



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 73.107/4
du 27 mars 2023

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘organisant la participation des services relevant des
compétences de la Communauté française aux cellules de
sécurité intégrale locales en matière de radicalisme,
d’extrémisme et de terrorisme’

Le 14 février 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2023. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2023.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La loi du 30 juillet 2018 'portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme' a été adoptée au titre de la compétence fédérale en matière de sécurité et de maintien de l'ordre. Parallèlement cependant, les Communautés et Régions peuvent faire valoir, sur la base de leurs propres compétences matérielles, des compétences spécifiques, en termes de prévention, qui sont pertinentes pour la matière traitée¹.

Cette combinaison de compétences se répercute dans l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, 2^{ème} tiret, de la loi du 30 juillet 2018, qui énonce qu'à l'invitation du Bourgmestre, « les membres des services relevant des compétences des Communautés et Régions mandatés par leurs autorités respectives à cet effet par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance » participent à une cellule de sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (ci-après « CSIL R ») « en raison de la contribution qu'ils peuvent apporter par leur fonction à un suivi ciblé et individualisé, au niveau de l'entité géographique locale, de personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation [...] ».

2. La question se pose de savoir si l'avant-projet de décret à l'examen demeure dans les limites des compétences de la Communauté française.

Il est rappelé que « le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées »². Cependant, « le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs »³.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'avis n° 68.557/3 donné le 28 janvier 2021 sur l'avant-projet devenu le décret de l'autorité flamande du 21 mai 2021 'houdende de machtiging van de Vlaamse deelnemers aan en de regeling van de modaliteiten van deelname aan de lokale integrale veiligheidscellen inzake radicalisme, extremisme en terrorisme', *Doc. parl.*, VI. Parl., 2020-2021, n° 700/1, pp. 107-117, point 3.1.

² CC, 14 juillet 2022, n° 97/2022, B.10.

³ CC, 7 juillet 2022, n° 94/2022, B.5.3.

3.1 Dans la mesure où l'avant-projet vise à habiliter les membres des différents services et organisations qui relèvent de la compétence de la Communauté française à prendre part aux concertations de cas qui ont lieu au sein de la CSIL R (article 3), à fixer les conditions et modalités moyennant le respect desquelles cette participation peut avoir lieu (articles 4 à 11), et à régler le traitement des données qu'occasionne la participation de ces membres à la concertation de cas (articles 12 à 21), il s'inscrit dans les compétences spécifiques dont la Communauté française dispose en la matière, et ne soulève donc pas de difficultés de principe en termes de répartition des compétences ⁴.

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est cependant attirée sur les considérations suivantes.

3.2. Tout d'abord, il est inadéquat que l'article 1^{er} de l'avant-projet de décret présente celui-ci comme étant pris « en vertu » et donc sur le fondement de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, 2^{ème} tiret, de la loi du 30 juillet 2018. Le principe d'autonomie des entités fédérées implique en effet qu'une loi prise par l'autorité fédérale dans l'exercice de ses compétences propres peut faire partie du cadre juridique dans lequel l'adoption de dispositions décrétales s'inscrit mais n'en constitue pas le fondement juridique. En l'absence d'un accord de coopération par lequel les entités fédérées s'engagent à participer aux CISL R créées en application de l'article 2 de la loi du 30 juillet 2018, la participation de ces entités à ces CISL R correspond donc à une faculté. En conséquence, à l'article 1^{er} de l'avant-projet, les mots « en vertu de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, 2^{ème} tiret, de la loi du 30 juillet 2018 » seront omis.

3.3. Ensuite, et conformément au principe de la loyauté fédérale ci-avant rappelé, il convient que l'auteur de l'avant-projet soit en mesure de justifier *in concreto* que la mise en œuvre de sa propre compétence dans la fixation des conditions et modalités de participation à une CSIL R des membres des services et organisations qui relèvent de la Communauté française, requiert effectivement l'édiction des dispositifs précis contenus aux chapitres III et IV de l'avant-projet. Ces dispositifs peuvent en effet constituer indirectement une contrainte pour l'organisation de la concertation de cas au sein de la CSIL R, qui relève pour sa part de la compétence fédérale. Il en va ainsi, par exemple, des dispositifs relatifs aux délais dans lesquels l'invitation doit être adressée (article 5) et au contenu précis de celle-ci (article 6).

3.4. Enfin, il va de soi que les règles contenues dans les articles 12 à 21 de l'avant-projet ne peuvent concerner que le traitement des données qu'occasionne la participation à la concertation de cas de membres de services et organisations relevant de la Communauté française et non, de manière plus large, le traitement des données qu'implique en elle-même la concertation de cas. Ce dernier traitement relève en effet de la compétence fédérale.

⁴ Voir *mutatis mutandis*, l'avis n° 68.557/3, point 3.2.

3.5. De manière plus générale cependant ⁵, la section de législation constate que, vu l'étroite imbrication des compétences fédérales, communautaires et régionales qu'implique le mécanisme de la concertation de cas au sein d'une CSIL R, la conclusion d'un accord de coopération en application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' permettrait de garantir un règlement optimal de la matière. Cette manière de procéder assurerait en effet la mise en place d'une réglementation efficace et complète de la concertation de cas réglée par la loi du 30 juillet 2018, et éviterait que chacune des autorités concernées par cette concertation édicte, en la matière, des règles, sinon incompatibles, du moins difficilement conciliables entre elles.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 12

1. Le paragraphe 2, alinéa 3, habilite le Gouvernement à « fixer la finalité du traitement et les catégories de données [à caractère personnel] qui peuvent figurer dans le rapport visé à l'article 7, § 3, » de l'avant-projet.

Or, conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur ⁶. Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la Cour constitutionnelle et la section de législation considèrent que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : (1°) les catégories de données traitées, (2°) les catégories de personnes concernées, (3°) la finalité poursuivie par le traitement, (4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données ⁷.

⁵ *Ibid.*, point 3.6.

⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁷ Voir l'avis n° 72.711/4 donné le 9 janvier 2023 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 janvier 2023 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 9 janvier 2020 en matière de dépistage d'anomalies congénitales en Communauté française'. Voir également l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures

L'habilitation contenue dans l'article à l'examen n'est pas conforme au principe de légalité garanti par l'article 22 de la Constitution.

La même observation vaut pour les articles 17, alinéa 3, 18, alinéa 3, et 20, alinéa 3, de l'avant-projet.

Article 13

L'article 13 se réfère au traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'une participation à une CSIL R. Il convient dès lors d'y mentionner les « données visées à l'article 12, § 1^{er} », l'article 12, § 2, étant relatif au traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'une non-participation à une CSIL R.

La même observation vaut pour l'article 14.

Articles 17 et 18

1. Dans la phrase introductive, le mot « opportun » sera remplacé par le mot « nécessaire ».
2. À l'alinéa 1^{er}, 1^o, h), et 2^o, h), le mot « juridiques » sera remplacé par le mot « judiciaires ».

Article 19

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, a) à d), énumère les données sensibles qui, conformément à l'article 9, paragraphe 2, du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après le « RGPD »), vont pouvoir faire l'objet d'un traitement. Afin d'assurer la sécurité juridique, il s'impose que cette énumération utilise les mêmes notions que celles dont l'article 9, paragraphe 1, du RGPD fait usage. En tout état de cause, la notion de « donnée comportementale » à laquelle le commentaire de l'article ne fait au demeurant pas allusion, sera précisée en manière qu'elle se place en conformité avec ce même RGPD.

de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 1951/001, pp. 55 à 127.

Article 21

1. Interrogé sur l'articulation souhaitée entre les deux premiers paragraphes, le délégué du Ministre-Président a répondu :

« Après vérification, il y a effectivement une incohérence à l'article 21 de l'avant-projet de décret.

La volonté du Gouvernement est de prévoir une limitation des droits pour l'ensemble des traitements de données effectuées par le participant lors de la concertation de cas ou dans le cadre du partage d'information avec le bourgmestre.

Les § 1^{er} et 2 de l'article 21 devraient dès lors être regroupés, et l'alinéa 1 du § 2 (ancien) devrait être supprimé.

Pour ce qui est des 'selon les modalités visées aux alinéas 2 à 7', ceci devrait être modifié en 'selon les modalités reprises au § 2' (le § 2 correspondant au § 3 ancien).

Aussi, la référence à 'l'alinéa 1^{er}' en première phrase du § 2 (nouveau) devrait être modifiée en '§ 1^{er}, alinéa 1^{er}' et 'l'alinéa 7' en 'l'alinéa 4' ».

La disposition sera revue en conséquence.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les mots « dès l'inscription de l'intéressé conformément à l'article 11 [...] » manquent de clarté, dès lors qu'il n'est nullement question d'une « inscription » à l'article 11 de l'avant-projet.

3. En vertu de l'article 23 du RGPD, toute limitation des droits des intéressés doit non seulement constituer une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir l'un des objectifs énumérés au paragraphe 1 mais également respecter les conditions énoncées au paragraphe 2. Ce paragraphe 2 énonce ainsi qu'

« [e]n particulier, la mesure législative limitant la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 doit contenir des dispositions spécifiques relatives, au moins, le cas échéant :

- a) aux finalités du traitement ou des catégories de traitement ;
- b) aux catégories de données à caractère personnel ;
- c) à l'étendue des limitations introduites ;
- d) aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites ;
- e) à la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement ;
- f) aux durées de conservation et aux garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement ;
- g) aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées ; et
- h) au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation ».

Le dispositif de l'article 21 à l'examen est insuffisant à cet égard. Il sera revu en conséquence.

Article 23

Il résulte de la disposition à l'examen que l'avant-projet de décret entrera en vigueur, le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

L'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que

« [l]es décrets sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au *Moniteur belge*, à moins qu'ils n'aient fixé un autre délai ».

Cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles. Sauf raison particulière, laquelle ne ressort pas de l'exposé des motifs ni du commentaire des articles, il n'y a pas lieu d'y déroger.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET