



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 10/2025 du 27 février 2025

Objet : 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 (CO-A-2024-290)

Mots clés : Cour des comptes - institutions de sécurité sociale - BCSS - tiers de confiance

Traduction

Introduction :

L'avis concerne un projet d'arrêté royal devant exécuter l'article 14, premier alinéa, 5° de la loi BCSS. Cet article prévoit l'intervention de principe de la BCSS pour les communications de données sociales à caractère personnel par ou à des institutions de sécurité sociale mais donne toutefois la possibilité au Roi de soustraire certaines communications à cette intervention de la BCSS. Le projet d'arrêté royal entend recourir à cette possibilité pour les communications de données sociales à caractère personnel à la Cour des comptes.

L'Autorité recommande une reformulation du projet d'arrêté royal où il conviendra, entre autres, de mentionner la réglementation et les dispositions concrètes établissant les missions de contrôle et d'analyse de la Cour des Comptes qui peuvent donner lieu à un traitement de données sociales à caractère personnel, et où il sera explicitement fait référence au principe de proportionnalité.

L'Autorité souligne également le besoin et l'importance de l'intervention d'un tiers de confiance de qualité pour l'anonymisation et la pseudonymisation de données à caractère personnel provenant de différentes institutions de sécurité sociale ainsi que de la consolidation dans un cadre normatif approprié du statut de ce tiers de confiance.

Pour la liste complète des remarques, il est renvoyé au dispositif.

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

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de
Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

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 l'article 43 du Règlement d'ordre intérieur selon lequel les décisions du Service d'Autorisation et
d'Avis sont adoptées à la majorité des voix ;

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* (Règlement général sur la
protection des données, 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 Frank Vandenbroucke, Ministre des Affaires sociales et de la Santé
publique (ci-après "le demandeur"), reçue le 9 décembre 2024 ;

Vu les pièces complémentaires, reçues le 12 décembre 2024 ; Vu les explications complémentaires
quant au contenu, reçues le 20 décembre 2024 ; le 10 janvier 2025 et le 14 janvier 2025 ;

Émet, le 27 février 2025, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis 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* (ci-après "le projet d'arrêté royal").

Contexte

2. 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 de contrôle. 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 compétents².

3. La mission légale susmentionnée de la Cour des comptes s'étend également à la (aux institutions de) sécurité sociale, ce qui peut nécessiter une communication / un traitement de données sociales à caractère personnel³.

4. La Banque Carrefour de la sécurité sociale (ci-après la "BCSS") a été créée au sein du secteur social pour veiller à un enregistrement décentralisé et à un échange bien organisé et sécurisé des données entre les institutions de sécurité sociale⁴. La loi BCSS charge la BCSS entre autres :

- *"de soutenir les institutions de sécurité sociale afin de leur permettre au moyen des nouvelles technologies d'exécuter d'une manière effective et efficace leurs missions au profit des utilisateurs de leurs services"* (voir l'article 3bis de la loi BCSS) ;
- *"(elle) recueille des données sociales auprès des institutions de sécurité sociale, les enregistre, procède à leur agrégation et les communique à des personnes qui en ont besoin pour la réalisation de recherches pouvant être utiles à la connaissance, à la conception et à la gestion de la protection sociale - (...) - Pour l'application du présent article, la Banque-carrefour est*

¹ Il s'agit ici en particulier d'audits financiers, d'audits de légalité et de régularité, d'audits sur la bonne utilisation de l'argent public (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 L'article 2, 6° de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* (ci-après la "loi BCSS") définit 'données sociales à caractère personnel' comme *"toutes données sociales concernant une personne (physique) identifiée ou identifiable"* et l'article 2, 4° de la loi BCSS définit 'données sociales' comme *"toutes données nécessaires à l'application de la sécurité sociale"*.

⁴ Voir à cet égard : <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/bcss-en-bref/que-fait-la-bcss-et-comment>.

considérée comme une organisation intermédiaire au sens d'une organisation autre que le responsable du traitement de données à caractère personnel non pseudonymisées, qui est chargée de leur pseudonymisation" (voir l'article 5, §§ 1^{er} et 3 de la loi BCSS) ;

- *"(elle) communique, d'initiative ou à leur demande, des données sociales aux personnes qui en ont besoin pour l'exécution des missions qui leur sont accordées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ou pour l'accomplissement des tâches d'intérêt général qui leur sont confiées par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance"* (voir l'article 13 de la loi BCSS).

5. Dans ce contexte, l'article 14, premier alinéa, 5° de la loi BCSS dispose ce qui suit :

"La communication de données sociales à caractère personnel par ou à des institutions de sécurité sociale se fait à l'intervention de la Banque-Carrefour, sauf s'il s'agit d'une communication respectivement aux ou par les personnes suivantes : (...)

5° dans les cas déterminés par le Roi, les institutions de sécurité sociale, leurs préposés ou mandataires ainsi que ceux qu'elles autorisent expressément (à les traiter) en vue de remplir leurs missions."
(soulignement par l'Autorité)

6. Le projet d'arrêté royal vise à recourir à cette possibilité (à savoir la communication de données sociales à caractère personnel sans l'intervention de la BCSS) pour des communications de données à la Cour des comptes en vue de la réalisation de ses missions légales et dispose en son article 1^{er} :

"La communication de données sociales à caractère personnel par une institution de sécurité sociale, ses préposés ou mandataires et les personnes qu'elle autorise expressément à traiter les données sociales à caractère personnel, à la Cour des comptes, en vue de la réalisation de ses missions telles que prévues dans la réglementation, intervient sans l'intervention de la Banque Carrefour de la sécurité sociale."

7. À la lumière de ses missions susmentionnées, en tant que force motrice et coordinatrice de l'e-government et de la gestion des données au sein de la sécurité sociale, la BCSS dispose d'une structure pour organiser un échange automatisé et sécurisé de données (sociales) (à caractère personnel), sans avoir accès aux données elles-mêmes.

Comme expliqué sur son site Internet⁵, cette structure repose sur 5 éléments :

- le réseau de la sécurité sociale qui relie les différentes institutions de sécurité sociale ;
- le répertoire des références qui indique par personne quels types de données sont tenues dans quels régimes ou institutions de sécurité sociale et peuvent être obtenues ;
- les échanges de données qui répondent à des modalités précises ;

⁵ Voir à cet égard : <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/bcss-en-bref/que-fait-la-bcss-et-comment>.

- la communication automatique des modifications et
- l'identification unique des citoyens et des entreprises.

Comme décrit sur le site Internet⁶ de la BCSS, cette structure offre les avantages suivants :

- traitement rapide et correct des dossiers ;
- simplification administrative ;
- un portail comme point d'accès ;
- protection des données ;
- attribution automatique de droits et
- aide à la recherche et à la politique sociale.

8. Interrogé en la matière par l'Autorité, le demandeur explique l'impact concret de l'intervention de la BCSS sur les communications de données par des institutions de sécurité sociale en ces termes :

"L'intégration dans le répertoire des références de la BCSS vise :

- *un contrôle préventif des accès ;*
- *l'acheminement des informations ;*
- *une communication automatisée des données modifiées.* [NdT : tous les passages issus du dossier cités dans le présent document ont été traduits librement par le Service traduction de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle]

Le demandeur observe cependant à cet égard que même sans l'intervention de la BCSS pour la communication de données sociales à caractère personnel par une (des) institution(s) de sécurité sociale *"La communication de données à caractère personnel dans le cadre d'un contrôle et d'un audit fait toutefois encore intégralement l'objet d'une délibération du comité de sécurité de l'information (en mentionnant entre autres les données à caractère personnel demandées), dans laquelle la conformité avec le (RGPD) est vérifiée."*

9. L'article 15 de la loi BCSS prévoit en effet entre autres que : *"Toute communication de données sociales à caractère personnel par la Banque-carrefour de la sécurité sociale ou une institution de sécurité sociale à une autre institution de sécurité sociale, ou à une instance autre qu'un service public fédéral, un service public de programmation ou un organisme fédéral d'intérêt public doit faire l'objet d'une délibération préalable de la chambre sécurité sociale de santé du comité de sécurité de l'information."* (soulignement par l'Autorité)

Concernant ces délibérations, l'article 46, § 2 de la loi BCSS précise notamment ce qui suit :

"Les délibérations du comité de sécurité de l'information ne peuvent pas être contraires aux normes juridiques supérieures et les parties qui participent à la communication des données à caractère personnel respectent les mesures contenues dans la délibération."

⁶ Voir à cet égard : <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/bcss-en-bref/quels-sont-les-avantages->.

Les délibérations du comité de sécurité de l'information ont une portée limitée et technique et décrivent pour une situation déterminée et pendant une période déterminée l'application des éléments essentiels du traitement, qui sont définis dans les bases juridiques visées à l'article 6 du (RGPD)." (soulignement par l'Autorité)

Dans ce contexte, l'Autorité souhaite également rappeler son avis n° 268/2022⁷, en particulier sa conclusion : "*Afin que l'encadrement normatif des communications de données à caractère personnel qui doivent faire l'objet d'une délibération du CSI respecte le principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution⁸, l'Autorité estime que l'avant-projet de loi doit préciser l'étendue de l'habilitation conférée au CSI de la manière suivante :*

Dans le cadre de ses délibérations, le CSI contrôle préalablement à la communication de données envisagée que celle-ci est conforme au cadre normatif en vigueur. Ce faisant, il ne peut déterminer aucune modalité essentielle de la communication de données⁹, mais il est néanmoins habilité, si cela s'avère nécessaire pour assurer une protection des données dès la conception et par défaut, à fixer des modalités techniques de la communication de données, pour autant que la détermination de ces modalités techniques emporte uniquement l'exercice d'une compétence discrétionnaire restreinte."

10. L'Autorité vérifiera ci-après si et dans quelle mesure le projet d'arrêté royal respecte les principes de protection des données tels qu'ils découlent du RGPD et de la LTD, en particulier.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

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

11. L'Autorité rappelle que chaque traitement de données à caractère personnel doit disposer d'une base de licéité figurant à l'article 6.1 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 RGPD¹⁰.

⁷ Avis n° 268/2022 du 21 décembre 2022 *concernant un avant-projet de loi concernant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager et modifiant diverses dispositions relatives au Comité de sécurité de l'information* (voir : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-268-2022.pdf>).

⁸ Voir à cet égard les points 11 e.s du présent avis.

⁹ Au point 31 de l'avis n° 268/2022, l'Autorité précise encore à cet égard ce qui suit : "*Par conséquent, comme la Cour constitutionnelle l'a jugé dans son arrêt du 22 septembre 2022, les éléments essentiels de la communication de données – à savoir, la finalité poursuivie par la communication de données mais également les catégories de données communiquées, les catégories de personnes concernées, les catégories de destinataires – doivent être fixés par une norme législative, et non par une délibération du CSI.*"

¹⁰ Article 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 ; (...)".

12. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*, 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 concernées¹¹. En d'autres termes, la réglementation qui encadre 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. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle.

13. Conformément aux principes de légalité et de prévisibilité susmentionnés, la norme législative doit clarifier les éléments essentiels du traitement, en particulier la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) et l'identité du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair). Si les traitements de données envisagés représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées¹², la norme législative doit également comprendre les éléments (essentiels) complémentaires du traitement suivants :

- les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- le délai maximal de conservation des données ;
- les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront, ainsi que les motifs y afférents ;
- le cas échéant, et dans la mesure où cela est nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

14. L'article 22 de la *Constitution* interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée¹³. Dans ce

¹¹ Voir également le considérant 41 du RGPD.

¹² Il sera généralement question d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées lorsqu'un traitement de données présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : le traitement concerne un traitement (à grande échelle) de catégories particulières de données à caractère personnel (art. 9 et 10 du RGPD) relatives à des personnes vulnérables, impliquant le croisement ou le couplage de données à caractère personnel provenant de différentes sources à des fins de surveillance et de contrôle et pouvant, le cas échéant, donner lieu à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées. Parmi les autres caractéristiques à prendre en compte figurent notamment : une communication des données à des tiers, une éventuelle limitation des droits des personnes concernées et la possibilité d'utiliser le numéro de Registre national.

