



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.581/4
du 22 décembre 2025

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘relatif à la mise en place du portail numérique
de la Fédération Wallonie-Bruxelles’

Le 1^{er} décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Sports, de la Fonction publique, de la Simplification administrative et des Médias de la Communauté française à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'relatif à la mise en place du portail numérique de la Fédération Wallonie-Bruxelles'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 décembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 décembre 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'article 36, paragraphe 4, 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 »), 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 résulte du dossier transmis à la section de législation que l'auteur de l'avant-projet n'a pas soumis celui-ci à l'Autorité de protection des données pour les raisons qui suivent :

« Ainsi que cela ressort de l'article 46, § 4 du règlement d'ordre intérieur de l'Autorité, le Service d'autorisation et d'avis (SAA) ne se prononce qu'une seule fois sur un projet normatif, sauf si le SAA sollicite expressément dans son avis, d'être à nouveau consulté sur une version adaptée du projet normatif sur lequel il s'est prononcé ou s'il réserve son analyse sur un questionnement soulevé par le projet. Il est également précisé que si une nouvelle version du projet normatif soumise pour avis contient de nouvelles dispositions portant sur des traitements de données à caractère personnel qui n'étaient pas couverts par le projet initial soumis au SAA, la demande d'avis est recevable sur ces dispositions, à condition qu'elle les identifie et motive leur ajout par rapport à la première version du projet normatif.

Dès lors que dans l'avis n° 42/2024 le SAA n'a pas sollicité expressément d'être à nouveau consulté sur une version adaptée du décret en projet à l'époque et n'a pas non plus réservé son analyse sur un questionnement soulevé par celui-ci, il n'est pas nécessaire de soumettre ce projet de décret pour avis au SAA » ¹.

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

¹ Note au Gouvernement, p. 4.

En l'espèce, certaines dispositions de l'avant-projet de décret sont nouvelles par rapport au texte précédemment soumis à l'Autorité de protection des données et ne résultent pas des observations formulées par celle-ci dans son avis 42/2024. C'est le cas de l'article 4, alinéas 1^{er}, 3^o et 4^o (nouvelles finalités), et 2, ainsi que de l'article 5, §§ 5, première phrase (durée de conservation), et 7, alinéa 2 (consultation d'autres sources authentiques).

Ces nouvelles dispositions doivent à leur tour être soumises à l'avis de l'Autorité de protection des données.

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 PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

1. Au 2^o, il convient de reprendre l'intitulé complet du règlement (UE) 2016/679. Par conséquent, les mots « (règlement général sur la protection des données) » seront ajoutés après les mots « et abrogeant la directive 95/46/CE ».

Par ailleurs, les mots « , en ce compris les règles d'exécution nationales » seront omis. En effet, le RGPD est, dans la suite de l'avant-projet, cité en visant des dispositions précises de celui-ci. Il n'est dès lors pas pertinent d'inclure dans la définition du RGPD « les règles d'exécution nationales ».

2. Au 5^o, le renvoi à l'article 1^{er}, 1^o, n'est pas pertinent. Le dispositif sera revu.

3. Il y a lieu, en principe, d'omettre les dispositions qui n'ont d'autre objet que de rappeler une disposition de force obligatoire supérieure (en l'espèce, les définitions énoncées par le RGPD qui est d'application directe en droit belge), soit en la reproduisant, soit en la paraphrasant. De telles dispositions sont non seulement superflues, mais elles ont en outre pour effet d'occulter la véritable nature de la norme supérieure. En reproduisant celle-ci, l'auteur de la norme de rang inférieur agit comme s'il était compétent pour arrêter – et donc modifier – cette norme supérieure.

En l'espèce, l'auteur de l'avant-projet semble vouloir reproduire diverses définitions du RGPD à des fins didactiques. Il précise dès lors systématiquement que les définitions du RGPD qui sont reprises dans l'avant-projet s'entendent « au sens de » ou que la définition concernée est « visée à » la disposition pertinente du RGPD. Cette manière de procéder est admissible.

Toutefois, en ce qui concerne la définition de la notion de « responsable du traitement », l'article 4, point 7), du RGPD définit cette notion comme suit :

« 'responsable du traitement', la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement; lorsque les finalités et les moyens de ce traitement sont déterminés par le droit de l'Union ou le droit d'un État membre, le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit de l'Union ou par le droit d'un État membre ».

En l'espèce, les finalités du traitement sont déterminées par le droit belge, de même que les moyens du traitement, dans leurs principes. Le 6° ne peut donc pas se limiter à définir le « responsable du traitement » en ne reprenant qu'une partie de la définition de l'article 4, point 7), du RGPD qui ne correspond pas à la réalité de l'avant-projet. Mieux vaut dès lors définir le responsable du traitement comme étant le responsable du traitement au sens de l'article 4, point 7), du RGPD.

Article 4

Selon le commentaire de la disposition, « [l]es 3° et 4° mettent en place une finalité de personnalisation de l'expérience de l'utilisateur. La mise à disposition de ces fonctions requiert le consentement de l'utilisateur global ou spécifique pour les différentes fonctions de personnalisation ».

Le consentement de l'utilisateur n'est toutefois prévu que dans le cadre du 4° et non du 3°.

Le dispositif sera réexaminé et, le cas échéant, complété.

Article 5

1. Dans son avis, l'Autorité de protection des données relève à propos de la règle consacrée par le paragraphe 1^{er} :

« 13. Il revient au demandeur de s'assurer que la désignation du responsable du traitement pour les traitements de données envisagés soit conforme à la réalité des faits et que la formulation choisie reflète bien cette réalité. En effet, il convient de rappeler que si la détermination par la loi du ou des responsable(s) du traitement participe à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD, il importe que la désignation des responsables du traitement soit adéquate au regard des circonstances factuelles. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement. Dans ce contexte, la formulation 'pour la gestion des comptes des utilisateurs' est susceptible de porter à confusion, dans la mesure où (i) elle est rédigée en des termes larges (quels sont les traitements de données concrètement visés par cette gestion ?) et (ii) où elle peut être interprétée comme limitant la responsabilité du traitement du service gestionnaire du guichet digital à la seule gestion des comptes des utilisateurs et comme ne visant pas, par conséquent, par exemple,

la communication de données entre l'utilisateur et le service compétent chargé de la démarche administrative qu'il a initiée ou encore la collecte de données issues du Registre national. Il revient dès lors au demandeur de s'assurer que la désignation dans le projet du responsable du traitement pour les traitements de données envisagés corresponde bien à ce qui concrètement visé et, d'adapter, le cas échéant le projet en conséquence (par exemple, en formulant de manière plus claire et précise ce qui est visé par 'la gestion des comptes des usagers') ».

La formulation a été maintenue mais le commentaire de l'article ne s'en explique pas. Celui-ci sera complété en conséquence.

2. La phrase introductive du paragraphe 2 précise que les données dont le traitement est autorisé concernent l'accomplissement des finalités fixées à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o. Pour rappel, ces finalités visent à :

« 1^o permettre aux usagers, qu'ils soient personnes physiques ou personnes morales, d'initier et gérer leurs démarches administratives et suivre leur état d'avancement ;

2^o Préremplir avec les données visées à l'article 5 les formulaires nécessaires pour le compte de l'utilisateur dans le cadre des démarches administratives initiées, au travers du portail, par l'utilisateur auprès des services compétents en charge de ces démarches ; ».

Dans un souci de clarté et de prévisibilité, il y a lieu de distinguer, parmi les données listées par le dispositif en projet, celles liées à l'accomplissement de la finalité visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 1^o, et celles liées à l'accomplissement de la finalité visée à l'article 4, alinéa 1^{er}, 2^o.

3. Au paragraphe 2, il convient de préciser que les données dont le traitement est autorisé concernent les « usagers personnes physiques » (1^o) et les « usagers personnes morales » (2^o).

4. La section de législation n'aperçoit pas l'utilité de la délégation organisée par le paragraphe 3, 1^o.

Comme le relèvent l'Autorité de protection des données et la note au Gouvernement, le dispositif en projet devra toujours « être sollicité de manière complémentaire à d'autres textes normatifs qui déterminent les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exercice des missions de service public ou au respect d'une obligation légale qui s'imposent à l'autorité publique concernée par l'échange d'information ».

Ce sont donc ces textes normatifs qui organiseront la teneur du traitement en lien avec la démarche administrative concernée et qui prévoiront, le cas échéant, une habilitation en faveur du Gouvernement pour préciser la liste des données à caractère personnel par traitement, par catégories de données et par catégories de personnes concernées.

Interrogé à ce propos, le délégué a notamment répondu :

« Il s'agirait par exemple que le Gouvernement précise que pour certaines catégories de personnes, comme les élèves ou les membres du personnel enseignant, ce soit un numéro particulier d'identification interne à l'administration qui puisse être utilisé dans ce cadre, en lieu et place du numéro RN ».

Pour concrétiser cette volonté, il convient de compléter le paragraphe 2, 1°, afin de prévoir, à tout le moins dans son principe, la possibilité d'utiliser un autre numéro d'identification que ceux déjà mentionnés.

Le délégué a également fourni l'explication suivante :

« Il y a lieu aussi d'avoir la possibilité de lister les données utiles et de les préciser au regard des finalités prévues à l'article 4, 3° et 4°. Nous constatons à ce niveau une omission dans le projet soumis. En effet, l'utilisation du numéro RN et du numéro NISS devrait être également applicable à l'ensemble des finalités prévues aux 4 finalités à l'article 4 ».

Il est pris acte de cette explication. Le paragraphe 2 sera complété en conséquence.

5. Seule l'hypothèse de l'utilisateur qui dispose d'un numéro de registre national est envisagée par le paragraphe 7. L'auteur de l'avant-projet vérifiera s'il ne convient pas également de faire mention, à titre subsidiaire, du numéro d'identification à la Banque carrefour de la sécurité sociale.

Article 6

Il va de soi que le paragraphe 2 doit être interprété de manière conforme à l'obligation qui est imposée par l'article 89 du RGPD en ces termes :

« Le traitement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique, ou à des fins statistiques est soumis, conformément au présent règlement, à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Ces garanties garantissent la mise en place de mesures techniques et organisationnelles, en particulier pour assurer le respect du principe de minimisation des données. Ces mesures peuvent comprendre la pseudonymisation, dans la mesure où ces finalités peuvent être atteintes de cette manière. Chaque fois que ces finalités peuvent être atteintes par un traitement ultérieur ne permettant pas ou plus l'identification des personnes concernées, il convient de procéder de cette manière ».

Par conséquent, l'anonymisation sera toujours préférée à la pseudonymisation si les finalités archivistiques dans l'intérêt public, de recherche scientifique ou historique, ou statistiques peuvent être atteintes de cette façon.

LE GREFFIER

LE PRESIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO