



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.963/17
du 25 mars 2026

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif
aux procédures de notification d'opérations de recherche,
d'enseignement, de suivis ou d'inventaires biologiques
et de dérogation aux mesures de protection des espèces
animales et végétales et des réserves naturelles'

Le 26 février 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux procédures de notification d'opérations de recherche, d'enseignement, de suivis ou d'inventaires biologiques et de dérogation aux mesures de protection des espèces animales et végétales et des réserves naturelles'.

Le projet a été examiné par la dix-septième chambre le 25 mars 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 mars 2026.

*

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

1. 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.

En l'espèce, l'arrêté en projet se rapporte à un tel traitement dès lors qu'il organise des procédures la communication à l'administration de données à caractères personnelles, qui seront traitées dans le cadre de l'instruction de notifications de réalisation d'opérations déterminées, de demandes d'octroi, de modification ou de cession de dérogations, ou encore dans le cadre du dépôt des rapports relatifs à la mise en œuvre des dérogations.

Il s'impose par conséquent de recueillir l'avis de l'Autorité de protection des données sur le projet.

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'.

2. Dans la mesure où certaines demandes de dérogation envisagées par le texte en projet concernent des projets soumis à permis ¹, il est renvoyé, concernant le régime organisé par la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement', aux

¹ Voir, en particulier, l'article 9, § 2, alinéa 2, 2^o, du projet.

observations relatives aux formalités préalables formulées par la section de législation dans son avis 78.366/4 donné le 25 novembre 2025 ².

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme exposé ci-avant, l'arrêté en projet implique des traitements de données à caractère personnel.

L'organisation d'un traitement de données à caractère personnel implique le respect du principe de légalité qui découle de 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 donné le 7 avril 2021 :

« Conformément 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 ³.

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 ⁴.

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 » ⁵.

² Avis 78.366/4 donné le 25 novembre 2025 sur un avant-projet devenu le décret du 26 février 2026 'modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et le livre 1^{er} du Code de l'environnement', *Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n° 433/1, pp. 27-41.

³ *Note de bas de page 174 de l'avis cité* : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

⁴ *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.

⁵ 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.

Il est toutefois raisonnable d'admettre qu'en habilitant le Gouvernement à consacrer les conditions et modalités des notifications ainsi que d'octroi des dérogations et de modification et de cession de ces dérogations, ce dernier est à la fois chargé de détailler les catégories de données requises au regard du libellé du texte législatif, mais également de préciser la durée de conservation de ces données, étant entendu, d'une part, que la finalité du traitement ne peut être que le traitement, le suivi et le contrôle des notifications et demandes diverses concernées et, d'autre part, que les catégories de personnes concernées sont, par hypothèse, les auteurs de notifications ainsi que les demandeurs en ce qui concernent les octrois, modifications et cessions des dérogations, et les candidats cessionnaires.

Dans ce contexte, il appartient à l'auteur du projet de prévoir, dans l'arrêté en projet, les durées de conservation des données à caractère personnel concernées ⁶.

Le dispositif sera complété en conséquence ⁷.

2.1. Nombreuses sont les dispositions de l'arrêté qui organisent des régimes de décision implicite, en prévoyant qu'à défaut de décision expresse dans les délais requis, les notifications et ou les demandes sont, selon le cas, « réputées recevables », « réputées complètes et recevables », « réputées complètes », « réputées refusées » ou « réputées rejetées ».

L'article 5, § 2, alinéa 1^{er}, du projet prévoit quant à lui que l'opération notifiée est « réputée ne pas présenter de risque ».

Enfin l'article 28, § 1^{er}, vise, s'agissant des recours, l'hypothèse des « décisions implicites de rejet ».

2.2. Comme la section de législation l'a déjà observé, le procédé de la décision tacite se heurte à de nombreuses objections, notamment lorsque, comme c'est le cas dans plusieurs des dispositions concernées, elle est défavorable à l'intéressé.

Ainsi, pareil procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent notamment en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites.

Le procédé de la décision tacite est également susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où il peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. Il en

⁶ Il est rappelé que s'agissant de la durée de conservation, il ne pourrait être admis que le responsable du traitement conserve les données à caractère personnel plus longtemps que nécessaire, au regard de la finalité poursuivie, comme l'impose directement le RGPD, notamment son article 5, paragraphe 1, e).

⁷ Dans un sens similaire, s'agissant en particulier du délai de conservation, voir l'avis 78.128/2/V donné le 10 septembre 2025 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 1^{er} octobre 2025 'modifiant la partie réglementaire du Code wallon du Tourisme et abrogeant l'arrêté ministériel du 15 juillet 2025 modifiant la partie réglementaire du Code wallon du Tourisme', ainsi que les références citées.

va de même du procédé qui autorise l'auteur de la notification à mettre en œuvre les opérations couvertes par celle-ci lorsque le directeur de la nature et des espaces verts du département de la nature et des forêts ne s'est pas prononcé sur l'existence d'un risque ⁸.

Enfin, plus fondamentalement, ces décisions sont dépourvues de motivation formelle. La mise en œuvre d'un régime de décision implicite a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Pareil régime de décision implicite ne peut se concevoir que si une disposition de nature législative l'autorise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ⁹.

2.3. Le texte en projet sera revu à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'alinéa 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Vu la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, l'article 2^{septies}, § 2, alinéa 1^{er}, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 1^{er}, insérés par le décret du 26 février 2026, l'article 3, § 4, alinéas 2, 6 et 7, remplacés par le décret du 26 février 2026, l'article 5, § 1^{er}, alinéas 3 et 4, remplacés par le décret du 26 février 2026, et § 1^{erbis}, alinéa 4, inséré par le décret du 26 février 2026, l'article 5^{bis}, § 1^{er}, alinéa 2, § 3, § 4, alinéa 3, et § 5, alinéa 2, remplacés par le décret du 26 février 2026, l'article 41, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 5, alinéa 2, remplacés par le décret du 26 février 2026 et l'article 42, remplacé par le décret du 26 février 2026 ; ».

2. L'alinéa consacré à l'avis de la section de législation sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 78.963/17 du Conseil d'État, donné le 25 mars 2026, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹⁰.

⁸ Voir, *mutatis mutandis*, C.C., n° 78/2001 du 7 juin 2001, B.3.2 et B.7.

⁹ Dans un sens similaire, voir notamment l'avis 76.203/4 donné le 21 mai 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2024 'relatif aux missions régionales pour l'emploi', ainsi que l'avis 77.593/2 donné le 25 avril 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 2025 'modifiant le Code wallon du Tourisme, partie réglementaire'.

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Titre 2 – Notifications d'opérations de recherche, d'enseignement, de suivis ou d'inventaires biologiques

En vertu de l'article 3, § 4, alinéa 4, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, le Gouvernement est tenu d'arrêter les modalités de la transmission du rapport annuel visé au même alinéa.

L'arrêté en projet est en défaut de ce faire. Par conséquent, soit l'arrêté en projet sera complété soit le Gouvernement wallon adoptera un arrêté distinct, aux fins de pourvoir à l'exécution de cette disposition.

Article 4

Au paragraphe 3, 4°, il convient de remplacer les mots « l'article 2septies, alinéa 1^{er} » par les mots « l'article 2septies, § 1^{er} ».

Article 7

Tel que rédigé, l'alinéa 2 pourrait laisser croire que la décision relative à la dérogation doit nécessairement se fonder sur les recommandations établies par le pôle « Ruralité », section « Nature », alors que l'article 33, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 ne vise qu'à permettre de ne pas consulter cette section dans l'hypothèse où l'octroi de la dérogation repose sur les recommandations du pôle « Ruralité ».

Dans un souci de clarté, mieux vaudrait omettre l'alinéa 2 et compléter l'alinéa 1^{er} par les mots « sauf dans l'hypothèse prévue à l'article 33, § 3, de la loi du 12 juillet 1973 ».

Article 12

Les mots « à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er} » seront remplacés par les mots « à l'article 10, § 1^{er} ».

Article 13

La section de législation n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par les mots « et 4 ». L'auteur du projet vérifiera la pertinence de ce renvoi.

Article 23

1. L'article 23 procure exécution à l'article 5*bis*, § 4, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973 qui habilite le Gouvernement à arrêter la forme, la périodicité et le contenu du rapport sur la mise en œuvre de la dérogation.

L'arrêté en projet est cependant en défaut de procurer exécution à l'alinéa 2 du même paragraphe, qui impose au Gouvernement d'arrêter les modalités de suspension ou de retrait de la dérogation, ou de refus d'octroi d'une nouvelle dérogation pour le cas où le bénéficiaire de la dérogation n'aurait pas transmis le rapport de mise en œuvre de la dérogation comme requis.

Le dispositif sera complété en conséquence.

2. Conformément à l'article 5*bis*, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973, le rapport sur la mise en œuvre de la dérogation est périodique.

La disposition à l'examen qui prévoit la transmission d'un rapport unique au terme de la dérogation lorsque celle-ci n'est pas pluriannuelle n'est donc pas entièrement conforme au prescrit décréteil.

Si cela se conçoit, par nature, dans l'hypothèse où la dérogation ne porte que sur opération unique, tel n'est pas le cas pour une dérogation qui est octroyée pour une période déterminée. Le fait qu'une dérogation est limitée à quelques mois ou quelques semaines ne fait pas obstacle à ce qu'un rapport périodique soit adressé à l'autorité, tel un rapport mensuel ou hebdomadaire.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de cette observation.

Article 26

L'alinéa 5 se borne à reproduire l'article 5, § 1^{er}*bis*, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973.

Il est rappelé qu'il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature décréteale. Pareil procédé peut en effet induire en erreur sur la nature de la règle en question.

Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur décréteil.

Toutefois, si l'auteur du projet estime utile, dans un but de lisibilité du dispositif, de reproduire ou de paraphraser une norme de niveau hiérarchique supérieur, il lui appartient de le faire, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, en indiquant dans le texte qu'il s'agit du rappel de cette norme, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article 5, § 1^{er} *bis*, alinéa 2, de la loi du 12 juillet 1973 » ¹¹.

La disposition en projet sera revue en conséquence.

Article 27

Le paragraphe 2 est en défaut de prendre en considération l'hypothèse prévue par l'article 5, § 1^{er} *bis*, alinéa 3, de la loi du 12 juillet 1973, dans laquelle en cas d'urgence spécialement motivée, il n'est pas donné au titulaire de la dérogation la possibilité de faire valoir ses observations.

La disposition à l'examen sera complétée en conséquence.

Article 34 seconde occurrence

L'article sera renuméroté 35.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY

¹¹ En ce sens, voir, parmi les nombreux précédents, l'avis 78.374/2 donné le 19 novembre 2025 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 novembre 2025 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 14 mars 2025 portant exécution du décret du 4 avril 2024 relatif au financement de la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur'.