autres conceptions plus modérées de l'islam qui existent au sein de notre société, notamment en soutenant des maisons d'édition, des troupes de théâtre et des applications technologiques, et en apportant un meilleur appui aux initiatives positives lancées par la société civile.

Il convient de créer un cadre légal permettant aux autorités locales et supra-locales de bénéficier des informations dont dispose l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace sur des organisations et associations actives sur leur territoire qui représentent une menace potentielle pour l'ordre public et la sécurité nationale, afin que ces autorités puissent se prémunir contre elles et, le cas échéant, prendre si possible les mesures qui s'imposent.

Les **possibilités juridiques** – notamment pénales – de dissoudre les associations qui diffusent des idées contraires à la législation belge devraient être exploitées plus efficacement. Ainsi, on pourrait se prévaloir davantage des lois du 30 juillet 1981 (loi réprimant le racisme) et du 10 mai 2007 (loi anti-discrimination). La lutte contre les prédicateurs de haine pourrait également être renforcée par ce biais.

La commission d'enquête recommande que les autorités qui accordent des subventions à des associations susceptibles d'être impliquées dans des actes de radicalisme (violent) réalisent systématiquement un *screening* de sécurité tant *a priori* qu'*a posteriori*.

L'Exécutif des musulmans, les mosquées et les imams: la reconnaissance en tant que levier d'intégration

La commission d'enquête constate l'absence de cadastre clair et exhaustif des mosquées et autres lieux de prière (reconnus ou non) dédiés au culte musulman et situés en Belgique. La réglementation relative à la reconnaissance officielle des mosquées est encore relativement récente. Les auditions ont montré qu'il s'agit d'un processus laborieux. Le recensement et donc l'identification des mosquées actives en Belgique restent extrêmement problématiques.

La reconnaissance des mosquées par l'intermédiaire de l'Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB) est le levier d'une intégration durable de l'islam dans la société belge, mais aussi celui d'une plus grande transparence et d'un meilleur contrôle. La faible proportion de mosquées officiellement reconnues à l'heure actuelle est imputable à un ensemble de causes, qui incluent mais dépassent la procédure de reconnaissance elle-même. Ainsi, la balance coûts/bénéfices ne semble pas être un argument suffisant pour stimuler les demandes de reconnaissance.

La commission d'enquête recommande que la reconnaissance d'un nombre aussi élevé que possible de mosquées soit considérée comme prioritaire. Elle préconise un approfondissement de l'accord de coopération conclu en 2008 entre l'autorité fédérale et les Communautés et les Régions. Ainsi, le *screening* de sécurité semble encore largement perfectible. Les autorités locales doivent être associées systématiquement à ce processus en termes d'échange d'informations.

Une fois la reconnaissance acquise, un processus de maintien de celle-ci doit être enclenché. Il faut renforcer le contrôle des lieux de prière – en particulier de ceux qui ne sont pas reconnus – et encourager toutes les mosquées à se signaler auprès de l'Exécutif des musulmans.

Les subventions étrangères constituent un obstacle à l'intégration et au **contrôle des mosquées**. La transparence du financement des cultes est une priorité. La commission d'enquête constate qu'interdire purement et simplement les mosquées, les autres lieux de culte et les associations qui y sont rattachées est bien moins efficace que de renforcer la transparence (financière).

Le rôle, la marge de manœuvre et l'efficacité de **l'Exécutif des musulmans** posent question. Le fonctionnement de cet organe de

coordination doit être amélioré. Si l'on souhaite que la communauté musulmane soit mieux intégrée en Belgique, l'Exécutif doit devenir un partenaire privilégié des pouvoirs publics, ce qui suppose davantage de moyens, qui devront notamment être affectés à la prévention du radicalisme. En échange, l'Exécutif doit s'engager à promouvoir exclusivement un islam respectueux de la Constitution et des valeurs et principes fondamentaux de la démocratie et à représenter au mieux l'ensemble de la communauté musulmane de Belgique.

Le nombre d'**imams** reconnus est, lui aussi, bien trop limité. Malgré de nombreux efforts, on constate que l'état actuel de cette formation, ainsi que du contrôle exercé sur l'activité concrète des imams, professeurs de religion islamique ou conseillers islamiques en prison, est encore lacunaire. Il faut créer un véritable cursus pour ces personnes, qui devraient maîtriser au moins une des langues nationales et connaître les valeurs fondamentales de l'État belge et les principes de droit qui le régissent.

Eu égard aux similitudes existant entre la problématique du radicalisme (violent) et celle des sectes, la commission d'enquête recommande d'associer le Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles (CIAOSN) à la recherche de solutions au problème du processus de radicalisation et des porteurs d'idéologie.

On n'aime que ce qu'on connaît

Les différentes communautés religieuses de notre pays devraient se rencontrer et apprendre à mieux se connaître. La commission d'enquête recommande d'analyser le projet *House of One* lancé à Berlin, une initiative unique au monde qui rassemble les trois grandes religions monothéistes sous un même toit, et d'examiner la possibilité de créer un tel lieu en Belgique.

Le cas de la Grande mosquée de Bruxelles

Pour remercier le roi Faisal bin Abdul Aziz Al-Saoud d'Arabie saoudite pour l'aide financière apportée aux victimes de l'incendie de l'Innovation à Bruxelles en 1967, le Roi Baudouin lui a offert un pavillon oriental, voué à être réaménagé en mosquée et en centre culturel pour la communauté musulmane de Belgique. En 1969, le Maroc, l'Arabie saoudite et la Régie des Bâtiments ont conclu un accord aux termes duquel le bâtiment était cédé par emphytéose au Centre islamique et culturel de Belgique (CICB) pour une durée de 99 ans.

L'adaptation du bâtiment à ses nouvelles fonctions a été réalisée aux frais des Saoudiens. L'ambassadeur d'Arabie saoudite est également le président du CICB. Aujourd'hui, outre une mosquée et une école, le complexe comprend également un centre de recherche et de formation dont les centres d'intérêt sont non seulement l'islam, mais aussi la langue arabe.

La Grande mosquée en tant que vecteur du salafisme wahhabite

La commission d'enquête a prêté une attention particulière à cette Grande mosquée de Bruxelles (GMB), étant donné qu'il est ressorti des auditions que la GMB et le CICB constituaient un **symbole important pour une partie de la communauté musulmane de Belgique**, qui considère cette mosquée et ce centre comme une autorité religieuse et une référence.

Les auditions des représentants officiels de la GMB/du CICB se sont déroulées de manière très pénible. La commission d'enquête a d'ailleurs transmis un certain nombre d'éléments, pour enquête plus approfondie, au parquet général de Bruxelles.

La commission d'enquête constate que la GMB et le CICB répandent le salafisme wahhabite. Ce courant comporte des catalyseurs qui peuvent jouer un rôle déterminant dans le radicalisme et le radicalisme violent.

Il s'y diffuse des idées et des conceptions parfois diamétralement opposées aux valeurs et aux principes garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et par la Constitution belge. Le salafisme wahhabite défend une interprétation littérale des textes sacrés, affiche un comportement très normatif sur le plan culturel et rejette d'autres conceptions de l'islam. Au cours de l'audition, le directeur du CICB a déclaré qu'il ne connaissait pas la CEDH.

Pas de prêches haineux, mais un financement douteux

L'enquête menée par la commission n'a en revanche pas révélé d'indices de prêches ou de discours tenus à la GMB ou au CICB qui auraient comporté des appels directs à la violence. La commission d'enquête juge vraisemblable que d'autres mosquées et associations actives sur le territoire belge répandent, elles aussi, le salafisme wahhabite.

Il est en revanche clairement ressorti des auditions qu'il existe des liens financiers entre la GMB/le CICB et la Ligue islamique mondiale,

une ONG qui milite en faveur de l'islamisation du monde et dont les liens avec l'Arabie saoudite et le salafisme wahhabite sont évidents.

Une Grande mosquée sans reconnaissance

Depuis 1969, le contexte a changé. Aujourd'hui, c'est l'Exécutif des Musulmans qui est compétent pour les aspects pratiques du culte islamique, ainsi que pour la procédure de reconnaissance des mosquées. La commission d'enquête constate que la GMB n'est pas officiellement reconnue et qu'elle n'a pas non plus introduit de demande de reconnaissance. Par conséquent, la mosquée n'a pas davantage signé la charte par laquelle les signataires s'engagent à agir dans le respect de la Constitution belge. La mosquée qui a le plus de prestige auprès d'un grand nombre de musulmans en Belgique n'est donc pas une mosquée officiellement reconnue, et ce, parce que ses dirigeants ne le souhaitent pas.

La commission d'enquête recommande que pour des raisons d'utilité publique, l'État belge **mette fin à la convention de concession** du 13 juin 1969. Pendant la période de préavis d'un an, il faudra conclure une nouvelle convention avec une entité qui tienne bel et bien compte de l'Exécutif des Musulmans et de tous les courants et toutes les sensibilités au sein de la communauté musulmane de Belgique, et qui respecte la CEDH et la Constitution belge.

Cette nouvelle mosquée devra évidement se faire reconnaître. Son contrôle et son financement ne pourront plus être assurés depuis l'étranger, plus précisément par la Ligue islamique mondiale et l'Arabie saoudite. **Le centre de gravité de la gestion de la mosquée devra dorénavant se situer en Belgique**. La commission d'enquête est claire: ces recommandations doivent être intégralement appliquées, dans le respect absolu de la liberté de culte, de pensée et d'association, qui sont des principes intangibles.

La commission d'enquête recommande que lors de la communication de ces recommandations aux intéressés, ainsi qu'au moment où ceux-ci commenceront à les mettre en œuvre, il leur soit très clairement indiqué que, d'une part, ces mesures respectent strictement les libertés constitutionnelles et que, d'autre part, elles témoignent du plus grand respect à l'égard de toute personne de confession musulmane en Belgique.

Du mouvement dans le dossier de la Grande mosquée de Bruxelles

Entre-temps, le CICB a un nouveau directeur, qui s'est déclaré favorable, en décembre 2017, à l'introduction d'une **demande de reconnaissance** de la mosquée dès qu'il aurait plus d'informations sur les obligations et les avantages liés à une telle reconnaissance.

À la mi-janvier 2018, MM. Reynders et Jambon, respectivement ministre des Affaires étrangères et de l'Intérieur, ont annoncé leur **intention de résilier la concession**, de reprendre la GMB à l'Arabie saoudite et de la confier à l'Exécutif des Musulmans, à condition que cet organe représente tous les courants au sein de l'islam. En matière de financement, ce sera également la transparence totale, et c'est la commission de suivi qui devra y veiller.

Radicalisation dans les prisons

La commission d'enquête constate que le **lien entre le radicalisme (violent) et l'enfermement** n'est pas neuf. L'effet de la privation de liberté, couplé aux codes en vigueur au sein de la communauté carcérale, constitue un terreau très fertile pour l'émergence ou la recrudescence d'opinions radicales. Un grand nombre d'auteurs radicalisés d'actes terroristes ont un passé carcéral. Cette constatation vaut également pour certains auteurs des attentats du 22 mars 2016.

De plus en plus souvent, des **idées inspirées par une forme radicale de l'islam** s'expriment ouvertement dans les prisons belges. Si le trafic de stupéfiants et d'autres faits similaires déterminaient déjà depuis longtemps les relations entre les détenus, le radicalisme religieux s'y est ajouté en tant qu'élément de structuration de ces relations.

Pas d'enfermement sans réinsertion

On enferme des gens dans le but de neutraliser les risques avérés que des individus radicaux (violents) font peser sur la société. L'objectif ultime est leur réinsertion dans la société, au plus tard à l'issue de leur peine d'emprisonnement. Il faut absolument s'employer à tendre vers cet équilibre, car c'est la seule garantie qu'après leur peine, ils ne commettront pas d'actes de violence.

De mauvaises conditions de détention alimentent la radicalisation

Comme le soulignait le plan d'action contre le radicalisme dans les

prisons, la commission d'enquête constate, elle aussi, que les conditions de vie en prison constituent un premier facteur de risque de radicalisation. Ces dernières années, plusieurs initiatives ont été prises afin d'améliorer les conditions de détention. Toutefois, les problèmes persistent et l'État belge ne respecte toujours pas les normes européennes en la matière.

La commission d'enquête a par conséquent formulé plusieurs recommandations à ce propos. Il convient d'accorder une attention prioritaire aux initiatives visant à améliorer les conditions de détention et l'accompagnement des détenus. Il convient de réfléchir à tout prix à la taille, à l'implantation et à l'organisation des prisons existantes et à venir. La gestion de la surpopulation carcérale n'en est qu'un aspect.

Trois objectifs pour les sections spéciales de déradicalisation

Dans la lutte contre le radicalisme (violent), la Belgique a opté pour un régime d'enfermement graduel. Le risque est évalué indépendamment pour chaque détenu. Les détenus radicalisés sont répartis en quatre catégories en fonction de leur degré de radicalisation. Ils sont hébergés le plus longtemps possible dans les sections ordinaires des prisons. Dans certains établissements pénitentiaires (Hasselt et Ittre), des sections spéciales dites "Deradex " ont été ouvertes pour les meneurs, les idéologues et les recruteurs. Cinq prisons (Andenne, Lantin, Saint-Gilles, Bruges et Gand) disposent d'une équipe satellite destinée à accueillir les détenus devant faire l'objet d'un suivi particulier.

Trois objectifs spécifiques ont été assignés aux **sections Deradex** et aux **équipes satellites**: normalisation, confinement et désengagement. Il semblerait toutefois que le premier de ces objectifs soit plus facile à atteindre que les autres.

L'objectif de la **normalisation** semble en effet être le mieux atteint, mais la commission d'enquête constate cependant que la normalisation présente parfois également un risque de radicalisation, certainement en ce qui concerne le droit de visite. Par conséquent, la commission d'enquête plaide pour la mise en place de règles plus strictes en matière de contrôle des visiteurs, en concertation avec le directeur de prison, mais souhaite que ces contrôles ne soient ni contraignants ni discriminatoires.

L'objectif de **confinement** n'a été atteint qu'en partie: la prison n'est jamais une institution fermée hermétiquement et les sections spéciales, ainsi que leurs prisonniers, peuvent avoir une influence

problématique sur d'autres sections en raison de leur aura. Sans programme de suivi concret permettant de détourner les détenus confinés de leurs idées, il existe un réel risque de contamination et de radicalisation accrue dans le reste de la prison.

Le domaine dans lequel on est le moins avancé, c'est celui des programmes axés sur le **désengagement**. Il s'agit également de l'objectif le plus complexe et le plus difficile. Il n'y a pas d'approche dont l'efficacité soit établie de manière irréfutable. Le désengagement ne relève d'ailleurs pas exclusivement de la compétence de l'autorité fédérale. L'accompagnement psychosocial et l'assistance aux détenus en vue de leur réinsertion constituent une tâche qui incombe aux entités fédérées.

À la recherche de bonnes pratiques

La commission d'enquête recommande de soumettre dorénavant les initiatives de déradicalisation à une évaluation indépendante. La collaboration entre l'autorité fédérale et les entités fédérées doit être renforcée et doit se focaliser sur la recherche et la généralisation de bonnes pratiques locales, ce qui fait partie des tâches de la *Task Force* nationale.

Quelques idées. Il est souhaitable que les détenus radicalisés puissent participer à des groupes de parole au sein de la prison associant également des experts en radicalisation en vue d'un désengagement progressif. Il faut étendre l'offre de formations en milieu carcéral. Une approche individuelle est nécessaire. Les détenus radicalisés doivent également faire l'objet d'un suivi après leur libération et un plan de détention est nécessaire à cet effet. Des maisons de transition, de taille modeste, et animées d'un objectif de désengagement peuvent constituer une étape utile du parcours de réintégration.

Sensibiliser le personnel pénitentiaire à la radicalisation

Au cours de sa formation, le personnel pénitentiaire doit être sensibilisé aux indices de radicalisme (violent). Il faut créer, au sein de chaque prison, un poste de "référent radicalisme" qui centralisera et partagera les informations concernant la radicalisation au sein de l'établissement pénitentiaire. La formation du personnel lui incombera également.

Améliorer l'accompagnement religieux et non confessionnel

Il est possible de lutter contre la radicalisation en offrant un accompagnement religieux, spirituel et non confessionnel de qualité aux

détenus qui en ressentent le besoin. Davantage de moyens sont déjà prévus à cet effet actuellement, ce qui a permis d'engager plus d'accompagnateurs religieux et laïcs. La qualité de l'offre pourrait encore être améliorée en revalorisant ces fonctions, y compris sur le plan financier. Ces personnes, fortes de leurs compétences particulières, doivent certainement être associées à l'élaboration de programmes de prévention et d'accompagnement. Bien sûr, leur rôle doit être évalué régulièrement.

Échange d'informations concernant les détenus radicalisés

Des progrès substantiels ont déjà été réalisés au cours des derniers mois en matière d'échange d'informations liées aux détenus "radicalisés", entre les prisons et les autres services. Un protocole d'accord en bonne et due forme serait la meilleure manière de formaliser cette pratique: quelles informations et quels renseignements doivent être partagés, selon quelles modalités l'accès à ces données est-il réglé, et à quelles règles est soumis le partage de ces données ? La question se pose notamment de savoir comment ces informations peuvent être partagées avec les tribunaux de l'application des peines et les maisons de justice.

Le 17 janvier 2018, le ministre de la Justice Koen Geens a répondu au Parlement qu'à ce moment, 237 détenus, condamnés, prévenus et internés faisaient l'objet d'un suivi par la Sûreté de l'État et par la cellule Extrémisme des établissements pénitentiaires. La Sûreté de l'État a identifié environ 210 autres détenus présentant des indices de radicalisation éventuelle, mais pouvant faire l'objet d'un suivi plus flexible.

Un lien entre radicalisme et nouvelles technologies

Pour analyser le lien indéniable entre les nouvelles technologies – entre autres, internet et les réseaux sociaux – et le radicalisme, la commission d'enquête a auditionné des représentants de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM) et de la Direction centrale de la lutte contre la criminalité grave et organisée, ainsi que des professeurs de criminologie et de sciences politiques.

Ces auditions ont mis en évidence que les nouvelles technologies jouent **un rôle central** – mais pas exclusif – dans le radicalisme (violent). C'est pourquoi une politique tant préventive que répressive est nécessaire, sur le plan national et international, s'appuyant sur des efforts des instances publiques, mais aussi des acteurs

privés. Les **opérateurs privés** disposent en effet d'un important savoir-faire technique, qui peut être très utile pour détecter à temps le phénomène.

De l'autorégulation aux accords formels

Pour commencer, les autorités comptent sur le sens des responsabilités des opérateurs privés. Ils doivent appliquer un **code éthique** à la circulation des informations sur leurs réseaux. Si cette autorégulation ne suffit pas, des **accords formels** entre les autorités et le privé doivent prévenir toute utilisation abusive des nouvelles technologies pour promouvoir le radicalisme. Ces accords doivent en fait être conclus au niveau européen. Au niveau supranational, des normes doivent être imposées aux entreprises privées qui gèrent les réseaux sociaux pour combattre le radicalisme par le biais de ces nouveaux médias.

Que devraient contenir ces accords? Le pays d'origine du message doit être systématiquement mentionné. Dans le cadre d'instructions judiciaires, les services de sécurité doivent pouvoir accéder aux systèmes de communication. Les utilisateurs doivent pouvoir choisir délibérément si, en fonction de leur comportement de navigation sur internet, ils se laissent orienter ou non vers certains résultats. Les personnes qui cherchent sur internet des sites sur le radicalisme doivent aussi pouvoir accéder à un contre-discours. Un officier de liaison devrait intervenir entre chaque opérateur privé belge et les autorités belges pour éliminer ce contenu illégal et assurer une coordination avec les services de lutte contre le radicalisme.

Quid si non seulement l'autorégulation échoue, mais qu'en outre, les accords formels de coopération ne sont pas respectés? Dans ce cas, des sanctions judiciaires sont nécessaires

La diffusion de messages de haine et de violence via les nouvelles technologies favorise fortement le radicalisme. C'est la raison pour laquelle la commission d'enquête recommande d'utiliser effectivement tous les moyens permettant la détection et le retrait de tels messages et de poursuivre ceux qui les ont diffusés. La législation relative à l'interdiction des discriminations et de l'incitation à la haine offre de nombreuses possibilités à cet effet, qui restent malheureusement sous-utilisées. On peut également examiner si la consultation répétée de sites djihadistes pourrait être incriminée.

L'ampleur des nouveaux moyens de communication est telle qu'on ne peut appréhender qu'une proportion infime des contenus

disponibles sur les réseaux sociaux et internet. En outre, il existe un contraste net entre la "facilité" de la publication d'un contenu douteux et les possibilités d'y réagir de façon adéquate. Aussi la commission d'enquête recommande-t-elle la mise en place, à l'instar du modèle français (PHAROS), d'une plate-forme de signalement anonyme des contenus radicaux. L'information récoltée devra être largement partagée pour éviter les interférences éventuelles avec les actions d'autres services.

Les services de police luttent d'ores et déjà contre l'usage abusif des nouvelles technologies à des fins criminelles. Il serait logique de lier cette lutte à la lutte contre les abus au profit de la radicalisation. Il convient de veiller, dans toute la mesure du possible, au partage de l'expertise et du savoir-faire et à la mise à disposition des moyens humains et matériels. Une liste des sites djihadistes et des comptes d'utilisateurs correspondants, qui soit en outre régulièrement mise à jour, serait très utile.

Faire également entendre un autre message

La commission d'enquête souligne l'importance de la diffusion d'un contre-discours alternatif par de biais de tous les canaux possibles. Ce genre de discours doit être rédigé avec soin et diffuser un message positif adapté au groupe-cible. Il importe d'associer principalement les jeunes à l'élaboration de tels contre-discours. Ce sont eux que d'autres jeunes tentés par la radicalisation écouteront plus volontiers.

Un lien entre la radicalisation et le manque d'intégration?

La commission d'enquête souhaitait examiner l'existence éventuelle d'un lien entre, d'une part, le radicalisme (violent) et, d'autre part, diverses thématiques telles que l'accueil des migrants, leur intégration et leur situation professionnelle. La commission a également examiné ce que les organisations et les professionnels actifs dans ce domaine peuvent entreprendre pour prévenir, détecter et endiguer les risques de radicalisation.

À cette fin, la commission d'enquête a auditionné des personnes qui s'occupent au quotidien de l'intégration et de l'accueil des étrangers, des spécialistes en matière de discriminations et de lutte contre les discriminations, des représentants des centres publics d'action sociale (CPAS), du directeur général de l'Office des étrangers (OE) et

du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). Ces auditions ont débouché sur la rédaction des constatations et des recommandations suivantes.

Favoriser la mixité sociale et culturelle

Le manque d'interactions sociales et culturelles, de même que le manque de diversité sont présentés comme des sources potentielles de radicalisation. Il appartient donc aux pouvoirs publics de soutenir, au travers de leurs politiques ou d'initiatives de la société civile, les mesures visant à favoriser la mixité sociale et culturelle ainsi que la diversité. Il faut encourager le dialogue et le débat.

Les personnes en voie de radicalisation ont tendance à laisser leur lecture subjective prendre le pas sur la réalité objective. Les services chargés de l'accueil, de l'intégration et de l'emploi ont donc pour mission de remodeler la vision du monde de ces personnes en leur fournissant des informations objectives.

Les acteurs du secteur de l'accueil, de l'intégration et de l'emploi ne rencontrent que très rarement des cas extrêmes et avérés de radicalisation, mais il n'en demeure pas moins qu'ils doivent être conscients de ce phénomène. C'est pourquoi la commission d'enquête recommande à ces secteurs de partager systématiquement leurs connaissances et leurs expériences afin de généraliser les bonnes pratiques. Ce point doit être inscrit dans l'accord de coopération entre l'État fédéral et les entités fédérées.

La vigilance requise lors de l'accueil

Les services publics chargés de l'accueil des étrangers rapportent rarement des cas de radicalisation. Par ailleurs, seule une fraction de ces signalements entraîne un placement en centre fermé ou le retrait du statut de réfugié. La commission d'enquête estime que le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides devrait avoir accès aux informations classifiées d'autres services concernant un risque éventuel de radicalisation. Ce risque devrait également être pris en compte lors du choix final de la structure d'accueil.

De nombreux arrivants se trouvent dans une situation de détresse sociale et économique qui engendre une grande incertitude. Tout cela, mêlé à l'oisiveté dans laquelle la plupart d'entre eux sont plongés, les rend plus perméables aux idéologies radicales. L'ensemble de la chaîne d'accueil devrait donc organiser la vie des nouveaux arrivants de façon à diminuer ces risques. Les structures d'accueil

de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) pourraient avoir recours à cet égard à des représentants correctement formés des cultes ou de l'assistance non confessionnelle.

Certains arrivants souffrent de troubles post-traumatiques. Il faudrait créer à leur intention des points de contact qui pourraient les réorienter vers une assistance adaptée durant tout le processus d'intégration.

Les informations en matière de prévention, de détection et de répression du radicalisme ne circulent pas suffisamment entre les structures d'accueil. Les représentants de Fedasil devraient dès lors pouvoir participer régulièrement aux activités des Cellules de sécurité intégrale locale (CSIL).

Les centres publics d'action sociale occupent une place essentielle dans le système belge d'accueil et d'intégration. Il est dès lors logique de leur demander d'être attentifs aux signes de radicalisation, ce qui signifie qu'ils devront faire des efforts en matière de sensibilisation et de formation et agir lorsque cela s'avère nécessaire. Les CPAS pourraient également rédiger un guide sur la radicalisation à l'intention de leur personnel.

Regrouper les bonnes pratiques en matière d'intégration

La réussite ou l'échec d'une intégration peut dépendre de facteurs variés: la diversité culturelle, la mixité sociale, la maîtrise de la langue ou encore l'emploi. On constate que les entités fédérées ont des approches différentes de la politique d'intégration. L'accord de coopération conclu entre l'État fédéral et les entités fédérées devra donc être axé sur un échange intensif de bonnes pratiques.

L'emploi et la culture comme leviers d'intégration

La **discrimination à l'emploi**, qu'elle soit objective ou subjective, semble susceptible de jouer un rôle clé dans la radicalisation. L'emploi reste le meilleur moyen de s'intégrer et de se sentir accepté par la société comme un individu à part entière. La discrimination sur le marché de l'emploi doit donc être combattue par tous les moyens. Il convient de viser la plus grande diversité possible, en particulier lors du recrutement de jeunes. À cet effet, on créera un cadre juridique autorisant par exemple également les **tests de situation** dans les entreprises. Ces tests, qui ne sont pas annoncés, sont un moyen adéquat de vérifier si les entreprises offrent des chances équivalentes à chaque candidat.

La création rapide d'un institut national pour les droits de l'homme est un instrument utile dans la lutte contre la discrimination.

Toutes les autorités doivent accorder une priorité absolue aux initiatives dans le domaine de la **culture**, parce qu'une large conscience culturelle apporte un regard nuancé sur l'histoire et la réalité et conduit à une implication sociale plus importante.

Plus les nouveaux arrivants seront conscients des valeurs de la démocratie belge, plus ils se sentiront des citoyens à part entière. C'est la raison pour laquelle la commission d'enquête préconise d'instaurer un service citoyen volontaire pour les jeunes.

Lutter contre la radicalisation dans les quartiers et dans les écoles

La commission d'enquête a analysé de manière approfondie le niveau local, qui est considéré comme crucial pour une politique efficace de prévention et de lutte contre le radicalisme (violent). L'enseignement et la culture sont des armes douces, mais efficaces, dans cette lutte. Concrètement, la commission d'enquête a organisé trois auditions sur ces thèmes: elle a entendu un panel de bourgmestres, un panel de fonctionnaires locaux de déradicalisation et un panel de représentants du monde enseignant. Sur la base de ces auditions, la commission d'enquête a formulé une série de recommandations en matière de prévention du radicalisme dans les communes et à l'école.

L'importance du niveau local

Eu égard à l'importance du niveau local dans le cadre de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, il convient d'améliorer la transmission des informations des autres niveaux de pouvoir vers les structures locales. Une approche préventive fructueuse suppose une coordination des actions de tous les niveaux de pouvoir et structures. Cette approche ne peut pas être discriminatoire, mais doit viser objectivement toutes les formes de radicalisme, de tendances extrémistes et de violence politique, et donc pas uniquement les phénomènes liés à l'islam.

Pour tout cela, il convient de définir clairement le rôle, les compétences, le terrain d'action et les moyens d'action des **bourgmestres** et des communes. L'élaboration d'un manuel constamment mis à jour pourrait être une solution à cet égard.

Il importe de professionnaliser et de renforcer la **police de proximité** afin de détecter et combattre la radicalisation à un stade précoce. Il ne faut pas non plus perdre de vue la délinquance classique, car il existe souvent un lien clair entre radicalisation et petite criminalité.

La prévention n'incombe pas aux seuls services de police, elle est avant tout prise en charge par les **travailleurs sociaux**, qui peuvent pénétrer plus facilement les groupes-cibles du fait qu'ils jouissent de la crédibilité nécessaire. Il ne faut pas non plus oublier que les lieux de recrutement changent très rapidement. Au niveau des services publics locaux (fonctionnaires, policiers, éducateurs de rue), il faut renforcer la diversité afin de garantir un contact optimal avec les groupes-cibles et de refléter plus fidèlement les différentes composantes de la population locale. Les agents en charge de la déradicalisation ont besoin d'un statut clair et uniforme ainsi que de directives relatives à leur terrain d'action précis. Les intervenants de première ligne doivent bénéficier d'une formation sur la propagande en faveur du radicalisme. Ils peuvent aider les jeunes à avoir un regard critique sur des informations unilatérales et fanatisantes.

L'engagement d'équipes mobiles intervenant dans un secteur déterminé mais sur un large territoire semble une bonne pratique. Cette spécialisation permet de maximiser l'expertise.

Les politiques urbaines doivent d'urgence favoriser la **mixité sociale et culturelle**. Le mot d'ordre doit être de lutter contre la gentrification, la ségrégation et la ghettoïsation. Dans les projets locaux d'aménagement urbain, on encouragera dès lors effectivement la participation citoyenne.

Des moyens structurels sont indispensables si l'on veut lutter préventivement contre la radicalisation. Les budgets ont certes augmenté, mais ils sont encore insuffisants et inconstants, d'où la difficulté de planifier des actions à moyen et long termes. Il est possible de généraliser les bonnes pratiques en procédant à une évaluation systématique des actions destinées à prévenir la radicalisation.

Les familles de jeunes à risque doivent faire l'objet d'un effort de prévention encore plus important. Il est en effet nécessaire de leur offrir un accompagnement adéquat lorsqu'elles constatent un changement de comportement chez un de leurs proches.

Une école qui forme à l'ouverture d'esprit

L'enseignement est un formidable levier d'intégration et il représente de ce fait une véritable arme contre la radicalisation. Il convient dès lors d'opérer un contrôle strict sur le respect de l'obligation scolaire. Toutes les personnes qui travaillent dans l'enseignement doivent être en mesure de reconnaître les signes de radicalisation. Il est nécessaire de contrôler le contenu des enseignements des écoles de devoirs, ainsi que d'assurer un contact régulier avec les jeunes inscrits dans les réseaux classiques d'enseignement, afin de tenter de prévenir toute évolution malsaine.

La **formation de base des professeurs de religion,** en général, et des enseignants en charge de l'enseignement de la religion islamique, en particulier, doit correspondre aux grandes problématiques de la société actuelle. Un plus grand nombre d'enseignants et d'inspecteurs est nécessaire pour s'assurer de l'application uniforme du programme scolaire. L'enseignement doit en effet être conforme aux valeurs fondamentales de l'État belge.

Bien sûr, il n'est pas question de remettre en cause la liberté d'enseignement et la liberté de culte, mais il convient tout autant de respecter la Constitution, les droits de l'homme et les valeurs démocratiques. Le programme et les supports pédagogiques utilisés dans le cadre des cours de religion islamique sont dépassés et il convient de les moderniser. Les cours de religion ne doivent pas inciter à l'isolement, mais bien à l'inclusion.

Un enseignement qui construit des ponts entre différentes approches philosophiques, éthiques, culturelles et historiques peut permettre de lutter contre la polarisation en offrant aux jeunes un horizon beaucoup plus large. En leur apprenant à s'intéresser au monde avec un esprit ouvert, ils sauront faire preuve d'esprit critique face à toutes les idéologies et les informations auxquelles ils sont confrontés par le biais des médias (sociaux).

La culture, source de compréhension mutuelle

On a peur de ce qu'on ne connaît pas, c'est un fait. Tout comme nous attendons des nouveaux venus qu'ils s'imprègnent de nos valeurs et de notre culture, nous devons également nous intéresser à la culture de leurs pays d'origine et à ce qu'ils peuvent apporter à notre société. Il est plus facile d'apprécier ce qui nous est familier, et cette curiosité ne peut que renforcer le sentiment d'appartenance à une même société et réduire le fossé culturel.

Pour qu'ils puissent extérioriser leur identité au sein de la société belge de manière pacifique et participative, il convient de donner aux jeunes la possibilité de s'exprimer tant culturellement qu'artistiquement, tant dans le cadre scolaire qu'en dehors. Ces jeunes auront alors peut-être la chance de devenir des artistes, des personnes accomplies d'horizons divers, qui pourront inspirer les générations futures et les tenir éloignées du chemin de la radicalisation.

[Bruxelles, le 22 mars 2018]

Le 22 mars 2016, la Belgique a été frappée en plein cœur par deux attentats terroristes, inspirés par un islam radical et violent. Tout État de droit qui se respecte se doit de donner une réponse digne et démocratique même face au terrorisme le plus barbare.

C'est pourquoi la Chambre des représentants a institué, peu de temps après les attentats, une commission d'enquête qui, des mois durant, a cherché à déterminer ce qui n'avait pas bien fonctionné et comment les choses pouvaient être améliorées à l'avenir. Comment fonctionnent les services de secours lorsque l'inconcevable se produit malgré tout ? Comment une société civilisée vient-elle en aide aux victimes d'actes de terrorisme ? Comment renforcer nos services de sécurité au maximum dans le respect du cadre démocratique ? Comment prévenir le fait que certaines personnes se radicalisent et arrivent à commettre de tels actes ?

Les réponses à ces questions, le lecteur les trouvera dans cette brochure qui paraît à l'occasion du deuxième anniversaire des attentats. L'accent est mis sur les centaines de recommandations que la commission d'enquête a formulées, au-delà des frontières majorité-opposition. Il appartient maintenant au gouvernement, au Parlement et aux services compétents de couler ces recommandations dans des lois, des arrêtés royaux et des procédures efficaces. Le Parlement veillera attentivement à ce processus. Car personne ne souhaite revivre un autre 22 mars.

(Une version néerlandaise et anglaise de la présente publication est disponible.)