



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.692/4
du 8 avril 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution du décret du 8 juin 2023 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 23 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française et Ministre des Relations internationales, des Sports et de l'Enseignement de Promotion sociale à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'portant exécution du décret du 8 juin 2023 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 projet a été examiné par la quatrième chambre le 8 avril 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur, et par Emmanuel SLAUTSKY, appelé en qualité d'expert sur la base de l'article 82 des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 avril 2024.

* Par courriel du 1^{er} mars 2024

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Il y a lieu d'omettre l'alinéa 1^{er} dès lors que le décret visé dans cet alinéa ne constitue pas un fondement juridique du projet.

2. Le préambule d'un arrêté doit faire référence avec précision à tous les articles des textes législatifs qui lui procurent un fondement juridique ¹.

Il y a donc lieu de viser uniquement à l'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er}) les articles 3, alinéa 2, 7, § 1^{er}, alinéa 3, et § 2, 8, § 2, alinéa 1^{er}, 9, alinéa 3, 17, alinéa 3, 18, alinéa 3, 20, alinéa 3, et 22, alinéa 2, du décret du 8 juin 2023 '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'.

3. Une série de consultations ont été opérées par l'auteur du projet. La déléguée du Ministre a transmis les procès-verbaux relatifs à l'accomplissement de ces formalités. Le préambule visera, dans l'ordre chronologique, celles des formalités accomplies qui constituent des formalités obligatoires ².

DISPOSITIF

Article 2

1. L'article 2 est relatif aux données à caractère personnel des personnes faisant l'objet d'une concertation de cas au sein d'une cellule de sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (CSIL R), ainsi qu'à celles des relations et contacts de ces personnes, qui peuvent être partagées dans le cadre d'une telle concertation par les participants issus d'un service relevant des compétences de la Communauté française. Il s'agit, selon le 1°, des données qui « correspondent à l'ensemble de traitements réalisés par le

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.1.b).

² *Ibidem*, recommandation n° 34.

Ministère de la Communauté française en tant que responsable de traitement en application des décrets et arrêtés ou nécessaires à l'accomplissement de la mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique confiée par une norme ». Ces données, est-il ensuite précisé, sont celles qui, « le cas échéant », relèvent des catégories reprises au 2°.

Ainsi formulée, cette disposition appelle les observations suivantes.

2.1. Il convient que l'auteur du projet exprime plus clairement l'articulation entre le 1° et le 2°, en mettant mieux en lumière le caractère cumulatif des conditions prévues, comme telle semble être l'intention. À cet égard, la portée des termes « le cas échéant » mentionnés au 2°, qui peuvent être compris comme faisant écho au principe de minimisation des données dont le respect s'impose dans le cadre de la réglementation en projet, n'apparaît pas de manière suffisamment explicite ; la phrase introductive du 2° sera revue afin d'être rédigée plus explicitement en ce sens.

2.2. La question se pose de savoir si, comme cela semble résulter du 1°, l'intention de l'auteur du projet est bien de limiter la possibilité de partage de données personnelles à celles qui correspondent à des traitements réalisés par le Ministère de la Communauté française en tant que gestionnaire de traitement, même lorsque le service concerné invité à participer à une concertation de cas au sein d'une CSIL R est tiers par rapport à ce Ministère. Dans ce cas, se poserait en outre la question de la cohérence de la disposition en projet par rapport aux articles 15 et 16 du décret du 8 juin 2023, selon lesquels un tel partage de données ne peut porter que sur des données à caractère personnel en possession des services concernés.

2.3. Plus fondamentalement encore, conformément aux articles 17 et 18 du décret du 8 juin 2023, il revient au Gouvernement d'arrêter une liste des données qui peuvent être partagées par les services relevant des compétences de la Communauté française en rapport, d'une part, avec les personnes faisant l'objet d'une concertation au sein d'une CSIL R et, d'autre part, avec leurs relations et contacts.

Telle n'est néanmoins pas la portée de l'article 2.

