



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.340/2
du 19 novembre 2025

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le décret du 20 décembre 2011 portant organisation
du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement
de la Communauté française’

Le 20 octobre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre-Présidente et Ministre du Budget, de l'Enseignement supérieur, de la Culture, des Relations internationales et intra-francophones de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 17 novembre 2025. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Laurence VANCRAVEBECK, conseillères d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER FACCO, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 novembre 2025.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'avant-projet modifie le décret du 20 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française' afin d'y intégrer un régime général encadrant les traitements de données à caractère personnel au sens de l'article 4, 1) et 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 »).

L'article 36, paragraphe 4, du RGPD, combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Il ressort des pièces transmises au Conseil d'État, ainsi que des explications du délégué que l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité simultanément à la saisine de la section de législation. Celle-ci ne peut dès lors prendre en compte celui-là lors de l'examen de l'avant-projet.

Compte tenu de l'objet de ce dernier, et comme la section de législation l'a déjà signalé par le passé en pareille hypothèse, une telle démarche est critiquable ¹.

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

¹ Voir l'avis 72.982/2 donné le 27 février 2023 portant sur un avant-projet devenu la loi du 11 décembre 2023 'modifiant la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la Nouvelle Loi communale et 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, 2022-2023, n° 55-3490/1, pp. 45-54.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Rappel des principes applicables à une norme législative prévoyant le traitement de données à caractère personnel

1. L'organisation d'un traitement de données à caractère personnel implique le respect du principe de légalité imposé par l'article 22 de la Constitution.

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021,

« [c]onformément 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 formelle ².

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 ³.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère 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 » ⁴.

² Note de bas de page 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

³ Note de bas de page 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁴ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

2. Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 33/2022,

« [o]utre cette exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés [...].

Toute personne doit pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

[...]

Le niveau requis de précision de la législation concernée – laquelle ne peut du reste parer à toute éventualité – dépend notamment du domaine qu'elle est censée couvrir et du nombre et de la qualité de ses destinataires [...] »⁵.

3. Enfin, la Cour a également rappelé dans ce même arrêt qu'

« [u]ne ingérence des pouvoirs publics dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit non seulement reposer sur une disposition législative suffisamment précise, mais aussi répondre à un besoin social impérieux dans une société démocratique et être proportionnée au but légitime poursuivi.

Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisantes pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées, du caractère distinctif de la réglementation et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées [...].

[...]

En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de justice que la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du 'strict nécessaire' [...] »⁶.

⁵ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.2.

⁶ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022.

Le RGPD impose en ce sens, en son article 5, paragraphe 1, c), le respect du principe de minimisation des données.

4. L'avant-projet suscite plusieurs observations concernant le respect des principes ainsi rappelés.

II. Les finalités des traitements des données à caractère personnel

1. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, du RGPD,

« [l]es données à caractère personnel doivent être :

[...]

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités ; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques n'est pas considéré, conformément à l'article 89, paragraphe 1, comme incompatible avec les finalités initiales (limitation des finalités) ;

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) ;

[...] ».

2. S'agissant des finalités poursuivies, l'article 3/2 en projet (article 3 de l'avant-projet) entend déterminer les traitements de données à caractère personnel concernés en dressant la liste des grandes missions prévues par le décret du 20 décembre 2011.

3. Ce faisant, l'auteur de l'avant-projet semble opérer une confusion entre les traitements de données opérés par les acteurs visés à l'article 3/1 en projet (article 2 de l'avant-projet) et les missions générales assurées par ceux-ci. De l'accord du délégué, il convient de distinguer ces différents concepts.

4. La phrase introductive de l'article 3/2 en projet (article 3 de l'avant-projet) sera dès lors revue afin de préciser que les acteurs visés « assurent les traitements de données personnelles en vue de réaliser les missions générales suivantes.

L'auteur de l'avant-projet reverra par ailleurs les phrases introductives de chacune des dispositions pertinentes de l'avant-projet lorsqu'elles renvoient à l'article 3/2 en projet en précisant non pas que c'est « dans le traitement des données personnelles » visé à cet article mais « pour les missions visées » à l'article en question.

III. La détermination des catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées

1. Le principe de minimisation des données prescrit par l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD impose que les catégories de données traitées soient décrites avec suffisamment de précision.

Plusieurs dispositions de l'avant-projet autorisent le traitement de catégories de données définies de manière large et imprécise de sorte qu'il n'est pas possible d'apprécier le caractère strictement nécessaire de leur traitement au regard des finalités poursuivies et, partant, le respect du principe de minimisation des données ⁷.

Tel est le cas pour les catégories de données suivantes :

- les données d'identification et de contact (article 3/3, § 2, a)) ;
- les « données financières » (articles 3/3, § 1^{er}, 2°, b), 3/4, § 2, 1°, b), et 2°, b), 3/5, § 2, 1°, b), et 2°, b), 3/6, § 2, 1°, b), et 2°, b), 3/7, § 2°, 1°, b), et 2°, b), 3/8, § 2, b), 3/9, § 2, 1°, b), et 2°, b), en projet) ;
- les « données relatives à la succession » (articles 3/4, § 2, 1°, e), et 3/9, § 2, 1°, f), en projet) ; malgré les explications du délégué faisant référence à la valeur du patrimoine successoral sans autre indication, la notion demeure vague ;
- les données « relatives à la profession et à l'emploi » dans le cadre de l'administration des biens désaffectés en application des articles 63 à 65 du décret du 20 décembre 2011 (article 3/7, § 2, 1°, c, en projet) ;
- les « données relatives aux caractéristiques personnelles » (article 3/9, § 2, 1°, g), en projet).

2. D'autres données peuvent également présenter un caractère sensible en manière telle qu'elles requièrent des conditions particulières de traitement.

Il en est ainsi des « données relatives aux infractions, aux poursuites et aux condamnations » (article 3/9, § 2, 1°, d), et 2°, c), en projet).

Pour rappel, l'article 10 du RGPD dispose comme suit :

« Le traitement des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes fondé sur l'article 6, paragraphe 1, ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique, ou si le traitement est autorisé par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées.

⁷ En ce sens, voir l'avis 73.529/2 donné le 3 juillet 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 5 octobre 2023 'introduisant le Code de la Justice communautaire', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 583/1, pp. 250-279, et l'avis 75.664/2 donné le 10 avril 2024 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « modifiant le Code de la justice communautaire en vue d'insérer des dispositions relatives à l'utilisation de moyens électroniques pour renforcer la protection des victimes ».

Tout registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique ».

La nécessité du traitement de l'ensemble de telles données « sensibles » doit être justifiée par l'auteur de l'avant-projet dans le commentaire des articles.

En l'espèce, l'auteur de l'avant-projet doit en effet être en mesure de justifier qu'*a priori* un tel traitement, quelle que soit la nature ou l'objet des infractions, poursuites ou condamnations concernées, et quelle que soit la personne concernée, est nécessaire ou susceptible de l'être au regard des finalités poursuivies. À défaut, il conviendra de cibler plus précisément le type d'infractions, poursuites et condamnations pertinentes.

Comme la section de législation l'a rappelé dans son avis 75.208/2 donné le 16 février 2024,

« le traitement de ces données, qui serait justifié par le fait que l'absence de casier judiciaire serait une condition d'agrément ou de subvention, doit tenir compte de la jurisprudence qui considère que lorsqu'une réglementation touche à l'exercice d'une activité professionnelle, l'exclusion des personnes ayant fait l'objet de condamnations pénales ne peut être admise que moyennant la démonstration du respect du principe de proportionnalité et du fait que l'on a tenu compte de l'identité de la réglementation à laquelle il a été contrevenu. La section de législation estime qu'un tel régime n'est admissible qu'à la condition toutefois qu'il existe un lien spécifique et rationnel entre la nature des faits pénaux concernés et les éventuelles 'déviances' qu'ils révèlent, d'une part, et les qualités requises pour exercer la profession et le droit fondamental concerné, d'autre part [...] »⁸.

IV. Les catégories de personnes concernées

L'article 3/9, § 2, 3°, en projet (article 10 de l'avant-projet) désigne parmi les catégories de personnes concernées par le traitement de données à caractère personnel « les autorités mandantes, les autres acteurs de la justice, les services tiers et les partenaires » sans aucune autre indication plus précise à ce sujet. Le commentaire de la disposition ne permet pas de mieux cerner la catégorie ainsi visée.

La manière dont l'avant-projet mentionne cette catégorie de personnes dont les données seront traitées n'est pas satisfaisante et rend impossible l'évaluation du caractère nécessaire et proportionné du traitement envisagé.

⁸ Avis 75.208/2 donné le 16 février 2024 sur un avant-projet devenu le décret du 4 avril 2024 'relatif au traitement des données à caractère personnel et modifiant diverses dispositions en matière d'aide à la jeunesse', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 683/1, pp. 100-122.

V. La durée de conservation

L'article 3/10, 2°, en projet (article 11 de l'avant-projet) habilite le Gouvernement à « préciser » les durées de conservation de ces données. Or, l'avant-projet n'en fixe aucune.

Une telle habilitation revient, en réalité, à confier au Gouvernement le pouvoir de fixer lui-même les durées de conservation. En effet, elle ne vient nullement en complément de dispositifs énoncés dans l'avant-projet ⁹.

Conformément au principe de légalité rappelé ci-avant, le Gouvernement ne peut être habilité à arrêter les durées de conservation des données visées.

Cette observation vaut également *mutatis mutandis* pour ce qui concerne l'habilitation faite au Gouvernement par l'article 3/11, § 2, alinéa 2, en projet (article 12 de l'avant-projet) en la matière.

VI. La collecte et la réutilisation des données

1. L'avant-projet ne permet pas toujours de comprendre comment et auprès de qui seront récoltées les données à caractère personnel dont le traitement est autorisé. La question se pose notamment de savoir si la collecte des données sensibles pourra se faire sans le consentement de la personne concernée et, le cas échéant, par quel biais.

L'article 3/3, § 3, en projet (article 4 de l'avant-projet) prévoit que les catégories de données visées sont traitées « directement auprès de la personne concernée » (1°) ou « indirectement via des systèmes d'information ou des sources authentiques mis à disposition par d'autres autorités publiques » (2°), sans autre précision quant aux bases de données à consulter. Un dispositif identique est prévu pour le traitement de données à caractère personnel visé à l'article 3/4, § 5, en projet (article 5 de l'avant-projet) mais non pour ce qui concerne les autres. L'article 3/13 en projet (article 14 de l'avant-projet), qui prévoit que « [l]es services d'administration générale et les cabinets ministériels visés à l'article 3 sont autorisés à accéder à des systèmes d'information ou des sources authentiques mis à disposition par d'autres autorités publiques », ne permet pas non plus de connaître les bases de données consultables.

Comme l'a déjà indiqué la section de législation,

« [l]a façon dont les données traitées seront collectées (il s'agit de définir quelle est l'étendue du pouvoir d'investigation accordé aux services concernés) doit être précisée au sein du dispositif, [...] ».

⁹ Voir l'avis 73.529/2.

Il convient du reste de clarifier comment, selon la personne concernée et le type de finalités envisagé, seront collectées les données relatives aux infractions, poursuites et condamnations. Si un accès à des données policières ou au casier judiciaire est autorisé, cela doit être encadré par l'avant-projet »¹⁰.

2. L'article 3/12, § 3, en projet (article 13 de l'avant-projet) prévoit que

« [l]es données personnelles traitées dans le cadre des traitements de données personnelles visés par le présent décret peuvent être traitées ultérieurement par des tiers à d'autres fins que celles prévues au paragraphe 1^{er} en application de réglementations nationales en vigueur ».

Il va de soi que de tels échanges ne seront admissibles que moyennant l'adoption de dispositions légales et réglementaires encadrant un tel traitement de données à caractère personnel dans le respect des principes rappelés plus haut¹¹.

VII. Les personnes pouvant avoir accès aux données traitées

L'article 3/12, § 1^{er}, en projet (article 13 de l'avant-projet) prévoit que les données personnelles traitées peuvent être traitées ultérieurement par des « opérateurs externes ».

Le commentaire des articles n'apporte aucune précision quant aux opérateurs ainsi visés.

Afin de respecter le principe de légalité, cette notion sera cependant précisée au sein du dispositif lui-même.

VIII. Conclusion

L'ensemble de l'avant-projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent afin d'assurer le respect du principe de légalité déduit de l'article 22 de la Constitution, ainsi que les principes issus du RGPD. Il conviendra d'y faire figurer les éléments essentiels requis dans l'avant-projet lui-même, en lien avec les finalités, devant par ailleurs être mieux exprimées, les éventuelles habilitations faites au Gouvernement devant en conséquence être limitées, quant à leur objet, à l'exécution de mesures dont les éléments essentiels auront alors été fixés préalablement par le législateur.

C'est sous cette importante réserve que les observations particulières suivantes sont formulées.

¹⁰ Voir l'avis 75.208/2.

¹¹ Voir l'avis 75.208/2.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

1. L'article 2 du décret du 20 décembre 2011 comprend déjà un 26°.
L'énumération figurant à l'article 1^{er} doit par conséquent commencer par un 27°.
De l'accord du délégué, la numérotation sera revue.
2. Les 28°, 29° et 30° définissent respectivement les notions de « données anonymisées », de « données pseudonymisées » et de « données statistiques ».
Or, ces notions ne sont pas employées telles quelles dans le reste du dispositif.
Elles seront dès lors omises.

Articles 2 et 12

L'article 3/1, § 2, en projet (article 2 de l'avant-projet) désigne le Ministère comme sous-traitant au sens de l'article 4, 8), du RGPD « pour l'ensemble des opérations qu'il réalise pour le compte des cabinets ministériels visés à l'article 3, alinéa 1^{er} » du décret du 20 décembre 2011. Or, l'article 3/11, § 1^{er}, en projet (article 12 de l'avant-projet) désigne l'Entreprise publique des Technologies Numériques de l'Information et de la Communication, organisée par le décret du 25 octobre 2018 'relatif à l'Entreprise publique des Technologies Numériques de l'Information et de la Communication de la Communauté française (ETNIC)' comme étant le sous-traitant principal du responsable de traitement au sens de l'article 4, 8), du RGPD.

L'exposé des motifs qualifie quant à lui l'ETNIC comme étant « l'opérateur informatique de la Fédération Wallonie-Bruxelles » mais ne permet pas de saisir la bonne articulation entre les deux articles en projet.

Les deux dispositions seront revues pour clarifier l'entité sous-traitante et assurer leur bonne cohérence.

Article 2

Dans la phrase liminaire de l'article 2, il convient d'écrire :

« Dans le titre I^{er} du même décret, il est inséré un article 3/1 rédigé comme suit »
au lieu de « Un nouvel article 3/1 est inséré »¹².

¹² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, formule F 4-2-3-2 (deuxième formule).

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les articles 3 à 14.

Article 3

Dans l'article 3/2, 3°, en projet, il y a lieu de supprimer les mots « en application des articles », qui apparaissent à deux reprises.

Par ailleurs, les mots « du présent décret », qui sont inutiles, seront omis ¹³.

Article 5

Alors que l'article 3/4, §§ 1^{er} et 3, en projet utilise la notion de « données personnelles », le paragraphe 2 se réfère aux « catégories de données », sans préciser qu'il s'agit de données personnelles. Cette incohérence sera levée.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour les articles 6 à 10.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Béatrice DRAPIER FACCO

Patrick RONVAUX

¹³ Cette observation vaut pour la suite de l'avant-projet.