¹³ Avis 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre 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, Doc. Parl., Chambre, 54-3185/001, p. 121-122.*

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 *transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, Doc. Parl. Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, p. 189 ;*

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"¹⁴.

2. Remarque préalable concernant la portée de la délégation au Roi

15. L'article 14, premier alinéa, 5° de la loi BCSS prévoit que la communication de données sociales à caractère personnel par ou à des institutions de sécurité sociale sans l'intervention de la BCSS est possible, entre autres dans le cas d'une communication de données aux ou par les personnes suivantes :

*"dans les cas déterminés par le Roi, les institutions de sécurité sociale, leurs préposés ou mandataires ainsi que ceux qu'elles autorisent expressément à les traiter, en vue de remplir **leurs missions**".*
(soulignement par l'Autorité)

16. L'Autorité a interrogé le demandeur sur la portée de cette délégation, en particulier sur la mesure dans laquelle les mots "*leurs missions*" repris au point 5° précité renvoient à des missions de 'sécurité sociale' dans le chef d' 'institutions de sécurité sociale' et la mesure dans laquelle ceci implique également 'les missions de la Cour des comptes', pour lesquelles l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal veut utiliser cette délégation.

17. Le demandeur répond comme suit : "*Les institutions de sécurité sociale doivent répondre aux demandes de la Cour des comptes (cela relève également de leurs missions)" et se réfère à cet égard, à titre d'exemple, à l'article 5bis de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes* (qui souligne l'obligation de répondre à la Cour des comptes pour les organismes soumis à son contrôle).

18. Le demandeur fournit également un extrait de l'Exposé des motifs de l'article 14, premier alinéa, 5° de la loi BCSS, qui précise entre autres ce qui suit : "*Afin de ne pas menacer inutilement le fonctionnement flexible du système de sécurité sociale, le transfert de données par les institutions de sécurité sociale sans l'intervention de la Banque-carrefour est néanmoins autorisé dans un certain nombre de cas définis de manière limitative. Il s'agit de la communication de données aux destinataires suivants : (...) 5° pour autant que cette communication soit nécessaire à l'accomplissement de leurs*

-
- Avis 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, *Doc. Parl.* Chambre 2002-03, n° 2125/2, p. 539 ;
 - Avis 37.765/1/2/3/4, rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a conduit à la loi-programme du 27 décembre 2004, *Doc. Parl.* Chambre 2004-05, n° 1437/2.

¹⁴ Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; Avis du Conseil d'État 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

*tâches, et uniquement dans les cas déterminés par le Roi, les institutions de sécurité sociale (...); l'échange direct de données entre des institutions de sécurité sociale, sans passer par la Banque-carrefour, serait par exemple justifié si des quantités massives de données devaient à intervalles réguliers être transmises sur bande magnétique pour la tenue à jour de comptes ou à des fins de contrôle, données dont la transmission on-line par le biais de la Banque-carrefour serait susceptible de paralyser le centre du réseau."*¹⁵

19. L'Autorité n'est pas totalement convaincue que cet article 1^{er} du projet d'arrêté royal s'inscrive effectivement dans les limites de la délégation décrite à l'article 14, premier alinéa, 5^o de la loi BCSS (telle qu'expliquée dans l'Exposé des motifs et sur le site Internet de la BCSS) mais laisse au Conseil d'État le soin de procéder à une analyse plus approfondie en la matière.

20. Sous réserve de la position que le Conseil d'État adoptera à cet égard, l'Autorité attire encore l'attention du demandeur sur ce qui suit.

3. Encadrement des communications de données sociales à caractère personnel à la Cour des comptes

21. L'article 1^{er} du projet d'arrêté royal dispose notamment que "*La communication de données sociales à caractère personnel par une institution de sécurité sociale(...) à la Cour des comptes, en vue de la réalisation de ses missions telles que prévues dans la réglementation, intervient sans l'intervention de la Banque Carrefour de la sécurité sociale.*".

22. L'Autorité a tout d'abord interrogé le demandeur à propos de la portée/l'interprétation du passage suivant de l'article 1^{er} précité : "*La communication de données sociales à caractère personnel par une institution de sécurité sociale*". L'Autorité a posé au demandeur la question de savoir, en particulier, s'il fallait en déduire que cet article 1^{er} vise uniquement l'accomplissement de missions de la Cour des comptes requérant la communication d'une seule institution de sécurité sociale (sans que cela nécessite de compilation/de couplage de données provenant de plusieurs institutions (de sécurité sociale)). On peut déduire des explications fournies à ce sujet par le demandeur que le nouvel article 1^{er} susmentionné doit permettre que toute communication à la Cour des comptes puisse s'effectuer sans l'intervention de la BCSS, même lorsque la communication implique un couplage de données provenant de différentes institutions (de sécurité sociale).

¹⁵ À ce propos, on peut lire ce qui suit sur le site Internet de la BCSS (<https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/a-propos-de-la-bcss/structure-du-reseau>) : "*En outre, dans les cas déterminés par arrêté royal, d'autres institutions de sécurité sociale, leurs préposés ou mandataires, peuvent communiquer directement des données (article 14, alinéa 1^{er}, 5^o, de la loi organique de la Banque Carrefour).*"

23. Une reformulation de ce passage s'impose afin d'éviter toute confusion ou imprécision à cet égard.

24. L'Autorité a ensuite interrogé le demandeur à propos du passage suivant : *"missions telles que prévues dans **la réglementation**"* de la Cour des comptes. Le demandeur se réfère à cet égard :

- à l'article 180 de la *Constitution*¹⁶;
- aux articles 5¹⁷ et 5 bis¹⁸ de la loi du 29 octobre 1846 *relative à l'organisation de la Cour des comptes* et
- à l'article 10 de la loi du 16 mai 2003 *fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes*¹⁹.

25. À la lumière du principe de prévisibilité susmentionné (voir les points 11 e.s. du présent avis), l'Autorité estime en tout état de cause indiqué de reprendre également à l'article 1^{er} du projet d'arrêté

¹⁶ L'article 180 de la *Constitution* dispose entre autres : "(...) Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor public. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu. La Cour exerce également un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État, y compris les recettes fiscales. Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État et est chargée de recueillir à cet effet tout renseignement et toute pièce comptable nécessaire.(...)"

La loi peut confier à la Cour des Comptes le contrôle des budgets et de la comptabilité des communautés et des régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent. (...)"

¹⁷ Cet article 5 précise entre autres : " Cette Cour est chargée de l'examen et de la liquidation des comptes de l'administration générale et de tous comptables envers le trésor.

Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

Les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement des droits acquis par l'État et les provinces, y compris les recettes fiscales, sont soumises au contrôle général de la Cour des comptes. Les modalités d'exécution de ce contrôle sont arrêtées dans un protocole conclu entre le Ministre des Finances et la Cour des comptes.

Elle arrête les comptes des différentes administrations de l'État, et est chargée de recueillir, à cet effet, tous renseignements et toutes pièces comptables.

La Cour des comptes contrôle a posteriori le bon emploi des deniers publics ; elle s'assure du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

La Chambre des représentants peut charger la Cour des comptes de procéder, au sein des services et organismes soumis à son contrôle, à des analyses de gestion.

¹⁸ Cet article 5 bis prévoit ce qui suit : " La Cour des comptes peut se faire communiquer à tout moment tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion et au processus budgétaire et comptable des services de l'État et des organismes publics soumis à son contrôle en application de l'article 5 ou qu'elle juge utiles à l'accomplissement de ses missions.

La Cour des comptes peut organiser un contrôle sur place (dans les services et organismes soumis à son contrôle.)

L'autorité compétente est tenue de répondre aux observations de la Cour des comptes dans un délai maximum d'un mois. Ce délai peut être prolongé par la Cour des comptes."

¹⁹ L'article 10 de cette loi du 16 mai 2003 dispose entre autres ce qui suit : " La Cour des comptes est chargée du contrôle de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire des communautés et régions. Elle veille à ce qu'aucun article des dépenses du budget ne soit dépassé et qu'aucun transfert n'ait lieu.

Elle est chargée également de l'examen et de la liquidation des comptes de tous les comptables de ces communautés et régions.

La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des dépenses et des recettes. En ce qui concerne ces dernières, la Cour exerce un contrôle général sur les opérations relatives à l'établissement et au recouvrement.

La Cour des comptes contrôle le bon emploi des deniers publics ; elle s'assure du respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience.

La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents et renseignements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes publics soumis à son contrôle. (...)"

royal un renvoi à la réglementation et aux dispositions concrètes établissant les missions de la Cour des comptes qui peuvent donner lieu à un traitement de données sociales à caractère personnel, disponibles auprès des institutions de sécurité sociale.

26. Dans ce contexte, l'Autorité relève que la Cour des comptes, conformément aux dispositions précitées, est dotée de compétences extrêmement étendues à des fins 'de contrôle et d'analyse (à la demande ou non de la Chambre des Représentants) de la bonne gestion et du bon emploi des deniers publics (selon les critères d'économie, d'efficacité et d'efficience) et ce à tous les niveaux de pouvoir et à cet effet, la Cour des comptes peut 'recueillir tous documents, tous renseignements et toutes pièces comptables (de quelque nature que ce soit)'.

27. L'Autorité comprend et a d'ailleurs déjà reconnu précédemment que délimiter de façon stricte les missions de surveillance, d'analyse et de contrôle, et en particulier les traitements de données y afférents, conformément aux principes de légalité et de prévisibilité n'est pas évident²⁰. Elle a toutefois indiqué à cette occasion que, dans un tel cas, le respect du principe de proportionnalité devrait être explicitement inscrit dans la réglementation. Dans le cadre de l'exercice de ses missions de contrôle et d'analyse, 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'analyse des comptes, des budgets et de la comptabilité de ses comptables (y compris les institutions de sécurité sociale) et pour pouvoir constater et démontrer d'éventuelles irrégularités et anomalies. À cet égard, elle ne dispose d'ailleurs pas d'autres compétences que celles mentionnées ci-dessus (voir le point 24 du présent avis)²¹.

28. Étant donné que les dispositions attribuant les fonctions et compétences à la Cour des comptes ne font pas l'objet de la présente demande d'avis, l'Autorité recommande (provisoirement et dans l'attente d'une éventuelle future modification de la loi en la matière²²) que l'article 1^{er} du projet d'arrêté royal fasse également explicitement référence au principe de proportionnalité dans le sens précité.

29. L'Autorité note que quoi qu'il en soit, indépendamment de ses missions de contrôle et d'analyse, 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)

²⁰ Voir l'avis n° 08/2022 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>).

²¹ Ceci découle du principe du droit constitutionnel belge en vertu duquel les autorités ne peuvent intervenir que dans le cadre des pouvoirs qui leur sont attribués (voir l'article 105 de la *Constitution* et l'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 *de réformes institutionnelles*).

²² Le cas échéant, il convient également d'envisager d'intégrer une indication concernant le délai de conservation maximal des données (à caractère personnel) traitées par la Cour des comptes, ou du moins les critères déterminant ce délai maximal de conservation.

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).

30. 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'analyse 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'analyse visés, des données à caractère personnel brutes (non pseudonymisées).

31. Ceci implique que les données sociales 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'institution de sécurité sociale à l'origine de la communication²³ ou, en particulier lorsqu'un couplage entre des données provenant de plusieurs institutions (de sécurité sociale) est également nécessaire pour réaliser la mission de contrôle ou d'analyse de la Cour des comptes, par un tiers de confiance ou une organisation intermédiaire²⁴.

32. Interrogé sur les raisons de l'abandon de l'intervention obligatoire de la BCSS²⁵ pour les communications de données sociales à caractère personnel par une (des) institution(s) de sécurité sociale à la Cour des comptes, le demandeur explique ce qui suit : "*Le délai de procédure pour l'obtention de données avec l'intervention de la BCSS est proportionnellement plus long (avec pour conséquence des retards dans la réalisation des analyses de la Cour des comptes - au sein de la BCSS, il convient en effet toujours de vérifier, compte tenu de ses priorités, quel rôle elle doit jouer dans un*

²³ Par 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."

²⁴ Par 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."

²⁵ Laquelle a souvent pour finalité de coupler, pseudonymiser, ... des données à caractère personnel provenant de différentes sources.

projet déterminé). En outre, les analyses engendrent parfois de nouvelles perspectives qui requièrent également de nouvelles données, ce qui nécessite l'introduction d'une nouvelle demande (si la BCSS intervient dans la communication, sans pouvoir offrir de valeur ajoutée, cela peut à nouveau entraîner des retards). Le délai dépend en outre de la disponibilité des données (qui sont évidemment plus rapidement disponibles auprès des institutions de sécurité sociale elles-mêmes, qui sont les sources authentiques)."

33. L'Autorité attire toutefois l'attention sur le fait que l'éventuel abandon de l'intervention obligatoire de la BCSS ne dispense aucunement la Cour des comptes de se conformer aux principes de protection des données susmentionnés, dont le principe de minimisation des données.

34. L'Autorité a déjà fait valoir précédemment²⁶ que d'un point de vue strict de protection des données, un organisme intermédiaire qui procède à l'anonymisation ou à la pseudonymisation de données (dans le cas d'un couplage de données provenant de différentes sources) est un tiers de confiance qui (par analogie avec l'article 203 de la LTD) est soumis au secret professionnel, est indépendant et dispose également de l'expertise nécessaire dans le domaine des techniques de protection des données. L'implication d'un tel tiers de confiance constitue une garantie pour les personnes concernées, étant donné que le risque de dépseudonymisation est moindre vu que le secret de la pseudonymisation est gardé par ce tiers de confiance.

Comme le prédécesseur en droit de l'Autorité l'a déjà indiqué, un tel tiers de confiance ne peut pas utiliser les données qu'il collecte pour prêter ses services de confiance (pseudonymisation, couplage, anonymisation) pour d'autres finalités que les finalités spécifiques de couplage et de pseudonymisation ou d'anonymisation qui lui ont été confiées et dès que les couplages pour des tiers ont été réalisés, les données doivent être détruites²⁷.

35. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle la recommandation qu'elle a déjà formulée en la matière au point 45 de son avis n° 115/2023 du 18 juillet 2023, à savoir : "*En outre, l'Autorité recommande l'intervention du législateur pour consolider ce statut de tiers de confiance en encadrant adéquatement ce type de prestataires de services. Un minimum d'obligations spécifiques doit en effet leur être imposées au titre de garanties pour les droits et libertés des personnes concernées vu les risques spécifiques pour la protection des données que ces activités de couplages de bases de données variées*

²⁶ Voir l'avis n° 115/2023 du 18 juillet 2023 *concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 13 juin 2014 déterminant d'une part, les mesures réglementaires, administratives, techniques et organisationnelles spécifiques afin d'assurer le respect des prescriptions relatives à la protection des données à caractère personnel ou relatives à des entités individuelles et de secret statistique et d'autres part, fixant les conditions auxquelles l'Institut national de Statistique (INS) peut agir en qualité d'organisation intermédiaire en vue d'un traitement ultérieur à des fins statistiques (points 39 e.s.)* (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-115-2023.pdf>).

²⁷ Voir également la recommandation n° 02/2010 du 31 mars 2010 *concernant le rôle de protection de la vie privée des Trusted Third Parties (TTP ou tiers de confiance) lors de l'échange de données* (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/recommandation-n-02-2010.pdf>).

et de traitements à grande échelle engendrent ainsi que pour garantir la qualité des services qu'ils prestent dans ce cadre."²⁸

36. 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'anonymisation²⁹. Il convient toutefois de souligner que ces lignes directrices sont en cours de révision, ce qui pourrait avoir un impact significatif sur les caractéristiques ou propriétés minimales requises pour pouvoir considérer des données comme pseudonymisées ou anonymisées³⁰, sachant que la jurisprudence de la Cour de justice concernant la notion de données à caractère personnel sera également particulièrement prise en compte³¹.

37. Dans ce contexte, l'Autorité souligne également l'importance de la transparence en ce qui concerne la stratégie d'anonymisation utilisée et l'analyse des risques liés à une réidentification ; il s'agit en effet d'éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation.

38. Les données anonymisées ne peuvent plus, par aucun moyen raisonnable, être attribuées à une personne précise. Seules ces données ne constituent plus des données à caractère personnel et sont donc, conformément au considérant 26 du RGPD³², exclues de son champ d'application. Eu égard à la définition de la notion de 'donnée à caractère personnel' telle qu'elle figure à l'article 4. 1) du RGPD³³, il convient donc de veiller à ce que - lorsqu'un traitement ne peut porter que sur des données anonymisées - le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint³⁴. À défaut, les données traitées devront encore être considérées comme des données à caractère personnel.

39. En revanche, lorsqu'il est question d'un traitement de données à caractère personnel pseudonymisées³⁵, il convient tout d'abord de se référer aux rapports de l'Agence européenne pour la

²⁸ Également dans son avis n° 144/2023 du 29 septembre 2023 *concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 4 mai 2016 relative à la réutilisation des informations du secteur public*, l'Autorité énumère une série d'éléments pertinents pour l'élaboration d'un tel cadre normatif et pour les réflexions en la matière (voir le point 17) (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-144-2023.pdf>).

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

³⁰ Voir : https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2025/guidelines-012025-pseudonymisation_en [NdT : uniquement disponibles en anglais].

³¹ Voir à cet égard, par exemple : CJUE (6^e Chambre), arrêt du 7 mars 2024, OC, affaire C-479/22 ; CJUE (4^e Chambre), arrêt du 7 mars 2024, *IAB Europe*, affaire C-604/22 ; CJUE (2^e Chambre), arrêt du 19 octobre 2016, Breyer, *affaire C-582/14*.

³² Voir l'avis précité 05/2014 du Groupe de travail Article 29 (WP 216) sur les Techniques d'anonymisation, 2.2.3, p. 11.

³³ À savoir : "*toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") ; est réputée être une "personne physique identifiable" une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant [...] ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale*".

³⁴ L'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son l'adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

³⁵ Celles-ci sont définies par l'article 4. 5) du RGPD comme suit: "[...] ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient

cybersécurité relatifs aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation³⁶. Ce traitement devra en outre être encadré par toutes les garanties requises et respecter les principes en vigueur en la matière³⁷.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité,

estime qu'au minimum les adaptations suivantes s'imposent en outre dans le projet d'arrêté royal :

- reformulation de l'article 1^{er} de façon à ce qu'il ne puisse exister aucune confusion concernant le fait que cet article doit permettre que toute communication à la Cour des comptes puisse s'effectuer sans l'intervention de la BCSS (même lorsque la communication implique un couplage de données provenant de différentes institutions (de sécurité sociale)) (voir les points 22 et 23) ;
- renvoi à la réglementation et aux dispositions concrètes établissant les missions de la Cour des comptes qui peuvent donner lieu à un traitement de données sociales à caractère personnel (voir le point 25) ;
- renvoi explicite au principe de proportionnalité, notamment au fait 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'analyse doit rester exclusivement limitée aux données qui sont nécessaires à cet effet (voir les points 27 et 28) ;

conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable".

³⁶ ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices> fr.

Voir toutefois également dans ce contexte la consultation publique en cours concernant les Guidelines 01/2025 on Pseudonymisation : https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/documents/public-consultations/2025/guidelines-012025-pseudonymisation_en.

³⁷ Il en va de même pour le principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de "minimisation des données" impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5.1.c) du RGPD.

souligne l'importance de l'élément suivant :

- l'intervention d'un tiers de confiance de qualité pour l'anonymisation et la pseudonymisation de données sociales à caractère personnel ainsi que la consolidation dans un cadre normatif approprié du statut de ce tiers de confiance (voir les points 34 et 35).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Cédrine Morlière, Directrice