Plutôt que d'établir des listes de données, l'article 2 vise en effet l'ensemble des données faisant l'objet d'un traitement par le Ministère de la Communauté française comme responsable de traitement, avant, semble-t-il, d'illustrer, au 2°, les catégories de données concernées. Dès lors, l'auteur du projet spécifiera de manière précise dans celui-ci les listes de données pouvant faire l'objet du partage envisagé, sans quoi le dispositif ne peut trouver un fondement juridique suffisant dans les articles 17 et 18 du décret du 8 juin 2023.

Par ailleurs, l'article 2 organise de manière globale le partage des données des personnes visées à l'article 14 du décret du 8 juin 2023, alors que cet article distingue, d'une part, « 1° les personnes faisant l'objet de la CSIL R », dont les catégories de données sont déterminées dans l'article 17 du même décret, et, d'autre part, « 2° les relations et contacts des personnes visées au point 1°, dans la mesure où le traitement de ces données à caractère personnel est nécessaire afin de réaliser l'objectif de la CSIL R », dont les catégories de données

sont déterminées dans l'article 18 du même décret. Si les articles 17 et 18 du décret du 8 juin 2023 visent les mêmes catégories de données, il va de soi que la mise en œuvre de l'habilitation contenue dans l'alinéa 3 de ces dispositions doit satisfaire au principe de minimisation des données. L'auteur du projet doit dès lors être en mesure de justifier, le cas échéant dans un rapport au Gouvernement qui accompagnerait l'arrêté en projet, qu'il s'impose de préciser de manière identique les catégories de données visées, d'une part, à l'article 17 et, d'autre part, à l'article 18 du décret du 8 juin 2023.

3. La disposition sera revue et précisée à la lumière des observations qui précèdent.

4. Indépendamment des dispositions de l'arrêté en projet, le partage de données par les participants à une concertation de cas organisée au sein d'une CSIL R qui relèvent des compétences de la Communauté française doit en tout état de cause se faire en conformité avec les articles 15 et 16 du décret du 8 juin 2023.

Article 3

1. L'article 3 du projet vise les données à caractère personnel susceptibles d'être enregistrées. Cet article dispose :

« Les données à caractère personnel des personnes visées à l'article 14 du décret, susceptibles d'être enregistrées, au sens des articles 17, alinéa 1^{er}, 1^o, et 18, alinéa 1^{er}, 1^o, sont celles remplissant les conditions cumulatives suivantes :

1^o les données sont en possession du participant préalablement à la concertation de cas au sein de la CSIL R ;

2^o les données sont partagées par le participant lors de l'entretien visé à l'article 9, alinéa 3 du décret, lors de la préparation visée au même article, dernier alinéa, du décret ou lors de la concertation de cas au sein de la CSIL R elle-même ;

3^o les données sont reprises à l'article 2 ».

2. Ainsi qu'il a été observé à propos de l'article 2 du projet, cette disposition organise de manière identique l'enregistrement des données à caractère personnel des personnes visées à l'article 14 du décret du 8 juin 2023, alors que cet article distingue, d'une part, « 1^o les personnes faisant l'objet de la CSIL R », dont le traitement des données à caractère personnel est encadré par les limitations prévues par l'article 15 du décret du 8 juin 2023, et, d'autre part, « 2^o les relations et contacts des personnes visées au point 1^o, dans la mesure où le traitement de ces données à caractère personnel est nécessaire afin de réaliser l'objectif de la CSIL R », dont le traitement des données à caractère personnel est encadré par les limitations prévues par l'article 16 du décret du 8 juin 2023.

Tant l'article 17, alinéa 1^{er}, que l'article 18, alinéa 1^{er}, du décret du 8 juin 2023 se réfèrent au traitement des catégories de données des personnes visées respectivement, à l'article 14, 1^o, et à l'article 14, 2^o, « dans les conditions fixées aux articles 15 et 16 ».

Or, si l'article 15, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 8 juin 2023³ permet, pour les personnes visées à l'article 14, 1°, du même décret, « l'enregistrement, dans le dossier tenu par le participant, des données à caractère personnel partagées avec les autres participants lors de la concertation de cas au sein d'une CSIL R », l'article 16 du décret du 8 juin 2023⁴ n'autorise aucunement l'enregistrement des données à caractère personnel des personnes visées à l'article 14, 2°, du même décret.

Compte tenu de ce qui précède, l'habilitation contenue dans l'article 18, alinéa 3, du décret du 8 juin 2023⁵ ne semble pas pouvoir permettre un enregistrement des données à caractère personnel des personnes visées à l'article 14, 2°, du décret.

³ L'article 15 du décret du 8 juin 2023 dispose : « Dans le cadre du traitement des données à caractère personnel des personnes visées à l'article 14, 1°, les participants issus d'un service relevant des compétences de la Communauté française se limitent :

1° au partage de données à caractère personnel en leur possession avec les autres participants lors de la concertation de cas au sein d'une CSIL R ;

2° à l'enregistrement, dans le dossier tenu par le participant, des données à caractère personnel partagées avec les autres participants lors de la concertation de cas au sein d'une CSIL R ;

3° à la prise de connaissance des données à caractère personnel partagées par les autres participants lors de la concertation de cas au sein d'une CSIL R ;

4° au partage de données à caractère personnel avec la personne visée à l'article 3, § 2, de la loi du 30 juillet 2018, conformément à l'article 11 ;

5° à l'utilisation à des fins statistiques des données à caractère personnel, conformément à l'article 22.

Le traitement des données dans les conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 1°, est réalisé en vertu de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 30 juillet 2018.

Le traitement des données dans les conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 2°, est réalisé à des fins de rapportage au sens de l'article 89.1 du règlement général sur la protection des données et de reddition de comptes.

Le traitement des données dans les conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 3°, est réalisé en vertu de l'article 3, § 2, de la loi du 30 juillet 2018.

Le traitement des données dans les conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 4°, est réalisé à des fins d'évaluation du décret visée à l'article 22 ».

⁴ Cet article dispose : « Dans le cadre du traitement des données à caractère personnel des personnes visées à l'article 14, 2°, les participants issus d'un service relevant des compétences de la Communauté française se limitent :

1° au partage de données à caractère personnel en leur possession avec les autres participants lors de la concertation de cas au sein d'une CSIL R ;

2° au partage des données à caractère personnel avec la personne visée à l'article 3, § 2, de la loi du 30 juillet 2018, conformément à l'article 11.

Le traitement des données dans les conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 1°, est réalisé en vertu de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 30 juillet 2018.

Le traitement des données dans les conditions visées à l'alinéa 1^{er}, 2°, est réalisé en vertu de l'article 3, § 2 de la loi du 30 juillet 2018 ».

⁵ Bien que cette habilitation soit formulée de manière identique (« Le Gouvernement arrête une liste de données qui peuvent être partagées et enregistrées ») à celle visée à l'article 17, alinéa 3, du décret, pour les personnes visées à l'article 14, 1°, il convient de noter que l'article 18, alinéa 2, du décret vise uniquement – ainsi que le prévoit l'article 16 du décret – le partage de données (et non le partage et l'enregistrement de données visés à l'article 17, alinéa 2, du décret). En outre, l'article 18, alinéa 1^{er}, du décret se réfère aux « conditions fixées à [l'article 16] », de sorte que l'habilitation prévue par l'article 18, alinéa 3, ne pourrait s'écarter de ces conditions en permettant un enregistrement de données que n'autorise pas l'article 16 du décret.

Enfin, en permettant l'enregistrement des données qui « sont partagées par le participant lors de l'entretien visé à l'article 9, alinéa 3 du décret » ou « lors de la préparation visée au même article, dernier alinéa, du décret », l'article 3, 2°, du projet permet un enregistrement de données qui dépasse les limites prévues à l'article 15, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 8 juin 2023, qui n'autorise, pour les personnes visées à l'article 14, 1°, du même décret, que « l'enregistrement, dans le dossier tenu par le participant, des données à caractère personnel partagées avec les autres participants lors de la concertation de cas au sein d'une CSIL R ».

3. La disposition sera revue à la lumière des observations qui précèdent.

Articles 6 à 9

Les dispositions reprises aux articles 6 à 9 s'appliquent au Ministère de la Communauté française, à l'Office de la naissance et de l'enfance, au Centre hospitalier de Liège et à l'enseignement fondamental et secondaire. Elles trouvent un fondement juridique dans l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, et § 2, et l'article 9, alinéa 3, du décret du 8 juin 2023. Ces habilitations permettent néanmoins au Gouvernement de déterminer les modalités de désignation et d'accompagnement de la personne amenée à participer à une concertation de cas au sein d'une CSIL R pour un plus grand nombre de services relevant des compétences de la Communauté française que ceux repris dans l'arrêté en projet. La raison d'une telle mise en œuvre limitée de l'habilitation octroyée au Gouvernement n'apparaît pas clairement et mériterait d'être justifiée.

À l'article 8, § 1^{er}, les termes « [e]n application des articles 7, § 2 et 9, alinéa 3, du décret, » seront par ailleurs omis, une observation analogue valant pour l'article 9, dans lequel les mots « [e]n application de l'article 8, § 2, du décret, » seront omis.

Article 9

La question se pose de savoir pourquoi les accords de l'enfant âgé de moins de douze ans et concerné par une concertation de cas au sein d'une CSIL R, des personnes exerçant l'autorité parentale à son égard et de son conseil, le cas échéant, doivent être recueillis par le gestionnaire uniquement en ce qui concerne la participation à une CSIL R des services du Ministère de la Communauté française, de l'Office de la naissance et de l'enfance, du Centre hospitalier de Liège et ceux de l'enseignement fondamental et secondaire. Si l'intention de l'auteur du projet est bien de faire une telle distinction, il doit pouvoir justifier, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution, la différence de traitement ainsi instituée. Cette justification mériterait de figurer dans un rapport au Gouvernement qui accompagnerait l'arrêté en projet.

De même, l'auteur du projet doit être en mesure de justifier, au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, les raisons pour lesquelles les accords de l'enfant, des personnes exerçant l'autorité parentale à son égard et de son conseil, le cas échéant, sont requis en-dessous des douze ans de l'enfant mais pas au-delà de cet âge. Il en est d'autant plus ainsi que l'article 22*bis* de la Constitution garantit le droit de chaque enfant de « s'exprimer sur toute question qui le concerne ; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement ». Cette disposition protège l'ensemble des personnes âgées entre zéro et dix-huit ans ⁶.

En outre, dans les cas où l'accord de l'enfant n'est pas requis et conformément à l'article 22*bis* de la Constitution, il paraît s'imposer de prévoir à tout le moins une audition de cet enfant, avant que le gestionnaire décide de participer à une concertation au sein d'une CSIL R le concernant. Une telle audition doit notamment permettre au gestionnaire concerné d'apprécier de manière mieux informée quel est l'intérêt supérieur de l'enfant en cause dans les circonstances de l'espèce, conformément à ce qu'exige l'article 8 du décret du 8 juin 2023 ⁷. L'introduction d'une telle obligation d'audition dans le projet à l'examen peut trouver un fondement juridique dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Il conviendrait alors de reprendre cette disposition dans le préambule de l'arrêté en projet.

⁶ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, volume 1, Bruges, die Keure, 2019, p. 427. L'article 12, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant, prévoit pour sa part que les États parties à cette Convention garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion « sur toute question l'intéressant », tandis que, selon le paragraphe 2 de cette disposition, l'enfant doit avoir l'occasion d'être entendu « dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant ». Voir aussi C. C., 21 avril 2022, n° 58/2022, B.5.3.

⁷ Sur les liens entre le droit de l'enfant d'être entendu et son droit à voir son intérêt supérieur pris en compte, voir Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 12 : Le droit de l'enfant d'être entendu*, 20 juillet 2009, par. 74.

Article 10

L'habilitation prévue à l'article 3, alinéa 2, du décret du 8 juin 2023 ne permet pas au Gouvernement de compléter formellement ce décret.

L'article 10 sera reformulé en conséquence.

Article 11

Il n'y a pas lieu de déroger à la règle habituelle d'entrée en vigueur des textes réglementaires fixée par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 à moins d'une raison spécifique le justifiant.

Dès lors, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

En tout état de cause, il ne peut être fait référence à la date « d'approbation » de l'arrêté, celle-ci n'étant pas connue immédiatement par les destinataires de la norme. Une pareille règle entraîne en outre un effet rétroactif qui ne paraît pas admissible en l'espèce. L'alinéa 1^{er} sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO