



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 :

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,
(sé.) Alexandra Jaspar, Directrice