



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

## Avis n° 13/2025 du 27 février 2025

**Objet :** **Projet d'arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale** (CO-A-2025-002)

**Mots clés :** pièces justificatives contrôle financier - subdélégation - données nécessaires

### Traduction

#### Introduction

Le projet d'arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale* vise à déterminer les pièces justificatives que les organisations subventionnées doivent tenir à la disposition de l'administration dans le contexte des contrôles financiers de programmes de coopération non gouvernementale (à savoir le rapport de justification financière visé à l'article 47 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale*).

L'Autorité a quelques remarques concernant le projet d'arrêté ministériel (spécifiquement en ce qui concerne les points 8°, 9°, 10° et 13° du projet) et attire l'attention du demandeur sur l'interdiction de subdélégation. Pour une liste complète des remarques, il est renvoyé au [dispositif](#).

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* 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 collégialement.

*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, Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (ci-après "le demandeur"), reçue le 09/01/2025 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues le 04/02/2025 ;

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

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

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité sur le projet d'arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale* (ci-après "le projet d'arrêté ministériel").

### **Contexte et antécédents**

2. Le projet d'arrêté ministériel qui est soumis pour avis vise à déterminer les pièces justificatives que les organisations subventionnées doivent tenir à la disposition de l'administration (en l'occurrence, le Service public fédéral Affaires Étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement)<sup>1</sup> dans le contexte des contrôles financiers de programmes de coopération non gouvernementale (à savoir le rapport de justification financière visé à l'article 47 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale*).

3. Le projet d'arrêté ministériel vise l'exécution de l'alinéa 2 de l'article 50 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale*, qui dispose ce qui suit : "*Le Ministre détermine la nature et la forme des pièces justificatives mentionnées à l'article 47 à conserver sur base d'une proposition formulée par le CCCNG conformément à l'article 52, § 3.*"

4. Dans ce contexte, le projet d'arrêté ministériel spécifie dès lors une liste de pièces justificatives que les organisations subventionnées doivent tenir à la disposition de l'administration.

---

<sup>1</sup> Article 2, 23° de la loi du 19 mars 2013 *relative à la Coopération belge au Développement*.

5. Le Conseil d'État a souligné à juste titre dans son courrier n° 77.229/4 que certaines des pièces justificatives énumérées sont susceptibles de comporter des données à caractère personnel ; suite à cette remarque du Conseil d'État, l'avis de l'Autorité est sollicité concernant le projet d'arrêté ministériel.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

### ***a) Remarques générales***

6. Au sens strict, le projet d'arrêté ministériel n'implique aucun nouveau traitement de données à caractère personnel, vu que la subvention d'organisations non gouvernementales est déjà régie par la loi du 19 mars 2013 *relative à la Coopération belge au Développement* et l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale*. Le contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions est également régi par la loi du 22 mai 2003 *portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral*.

7. L'Autorité relève toutefois que, dans la loi *relative à la Coopération belge au Développement*<sup>2</sup>, le Roi est habilité à déterminer les modalités et la procédure de subvention des programmes de coopération non gouvernementale. L'Autorité rappelle que lorsqu'une loi autorise le Roi à apporter certaines précisions, une subdélégation au ministre n'est en principe pas permise. Comme la section de législation du Conseil d'État le fait remarquer régulièrement, cela porte en effet atteinte "*au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.*"<sup>3</sup>

8. L'Autorité estime que la liste des pièces justificatives (vu qu'il s'agit en l'espèce des données (à caractère personnel) qui doivent être collectées dans le cadre d'un contrôle financier) constitue un élément essentiel de la compétence attribuée au Roi, et pas seulement d'aspects complémentaires (ou d'aspects liés à l'exécution de principes qui ont été établis par le Roi). Le cadre normatif doit par conséquent être adapté afin de répondre au principe de l'interdiction de subdélégation.

<sup>2</sup> Article 27, § 2 de la loi du 19 mars 2013 *relative à la Coopération belge au Développement* : "Le Roi détermine les modalités et la procédure de subvention des programmes."

<sup>3</sup> Voir par exemple l'avis 70.211/1 du Conseil d'État du 20 octobre 2021, point 5 ou l'avis 42.231/3 du Conseil d'État du 20 février 2007, point 7. Voir également l'avis 26.620/3 du Conseil d'État dans lequel le Conseil d'État indiquait ce qui suit : "En principe, il n'appartient pas aux ministres de modifier un arrêté royal."

**b) Établissement de la typologie des pièces justificatives que les organisations subventionnées doivent tenir à disposition dans le contexte d'un contrôle financier**

9. L'article unique du projet d'arrêté ministériel spécifie les pièces justificatives que les organisations subventionnées doivent tenir à disposition dans le contexte d'un contrôle financier :

*1° des comptes annuels émanant du système comptable de l'organisation subventionnée ;*

*2° des preuves d'achats, comme par exemple des factures, des avis de paiement, des notes, des tickets de caisse ;*

*3° des preuves que le remboursement des taxes payées ne peut pas être demandé en fonction de la réglementation belge et le cas échéant des réglementations locales ;*

*4° des preuves des procédures de passation de marchés, comme par exemple les documents d'appels d'offres, les offres des soumissionnaires et les rapports d'évaluation ;*

*5° des preuves d'engagements, comme par exemple les contrats, les mails ou les bons de commande ;*

*6° des preuves de prestation de services, comme par exemple les rapports approuvés, les feuilles de présence, les billets de transport, la preuve de la participation à des séminaires, conférences ou formations ;*

*7° des preuves de réalisation de travaux de constructions, comme par exemple les certificats de réception ;*

*8° Pour le personnel employé en Belgique : des documents relatifs au personnel et aux salaires, tels que les contrats, les comptes individuels ou les fiches de salaire, les pièces justificatives par salarié pour l'Office National de Sécurité Sociale versées par l'employeur, le pécule de vacances et l'allocation de fin d'année ;*

*9° Pour le personnel local dans les pays partenaires, c'est-à-dire le personnel recruté et employé au niveau national : en plus des documents visés au 8° (dans la mesure où ils sont disponibles), les détails de la rémunération versée, certifiés par le responsable local, et contenant une ventilation en salaire brut, cotisations sociales, assurances et salaire net ;*

*10° Pour le personnel expatrié : des documents relatifs au personnel et aux salaires, tels que les contrats, les comptes individuels ou les fiches de salaire, reprenant une ventilation en salaire brut, cotisations sociales, assurances et salaire net ;*

*11° des preuves d'utilisation des transports comme par exemple les cartes d'embarquement, les billets de train, les reçus de taxis, les tickets de transport en commun ainsi que les preuves de paiement. Ces preuves peuvent être sous format de photo ou de scan ;*

*12° des preuves liées à l'hébergement et des coûts associés telles que les baux, , les preuves de paiement liées aux frais d'assurance, y compris l'assurance incendie et aux frais d'entretien et de réparation, à condition que ces services aient été fournis par des services externes ;<sup>4</sup>*

*13° des preuves de paiement :*

*a) en cas de virement bancaire : par exemple des extraits bancaires, des avis de débit, un relevé de compte indiquant le paiement. Cette copie doit par exemple contenir les informations suivantes : le montant payé, la date du paiement, le numéro de compte du débiteur et du bénéficiaire, les communications éventuelles ;*

*b) en cas de paiement par chèque : un relevé de compte indiquant que le montant du chèque a été payé ;*

---

<sup>4</sup> L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'au point 12°, il y a deux virgules après "huurovereenkomsten" dans la version en néerlandais du projet d'arrêté ministériel. Dans la version en français du projet d'arrêté ministériel, il y a également deux virgules après "baux".

*c) en cas de paiements en espèces : reçu officiel mentionnant le numéro de TVA, facture signée pour réception, reçu idéalement signé."*

10. Le Conseil d'État a souligné à juste titre que certaines des pièces justificatives étaient susceptibles de comporter des données à caractère personnel :

*"Parmi ces pièces justificatives, certaines sont susceptibles de comporter des données à caractère personnel. Il en va particulièrement ainsi des pièces mentionnées dans les 5°, 6°, 8°, 9° et 10° de l'article unique du projet d'arrêté ministériel. À la question de savoir si les pièces concernées sont anonymisées, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit : « Les types de pièces mentionnés ne seront pas anonymisés. En effet, dans le cadre de notre action de contrôle, nous devons pouvoir identifier la réalité des dépenses et donc des personnes liées à ces dépenses ».*

*Il s'ensuit que l'avis de l'Autorité de protection des données sur le projet d'arrêté ministériel doit encore être sollicité.<sup>5</sup>*

11. L'Autorité prend acte du fait que :

- dans le présent projet, il convenait de préserver un équilibre concernant les attentes exactes. Suite à une demande d'explications complémentaires, le demandeur répond ce qui suit : *"Comme la coopération est active dans de nombreux pays à travers le monde dont la Belgique, il est impossible de lister exactement les pièces existantes (étant donné l'absence d'uniformité des pièces soumises à différents cadres légaux locaux). Afin de laisser une marge de manœuvre aux bénéficiaires des subventions, nous avons fonctionné en fonction d'une typologie. Cette typologie reprend ainsi tous les types de pièces auxquels nous avons à faire dans le cadre de nos contrôles."*
- les pièces justificatives ne sont pas anonymisées compte tenu du fait que les personnes doivent être identifiées ;
- la liste a été établie en concertation avec les fédérations (ACODEV, NGO-Federatie et FIABEL) au sein du sous-comité du CCCNG.

12. Avant tout, l'Autorité observe que l'article 49 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale* (lu conjointement avec les articles 47 et 50 de l'arrêté royal et le projet d'arrêté ministériel) peut susciter la confusion.

L'article 49, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 dispose en effet que : *"L'organisation donne par ailleurs accès à toutes les pièces justificatives jugées utiles par l'entité chargée du contrôle financier."*

13. À la question posée par l'Autorité de savoir si cela peut éviter que, dans le cadre d'un contrôle financier, d'autres données à caractère personnel soient traitées que celles qui sont énumérées dans le projet d'arrêté ministériel, le demandeur répond : *"La réponse est négative."*

---

<sup>5</sup> Avis 77.229/4 du Conseil d'État du 23 décembre 2024.

14. L'Autorité estime dès lors indiqué qu'en temps opportun, l'article 49, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale* soit supprimé (vu que la typologie listée dans le projet d'arrêté ministériel reprend tous les types de pièces justificatives auxquels l'administration peut avoir affaire lors d'une inspection).

15. Si le demandeur estime malgré tout nécessaire de conserver cette phrase, il convient de préciser que conformément au prescrit de l'article 5.1.c) du RGPD, l'organisation doit uniquement fournir à l'administration qui effectue le contrôle financier les informations, données ou documents **qui sont nécessaires** à l'exercice de sa mission de contrôle.

Afin d'insérer cette précision dans le texte du projet d'arrêté ministériel, l'Autorité propose une formulation qui pourrait s'apparenter à ce qui suit : "L'organisation fournit à l'entité qui effectue le contrôle financier toutes les pièces justificatives qu'elle lui demande, à condition qu'elles soient nécessaires dans le cadre du contrôle financier."

16. Les pièces justificatives visées dans l'article unique du projet d'arrêté ministériel sont celles qui étayent les dépenses des subventions. Comme le confirme l'article 47, § 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale*, il s'agit donc des éléments constitutifs du rapport de justification financière.

17. En ce qui concerne les points 8°, 9° et 10°, pour autant que ces informations soient nécessaires pour établir que le travailleur est effectivement payé (et qu'il s'agit au moins du salaire minimum), l'Autorité estime que la communication des fiches ou décomptes de paie suffit.

18. En ce qui concerne le point 13°, l'Autorité prend acte de l'explication fournie par le demandeur :

19. Compte tenu de l'explication du demandeur, l'Autorité estime indiqué de supprimer le point 13° et d'ajouter à la place ce qui suit à l'article unique : "*Toute dépense soumise doit être accompagnée d'une pièce justificative et d'une preuve de paiement :*

*a) en cas de virement bancaire : par exemple des extraits bancaires, des avis de débit, un relevé de compte indiquant le paiement. Cette copie doit par exemple contenir les informations suivantes : le montant payé, la date du paiement, le numéro de compte du débiteur et du bénéficiaire, les communications éventuelles ;*

*b) en cas de paiement par chèque : un relevé de compte indiquant que le montant du chèque a été payé ;*

*c) en cas de paiements en espèces : reçu officiel mentionnant le numéro de TVA, facture signée pour réception, reçu idéalement signé."*

**PAR CES MOTIFS,  
l'Autorité,**

**estime que :**

- le cadre normatif doit être adapté afin de répondre au principe de l'interdiction de subdélégation (voir les points 6-8) ;
- en temps opportun, l'article 49, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 *concernant la coopération non gouvernementale* doit être supprimé ou modifié (voir les points 12-15) ;
- en ce qui concerne les points 8°, 9° et 10° du projet d'arrêté ministériel, pour autant que ces informations soient nécessaires pour établir que le travailleur est effectivement payé (et qu'il s'agit au moins du salaire minimum), la communication des fiches ou décomptes de paie suffit (voir le point 17) ;
- il paraît indiqué de supprimer le point 13° du projet d'arrêté ministériel (voir les points 18 et 19).

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