



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 77.604/4
du 2 juin 2025

advies 77.604/4
van 2 juni 2025

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'portant exécution de l'arrêté
royal du 11 septembre 2016
concernant la coopération
non gouvernementale'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'houdende uitvoering
van het koninklijk besluit van
11 september 2016 betreffende
de niet-gouvernementele
samenwerking'

Le 1^{er} avril 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, chargé de la Lutte contre la pauvreté à communiquer un avis sur un projet d'arrêté ministériel 'portant exécution de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 juin 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, Philippe DE BRUYCKER, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Arnaud PICQUÉ, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 juin 2025.

*

Op 1 april 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, belast met Armoedebestrijding verzocht een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende uitvoering van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 2 juni 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, Philippe DE BRUYCKER, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Arnaud PICQUÉ, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juni 2025.

*

La demande d'avis est introduite en application de l'article 3, § 1^{er}, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, sans indication de délai.

Par courrier du 23 décembre 2024, conformément à l'article 84*bis* des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', la section de législation a informé le demandeur d'avis que la demande n'était pas en état d'être examinée et que son examen serait suspendu. Il a en effet été constaté que l'avis préalable de l'Autorité de protection des données n'avait pas été sollicité et le demandeur d'avis a été invité à accomplir cette formalité.

Cet avis a été donné le 27 février 2025 (n° 13/2025). Il a été communiqué à la section de législation le 25 mars 2025.

Il a donc été procédé à l'examen du projet, qui appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté ministériel à l'examen trouve son fondement juridique dans l'article 50, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 'concernant la coopération non gouvernementale'. Cet arrêté royal porte exécution des articles 26 et suivants de la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération belge au Développement'.

L'article 50 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 prévoit :

« Les pièces justificatives des dépenses à charge de la subvention sont conservées et tenues à disposition de l'administration pendant sept ans conformément à l'article III.86 du Code de droit économique du 28 février 2013.

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 »¹.

L'article 47 auquel fait référence l'article 50, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concerne la justification financière de la subvention. En pratique, le bénéficiaire de la subvention est tenu de remettre annuellement un « rapport de justification financière du programme ».

¹ Cette disposition a été insérée par l'arrêté royal du 10 mars 2024 'modifiant l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale', (article 29). Le rapport au Roi justifie la délégation donnée au ministre comme suit : « L'ambition est également d'apporter une autre simplification en clarifiant la nature et la forme des pièces justificatives qui devront être conservées par les organisations. À cette fin, il est délégué au ministre la responsabilité de les déterminer, sur base d'une proposition formulée par le CCCNG conformément à l'article 52, § 3 ».

L'article 47, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 liste un certain nombre d'éléments qui doivent être repris dans ce rapport. Cet article fait référence à des pièces justificatives aux points suivants :

« 2° les montants totaux à charge de la subvention des coûts opérationnels classés par *outcome*, des coûts de gestion, et, le cas échéant, des coûts d'administration, avec la confirmation par le réviseur d'entreprise membre de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises que ces charges correspondent à des pièces justificatives vérifiables pour le programme. Cela inclut également la vérification et la confirmation que les montants totaux à charge de la subvention ne comprennent pas de coûts non-subventionnables. Ces vérifications s'effectuent sur base d'un échantillonnage de contrôle de pièces justificatives reprenant les dépenses identifiées comme les plus à risque, et, le cas échéant, les dépenses réalisées dans les pays en développement ;

[...]

5° le cas échéant, le montant total des dépenses et recettes pour l'apport propre avec la confirmation par le réviseur d'entreprise membre de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises que ces dépenses et recettes correspondent à des pièces justificatives vérifiables pour le programme ainsi que la confirmation du respect des règles relatives à l'origine et à la constitution de l'apport propre, conformément à l'article 30 ».

2. Dans la liste établie par l'arrêté ministériel en projet, certaines pièces sont susceptibles de comporter des données à caractère personnel, notamment de tiers. Il en va particulièrement ainsi des pièces mentionnées aux 5°, 6°, 8°, 9° et 10° de l'article unique du projet.

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021 :

« [c]onformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle ². En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur ³.

² Note de bas de page 174 de l'avis cité : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

³ Note de bas de page 175 de l'avis cité : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voy. not. C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

Par conséquent, les ‘éléments essentiels’ des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des ‘éléments essentiels’ les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données »⁴.

La section de législation a également considéré ce qui suit dans son avis 69.550/2/VR concernant la collecte de données à caractère personnel lors de la procédure d’agrément des professions paramédicales :

« Conformément à l’article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit au respect de la vie privée sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même⁵. L’ingérence dans l’exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d’appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur⁶.

S’agissant de la question du respect du principe de légalité, l’auteur de l’avant-projet invoque à titre de fondement juridique l’article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 ‘relative à l’exercice des professions des soins de santé’ (ci-après : ‘la loi coordonnée du 10 mai 2015’).

⁴ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 ‘relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique’, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

⁵ *Note de bas de page 20 de l’avis cité* : Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu le projet de loi ‘relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 55 à 127 ; <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

⁶ *Note de bas de page 21 de l’avis cité* : Voir notamment l’avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 ‘relative à la protection des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3126/001, pp. 402 à 456 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62192.pdf>) et l’avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 ‘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, 2017-2018, n° 3185/001, pp. 120 à 145 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>).

Cette disposition autorise le Roi à fixer les conditions et les règles pour l'obtention, le maintien et le retrait de l'agrément des prestataires de professions paramédicales. Si elle n'envisage pas expressément l'organisation de traitements de données à caractère personnel, il paraît toutefois raisonnable d'admettre qu'en prévoyant l'existence de règles pour l'obtention, le maintien et le retrait d'agrément, le législateur a autorisé un traitement de données à caractère personnel tel que l'obligation de détention d'informations ou de transmission d'informations, notamment en matière de diplôme, en lien direct avec l'agrément projeté. Compte tenu de leur nature et de leur caractère approprié à l'objet de l'arrêté en projet, il peut raisonnablement être admis que le Roi puise dans l'habilitation qu'il tire de l'article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, le pouvoir d'adopter l'article 2, §§ 2 à 5, de l'avant-projet, sans que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'en trouve lésé⁷ »⁸.

Se référant à ce dernier avis, la section de législation a tenu un raisonnement analogue dans ses avis 76.640/4 et 77.045/4⁹⁻¹⁰.

3. En l'espèce, il apparaît que les catégories ou types de données précisées dans le projet à l'examen découlent raisonnablement et logiquement du libellé des conditions de subventionnement prévues à l'article 27 de la loi du 19 mars 2013 ainsi que du contenu de l'article 47, § 1^{er}, 2^o et 5^o, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016.

La typologie de pièces justificatives reprise dans le projet d'arrêté à l'examen s'inscrit ainsi dans l'exécution des principes fixés par le législateur pour ce qui concerne le contrôle financier de la subvention.

Par conséquent, le projet d'arrêté ministériel ne méconnaît pas le principe de légalité formelle consacré par l'article 22 de la Constitution.

4.1. En ce qui concerne le principe de la légalité matérielle (c'est-à-dire la prévisibilité de l'ingérence dans le droit au respect à la vie privée), le projet appelle les deux observations suivantes.

⁷ Note de bas de page 22 de l'avis cité : voy. dans le même sens l'avis n° 65.654/2 donné le 9 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 avril 2019 'fixant les critères d'agrément des psychologues cliniciens, ainsi que des maîtres de stage et services de stage' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65654.pdf>).

⁸ Avis 69.550/2/VR donné le 14 juillet 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 18 novembre 2021 'fixant la procédure d'agrément des praticiens des professions paramédicales'.

⁹ Avis 76.640/4 donné le 10 juillet 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 18 octobre 2024 'régulant la procédure d'évaluation médicale de l'aptitude au travail des agents de certains services publics par l'Administration de l'expertise médicale'.

¹⁰ Avis 77.045/4 donné le 2 octobre 2024 sur un projet devenu l'arrêté royal du 29 janvier 2025 'régulant la procédure de suivi par l'Administration de l'expertise médicale des agents mis en inaptitude temporaire de travail'.

4.2. Dans son avis n° 13/2025 sur le projet, l'Autorité de protection des données a observé ce qui suit :

« – 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) ».

Concernant les pièces justificatives mentionnées aux 8°, 9° et 10° de l'article unique du projet, le délégué répond notamment ce qui suit :

« En croisant avec les autres documents, cela permet de vérifier et de contrôler si la personne pour laquelle nous recevons des bulletins de salaire a bien été engagée par le bénéficiaire de la subvention, pour quelle période, pour quelles tâches, avec quels couts prévus, avantages, extra-salariaux, des couts qui seront normalement imputés à charge de la subvention. Ces éléments de vérification ne se retrouvent pas dans les bulletins de salaire. Au contrat initial, il faudra ajouter les éventuels addendas ».

Ce raisonnement ne paraît pas pouvoir être suivi. En effet, il apparaît que le contrôle financier de l'allocation de la subvention pourrait être pleinement réalisé sur la base des fiches de salaire et des décomptes. Il appartiendra ensuite au bénéficiaire d'établir, dans son rapport financier, comment il a affecté les moyens humains pour atteindre les objectifs qui justifient l'octroi de la subvention. La section de législation n'aperçoit dès lors pas en quoi il est impératif que l'identité des personnes employées soient transmises ¹¹.

4.3. Concernant le 13° de l'article unique du projet, la section de législation estime que l'observation de l'Autorité de protection des données et sa proposition de convertir ce point en un alinéa spécifique (observation 18 de l'avis ¹²) doivent être suivies. Ce 13° apparaît en effet trop général dans sa formulation actuelle et autoriserait, en principe, à recueillir toute preuve de paiement de la part de l'organisation accréditée. Il se recommande dès lors de faire de ce point une règle générale applicable à la preuve des dépenses soumises.

¹¹ Pour une observation similaire en matière de subventions, voir l'avis 71.356/4 donné le 4 mai 2022 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} septembre 2022 'relatif à l'exécution du décret du 22 décembre 2021 portant création d'une UAP de type 1 « Fonds bas carbone et résilience »', note de bas de page 6 ; et l'avis 74.903/4 donné le 17 janvier 2024 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 mars 2024 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2014 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux associations sans but lucratif et aux sociétés à finalité sociale actives dans le secteur de la réutilisation et de la préparation en vue de la réutilisation', observation 2 sous l'article 13 : « [...] la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle l'entreprise de réemploi est tenue de transmettre, parmi les pièces justificatives et les données statistiques visant à justifier la subvention annuelle, les données nominatives relatives à l'ensemble des travailleurs relevant du public-cible affecté par l'entreprise aux activités afférentes à son agrément ».

¹² « 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' ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Conformément aux recommandations en matière de légistique ¹³, un alinéa 1^{er} sera inséré, rédigé comme suit :

« Vu la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement, l'article 27, tel que modifié par les lois du 16 juin 2016, du 20 juillet 2020 et du 21 juin 2021 » ¹⁴.

2. L'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 2, sera complété par les mots « , inséré par l'arrêté royal du 10 mars 2024 ».

3. La proposition du Comité de Concertation de la Coopération Non-Gouvernementale constituant une formalité préalable obligatoire aux termes de l'article 50, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016, il y sera fait référence sous la forme d'un visa et non d'un considérant ¹⁵.

Par ailleurs, les mots « conformément à l'article 52, § 3 de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale » seront omis ¹⁶.

4. Le préambule sera complété par le visa de l'avis de l'Autorité de protection des données, qui sera inséré avant celui relatif à l'avis de la section de législation.

5. La demande d'avis a été introduite sans indication de délai. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État sera dès lors rédigé comme suit :

« Vu l'avis 77.604/4 du Conseil d'État, donné le 2 juin 2025 ; » ¹⁷.

*

¹³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 23.2.

¹⁴ De l'accord du délégué, l'arrêté examiné n'a un lien qu'avec le subventionnement des organisations accréditées et non avec leur agrément. Il n'y a pas lieu de faire référence à l'article 26 de la loi du 19 mars 2013.

¹⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 33.

¹⁶ *Ibidem*, recommandation 34. L'attention du demandeur d'avis est en outre attirée sur le fait que c'est l'article 50, alinéa 2, de l'arrêté royal du 11 septembre 2016 qui constitue le fondement de la proposition préalable obligatoire.

¹⁷ *Ibidem*, recommandation 36 et formule F 3-5-1.

De adviesaanvraag is ingediend met toepassing van artikel 3, § 1, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, zonder opgave van een termijn.

Met een brief van 23 december 2024 heeft de afdeling Wetgeving de adviesaanvrager er overeenkomstig artikel 84*bis* van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’ op de hoogte gebracht dat de aanvraag niet onderzocht kon worden en dat het onderzoek ervan zou worden opgeschort. Er werd immers vastgesteld dat het voorafgaande advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet ingewonnen was, en de adviesaanvrager werd verzocht dat vormvereiste te vervullen.

Dat advies (nr. 13/2025) is op 27 februari 2025 gegeven en op 25 maart 2025 aan de afdeling Wetgeving bezorgd.

Het ontwerp is dientengevolge onderzocht en het geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit vindt rechtsgrond in artikel 50, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 ‘betreffende de niet-gouvernementele samenwerking’. Dat koninklijk besluit geeft uitvoering aan de artikelen 26 en volgende van de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’.

Artikel 50 van het koninklijk besluit van 11 september 2016 luidt als volgt:

“De verantwoordingsstukken die de uitgaven ten laste van de subsidie staven, worden bewaard en ter beschikking van de administratie gehouden gedurende zeven jaar overeenkomstig artikel III.86 van het Wetboek van economisch recht van 28 februari 2013.

De minister bepaalt de aard en de vorm van de te bewaren verantwoordingsstukken zoals vermeld in artikel 47 op basis van een voorstel van het NGSOC overeenkomstig artikel 52, § 3.”¹

Artikel 47, waarnaar artikel 50, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 verwijst, heeft betrekking op de financiële verantwoording van de subsidie. In de praktijk moet de begunstigde van de subsidie elk jaar een “financieel verantwoordingsrapport van het programma” voorleggen.

¹ Die bepaling is ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 maart 2024 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking’ (artikel 29). In het verslag aan de Koning wordt de delegatie die aan de minister wordt verleend, als volgt verantwoord: “De ambitie is ook om een verdere vereenvoudiging tot stand te brengen door de aard en vorm te verduidelijken van de bewijsstukken die door de organisaties moeten worden bewaard. Daartoe wordt aan de minister de verantwoordelijkheid gedelegeerd om ze te bepalen, op basis van een voorstel van de NGSOC overeenkomstig artikel 52, § 3.”

Artikel 47, § 1, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 somt een aantal elementen op die in dat rapport moeten worden vermeld. Het verwijst in de volgende punten naar verantwoordingsstukken:

“2° de ten laste van de subsidie totale bedragen voor de operationele kosten, per outcome ingedeeld, voor de beheerskosten en, indien van toepassing, voor de administratiekosten, met de bevestiging van de bedrijfsrevisor die lid is van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren dat deze kosten overeenstemmen met verifieerbare verantwoordingsstukken voor het programma. Dit omvat ook verificatie en bevestiging dat de totale bedragen die aan de subsidie in rekening worden gebracht, geen niet-subsidieerbare kosten omvatten. Deze verificaties worden uitgevoerd op basis van een steekproef van bewijsstukken van de uitgaven die zijn aangemerkt als de uitgaven die het grootste risico lopen, en, in voorkomend geval, de uitgaven in de ontwikkelingslanden;

(...)

5° indien van toepassing: het totaal van de uitgaven en opbrengsten van de eigen inbreng met de bevestiging van de bedrijfsrevisor die lid is van het Instituut van de Bedrijfsrevisoren dat deze uitgaven en opbrengsten overeenstemmen met verifieerbare verantwoordingsstukken voor het programma alsmede de bevestiging van de naleving van de regels inzake de oorsprong en de samenstelling van de eigen inbreng, overeenkomstig artikel 30”.

2. In de lijst die in het ontworpen ministerieel besluit is opgesteld, staan bepaalde stukken die persoonsgegevens kunnen bevatten, met name van derden. Dat geldt in het bijzonder voor de stukken die vermeld worden in de punten 5°, 6°, 8°, 9° en 10° van het enige artikel van het ontwerp.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 op het volgende gewezen:

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel² dient te worden nageleefd. 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 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.³

² Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

³ Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken : 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.”⁴

In verband met het verzamelen van persoonsgegevens tijdens de procedure voor de erkenning van paramedische beroepen heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 69.550/2/VR tevens het volgende geoordeeld:

“Conformément à l’article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit au respect de la vie privée sont soumis au respect du principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même.⁵ L’ingérence dans l’exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d’appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification raisonnable et être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur.⁶

S’agissant de la question du respect du principe de légalité, l’auteur de l’avant-projet invoque à titre de fondement juridique l’article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015 ‘relative à l’exercice des professions des soins de santé’ (ci-après: ‘la loi coordonnée du 10 mai 2015’).

Cette disposition autorise le Roi à fixer les conditions et les règles pour l’obtention, le maintien et le retrait de l’agrément des prestataires de professions paramédicales. Si elle n’envisage pas expressément l’organisation de traitements de données à caractère personnel, il paraît toutefois raisonnable d’admettre qu’en prévoyant l’existence de règles pour l’obtention, le maintien et le retrait d’agrément, le législateur a autorisé un traitement de données à caractère personnel tel que l’obligation de détention d’informations ou de transmission d’informations, notamment en matière de diplôme, en lien direct avec l’agrément projeté. Compte tenu de leur nature et de leur caractère approprié à l’objet de l’arrêté en projet, il peut raisonnablement être admis que le Roi puise dans l’habilitation qu’il tire de l’article 72, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi coordonnée du 10 mai 2015, le pouvoir

⁴ Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

⁵ Voetnoot 20 van het geciteerde advies: Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu le projet de loi ‘relative aux mesures de police administrative lors d’une situation d’urgence épidémique’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 55 à 127; <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1951/55K1951001.pdf>).

⁶ Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Voir notamment l’avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 ‘relative à la protection des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 3126/001, pp. 402 à 456; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62192.pdf>) et l’avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 ‘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, 2017-2018, n° 3185/001, pp. 120 à 145; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>).

d'adopter l'article 2, §§ 2 à 5, de l'avant-projet, sans que le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution s'en trouve lésé.^{7,8}

Onder verwijzing naar dat laatste advies heeft de afdeling Wetgeving een soortgelijke redenering ontvouwd in haar adviezen 76.640/4 en 77.045/4.⁹⁻¹⁰

3. *In casu* blijken de soorten of de categorieën van gegevens die in het voorliggende ontwerp worden vermeld, redelijkerwijze en logischerwijze voort te vloeien uit de formulering van de subsidiëeringsvoorwaarden waarin artikel 27 van de wet van 19 maart 2013 voorziet, alsook uit de inhoud van artikel 47, § 1, 2° en 5°, van het koninklijk besluit van 11 september 2016.

De classificatie van bewijsstukken die het voorliggende ontwerpbesluit geeft, past zodoende in het kader van de tenuitvoerlegging van de beginselen die de wetgever met betrekking tot de financiële controle van de subsidie heeft vastgesteld.

Bijgevolg is het ontwerp van ministerieel besluit niet in strijd met het in artikel 22 van de Grondwet vervatte formele-legaliteitsbeginsel.

4.1. Wat betreft het materiële-legaliteitsbeginsel (namelijk de voorzienbaarheid van de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven), geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende twee opmerkingen.

4.2. In haar advies nr. 13/2025 over het ontwerp heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit opgemerkt dat:

“– Wat betreft 8°, 9° en 10° van het ontwerp van ministerieel besluit, in zoverre deze informatie nodig is om vast te stellen dat de werknemer effectief wordt betaald (en dat het minstens het minimumloon is), de opgave van enkel de loonfiches of de loonafrekeningen volstaat (zie randnr. 17).

– Het aangewezen lijkt om 13° van het ontwerp van ministerieel besluit te schrappen (zie randnrs. 18 en 19).”

⁷ Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Voir dans le même sens l'avis n° 65.654/2 donné le 9 avril 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 26 avril 2019 'fixant les critères d'agrément des psychologues cliniciens, ainsi que des maîtres de stage et services de stage' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65654.pdf>).

⁸ Advies 69.550/2/VR van 14 juli 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 18 november 2021 'tot vaststelling van de procedure voor de erkenning van beoefenaars van paramedische beroepen'.

⁹ Advies 76.640/4 van 10 juli 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 18 oktober 2024 'tot regeling van de procedure voor de medische evaluatie van de arbeidsgeschiktheid van de ambtenaren van sommige overheidsdiensten door het Bestuur van de medische expertise'.

¹⁰ Advies 77.045/4 van 2 oktober 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 januari 2025 'tot opvolging door het Bestuur van de medische expertise van ambtenaren in tijdelijke arbeidsongeschiktheid gesteld'.

Naar aanleiding van een vraag over de bewijsstukken die in de punten 8°, 9° en 10° van het enige artikel van het ontwerp vermeld worden, heeft de gemachtigde meer bepaald het volgende geantwoord:

“En croissant avec les autres documents, cela permet de vérifier et de contrôler si la personne pour laquelle nous recevons des bulletins de salaire a bien été engagée par le bénéficiaire de la subvention, pour quelle période, pour quelles tâches, avec quels couts prévus, avantages, extra-salariaux, des couts qui seront normalement imputés à charge de la subvention. Ces éléments de vérification ne se retrouvent pas dans les bulletins de salaire. Au contrat initial, il faudra ajouter les éventuels addendas.”

Die redenering lijkt niet gevolgd te kunnen worden. Blijkbaar zou de financiële controle van de subsidiëring immers volledig kunnen worden uitgevoerd op basis van de loonfiches en de afrekeningen. Vervolgens moet de begunstigde in zijn financieel verslag aantonen hoe hij de menselijke middelen aangewend heeft om de doelstellingen te halen die de toekenning van de subsidie rechtvaardigen. Het is de afdeling Wetgeving dan ook niet duidelijk waarom het absoluut nodig is de identiteit van de tewerkgestelde personen mee te delen.¹¹

4.3. Met betrekking tot punt 13° van het enige artikel van het ontwerp sluit de afdeling Wetgeving zich aan bij de opmerking van de Gegevensbeschermingsautoriteit en bij dier voorstel om van dat punt een afzonderlijk lid te maken (opmerking 18 van het advies).¹² Dat punt 13° blijkt momenteel immers te algemeen geformuleerd te zijn en zou in principe de mogelijkheid bieden bij de erkende organisatie eender welk betalingsbewijs op te vragen. Het verdient dan ook aanbeveling om van dat punt een algemene regel te maken die geldt ten bewijze van de voorgelegde uitgaven.

¹¹ Zie voor een soortgelijke opmerking over subsidies: advies 71.356/4 van 4 mei 2022 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 1 september 2022 ‘betreffende de uitvoering van het decreet van 22 december 2021 tot oprichting van een “UAP” (Waalse openbare bestuursseenheid) van het type 1 “Fonds voor een koolstofarme en veerkrachtige economie”’, voetnoot 6; en advies 74.903/4 van 17 januari 2024 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 21 maart 2024 ‘tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 3 april 2014 tot erkenning en subsidiëring van de verenigingen zonder winstoogmerk en de vennootschappen met een sociaal oogmerk die actief zijn in de sector van het hergebruik en de voorbereiding op hergebruik’, opmerking 2 over artikel 13: “(...) la section de législation n’aperçoit pas la raison pour laquelle l’entreprise de réemploi est tenue de transmettre, parmi les pièces justificatives et les données statistiques visant à justifier la subvention annuelle, les données nominatives relatives à l’ensemble des travailleurs relevant du public-cible affecté par l’entreprise aux activités afférentes à son agrément.”

¹² “Het lijkt de Autoriteit, gelet op de toelichting van de aanvrager, aangewezen om 13° te schrappen en in de plaats daarvan aan het enige artikel toe te voegen: ‘Elke voorgelegde uitgave moet vergezeld worden door een verantwoordingsstuk en een betalingsbewijs: a) in geval van bankoverschrijving: bv. bankafschriften, debetberichten, een rekeningafschrift waarop de betaling staat. Deze kopie moet bijvoorbeeld de volgende informatie bevatten: het betaalde bedrag, de datum van betaling, het rekeningnummer van begunstigde en de betaler, en eventuele mededeling; b) in geval van betaling per cheque: een rekeningafschrift waaruit blijkt dat het bedrag van de cheque betaald werd; c) in geval van contante betalingen: officieel ontvangstbewijs met vermelding van het BTW-nummer, factuur getekend voor ontvangst, ontvangstbewijs idealiter ondertekend.’”

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Overeenkomstig de wetgevingstechnische aanbevelingen¹³ moet er een eerste lid ingevoegd worden dat als volgt luidt:

“Gelet op de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, artikel 27, zoals gewijzigd bij de wetten van 16 juni 2016, 20 juli 2020 en 21 juni 2021”.¹⁴

2. Het eerste lid, dat het tweede lid wordt, moet aangevuld worden met de woorden “, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 10 maart 2024”.

3. Aangezien het voorstel van het Overlegcomité voor niet-gouvernementele samenwerking luidens artikel 50, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 een verplicht voorafgaand vormvereiste is, moet het vermeld worden in de vorm van een aanhefverwijzing en niet in de vorm van een overweging.¹⁵

Voorts moeten de woorden “overeenkomstig artikel 52, § 3 van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking” weggelaten worden.¹⁶

4. De aanhef moet aangevuld worden met een verwijzing naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, in te voegen vóór de verwijzing naar het advies van de afdeling Wetgeving.

¹³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 23.2.

¹⁴ De gemachtigde is het ermee eens dat het voorliggende besluit enkel verband houdt met de subsidiëring van de erkende organisaties en niet met hun erkenning. Er dient niet verwezen te worden naar artikel 26 van de wet van 19 maart 2013.

¹⁵ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 33.

¹⁶ *Ibidem*, aanbeveling 34. Voorts wordt de adviesaanvrager erop gewezen dat de rechtsgrond van het verplichte voorafgaande voorstel wordt ontleend aan artikel 50, tweede lid, van het koninklijk besluit van 11 september 2016.

5. De adviesaanvraag is ingediend zonder opgave van een termijn. Het lid betreffende het advies van de Raad van State moet dan ook als volgt gesteld worden:

“Gelet op advies 77.604/4 van de Raad van State, gegeven op 2 juni 2025;”.¹⁷

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Bernard BLERO

¹⁷ *Ibidem*, aanbeveling 36 en formule F 3-5-1.