



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 79.436/4
du 22 juin 2026

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'modifiant
le décret du 29 février 2024 relatif au soutien à la presse écrite
périodique non commerciale'

Le 22 mai 2026, 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 'modifiant le décret du [1^{er}] février 2024 relatif au soutien à la presse écrite périodique non commerciale'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 juin 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 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 1^{er} de l'avant-projet impose la communication d'un extrait de casier judiciaire.

Une telle disposition implique un traitement de données à caractère personnel.

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, point 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', impose 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 y a donc lieu de consulter l'Autorité de protection des données ¹.

2. Le texte en projet entend réglementer une matière culturelle, à savoir la matière du soutien à la presse écrite visée à l'article 4, 6^o*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Les articles 6 et 7 de la loi du 16 juillet 1973 'garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques' (ci-après : « la loi du Pacte culturel ») disposent comme suit :

« Art. 6. Les autorités publiques doivent associer à l'élaboration et à la mise en œuvre de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques.

À cette fin, elles auront recours à des organes et structures appropriés, existants ou à créer, en vue de la consultation ou de la concertation.

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

¹ Pour une observation similaire relative à la communication d'un extrait de casier judiciaire, voir l'avis 78.938/17 donné le 16 mars 2026 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 16 avril 2026 'modifiant les conditions d'obtention du diplôme de bachelier infirmier responsable de soins généraux, mettant fin progressivement à la formation du brevet d'infirmier hospitalier et créant la formation du brevet de l'enseignement supérieur d'assistant en soins infirmiers', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2025-2026, n° 236/1, pp. 124-149.

Art. 7. Ces organes de consultation sont composés de manière à assurer la représentation des tendances idéologiques et philosophiques aussi bien que des groupements utilisateurs, et à éviter la prédominance injustifiée d'une des tendances ou d'un ensemble de groupements d'utilisateurs se réclamant d'une même tendance.

Les avis transmis à l'autorité publique peuvent comporter des notes de minorité ».

Il résulte de l'article 6 que les autorités publiques sont tenues d'associer à l'élaboration de leur politique culturelle toutes les organisations représentatives reconnues et toutes les tendances idéologiques et philosophiques et, si nécessaire, de créer des organes *ad hoc*.

Par ailleurs, comme la section de législation l'a déjà rappelé, il s'ensuit que les instances d'avis créées dans le domaine des matières culturelles doivent être considérées comme disposant d'une compétence obligatoire d'avis et ce, même si les dispositions normatives qui les créent et règlent leur mission ne sont pas formulées en ce sens que leur avis doit obligatoirement être demandé.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que l'avant-projet à l'examen a été soumis à une consultation d'un ou plusieurs organes en matière culturelle, qui permettrait de répondre au prescrit des articles 6 et 7 de la loi du Pacte culturel.

Interrogé sur l'accomplissement de ces formalités, le délégué a répondu qu'« il n'existe pas d'instance consultative en Fédération Wallonie-Bruxelles relative aux politiques de la presse écrite ».

Il apparaît toutefois que l'avant-projet doit en principe (à tout le moins) être soumis à la Chambre de concertation des Écritures et du Livre visée à l'article 48 du décret du 23 mars 2019 'sur la nouvelle gouvernance culturelle'. Cette chambre est compétente pour rendre des avis et recommandations, conformément à l'article 34, § 1^{er}, 2^o, du même décret, sur les « avant-projets ou propositions de décrets élaborés dans le cadre des politiques culturelles sectorielles ». Ces dernières englobent notamment « l'édition » ainsi que, plus largement, « toute production intellectuelle susceptible d'être publiée sous quelque forme ou support ».

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement des formalités requises ².

3. Si l'accomplissement de ces formalités 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 à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

² Pour une observation similaire, voir l'avis 74.401/4 donné le 25 octobre 2023 sur l'avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 1^{er} février 2024 'relatif au soutien à la presse écrite périodique non commerciale', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2023-2024, n° 638/1, pp. 28-35. Sur la saisine obligatoire de la Chambre de concertation des Écritures et du Livre, voir également l'avis 69.451/4 donné le 21 juin 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 15 juillet 2021 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 2 mai 2018 portant exécution du décret du 19 octobre 2017 relatif à la protection culturelle du livre'.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1.1. L'article 1^{er}, a), vise à obliger l'éditeur responsable, le rédacteur ou la rédactrice en chef à présenter un extrait de casier judiciaire afin de déterminer s'il a fait l'objet d'une condamnation judiciaire définitive pour l'une des infractions listées dans l'article 2, 2°, deuxième tiret, du décret du 1^{er} février 2024 'relatif au soutien à la presse écrite périodique non commerciale'. Ils doivent en outre « attester sur l'honneur ne pas avoir collaboré avec un auteur ou une autrice ayant fait l'objet d'une telle condamnation ».

1.2. Une telle obligation implique le traitement de données à caractère personnel. En outre, l'extrait de casier judiciaire constitue une catégorie particulière de données au sens de l'article 10 du RGPD, à savoir les données « relatives aux condamnations pénales et aux infractions »³.

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 donné le 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 formelle⁴.

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 législateur⁵.

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 »⁶.

³ Voir à ce propos l'avis 75.208/2 donné le 16 février 2024 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française 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.

⁴ *Note de bas de page 174 de l'avis cité* : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

⁵ *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.

⁶ 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° 1951/001, pp. 55-127, 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.

Enfin, la Cour constitutionnelle a jugé dans son arrêt n° 33/2022 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' [...] »⁷.

L'avant-projet sera complété afin d'encadrer le traitement prévu dans le respect des principes ainsi rappelés.

2.1. Lorsque les régimes de subvention interviennent dans des matières culturelles au sens de l'article 23 de la Constitution et, de manière plus spécifique encore, pour les matières visées par la loi du Pacte culturel, la section de législation a déjà rappelé qu'

« [i]l appartient au législateur de fixer lui-même par décret les éléments principaux [des aides], à savoir leur objet, les montants, les conditions d'octroi de chaque prix, leur périodicité [...]. Toute habilitation donnée au Gouvernement ne peut porter en ces matières que sur des modalités accessoires »⁸.

Le principe de légalité combiné avec le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution exige aussi, en principe, que les bénéficiaires

⁷ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.45.2.

⁸ Avis 42.097/4 donné le 5 février 2007 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française « réglementant l'attribution des prix littéraires du Ministère de la Communauté française ».

potentiels des subventions puissent identifier, par référence au dispositif du décret, s'ils remplissent les conditions requises pour en bénéficier⁹.

2.2. L'article 5 de l'avant-projet modifie l'article 6 du décret du 1^{er} février 2024 en habilitant le Gouvernement à établir les règles « relatives à la procédure de reconnaissance, au contrôle du respect des conditions de ces reconnaissances, et à la déchéance de ces reconnaissances ».

Une telle habilitation est large en ce qu'elle porte sur les conditions de la demande de reconnaissance, de son octroi et de sa déchéance. Il appartient au législateur d'encadrer le régime juridique de ces conditions¹⁰.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Dans l'intitulé, la date du 29 février 2024 (qui correspond à la publication au *Moniteur belge* du décret modifié) sera remplacée par celle du 1^{er} février 2024.

Il en va de même pour la phrase liminaire de l'article 1^{er}.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 2, 2^o, deuxième tiret, en projet prévoit que « [l']éditeur responsable ou le rédacteur ou la rédactrice en chef doivent attester sur l'honneur de ne pas avoir collaboré avec un auteur ou une autrice ayant fait l'objet d'une telle condamnation ».

Telle que cette disposition est formulée, cette exigence impose à l'éditeur responsable ou au rédacteur ou à la rédactrice en chef de délivrer une attestation sur l'honneur fondée sur des éléments à la portée extrêmement large dont on ne peut présumer qu'ils en aient connaissance, visant toute collaboration, dans le passé, avec l'ensemble des auteurs et autrices liés à l'activité éditoriale.

⁹ Voir notamment les avis 36.678/4 donné le 22 mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 12 mai 2004 'relatif aux Centres d'Archives privées en Communauté française de Belgique', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2003-2004, n° 536/1, pp. 17-22, et 42.281/4 donné le 5 mars 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 2 juillet 2007 'visant le subventionnement de la formation des jeunes footballeurs', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2005-2007, n° 395/1, pp. 14-26. Voir également les avis 44.730/4 donné le 9 juillet 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 24 octobre 2008 'déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française', l'observation 2 formulée sous l'article 39, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2007-2008, n° 587/1, pp. 38-62, et 45.780/4 donné le 26 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 26 mars 2009 'fixant les conditions d'agrément et d'octroi de subventions aux organisations de jeunesse', en particulier l'observation 2 formulée sous le point I ainsi que l'observation 3 formulée sous le point III, *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 660/1, pp. 84-121.

¹⁰ Voir en ce sens l'avis 74.401/4.

La mise en œuvre pratique de cette exigence pose question. Outre le fait que la formalisation de cette attestation sur l'honneur risquerait d'induire de la part de l'éditeur responsable, ou du rédacteur ou de la rédactrice en chef, une ingérence dans la vie privée des auteurs et autrices concernés, cette exigence ne prend aucunement en considération le fait qu'une telle collaboration pourrait avoir lieu sans aucune connaissance de cette condamnation ou pourrait se situer avant une telle condamnation.

Le dispositif sera revu à la lumière de ce qui précède, notamment afin d'y préciser que l'attestation sur l'honneur requise vise le fait de ne pas avoir collaboré « sciemment » avec un auteur ou une autrice ayant fait l'objet d'une telle condamnation, ainsi que de prévoir une période au cours de laquelle l'absence de condamnation visée doit être attestée.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO