



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.953/2
du 17 mai 2024

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif
à l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre le
terrorisme, le radicalisme violent et les extrémismes'

Le 22 mars 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, le radicalisme violent et les extrémismes'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 14 mai 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice, et Ahmed TIOURIRINE, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2024.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

1. L'avant-projet de décret s'inscrit dans le cadre de la loi du 29 mars 2024 'portant création de la banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (« T.E.R. ») et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme et la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police'¹.

Cette loi crée et encadre une banque de données commune « Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation » (ci-après : la « banque de données commune T.E.R »).

L'article 2, 3^o, de la loi du 29 mars 2024 identifie les « services partenaires ». Figure parmi ceux-ci, à l'article 2, 3^o, 1), « [...] l'Administration générale de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté Française [...] ».

Conformément à l'article 16 de la loi du 29 mars 2024, les services partenaires disposent soit d'un droit de lecture et d'écriture dans la banque de données commune T.E.R, soit d'un droit d'interrogation. Le législateur fédéral a laissé au Roi le soin de déterminer le droit qui serait accordé aux différents services partenaires. Une distinction pourra donc être faite entre ceux-ci. Certains, disposant d'un droit d'interrogation, pourront uniquement consulter la banque de données commune T.E.R afin d'obtenir la confirmation de l'existence d'une entité et le cas échéant de l'évaluation de la menace de cette dernière. Les services partenaires disposant d'un droit de lecture et d'écriture auront en revanche l'obligation de consulter la banque de données commune T.E.R et d'y intégrer les données en leur possession².

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

¹ M.B., 16 avril 2024.

² Articles 2, 19^o, 20^o et 21^o, et 18 de la loi du 29 mars 2024.

2. Dans son avis 73.442/2 du 7 juin 2023 sur l'avant-projet de loi portant création de la banque de données commune « T.E.R. », devenu la loi du 29 mars 2024, la section de législation – s'agissant de la possibilité pour l'autorité fédérale d'imposer une obligation d'écriture à des entités relevant des entités fédérées – a notamment renvoyé à son avis 59.515/2 du 6 juillet 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 21 juillet 2016 'relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters' ³.

Dans son avis 59.515/2 du 6 juillet 2016, la section de législation du Conseil d'État soulignait ce qui suit :

« 2.2. Il ressort des règles répartitrices des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées qu'une autorité agissant dans l'exercice de ses compétences propres n'est pas habilitée à imposer de manière unilatérale des obligations à des autorités relevant d'autres niveaux de pouvoir.

2.3.1. L'article 44/11/3ter, § 4, de la loi 'sur la fonction de police', auquel l'article 7, § 1^{er}, alinéa 5, du projet entend procurer exécution, peut être interprété de deux manières.

2.3.2. Selon une première interprétation, il entend imposer à toutes les autorités ayant accès aux banques de données communes, y compris celles relevant des entités fédérées, l'obligation de transmettre d'office aux banques de données communes les données à caractère personnel et les informations visées à l'article 44/2, § 2, de la loi 'sur la fonction de police'.

Dans cette interprétation, la disposition en projet exécute une disposition légale qu'il n'appartient pas à la section de législation de critiquer dans le cadre de la présente demande d'avis.

2.3.3. Selon une seconde interprétation, l'article 44/11/3ter, § 4, de la loi n'a entendu imposer aux 'directions, services, organes, organismes, autorités ou commission visés aux §§ 2 et 3' une obligation de transmission d'office aux banques de données communes des données qu'il mentionne, que dans la mesure où ces directions, services, organes, organismes, autorités ou commission relèvent de l'autorité fédérale.

À suivre cette interprétation, la section de législation observe qu'à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 5, en projet, les mots 'et doivent alimenter celle-ci conformément aux dispositions de l'article 44/11/3ter, §§ 4 et 5 de la loi sur la fonction de police' doivent être omis ».

³ Observation n° 2.

Comme il l'est rappelé dans cet avis, il résulte des règles répartitrices des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées qu'une autorité agissant dans l'exercice de ses compétences propres n'est pas habilitée à imposer de manière unilatérale des obligations à des autorités relevant d'autres niveaux de pouvoir. L'autorité fédérale n'est donc pas compétente pour imposer aux entités fédérées une obligation d'écriture dans une banque de données. La section de législation a pu rappeler à plusieurs reprises qu'imposer aux entités fédérées l'obligation de communiquer des données à caractère personnel est contraire au principe d'autonomie et requiert, en principe, la conclusion d'un accord de coopération ⁴.

3. C'est dans ce contexte que l'avant-projet s'inscrit et que ses articles 2 et 5 – et plus particulièrement l'indication formulée à l'indicatif selon laquelle l'administration « échange d'initiative ou sur demandes des données » – imposent à l'administration générale de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté Française l'obligation d'intégrer dans la banque de données T.E.R. les informations en sa possession « dans les limites de la loi du **/**/2023 portant création de la banque de données commune 'Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation ('T.E.R.') ».

Cette manière de procéder soulève deux difficultés fondamentales.

1° Les articles 2 et 5 de l'avant-projet de décret, en imposant une obligation à l'administration « dans les limites de la loi du **/**/2023 portant création de la banque de données commune 'Terrorisme, Extrémisme, processus de Radicalisation ('T.E.R.') » procèdent à un renvoi dynamique aux dispositions de la loi du 29 mars 2024.

⁴ Voir l'avis 74.782/2 donné le 27 novembre 2023 sur un projet devenu l'arrêté royal du 6 février 2024 'modifiant l'arrêté royal du 11 juin 2018 fixant le montant et les modalités de paiement de l'indemnité pour les maîtres de stage en médecine de candidats spécialistes' (imposition aux entités fédérées d'une obligation de communiquer à l'INAMI des données à caractères personnel) ; l'avis 73.211/1-3-4 donné le 28 avril 2023 sur un avant-projet devenu les lois du 5 novembre 2023 'portant dispositions diverses en matière d'économie' et du 21 novembre 2023 'modifiant la loi du 5 novembre 2023 portant dispositions diverses en matière d'économie' (imposition aux entités fédérées et aux organismes publics qui en dépendent d'une obligation de communication des documents et informations nécessaires à l'exercice des missions des agents fédéraux concernés) (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3392/001, pp. 146-178) et l'avis 69.562/3 donné le 12 juillet 2021 sur une proposition devenue le décret du 22 octobre 2021 'modifiant le décret sur l'Énergie du 8 mai 2009, en ce qui concerne l'interdiction de l'installation ou du remplacement d'une chaudière à mazout' (obligation de coopération imposée aux banques de données fédérales) (*Doc. parl.*, VI. Parl., 2020-2021, n° 813/3, pp. 3-16). Voir également l'avis 74.961/16 donné le 2 février 2024 sur un avant-projet d'ordonnance « modifiant l'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain » (obligation imposée aux autres entités fédérées de communiquer des données afin de réaliser la « carte des bruits » et afin de répondre à une obligation de collaboration européenne) (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2023-2024, n° A-857, pp. 27-34).

En légiférant de la sorte, la Communauté française se soumettrait aux dispositions du texte fédéral – qu'il s'agisse de l'existence d'une obligation de communication, des données devant être communiquées, de la durée de conservation de celles-ci, des personnes pouvant y avoir accès ou encore des finalités de traitement poursuivies (notamment en lien avec l'exercice de ses compétences propres) –, sans droit de regard sur les dispositions fédérales. Un tel mécanisme n'est pas compatible avec les règles répartitrices de compétences. En effet, si imposer aux entités fédérées l'obligation de communiquer des données à caractère personnel est contraire au principe d'autonomie et requiert, en principe, la conclusion d'un accord de coopération ⁵, il n'est pas plus admissible que les entités fédérées se soumettent, sans limitation, à la législation fédérale.

À cet égard, la section de législation a déjà pu souligner que l'exercice par une entité fédérée de sa compétence en se référant à la législation d'un autre législateur n'est, en principe ⁶, pas admissible lorsque, ce faisant, elle fait dépendre l'exercice de sa compétence de mesures prises par une autre autorité, en l'occurrence l'autorité fédérale. À défaut, cela reviendrait en effet à avaliser un abandon partiel de compétences ⁷.

En s'obligeant à alimenter la banque de données T.E.R., la Communauté française abandonne sa compétence en lien avec les traitements des données à caractère personnel qu'elle s'engage à communiquer. Cet abandon est contraire aux règles répartitrices de compétences dès lors qu'il a pour effet de contraindre la Communauté française à exercer sa propre compétence en matière d'aide et de protection de la jeunesse de la manière décidée par le législateur fédéral et selon les évolutions législatives que ce dernier entendrait adopter. L'exercice conjoint de compétences propres et le développement d'une initiative commune requiert la conclusion d'un accord de coopération.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Les hypothèses exceptionnelles où des références dynamiques à une législation d'une autre entité ont été admises relèvent à chaque fois d'un contexte spécifique et distinct de la référence ici examinée. Voir l'avis 75.229/AG donné le 6 mars 2024 'over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot vaststelling van het Vlaams verkeersreglement', observation n° 3.5 ; l'avis 75.306/4 du 28 février 2024 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à la levée du secret professionnel en cas de signalement d'informations sur une irrégularité suspectée au sein de Wallonie-Bruxelles International', observation n° 2 formulée sous l'article 3 (*Doc. parl.*, Parl. w., n° 1694/1, pp. 8-12) ; l'avis 75.179/16 donné le 2 février 2024 sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale', observation n° 7 (*Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2023-2024, pp. 14-15) ; l'avis 74.160/3 donné le 19 octobre 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 12 décembre 2023 'portant modification du décret-programme du 29 juin 1998 relatif au régime de pension du personnel statutaire du B.R.F. (Centre belge pour la Radiodiffusion-Télévision de la Communauté germanophone)', observation n° 3 (*Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2023-2024, n° 303/1, pp. 8-12) ; l'avis 72.556/3 donné le 16 janvier 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 16 juin 2023 'tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid', observation n° 3.2 (*Doc. parl.*, Vl. Parl., 2022-2023, n° 1631/1, pp. 103-126).

⁷ Voir l'avis 74.703/2 donné le 6 décembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 1^{er} février 2024 'relatif au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des missions d'accompagnement, des programmes de médecine préventive et de soutien à la parentalité de l'office de la naissance et de l'enfance' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 641/1, pp. 69-89).

2° En outre, l'avant-projet, en imposant à l'administration l'inscription de données dans la banque de données commune T.E.R., part du postulat que l'administration générale de l'Aide à la Jeunesse de la Communauté Française dispose d'un droit de lecture et d'écriture dans la banque de données commune T.E.R. Or, à suivre la loi du 29 mars 2024 que la Communauté française entend appliquer, tel n'est pas le cas.

Conformément à l'article 16 de la même loi, le droit de lecture et d'écriture peut être octroyé aux services partenaires par un arrêté royal. En l'absence d'un tel arrêté, l'avant-projet de décret ferait peser sur l'administration une obligation d'inscription dans la banque de données commune T.E.R. que cette dernière ne pourra pas respecter, à défaut d'avoir été autorisée par le Roi à le faire. Au demeurant, même si cette autorisation devait finalement être octroyée, elle pourrait toujours être retirée. L'avant-projet fait donc peser sur l'administration une obligation légale à laquelle il ne sera possible de se conformer que moyennant l'adoption d'un acte par un exécutif relevant d'un autre niveau de pouvoir. Une telle manière de procéder n'est pas admissible.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX