



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.340/4
du 27 mars 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'organisant la
compétence de la Région en matière de prévention du
radicalisme violent dans le cadre de la création et du
fonctionnement des C.S.I.L-R'

Le 4 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'organisant la compétence de la Région en matière de prévention du radicalisme violent dans le cadre de la création et du fonctionnement des C.S.I.L-R'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mars 2019.

*

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 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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. La portée de l'avant-projet de décret 'organisant la compétence de la Région en matière de prévention du radicalisme violent dans le cadre de la création et du fonctionnement des C.S.I.L.-R' se décompose en deux aspects qui peuvent se résumer comme suit.

2.1. Comme le relève l'exposé des motifs,

«[d]ans un premier temps, la Région entend baliser dans le décret la finalité de la politique régionale en matière de 'prévention contre les radicalismes violents, les extrémismes et le terrorisme'. Cette approche préventive de niveau régional a été définie afin de clairement identifier la finalité de la participation des services régionaux actifs en matière socio-préventive ».

À cet effet, l'article 3, § 2, de l'avant-projet définit les trois axes permettant d'appréhender la politique régionale de prévention du radicalisme violent, et ce afin « de détecter au plus vite les risques de processus de radicalisation ou les processus en cours et d'y apporter une réponse adaptée ». Ces trois axes tiennent à la « prévention primaire », la « politique de prévention secondaire » et la « prévention tertiaire », tels que respectivement déterminés par l'article 3, § 2, alinéas 2 à 4, de l'avant-projet.

Également selon l'exposé des motifs,

« le contenu de la politique régionale d'appui aux communes dans le cadre de la création et du fonctionnement des C.S.I.L.-R est défini. De la sorte est définie la sphère d'intervention de la Région à l'égard des communes afin de les soutenir dans le cadre de l'implémentation de leurs obligations fédérales en matière de sécurité ».

Cet appui est traduit dans les articles 4 et 5 de l'avant-projet :

– l'article 4 organisant l'appui aux communes au travers de cinq types d'actions (la formation des professionnels des pouvoirs locaux, l'accompagnement de la phase de démarrage des C.S.I.L.-R, le conseil et la guidance de ces C.S.I.L.-R dont l'aide à la coordination locale, le soutien au fonctionnement des C.S.I.L.-R et le reporting) ;

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

– l'article 5 indiquant l'objectif de l'appui aux communes dans le cadre de la création et du fonctionnement des C.S.I.L.-R, à savoir « permettre de structurer le travail d'analyse de cas et [...] y apporter une réponse par la mise en place d'un parcours de suivi individualisé en tant que coordination des mesures de suivi entre les services au sujet du cas présenté ».

Pour soutenir ces différentes actions d'appui, l'article 7 de l'avant-projet précise, en son paragraphe 1^{er}, le système de subventionnement accordé à chaque commune pour les initiatives qu'il énonce¹, et en son paragraphe 2, habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de dépôt des candidatures dans le cadre d'un appel lancé à cet effet ainsi que celles relatives à l'octroi des subventions et les modalités de calcul de celle-ci.

2.2. Corollairement, l'article 6 de l'avant-projet précise quels sont les représentants de la Région, en l'occurrence, les représentants des services socio-préventifs régionaux, ainsi que les modalités selon lesquelles ceux-ci participeront aux réunions des C.S.I.L.-R et contribueront à la finalité que ces derniers poursuivent selon le cas soumis.

3. L'exposé des motifs décrit le contexte de l'avant-projet et circonscrit le titre de compétence que la région met en œuvre comme suit :

« Sur la base de sa compétence à l'égard des pouvoirs locaux, notamment en matière de financement des missions à remplir par les communes (article 6, § 1^{er}, VII, 10° de la loi du 8 août 1980), la Région entend poser les bases législatives d'un appui, administratif et financier, en faveur des communes dans le cadre de la mise en œuvre des cellules de sécurité intégrale locales, ci-après les C.S.I.L.-R ».

Le principe de la création de ces cellules – par le bourgmestre – est lui-même consacré par l'article 2 de la loi du 30 juillet 2018 'portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme'.

L'exposé des motifs poursuit :

« Un projet d'accord de coopération a été discuté mais non signé entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer des cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme. En effet, si la matière de la sécurité relève de l'État fédéral, les entités fédérées ont également un rôle important à jouer afin d'appréhender globalement et intégralement le phénomène de radicalisation violente et d'extrémisme, notamment au stade de la prévention.

[...]

¹ Ces initiatives sont, aux termes de l'article 7, § 1^{er}, de l'avant-projet, les suivantes :

« - l'engagement de personnel complémentaire affecté aux C.S.I.L.-R ;
– le développement ou le maintien d'un réseau local de prévention ;
– l'élaboration d'une stratégie locale de prévention des radicalismes violents en ce compris une stratégie de communication adaptée à la complexité de la thématique ;
– la gestion du secrétariat et le suivi des décisions des C.S.I.L.-R ;
– l'évaluation du fonctionnement des C.S.I.L.-R ».

Dans l'attente mais aussi complémentirement à cet accord de coopération, l'urgence des questions sécuritaires actuelles impose à la Région wallonne de légiférer dans le cadre de sa compétence préventive en matière d'appui aux pouvoirs locaux, précisément afin de permettre aux communes d'assurer leur mission en ce domaine ».

COMPÉTENCE DE L'AUTEUR DE L'AVANT-PROJET

4. La détermination de l'objet de l'avant-projet (article 3 de l'avant-projet) ainsi que la détermination des missions régionales d'appui et le principe de la subvention annuelle octroyée aux communes tels qu'ils sont réglés dans l'avant-projet (articles 4, 5 et 7 de l'avant-projet), appellent, au regard des règles de répartition de compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, les observations suivantes.

5.1. Comme indiqué ci-dessus, l'auteur de l'avant-projet se fonde, pour adopter celui-ci, sur la compétence de la Région wallonne en matière de pouvoirs locaux, « notamment en matière de financement des missions à remplir par les communes (article 6, § 1^{er}, VII, 10° de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles') », et spécifiquement sur « sa compétence préventive en matière d'appui aux pouvoirs locaux ». L'exposé des motifs précise à cet égard que, « si la Région n'est pas formellement compétente en matière de sécurité, la prévention, qui fait partie intégrale de la sécurité, emprunte également des voies socio-préventives, pour lesquelles les entités fédérées du pays sont compétentes. Aussi, la prévention comme la sécurité ne sont pas des sujets étrangers aux entités fédérées du pays qui assurent dans leurs domaines de compétences respectifs certaines questions en matière de sécurité, en tant que compétences accessoires de leurs compétences ».

Le commentaire de l'article 1^{er} indique pour sa part :

« Le projet de décret mobilise également pour partie des compétences communautaires transférées à la Région wallonne. En effet, à l'article 6 de l'avant-projet de décret, sont visés les acteurs de soins et d'autres acteurs de l'aide sociale en tant que participants potentiels aux réunions des C.S.I.L.-R.

Vu le caractère très réduit du recours aux compétences communautaires transférées dans le cadre du projet de décret et compte tenu de l'approche intégrée qui a été choisie afin d'aborder sous un angle global la politique de la Région wallonne en matière de prévention du radicalisme violent, il a été décidé de n'adopter qu'un seul décret pour l'ensemble des compétences régionales mobilisées. Afin de respecter les dispositions constitutionnelles propres à chaque type de compétences, les députés du Parlement wallon appartenant à la Communauté germanophone ne pourront pas voter l'article 6 du présent projet de décret ».

5.2. Invité à préciser à quelle matière se rattache la subvention prévue par l'article 7 de l'avant-projet examiné, le délégué de la Ministre a répondu :

« 2. À titre liminaire, nous rappelons que les CSIL-R sont des outils fédéraux créés par la loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme.

L'objectif de la Région wallonne est de compléter le cadre juridique fédéral définissant l'activité des CSIL-R, afin de permettre à ces dernières d'également pouvoir se montrer actives dans le champ des compétences régionales, notamment par le partage et la mise en commun d'informations provenant d'acteurs régionaux ou communautaires (visés à l'article 6 de l'avant-projet de décret) dans la mise en œuvre de compétences régionales et communautaires.

3. Si la Sécurité est une compétence fédérale, la question de la lutte et la prévention contre le radicalisme violent, se rapportent également accessoirement aux compétences régionales et communautaires en matière d'emploi, de logement social et d'aide sociale ou aide à la personne.

En effet, ces compétences régionales et communautaires permettent de brasser des informations importantes, utiles dans le cadre d'une politique de détection précoce et préventive des personnes susceptibles de radicalisation, et à ce titre, sont utilement jointes au champ d'investigations possibles des CSIL-L, dans l'optique d'une véritable politique de prévention intégrée et intégrale. Ce complément aux compétences de CSIL-L ne rendant pas impossible ou inutilement difficile l'exercice de la compétence fédérale en la matière, mais – au contraire – la complétant, rien ne s'oppose à ce que la Région exerce ses compétences propres avec ce même outil.

4. L'aspect sécuritaire, plus particulièrement la prévention du radicalisme violent, peut en effet être assimilé à une compétence accessoire des compétences régionales et communautaires propres que sont :

- l'aide à l'emploi, l'accompagnement et l'insertion des demandeurs d'emploi et des travailleurs (art. 6, § 1^{er}, IX LSRI) ;
- la gestion des agences immobilière sociales ou des sociétés de logement sociales (art. 6, § 1^{er}, IV LSRI) ;
- l'aide sociale et de l'aide aux personnes (art. 5, LSRI).

La mise en œuvre de l'ensemble de ces politiques régionales et communautaires, doit amener nécessairement les entités fédérées à être vigilantes aux questions de prévention en matière de radicalisme violent. L'objectif du projet d'accord de coopération, en cours de finalisation mais non signé à ce jour, est précisément d'amener la participation des entités fédérales à, dans le cadre de leurs compétences respectives, prendre en considération les questions de sécurité propres à la prévention du radicalisme violent. Ceci confirme, pour autant que de besoin, la compatibilité des mesures projetées avec l'exercice des compétences fédérales ».

5.3. Ainsi que l'a rappelé la section de législation dans son avis n° 62.955/1 donné le 9 mars 2018 sur une proposition de loi 'visant à créer un Fonds de compensation TVA pour les communes et les CPAS sur des investissements publics favorisant la transition vers une société bas carbone',

« 3.2. En ce qui concerne le financement et le subventionnement des communes, le Conseil d'État, section de législation, a par le passé observé ce qui suit :

'Le financement des communes fait l'objet de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9° et 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition rend les régions compétentes pour :

'9° le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des provinces ;

10° le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés'.

Des travaux préparatoires de ces dispositions légales ², il ressort que la notion de financement général des communes couvre 'les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique'. Ce financement tend à permettre aux communes d'accomplir les tâches qui relèvent de l'autonomie locale, en fonction de critères objectifs, qu'il appartient au législateur décentralisé d'adopter, ces critères pouvant être notamment de nature sociale.

Le financement visé par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale 'comprend les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les pouvoirs subordonnés ou certains d'entre eux sont financés pour l'accomplissement d'une mission ou tâche précise' ³.

Par conséquent, si les régions peuvent accorder aux communes des subventions pour la réalisation de tâches déterminées, c'est non pas en raison de leur compétence en matière de financement général des communes, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, mais bien sur la base de leur compétence en matière de financement des missions, visée à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°. Comme l'indique cette disposition, les régions ne peuvent financer les communes pour accomplir des missions qui relèveraient de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés. Elles ne peuvent donc subventionner des activités que si celles-ci peuvent se rattacher à une matière dont une autre disposition de la loi spéciale leur confie la compétence ^{4, 5} » ⁶.

² Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Note 1 de l'avis cité : *Doc. parl.*, Chambre, n° 516/1 - 1988, p. 18. La loi du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, a modifié la numérotation des dispositions en question mais a laissé leur teneur inchangée. Voy. B. Haubert et P. Vandernoot, *La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988*, A.P.T., 1988, p. 248.

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Note 2 de l'avis cité : *Doc.cit.*

⁴ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Note 3 de l'avis cité : La section de législation a déjà rappelé à maintes reprises cette règle de compétence, qui n'est du reste que la concrétisation du principe constitutionnel selon lequel chaque autorité, fédérale ou fédérée, ne peut utiliser les moyens dont elle dispose que dans le cadre de matières qu'elle a compétence de régler. Voy. notamment, l'avis 23.107/8, donné le 8 février 1994, sur un avant-projet de décret 'houdende instelling van een Vlaams Noodfonds voor de gemeente en diverse bepalingen inzake de onderlinge solidariteit bij hun financiering', l'avis 31.778/3, donné le 3 juillet 2001, sur un avant-projet de décret devenu le décret du 22 mars 2002 portant aide aux projets de rénovation urbaine, *doc. parl. fl.*, 930-1 (2001-2002) ; l'avis 29.942/1, donné le 2 mars 2000, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaine, *doc. parl. chambre n° 50-588/1* ; l'avis 32.553/4, donné le 17 décembre 2001, sur un avant-projet de décret, devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes, *doc. parl. wall.*, n° 317 /1 (2001-2002) : l'avis 34.011/2, donné le 23 octobre 2002, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant octroi de subventions spéciales aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale'.

⁵ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Avis C.E. 34.215/4 du 27 novembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 mai 2003 'relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie', *Doc. parl.*, Parl. wallon, 2002-03, n° 493/1 ; avis C.E. 42.078/2 du 5 février 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 'relative à la création de la fonction de gardien de la paix, à la création du service des gardiens de la paix et à la modification de l'article 119bis de la nouvelle loi communale', *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 3009/1. Voir également : C.C. n° 67/2012 du 24 mai 2012, B.8.1-B.8.3 et

5.4. En l'espèce, comme le relève l'exposé des motifs et comme le délégué de la Ministre l'a d'ailleurs confirmé, la sécurité est une compétence fédérale.

Compte tenu du principe de l'exclusivité des compétences sur lequel repose la répartition des compétences entre les diverses composantes de l'État fédéral⁷, il appartient à l'autorité fédérale et à elle seule, comme elle l'a fait par la loi du 30 juillet 2018, et conformément à ce qu'énonce l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, de subventionner les communes s'agissant d'organiser leur intervention dans la lutte contre le radicalisme, l'extrémisme et le terrorisme.

Il en résulte que la Région wallonne n'est pas compétente pour prendre le dispositif de l'article 7 de l'avant-projet ni pour adopter les articles 3 à 5 de l'avant-projet dans la mesure où ces dispositions n'ont manifestement pas d'autre portée que de préciser l'objet et les finalités de la subvention annuelle accordée aux communes dans le cadre de la mission d'appui qu'elles sont appelées à apporter aux C.I.S.L.-R.

Les articles 3 à 5 et 7 de l'avant-projet excèdent en conséquence la compétence de la Région wallonne.

6.1. La représentation de la Région wallonne et la définition des acteurs régionaux qui auront à participer aux C.I.S.L.-R, telles qu'organisées par l'article 6 de l'avant-projet, appellent les observations suivantes.

6.2. En l'espèce, l'auteur de l'avant-projet s'inscrit dans le cadre de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 30 juillet 2018 qui dispose :

« Participent en outre, à l'invitation du bourgmestre, à la 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 au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité :

–les membres du personnel de la commune ou d'autres services qui travaillent au niveau communal ;

J. VELAERS, « De lokale besturen » in B. SEUTIN et G. van HAEGENDOREN (éds), *De bevoegdheden van de gewesten*, Bruges, die Keure, 2016, pp. 330-331, n° 619-620 et les références qui y sont faites.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 2915/5, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62955.pdf>. Voir dans le même sens, C.C., 24 mai 2012, n° 67/2012, B.8.3.

⁷ Voir au sujet de la portée de ce principe : C.C., 15 mars 2012, n° 45/2012, B.12. ; C.C., 15 octobre 2015, n° 141/2015, B.10 ; C.C., 14 juillet 2016, n° 110/2016, B.10. Voir dans le même sens, notamment, l'avis de la section de législation n° 53.166/VR donné le 15 mai 2013 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et les sociétés régionales d'investissement', point 5.2., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53166.pdf> ; l'avis n° 60.078/2 donné le 10 octobre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 21 décembre 2016 'portant, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, abrogation du décret du 19 décembre 2002 relatif aux chèques-formation à la création d'entreprise dans le cadre de l'octroi d'aides, au moyen d'un portefeuille intégré d'aides en Région wallonne, aux porteurs de projets et aux petites et moyennes entreprises pour rémunérer des services promouvant l'entrepreneuriat ou la croissance, et constituant une banque de données de sources authentiques liées à ce portefeuille intégré', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 631/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60078.pdf>.

– 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 ».

Dans l'avis n° 63.480/2 donné le 6 juin 2018 sur l'avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018, et plus particulièrement sur l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, tel qu'il lui était soumis⁸, la section de législation a fait l'observation suivante :

« 1. L'articulation entre les deux tirets de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, apparaît malaisément.

En particulier, la question se pose de savoir si 'les membres du personnel de la commune ou d'autres services qui travaillent au niveau communal' peuvent inclure des membres du personnel qui, par ailleurs, relèvent des compétences des communautés et des régions, notamment s'ils font partie du personnel communal tout en étant soumis aux législations communautaires ou régionales.

Tel est le cas par exemple du personnel enseignant des communes, dont on ne peut déterminer, à la lecture des deux tirets de cet alinéa 2, s'ils relèvent de l'un ou de l'autre.

Le dispositif sera clarifié dans le respect de l'autonomie des communautés et des régions.

2. Le même paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième tiret, première partie, tient compte de ce que les communautés et les régions déterminent, 'par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance', quels sont les membres des services relevant de leur compétence qui peuvent participer aux activités de la cellule de sécurité intégrale locale. Cette rédaction assure le respect de l'autonomie des législateurs des communautés et des régions.

En revanche, en exigeant dans la seconde partie de ce deuxième tiret que les modalités de cette participation soient nécessairement définies par décret ou par ordonnance, le texte empêche que les législateurs en question prévoient des habilitations éventuelles, ce qui n'est pas compatible avec leur autonomie.

La question se pose même de l'utilité de cette deuxième phrase, la première partie du tiret paraissant suffire à assurer l'effectivité du dispositif souhaité »⁹.

Le commentaire de l'article 3 du projet devenu cette loi du 30 juillet 2018 indique comment cet avis a été pris en compte :

« Il appartient par conséquent au bourgmestre d'inviter les autres participants d'une CSIL R. Il s'agit de personnes qui, en raison de leur fonction, peuvent contribuer à un suivi ciblé et individualisé, au niveau de l'entité géographique locale,

⁸ L'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet était ainsi rédigé :

« Participent en outre, à l'invitation du bourgmestre, à la 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 au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité :

– les membres du personnel de la commune ou d'autres services qui travaillent au niveau communal ;
– 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. Ce décret ou cette ordonnance définit également les modalités de participation ».

⁹ Avis n° 63.480/2 donné le 6 juin 2018, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/001, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63480.pdf>.

de personnes présentant, dans une plus ou moins grande mesure, des signes d'un processus de radicalisation. Citons, à titre d'exemple, les collaborateurs locaux chargés du dossier de radicalisation, les agents de prévention, les membres représentant des acteurs locaux (par exemple les communautés scolaires, les centres PMS, le service social du CPAS, les hôpitaux, les services de médiation, les services d'accompagnement pour mineurs, le Forem et les ateliers de travail, les 'CAW' en Flandre et à Bruxelles,...), les membres des maisons de justice, les membres de services communaux (par exemple le service Population, Jeunesse, Enseignement,...), les associations locales, ... Le Conseil d'État stipule dans son avis n° 63.480/2 du 6 juin 2018 que 'les membres du personnel de la commune ou d'autres services qui travaillent au niveau communal' visés dans l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, premier tiret, du présent avant-projet de loi, peuvent inclure des membres du personnel qui relèvent des compétences des Communautés et des Régions. Il convient donc de clarifier ce dispositif eu égard à l'autonomie des entités fédérées. Les participants (potentiels) énumérés dans le présent avant-projet de loi, relèvent des compétences exclusives de l'État fédéral. S'il s'agit de services qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions, l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième tiret, est d'application. Leur participation n'est notamment possible que dans la mesure où la Communauté ou la Région respectives est mandatée à cette fin par décret ou ordonnance. Conformément à l'avis du Conseil d'État et dans le respect de l'autonomie des entités fédérées, la dernière phrase, qui stipule que les réglementations des [entités] fédérées définissent également les modalités de participation, est supprimée. La participation à une CSIL R est toujours volontaire.

Dans le cadre de la Conférence interministérielle Sécurité et Justice, les entités fédérées ont déjà pris acte de cette initiative législative »¹⁰.

6.3. Si la Région wallonne est en principe compétente pour mandater des membres de services ressortissant à sa compétence en vue de participer aux C.S.I.L.-R. visées à l'article 3 de la loi du 30 juillet 2018, c'est sous la réserve des observations suivantes.

6.4.1. En ce qui concerne les C.S.I.L.-R., l'exposé des motifs fait état d'un projet d'accord de coopération, discuté mais non signé, entre l'Autorité fédérale, les régions et les communautés « visant à créer des cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme ». Il ressort également de l'exposé des motifs que l'avant-projet serait pris « dans l'attente mais aussi complémentirement » à la conclusion d'un accord de coopération, ce dernier étant présenté comme « [l]a voie [...] parfaitement adaptée à la démarche de concertation intégrée et socio-préventive, entre les différents acteurs de la chaîne de sécurité, dès lors qu'il s'agit de phénomènes complexes et multifacettes, dont la détection est multisectorielle et dépasse les compétences respectives de chaque entité ».

¹⁰ Commentaire de l'article 3, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3209/001, p. 7.

Interrogé quant à savoir quelle est la nature juridique des services socio-préventifs régionaux qui, en vertu de l'article 6 de l'avant-projet examiné, seraient autorisés à participer à une réunion des C.S.I.L.-R., le délégué de la Ministre a répondu :

« Il s'agit des services du Gouvernement et des OIP régionaux ou communautaires compétents dans les matières visées à l'article 6, auxquels peuvent être rajoutés des services d'un CPAS ou d'une commune. Il n'existe pas de liste exhaustive dans la mesure où les services socio-préventifs peuvent varier en fonction du cas soumis à la concertation au sein d'une CSIL ».

6.4.2. Il ressort de cette réponse que l'article 6 de l'avant-projet tend notamment à régler la représentation des services de la Région wallonne au sein de ces C.S.I.L.-R. Ce faisant, le législateur décrétal empiète sur la compétence exclusive dont dispose le Gouvernement, en vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980, pour régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Dans cette mesure la disposition n'est pas admissible.

6.4.3. Par ailleurs, il convient de rappeler à quelles conditions un organe consultatif institué unilatéralement par une entité peut comprendre des représentants d'institutions relevant d'autres entités. Dans l'avis n° 49.794/VR donné le 28 juin 2011 sur une proposition devenue la loi du 23 mai 2013 'réglementant les qualifications requises pour poser des actes de médecine esthétique non chirurgicale et de chirurgie esthétique et réglementant la publicité et l'information relative à ces actes', la section de législation a considéré ce qui suit :

« 9.2. Le principe de l'autonomie respective de l'État fédéral, des communautés et des régions s'oppose à ce que l'une de ces autorités prévoie la participation obligatoire d'une autorité relevant d'un autre niveau de pouvoir dans la composition des organes qu'elle institue. La proposition de loi méconnaît ce principe en prévoyant que le collège sera obligatoirement composé de membres représentant des universités qui sont organisées par une communauté ainsi que de représentants des régions (lire : les communautés).

Une telle participation obligatoire ne pourrait être envisagée que moyennant le respect de l'un des mécanismes de coopération prévus à cet effet par le titre IV^{bis} de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

En l'espèce, il pourrait être fait application de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée pour ce qui concerne la représentation des institutions universitaires organisées par les communautés et qui n'ont pas de personnalité juridique propre, et en ce qui concerne les représentants des communautés. Il en résulte que la désignation des représentants concernés doit faire l'objet d'un arrêté royal, adopté après délibération en Conseil des ministres et avec l'accord des gouvernements des communautés concernées. En revanche, pour les représentants des universités organisées par les communautés, mais qui disposent d'une personnalité juridique propre, un accord de coopération au sens de l'article 92^{bis} de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée est requis. En effet, comme la section de législation l'a déjà relevé ¹¹, l'article 92^{ter} ne concerne que la représentation des communautés en tant

¹¹ Note de bas de page 17 de l'avis cité : Voir l'avis n° 32.166/2/V donné le 12 septembre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 1422/001, pp. 33 et 34, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/32166.pdf>.

que telles et non d'institutions qui en relèvent et qui ont une personnalité juridique distincte.

[...] »¹².

Selon l'article 92ter, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980,

« Le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des Gouvernements compétents, la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'il désigne ».

Il en résulte que si le recours à l'article 92ter, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet la représentation des entités fédérées, il n'autorise en revanche pas le Roi à régler la participation d'institutions qui en relèvent et qui ont une personnalité juridique distincte.

Dès lors, en ce qui concerne ces dernières, seul un accord de coopération peut régler leur participation aux C.I.S.L.-R.

Il s'ensuit que l'article 6 de l'avant-projet, en ce qu'il règle la participation aux C.I.S.L.-R de représentants issus d'organismes, considérés comme des « services socio-préventifs régionaux » au sens de la disposition précitée, qui possèdent une personnalité juridique distincte, n'est pas admissible.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

¹² Doc. parl., Sénat, 2010, n° 62/2, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/49794.pdf>.