

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 augustus 2025

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846
op de inrichting van het Rekenhof en
tot invoering van een wederkerige plicht
vanwege overheden en overheidsinstellingen
jegens het Rekenhof
om alle financiële informatie
ter beschikking te stellen**

**Advies
van de Gegevensbeschermingsautoriteit**

Zie:

Doc 56 **0706/ (2024/2025)**:

- 001: Wetsvoorstel van de heer Vereeck c.s.
- 002: Advies van de Raad van State.
- 003: Advies van het Rekenhof.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 août 2025

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 29 octobre 1846
relative à l'organisation
de la Cour des comptes et soumettant
les autorités et organismes publics
à une obligation réciproque de tenir
toutes leurs informations financières
à la disposition de la Cour des comptes**

**Avis
de l'Autorité de protection des données**

Voir:

Doc 56 **0706/ (2024/2025)**:

- 001: Proposition de loi de M. Vereeck et consorts.
- 002: Avis du Conseil d'État.
- 003: Avis de la Cour des comptes.

01930

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
ONAFH/INDÉP	: Onafhankelijk-Indépendant

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi
QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA	Questions et Réponses écrites
CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral
CRABV	Beknopt Verslag	CRABV	Compte Rendu Analytique
CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen)	CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN	Plenum	PLEN	Séance plénière
COM	Commissievergadering	COM	Réunion de commission
MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 54/2025 van 10 juli 2025

Betreft: een wetsvoorstel *tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen* (CO-A-2025-039)

Trefwoorden: legaliteitsbeginsel – (categorieën van) gegevens – bewaartermijn

Originele versie

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Peter De Roover, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (hierna: de aanvrager), ontvangen op 29 april 2025;

Gelet op de aanvullende inhoudelijke toelichtingen, ontvangen op 3 juni 2025;

Brengt op 10 juli 2025 het volgende advies uit:

Voor normatieve teksten die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn de adviezen in principe zowel in het Nederlands als in het Frans beschikbaar op de website van de Autoriteit. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen (hierna: wetsvoorstel).

Context en voorgaanden

2. Het wetsvoorstel strekt er in hoofdzaak toe de wet van 29 oktober 1846 'op de inrichting van het Rekenhof' aldus te wijzigen dat aan dat Hof aanvullende prerogatieven verleend worden waardoor het de entiteiten waarop het toezicht uitoefent, kan verplichten de financiële en boekhoudkundige informatie ter beschikking te stellen die het nodig heeft voor het uitoefenen van zijn opdrachten.

3. Het Rekenhof heeft de wettelijke opdracht tot het voeren van externe audits¹ van de inkomsten en de uitgaven van de federale Staat, van de gemeenschappen en gewesten, van de instellingen die daarvan afhangen en van de provincies.

Het Rekenhof oefent zijn controles op eigen initiatief uit. Daarnaast kunnen de parlementen, ter verbetering van hun informatie, het Rekenhof belasten met specifieke onderzoeksopdrachten.

Het Rekenhof heeft ook een rechtsprekende bevoegdheid over de federale en regionale rekenplichtigen als hun rekeningen een tekort vertonen en zij door de bevoegde ministers voor het Rekenhof worden gedaagd.²

4. Het Rekenhof is te dien einde belast alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof.³

5. Dit wetsvoorstel vult het wettelijk recht van het Rekenhof aan met, ten eerste, een wettelijke plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen en, ten tweede, de middelen om dit recht af te dwingen via een bestuursrechtelijke dwangsom of via een arrest van de Raad van State.⁴

¹ Het gaat hierbij in het bijzonder om financiële audits, wettigheids- en regelmatigheidsaudits, audits over de goede besteding van overheidsmiddelen (de zgn. performance audits) en begrotingsanalyses.

² Zie hiervoor: <https://www.ccrek.be/nl/voorstelling>.

³ Art. 180, tweede lid Gw.

⁴ Samenvatting bij het wetsvoorstel, p.1.

6. De Raad van State stelt dat de onderzoeksbevoegdheid van het Rekenhof sinds de oprichting ervan een essentieel prerogatief vormt voor de uitoefening van zijn grondwettelijke opdracht⁵ en dat het denkbaar is dat de wetgever een strikter mechanisme instelt, in het bijzonder in geval van persistente weigering om de door het Hof gevraagde inlichtingen mee te delen.⁶

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Voorafgaande algemene opmerking inzake het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel

7. De Autoriteit brengt in herinnering dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG⁷.

8. Krachtens artikel 22 van de Grondwet⁸, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn⁹. Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.

9. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging

⁵ RvS, advies nr. 77.634/4 over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen, pag. 11.

⁶ RvS, advies nr. 77.634/4 over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen, pag. 13.

⁷ Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...)"

⁸ Volgens artikel 22 Grondwet moeten de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking (waaronder het doeleinde, de (categorieën van) gegevens en betrokkenen en, in voorkomend geval, de ontvangers, alsook de maximale bewaartermijn) duidelijk kunnen worden afgebakend door middel van een 'formele wettelijke norm'. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en louter betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd".

⁹ Zie ook overweging 41 van de AVG.

in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

10. Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In beginsel zijn deze "essentiële elementen": 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

11. Het voorontwerp van wet vertoont op dit vlak enkele lacunes, met name wat betreft het uitdrukkelijk aangeven van de categorieën van verwerkte gegevens en van de betrokken personen en de maximale opslagperiode van de gegevens.

B. (Categorieën) van gegevens en betrokkenen

12. Het voorstel voor een nieuw artikel 5*quater* en 5*quinqies* wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof stelt enkel dat het Rekenhof zich te allen tijde "*alle documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en het budgettair en boekhoudkundig proces*" kan doen verstrekken.

13. De Autoriteit stelt vast dat het wetsvoorstel zich beperkt tot deze algemene vermelding; ook de memorie van toelichting geeft geen verdere uitleg bij dit begrip (en spreekt enkel meer algemeen over "financiële informatie"). Na een vraag om bijkomende toelichting, verduidelijkt de aanvrager: "*Onder "documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en het budgettair en boekhoudkundig proces" wordt verstaan alle zuiver 'financiële' gegevens uit contracten met/of facturen aan overheidsinstellingen die onder de controle van het Rekenhof vallen. Daarin staan uiteraard de namen en adressen van de leveranciers (natuurlijke personen en rechtspersonen (bedrijven en overheidsinstellingen)), alsook strategisch-commerciële informatie, die niet nodig zijn voor een financiële controle en die uiteraard niet openbaar mogen/dienen te worden gemaakt.*"

14. Bij de uitoefening van haar controle- en onderzoeksoopdrachten moet het verzamelen van persoonsgegevens door het Rekenhof beperkt blijven tot uitsluitend die gegevens die noodzakelijk zijn om de controle en het onderzoek van de rekeningen, begrotingen en boekhouding van haar rekenplichtigen te kunnen voeren en gebeurlijke onregelmatigheden en anomalieën te kunnen

vaststellen en aantonen. De Autoriteit begrijpt en erkende ook al eerder dat strikte afbakening van toezichts-, onderzoeks- en controleopdrachten en inzonderheid de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen conform het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel niet evident is.¹⁰ De Autoriteit adviseert evenwel dat een lijst wordt opgemaakt met de categorieën documenten en gegevens die worden geïsoleerd onder het begrip "*alle documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en boekhoudkundig proces*", bijvoorbeeld:

- documenten en inlichtingen die betalingen en uitgaven van alle soorten bevestigen (of betrekking hebben tot), betalingen en terugbetalingen aan leveranciers, personeel, externe medewerkers en management;
- documenten die budgetten, forecasts, tussenbudgetten enz. bevatten of die verwijzen naar (discussies inzake) deze oefeningen.

Daarnaast adviseert de Autoriteit om de naleving van het evenredigheidsbeginsel (en noodzakelijkheidsbeginsel), gekoppeld aan de finaliteit van de verwerking, uitdrukkelijk in de regelgeving in te schrijven, met name dat het verzamelen van persoonsgegevens door het Rekenhof bij de uitoefening van haar controle- en onderzoeksopdrachten moet beperkt blijven tot uitsluitend de gegevens die noodzakelijk zijn om het Rekenhof in staat te stellen de betrouwbaarheid, juistheid en volledigheid van de financiële rekeningen van de overheden en overheidsinstellingen te begrijpen en te controleren.

15. De aanvrager kan bij het ruime begrip eveneens meer duiding geven in de toelichting bij het wetsvoorstel (zoals blijkt uit de toelichting van de aanvrager, zie randnr. 13)¹¹.

16. De Autoriteit merkt overigens op dat het Rekenhof, ongeacht diens uitermate ruim geformuleerde wettelijke controle- en onderzoeksopdrachten, te allen tijde de gegevensbeschermingsbeginselen in acht moet nemen, waaronder 'doelbinding' (artikel 5.1.b) AVG),

¹⁰ Zie Advies nr. 10/2025 van de Autoriteit betreffende een ontwerp van koninklijk besluit *tot regeling van de mededeling van persoonsgegevens door instellingen van sociale zekerheid aan het Rekenhof zonder de tussenkomst van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid* (randnr. 27) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-10-2025.pdf>); advies nr. 8/2022 van 21 januari 2022 *betreffende een voorontwerp van wet inzake de certificering van cyberbeveiliging van informatie- en communicatietechnologie en tot aanwijzing van een nationale cyberbeveiligingscertificeringsautoriteit* (randnr. 34) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-08-2022.pdf>) en advies nr. 63/2022 van 1 april 2022 *sur l'avant-projet de décret relatif au Code wallon du Patrimoine* (randnr. 39) (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-63-2022.pdf>).

¹¹ Zie ook de privacyverklaring van het Rekenhof met betrekking tot de wettelijke opdrachten van het Rekenhof, https://www.ccrek.be/sites/default/files/PDF/Privacyverklaring_Wettelijke%20opdrachten.pdf, p. 1 (laatst geconsulteerd 04/07/2025), dat stelt dat de mogelijk ingezamelde persoonsgegevens bijvoorbeeld kunnen zijn:

- *Identificatiegegevens (bv. naam, voornaam, geboortedatum)*
- *Adresgegevens (bv. woonplaats, regio)*
- *Arbeidsgegevens (bv. beroep, tewerkstellingsperiodes)*
- *Financiële gegevens (bv. inkomen, eigendommen)*
- *Sociale gegevens van persoonlijke aard, inclusief gezondheidsgegevens (bv. gezinssituatie, gegevens inzake arbeidsongeschiktheid, medische gegevens)*
- *Gerechtelijke gegevens (bv. detentieperiodes, strafrechtelijke gegevens)*.

'minimale gegevensverwerking' (artikel 5.1.c) AVG), 'opslagbeperking' (artikel 5.1.e) AVG) en 'gepaste informatiebeveiliging' (artikelen 5.1.f) en 32 AVG).

17. Het beginsel van minimale gegevensverwerking impliceert niet enkel dat het aantal variabelen tot het noodzakelijke minimum moet worden beperkt maar dat tevens dat bij voorkeur anonieme/geanonimiseerde gegevens moeten worden aangewend en dat, voor zover zulks niet zou toelaten het beoogde toezicht of onderzoek te verwezenlijken, gepseudonimiseerde persoonsgegevens kunnen worden verwerkt en in laatste instantie, voor zover de verwerking van gepseudonimiseerde persoonsgegevens niet zou toelaten het beoogde toezicht of onderzoek te verwezenlijken, ruwe (niet-gepseudonimiseerde) persoonsgegevens.

18. Dit impliceert dat de aan het Rekenhof mee te delen gegevens voorafgaandelijk aan de ter beschikking stelling dienen te worden gepseudonimiseerd of geanonimiseerd (al naar gelang het geval). Hiertoe dient in principe te worden overgegaan door de medelende instantie (oorspronkelijke verwerkingsverantwoordelijke)¹² of, inzonderheid wanneer ook een koppeling van gegevens afkomstig van meerdere instanties is vereist ter verwezenlijking van de toezichts- of onderzoeksopdracht van het Rekenhof, door één van de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerking of door een derde vertrouwenspersoon¹³.

19. Wat anonimisering en pseudonimisering betreft, verwijst de Autoriteit, zoals gewoonlijk, naar advies 05/2014 van de Groep Gegevensbescherming Artikel 29, voorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming, over anonimiseringstechnieken¹⁴. Er dient evenwel gewezen te worden op de lopende creatie van richtlijn 01/2025 over pseudonimisatie van de EDPB, dewelke een

¹² Naar analogie met artikel 201 WVG: "(...) bij een verwerking van gegevens (...) door een verwerkingsverantwoordelijke die verschillend is van de verantwoordelijke voor de oorspronkelijke verwerking, pseudonimiseert of anonimiseert de verantwoordelijke voor de oorspronkelijke verwerking de gegevens voorafgaandelijk aan de mededeling ervan aan de verantwoordelijke voor de verdere verwerking.

De verantwoordelijke voor de verdere verwerking heeft geen toegang tot de sleutels van de pseudonimisering."

¹³ Naar analogie met de artikel 202 WVG:

§1. (...) bij een verwerking van gegevens (...) waarbij meerdere oorspronkelijke verwerkingen worden gekoppeld, laten de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerkingen voorafgaandelijk aan de mededeling van de gegevens aan de verantwoordelijke voor de verdere verwerking, de gegevens anonimiseren of pseudonimiseren door een van de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerking of door een derde vertrouwenspersoon.

§2. (...) bij een verwerking van gegevens (...) die verschillende oorspronkelijke verwerkingen, waarvan tenminsten één van gevoelige gegevens, aan elkaar koppelt, laten de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerkingen voorafgaandelijk aan de mededeling van de gegevens aan de verantwoordelijke voor de verdere verwerking, de gegevens anonimiseren of pseudonimiseren door de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerking van gevoelige gegevens of door een derde vertrouwenspersoon.

Enkel de verantwoordelijke voor de oorspronkelijke verwerking die de gegevens heeft gepseudonimiseerd of de derde vertrouwenspersoon heeft toegang tot de pseudonimiseringsleutels."

Naar analogie met artikel 203 WVG: "De derde vertrouwenspersoon is:

1° onderworpen aan het beroepsgeheim in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek, onder voorbehoud van andere bepalingen van deze wet en van de Verordening;

2° niet afhankelijk van de persoon die verantwoordelijk is voor de oorspronkelijke en de verdere verwerking."

¹⁴ Dit advies is beschikbaar op: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf.

aanzienlijke invloed zou kunnen hebben op de minimale kenmerken of eigenschappen die vereist zijn om gegevens als gepseudonimiseerd of geanonimiseerd te kunnen beschouwen¹⁵, en waarbij in het bijzonder ook rekening zal worden gehouden met de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het begrip persoonsgegevens¹⁶.

C. Bewaartermijn

20. Krachtens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (beginsel van opslagbeperking).

21. De Autoriteit wijst, zoals reeds aangehaald in haar advies nr. 10/2025¹⁷, dat een indicatie dient te worden opgenomen inzake de maximale bewaartermijn van door het Rekenhof verwerkte (persoons)gegevens of minstens van de criteria ter bepaling van een dergelijke maximale bewaartermijn.

22. Uit de privacyverklaring van het Rekenhof blijkt dat de persoonsgegevens die in het kader van een audit of controle worden gebruikt, vernietigd worden na de publicatie of communicatie van het audit- of controleverslag, en uiterlijk een jaar na het afsluiten van de audit of controle (indien een eventuele opvolgingscontrole of impactanalyse is gepland).¹⁸ De Autoriteit raadt aan om dit op te nemen in het wetsvoorstel zelf.

¹⁵ Zie: https://www.edpb.europa.eu/system/files/2025-01/edpb_guidelines_202501_pseudonymisation_en.pdf.

¹⁶ Zie wat dit betreft bijvoorbeeld: HvJ-EU (6^e Kamer), arrest van 7 maart 2024, *OC*, zaak C-479/22; HvJ-EU (4^e Kamer), arrest van 7 maart 2024, *IAB Europe*, zaak C-604/22; HvJ-EU (2^e Kamer), arrest van 19 oktober 2016, *Breyer*, zaak C-582/14.

¹⁷ Advies nr. 10/2025 van de Autoriteit betreffende een ontwerp van koninklijk besluit *tot regeling van de mededeling van persoonsgegevens door instellingen van sociale zekerheid aan het Rekenhof zonder de tussenkomst van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid*, p. 11.

¹⁸ Privacyverklaring van het Rekenhof met betrekking tot de wettelijke opdrachten van het Rekenhof, https://www.ccrek.be/sites/default/files/PDF/Privacyverklaring_Wettelijke%20opdrachten.pdf (laatst geconsulteerd 04/07/2025), p. 2.

OM DEZE REDENEN**de Autoriteit,****wijst de aanvrager op het belang van het volgende:**

- het volledig afronden van de analyses omtrent de noden op het vlak van gegevensverwerkingen opdat terzake een wettelijk kader kan worden uitgeschreven dat het transparantiebeginsel en het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel respecteert (zie randnrs. 7-11).

is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn in het wetsvoorstel:

- het opstellen van een lijst met de categorieën documenten en gegevens die worden gevisieerd onder het begrip "*alle documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en boekhoudkundig proces*" (randnr. 14);
- uitdrukkelijke verwijzing opnemen naar het evenredigheidsbeginsel (en noodzakelijkheidsbeginsel), gekoppeld aan de finaliteit van de verwerking, met name dat het verzamelen van persoonsgegevens door het Rekenhof bij de uitoefening van haar controle- en onderzoeksopdrachten moet beperkt blijven tot uitsluitend de gegevens die noodzakelijk zijn om het Rekenhof in staat te stellen de betrouwbaarheid, juistheid en volledigheid van de financiële rekeningen van de overheden en overheidsinstellingen te begrijpen en te controleren (randnr. 14);
- het opnemen van de maximale bewaartermijn van door het Rekenhof verwerkte (persoons)gegevens of minstens van de criteria ter bepaling van een dergelijke maximale bewaartermijn (randnrs. 20-22).



Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
Alexandra Jaspar, Directeur





Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 54/2025 du 10 juillet 2025

Objet : une proposition de loi modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et soumettant les autorités et organismes publics à une obligation réciproque de tenir toutes leurs informations financières à la disposition de la Cour des comptes (CO-A-2025-039)

Mots-clés : principe de légalité - (catégories de) données - délai de conservation

Traduction

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le 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* (ci-après le "RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Peter De Roover, Président de la Chambre des représentants (ci-après le "demandeur"), reçue le 29 avril 2025 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues le 3 juin 2025 ;

Émet, le 10 juillet 2025, l'avis suivant :

Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La 'Version originale' est celle qui a été validée.

I. **OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS**

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi *modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et soumettant les autorités et organismes publics à une obligation réciproque de tenir toutes leurs informations financières à la disposition de la Cour des comptes* (ci-après : "la proposition de loi").

Contexte et antécédents

2. La proposition de loi vise principalement à modifier la loi du 29 octobre 1846 *relative à l'organisation de la Cour des comptes* de façon à octroyer des prérogatives complémentaires à la Cour, lui permettant d'obliger les entités qu'elle contrôle à mettre à sa disposition les informations financières et comptables dont elle a besoin pour exercer ses missions.

3. La Cour des comptes a pour mission légale de réaliser des audits externes¹ des recettes et des dépenses de l'État fédéral, des communautés et des régions, des organismes qui en dépendent et des provinces.

La Cour des comptes effectue ses contrôles d'initiative. En outre, dans le but d'améliorer leur information, les parlements peuvent charger la Cour des comptes de missions spécifiques d'investigation.

La Cour des comptes est également investie d'une mission juridictionnelle à l'égard des comptables fédéraux et régionaux si leurs comptes présentent un déficit et s'ils sont cités à comparaître devant la Cour des comptes par les ministres compétents.²

4. La Cour des comptes est chargée, à cette fin, de collecter tous les renseignements et justificatifs nécessaires. Le compte général de l'État est soumis à la Chambre des représentants avec les observations de la Cour des comptes³.

5. Cette proposition de loi complète les prérogatives légales de la Cour des comptes en obligeant les autorités et organismes publics à tenir à la disposition de celle-ci toutes leurs informations financières, d'une part, et en donnant à la Cour des comptes les moyens de faire respecter ce droit au travers d'une astreinte administrative ou d'un arrêt du Conseil d'État, d'autre part⁴.

¹ Il s'agit ici en particulier d'audits financiers, d'audits de légalité et de régularité, d'audits sur le bon emploi des deniers publics (ce que l'on appelle les audits de performance) et d'analyses budgétaires.

² Voir à cet égard : <https://www.ccrek.be/fr/qui-sommes-nous>.

³ Art. 180, alinéa 2 de la *Constitution*.

⁴ Résumé de la proposition de loi, p. 1.

6. Le Conseil d'État déclare que le pouvoir d'investigation de la Cour des comptes constitue depuis sa création une prérogative essentielle à l'exercice de sa mission constitutionnelle⁵ et qu'il peut s'envisager que le législateur instaure un mécanisme plus contraignant, spécialement en cas de refus persistant de communication des renseignements demandés par la Cour⁶.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Remarque générale préalable concernant les principes de légalité et de prévisibilité

7. L'Autorité rappelle que chaque traitement de données à caractère personnel doit disposer d'une base de licéité telle que définie à l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6, paragraphe 1, point c) ou e) du RGPD⁷.

8. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*⁸, de l'article 8 de la CEDH et de l'article 6, paragraphe 3 du RGPD, de tels traitements doivent être prévus par une réglementation claire et précise, dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées⁹. En d'autres termes, la réglementation qui régit des traitements de données ou dont la mise en œuvre implique des traitements de données doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de telle sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent comprendre clairement les traitements qui seront faits à l'aide de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

9. 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'une 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

⁵Conseil d'État, avis 77.634/4 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et soumettant les autorités et organismes publics à une obligation réciproque de tenir toutes leurs informations financières à la disposition de la Cour des comptes', p. 5.

⁶Conseil d'État, avis 77.634/4 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes et soumettant les autorités et organismes publics à une obligation réciproque de tenir toutes leurs informations financières à la disposition de la Cour des comptes', p. 6.

⁷Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; (...)

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)".

⁸ Conformément à l'article 22 de la *Constitution*, les "éléments essentiels" du traitement de données (dont la finalité, les (catégories de) données et de personnes concernées et, le cas échéant, les destinataires ainsi que le délai maximal de conservation) doivent pouvoir être clairement délimités au moyen d'une 'norme légale formelle'. Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif "n'est 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".

⁹ Voir également le considérant 41 du RGPD.

n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' ont été fixés préalablement par le législateur.

10. Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être établis dans la loi elle-même. En principe, ces "éléments essentiels" sont les suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la (les) finalité(s) poursuivie(s) par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données.

11. Sur ce plan, la proposition de loi présente plusieurs lacunes, notamment en ce qui concerne la mention explicite des catégories de données traitées et de personnes concernées ainsi que du délai maximal de conservation des données.

B. (Catégories de) données et personnes concernées

12. La proposition d'insérer un nouvel article 5^{quater} et un nouvel article 5^{quinquies} dans la loi du 29 octobre 1846 *relative à l'organisation de la Cour des comptes* indique uniquement que la Cour des comptes doit à tout moment pouvoir se faire communiquer [par les services de l'État et les organismes publics soumis à son contrôle] "*tous documents et renseignements de nature financière relatifs à leur gestion et à leur processus budgétaire et comptable*".

13. L'Autorité constate que la proposition de loi se limite à cette mention générale ; l'Exposé des motifs ne donne pas non plus davantage d'explications concernant cette notion (et évoque uniquement de manière plus générale des "informations financières"). Suite à une demande d'explications complémentaires, le demandeur précise ce qui suit : "*Par "documents et renseignements de nature financière relatifs à leur gestion et à leur processus budgétaire et comptable", on entend toutes les données purement 'financières' **provenant de contrats avec/ou de factures adressées à des organismes publics qui sont soumis au contrôle de la Cour des comptes. Ces documents comportent bien entendu les noms et adresses des fournisseurs (des personnes physiques et des personnes morales (des entreprises et des organismes publics)), ainsi que des informations stratégiques d'un point de vue commercial, qui ne sont pas nécessaires pour un contrôle financier et qui ne peuvent/doivent évidemment pas être rendues publiques.***" [NdT : traduction libre réalisée par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]

14. Dans le cadre de l'exercice de ses missions de contrôle et d'investigation, la collecte de données à caractère personnel par la Cour des comptes doit rester exclusivement limitée aux données nécessaires pour pouvoir procéder au contrôle et à l'examen des comptes, des budgets et de la

comptabilité de ses comptables et pour pouvoir constater et démontrer d'éventuelles irrégularités et anomalies. L'Autorité comprend et a d'ailleurs déjà aussi reconnu précédemment que délimiter de façon stricte les missions de surveillance, d'investigation et de contrôle, et en particulier les traitements de données y afférents, conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, n'est pas évident¹⁰. L'Autorité recommande toutefois d'établir une liste des catégories de documents et de données qui sont visés par la notion de "*tous documents et renseignements de nature financière relatifs à leur gestion et à leur processus budgétaire et comptable*", par exemple :

- les documents et renseignements qui confirment (ou concernent) des paiements et dépenses de toutes sortes, des paiements et remboursements aux fournisseurs, au personnel, aux collaborateurs externes et au management ;
- les documents qui comportent des budgets, des prévisions, des budgets intermédiaires, etc. ou qui font référence (aux discussions relatives) à ces exercices.

En outre, l'Autorité recommande d'inscrire explicitement dans la réglementation le respect du principe de proportionnalité (et du principe de nécessité), lié à la finalité du traitement, impliquant que la collecte de données à caractère personnel par la Cour des comptes dans le cadre de l'exercice de ses missions de contrôle et d'investigation doit rester exclusivement limitée aux données qui sont nécessaires pour permettre à la Cour des comptes de comprendre et de contrôler la fiabilité, l'exactitude et l'exhaustivité des comptes financiers des autorités et des organismes publics.

15. Le demandeur peut aussi donner davantage de précisions quant à cette vaste notion dans les développements de la proposition de loi (comme il ressort des explications du demandeur, voir le point 13)¹¹.

¹⁰Voir l'avis n° 10/2025 de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal régissant la communication de données à caractère personnel par des institutions de sécurité sociale à la Cour des comptes sans l'intervention de la Banque Carrefour de la sécurité sociale (point 27) (<http://autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-10-2025.pdf>) ; l'avis n° 8/2022 du 21 janvier 2022 concernant un avant-projet de loi relatif à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications et portant désignation d'une autorité nationale de certification de cybersécurité (point 34) (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-08-2022.pdf>) et l'avis n° 63/2022 du 1^{er} avril 2022 sur l'avant-projet de décret relatif au Code wallon du Patrimoine (point 39) (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-63-2022.pdf>).

¹¹Voir aussi la politique de la Cour des comptes en matière de protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel dans le cadre de ses missions légales, https://www.ccrek.be/sites/default/files/PDF/D%C3%A9clarationViePriv%C3%A9e_Missions_l%C3%A9gales.pdf, p. 2 (consultée pour la dernière fois le 04/07/2025), qui indique que les données à caractère personnel susceptibles d'être collectées peuvent par exemple être les suivantes :

- les données d'identification (p. ex. : les nom et prénom, la date de naissance) ;
- les coordonnées (par ex. l'adresse du domicile, la région) ;
- les données relatives à l'emploi (par ex. la profession, les périodes d'occupation) ;
- les données financières (par ex. les revenus, les propriétés) ;
- les données sociales de nature personnelle, y compris celles qui concernent la santé (par ex. la situation familiale, les données relatives à une incapacité de travail, les données médicales) ;
- les données judiciaires (par ex. les périodes de détention, les données en matière pénale)".

16. L'Autorité note d'ailleurs qu'indépendamment de ses missions légales de contrôle et d'investigation, formulées de manière extrêmement large, la Cour des comptes doit à tout moment respecter les principes de protection des données, notamment la 'limitation des finalités' (article 5.1.b) du RGPD), la 'minimisation des données' (article 5.1.c) du RGPD), la 'limitation de la conservation' (article 5.1.e) du RGPD) et la 'sécurité appropriée des informations' (articles 5.1.f) et 32 du RGPD).

17. Le principe de minimisation des données implique non seulement que le nombre de variables doit être limité au minimum nécessaire, mais aussi qu'il convient d'utiliser de préférence des données anonymes/anonymisées et que, pour autant que ceci ne permettrait pas de réaliser le contrôle ou l'examen visés, des données à caractère personnel pseudonymisées peuvent être traitées et, en dernier recours, pour autant que le traitement de données à caractère personnel pseudonymisées ne permette pas de réaliser le contrôle ou l'examen visés, des données à caractère personnel brutes (non pseudonymisées).

18. Ceci implique que les données à communiquer à la Cour des comptes doivent être pseudonymisées ou anonymisées (selon le cas) préalablement à la mise à disposition. En principe, cela devrait être fait par l'instance à l'origine de la communication (le responsable du traitement initial)¹² ou, en particulier lorsqu'un couplage entre des données provenant de plusieurs instances est également nécessaire pour réaliser la mission de contrôle ou d'investigation de la Cour des comptes, par l'un des responsables du traitement initial ou par un tiers de confiance¹³.

19. En matière d'anonymisation et de pseudonymisation, l'Autorité renvoie, comme d'habitude, à l'avis 05/2014 du Groupe de travail Article 29 sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen de la protection des données, sur les Techniques d'anonymisation¹⁴. Il convient toutefois

¹²Par analogie avec l'article 201 de la LTD : "(...) lors d'un traitement de données par un responsable du traitement distinct du responsable du traitement initial, le responsable du traitement initial anonymise ou pseudonymise les données préalablement à leur communication au responsable du traitement ultérieur.

Le responsable du traitement ultérieur n'a pas accès aux clés de la pseudonymisation."

¹³Par analogie avec l'article 202 de la LTD :

§ 1^{er}. "(...) lors d'un traitement de données (...) couplant plusieurs traitements initiaux, les responsables des traitements initiaux font, préalablement à la communication des données au responsable du traitement ultérieur, anonymiser ou pseudonymiser les données par l'un des responsables du traitement initial ou par un tiers de confiance.

§ 2. "(...) lors d'un traitement de données couplant plusieurs traitements initiaux dont l'un au moins de données sensibles, les responsables des traitements initiaux font, préalablement à la communication des données au responsable du traitement ultérieur, anonymiser ou pseudonymiser les données par le responsable du traitement initial de données sensibles ou par un tiers de confiance.

Seul le responsable du traitement initial qui a pseudonymisé les données ou le tiers de confiance a accès aux clés de pseudonymisation."

Par analogie avec l'article 203 de la LTD : "Le tiers de confiance est :

1° soumis au secret professionnel au sens de l'article 458 du Code pénal sous réserve d'autres dispositions de la présente loi et du Règlement ;

2° indépendant du responsable du traitement initial et du traitement ultérieur."

¹⁴Cet avis est disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf.

d'attirer l'attention sur la directive 01/2025 de l'EDPB sur la pseudonymisation, qui pourrait avoir un impact significatif sur les caractéristiques ou propriétés minimales requises pour pouvoir considérer des données comme pseudonymisées ou anonymisées¹⁵, sachant que la jurisprudence de la Cour de justice concernant la notion de données à caractère personnel sera également particulièrement prise en compte.

C. Délai de conservation

20. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées (principe de limitation de la conservation).

21. Comme elle l'a déjà fait dans son avis n° 10/2025¹⁶, l'Autorité attire l'attention sur le fait qu'il convient d'intégrer une indication concernant le délai maximal de conservation des données (à caractère personnel) traitées par la Cour des comptes, ou du moins les critères permettant de déterminer ce délai maximal de conservation.

22. Il ressort de la politique de la Cour des comptes en matière de protection de la vie privée à l'égard du traitement de données à caractère personnel que les données à caractère personnel utilisées dans le cadre d'un audit ou d'un contrôle sont détruites au terme de la publication ou de la communication du rapport d'audit ou de contrôle et au plus tard dans l'année qui suit la clôture de l'audit ou du contrôle (dès lors qu'un suivi ou une analyse d'incidence aurait éventuellement été prévu [NdT : lire "prévu(e)"). L'Autorité recommande de l'intégrer dans la proposition de loi proprement dite.

¹⁵ Voir : https://www.edpb.europa.eu/system/files/2025-01/edpb_guidelines_202501_pseudonymisation_en.pdf.

¹⁶ Avis n° 10/2025 de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal *régissant la communication de données à caractère personnel par des institutions de sécurité sociale à la Cour des comptes sans l'intervention de la Banque Carrefour de la sécurité sociale*, p. 11.

PAR CES MOTIFS**l'Autorité,****attire l'attention du demandeur sur l'importance de l'élément suivant :**

- l'achèvement complet des analyses des besoins au niveau des traitements de données afin qu'un cadre légal en la matière puisse être défini qui respecte les principes de transparence, de légalité et de prévisibilité (voir les points 7-11) ;

estime qu'au minimum les modifications suivantes s'imposent dans la proposition de loi :

- établir une liste des catégories de documents et de données visés par la notion de "*tous documents et renseignements de nature financière relatifs à leur gestion et à leur processus budgétaire et comptable*" (point 14) ;
- renvoyer explicitement au principe de proportionnalité (et au principe de nécessité), lié à la finalité du traitement, impliquant que la collecte de données à caractère personnel par la Cour des comptes dans le cadre de l'exercice de ses missions de contrôle et d'investigation doit rester exclusivement limitée aux données qui sont nécessaires pour permettre à la Cour des comptes de comprendre et de contrôler la fiabilité, l'exactitude et l'exhaustivité des comptes financiers des autorités et des organismes publics (point 14) ;
- intégrer le délai maximal de conservation des données (à caractère personnel) traitées par la Cour des comptes ou au moins les critères permettant de déterminer ce délai maximal de conservation (points 20-22).



Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
Alexandra Jaspar, Directrice

