



Advies nr. 124/2019 van 19 juni 2019

Betreft: Adviesaanvraag betreffende een voorontwerp van besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap houdende uitvoering van het decreet van 18 januari 2018 betreffende de organisatie van een database en een verslag betreffende de subsidies in de Franse Gemeenschap (CO-A-2019-121)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

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

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

Gelet op de adviesaanvraag van de heer André Flahaut, Minister van Begroting, Ambtenarenzaken en Administratieve Vereenvoudiging, ontvangen op 26 april 2019;

Gelet op het verslag van Mevrouw Alexandra Jaspar, Directeur van het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit;

Brengt op 19 juni 2019 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De heer André Flahaut, Minister van Begroting, Ambtenarenzaken en Administratieve Vereenvoudiging (hierna "de aanvrager"), heeft op 26 april 2019 het advies gevraagd van de Autoriteit over een voorontwerp van besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap houdende uitvoering van het decreet van 18 januari 2018 betreffende de organisatie van een database en een verslag betreffende de subsidies in de Franse Gemeenschap (hierna "het voorontwerp").
2. De Franse Gemeenschap heeft op 18 januari 2018 een decreet goedgekeurd betreffende de organisatie van een database en een verslag betreffende de subsidies in de Franse Gemeenschap (hierna "het decreet"). Dit decreet verplicht de Regering om tegen uiterlijk 15 juni, *"een verslag met het geheel van de subsidies die toegekend worden tussen 1 januari en 31 december van het voorafgaande jaar aan de begunstigten door de subsidiërende instanties die onder de Franse Gemeenschap ressorteren"* aan de Regering te bezorgen (artikel 2 van het decreet). Het decreet bepaalt de gegevens die in het verslag moeten worden opgenomen en voegt hieraan toe *"de Regering zal, in voorkomend geval, bij besluit, de inhoud van de te begeven informatie uitbreiden"*. Het decreet schrijft bovendien voor *"De Regering legt het geheel van de subsidies ter inzage op zijn internetsite die toegekend worden aan begunstigten door de subsidiërende instanties die onder de Franse Gemeenschap ressorteren in een databank die op een bepaald internetsite bekend gemaakt wordt. De Regering bepaalt de nadere regels die in deze bepaling uitgevoerd worden."*
3. Het voorgelegde voorontwerp van besluit voert dit decreet uit. Het preciseert welke informatie moet worden opgenomen in het verslag dat aan het Parlement wordt toegezonden (hoofdstuk 1 van het voorontwerp) en definieert de nadere regels voor het online plaatsen van de door de Franse Gemeenschap toegekende subsidies op een speciale website (hoofdstuk 2 van het voorontwerp).

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

4. In het voorontwerp wordt gespecificeerd welke informatie in het verslag aan het Parlement moet worden opgenomen en worden de nadere regels vastgesteld voor de jaarlijkse publicatie van de databank van de door de Franse Gemeenschap toegekende subsidies. Het voorontwerp bepaalt dat de namen van de natuurlijke personen die een subsidie ontvangen niet worden opgenomen in het verslag aan het Parlement of in de databank die online zal worden gezet. Deze verrichtingen kunnen niettemin verwerkingen van persoonsgegevens omvatten. Ten eerste zullen de personen die het

verslag aan het Parlement schrijven, immers toegang hebben tot de identiteit van de natuurlijke personen die het afgelopen jaar subsidies hebben ontvangen. Ten tweede kan de publicatie van de databank, die met het oog op de identificatie van de begunstigde natuurlijke personen de vermeldingen "natuurlijke persoon" en hun postcode bevat, als een verwerking van persoonsgegevens worden beschouwd, indien er een redelijke mogelijkheid bestaat om de natuurlijke personen die begunstigden zijn, te identificeren door middel van een kruising van de verschillende gegevens in de databank. Als dit het geval is, is het noodzakelijk dat deze verwerkingen in overeenstemming zijn met de regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, met inbegrip van de AVG.

A. Rechtsgrond(en) van de verwerking

5. Volgens artikel 6 van de AVG zijn de verwerkingen van persoonsgegevens slechts rechtmatig als deze ten minste steunen op een van de rechtsgronden die deze heeft vastgelegd.
6. De Autoriteit is van mening dat de door het voorontwerp georganiseerde gegevensverwerkingsactiviteiten kunnen worden beschouwd als "*noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust*" (artikel 6.1.c) van de AVG).
7. Wanneer de juridische grondslag van een persoonsgegevensverwerking een wettelijke verplichting is, zoals hier het geval is, schrijft artikel 6.3 van de AVG voor, gelezen in samenhang met de artikelen 22 van de Grondwet en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten en fundamentele vrijheden van de Mens (hierna EVRM), dat de wezenlijke elementen van de gegevensverwerking moeten worden opgenomen in de regelgeving¹. De regelgeving moet dus in principe de verwerkingsverantwoordelijke, de soorten of de categorieën gegevens die worden verwerkt evenals de betrokkenen, de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt, de doelbinding, de bewaartermijnen, de verwerkingsactiviteiten en -procedures nader omschrijven². Zoals het Grondwettelijk hof heeft vastgesteld in zijn constante rechtspraak, belet het legaliteitsbeginsel echter geen delegatie aan de Regering, mits de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven *en betrekking heeft op de uitvoering van maatregelen waarvan de essentiële elementen vooraf door de wetgever zijn vastgesteld*³. De Autoriteit had reeds de gelegenheid om aan deze principes te herinneren⁴.

¹ Lees onder meer, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v. Zie eveneens, Gegevensbeschermingsautoriteit, Advies nr. 130/2018 van 28 november 2018, §9; Gegevensbeschermingsautoriteit, Advies nr. 34/2018 van 11 april 2018, §30.

² Lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 29/2018 van 15 maart 2018, punt B.18, en Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 44/2015 van 23 april 2015, punten B.36.1 en v.

³ lees bijvoorbeeld, Grondwettelijk Hof, Arrest nr. 86/2018 van 5 juli 2018, punt B.7.2.

⁴ Zie bijvoorbeeld het Advies van de GBA nr. 34/2018 van 11 april 2018, § 30; Advies van de GBA nr. 110/2018 van 17 oktober 2018, punten 7-9; Advies van de GBA nr. 161/2018 van 19 december 2018, voor een concreet geval waar een wetgever de bevoegdheid fundeert van de Koning om een verwerking van persoonsgegevens in te voeren.

B. Aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke

8. Ter herinnering, de verwerkingsverantwoordelijke kan worden gedefinieerd als *"de natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt"* (artikel 4.7 van de AVG). Artikel 4.7 AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de verwerkingsverantwoordelijke in die reglementering kan worden aangeduid.
9. Noch het decreet, noch het voorontwerp van besluit duiden expliciet de verwerkingsverantwoordelijke aan. Het decreet van 18 januari 2018 stelt evenwel dat het de Regering is die ertoe gehouden is aan het Parlement een verslag te bezorgen met het geheel van de subsidies die toegekend worden door de Franse Gemeenschap (artikel 2) en dat de Regering er ook toe gehouden is het geheel van de door de Franse Gemeenschap toegekende subsidies online te plaatsen (artikel 3). De wetgever lijkt dus de rol van verwerkingsverantwoordelijke aan de Regering te willen toekennen. Om elke dubbelzinnigheid in dit opzicht te vermijden en om de uitoefening van de rechten van de betrokkene zoals uiteengezet in de artikelen 12 tot en met 22 van de AVG te vergemakkelijken, verzoekt de Autoriteit de aanvrager om in zijn voorontwerp van besluit uitdrukkelijk aan te geven welke dienst of instelling binnen de Regering als verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd.
10. De Autoriteit vestigt bovendien de aandacht op de verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke om aan de betrokkenen de informatie te verstrekken die door de artikelen 13 en 14 van de AVG wordt vereist.

C. Doeleinde(n) van de verwerking

11. Volgens artikel 5.1.b) van de AVG moeten de persoonsgegevens worden ingezameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.
12. Uit de ontwikkelingen die bijgevoegd werden aan het voorstel van decreet betreffende de organisatie van een database en een verslag betreffende de subsidies in de Franse Gemeenschap blijkt dat het doel van de tenuitvoerlegging van deze databank is te zorgen voor een grotere administratieve transparantie, met name om veelvuldige subsidies op te sporen, de wenselijkheid ervan te analyseren en deze eventueel te beëindigen⁵. Deze transparantie met betrekking tot de subsidies moet het mogelijk maken om, nog steeds in overeenstemming met de ontwikkelingen bij het voorstel van

⁵ Parl.St. (Communauté française), sess. ord., 2016-2017, n° 408/1, p. 3.

decreet, ervoor te zorgen dat bij de toekenning van subsidies het algemeen belang in acht wordt genomen⁶.

13. De Autoriteit oordeelt dat een dergelijk doeleinde welbepaald en gerechtvaardigd is. Het is daarentegen niet uitdrukkelijk omschreven aangezien het wordt afgeleid uit de voorbereidende werkzaamheden en niet werd opgenomen in het decreet van 18 januari 2018, noch in het voorontwerp. Aangezien het decreet van 18 januari niet preciseert welke doeleinden worden beoogd door de oprichting en online publicatie van de databank, dringt de Autoriteit erop aan dat dit doeleinde in ieder geval zou worden vermeld in het voorontwerp van besluit van de Regering.

D. Categorieën van verwerkte gegevens

14. De Autoriteit herhaalt dat de categorieën verwerkte persoonsgegevens een essentieel element vormen dat bijgevolg moet worden vastgelegd in de regelgeving die de grondslag vormt van de gegevensverwerking.

15. Artikel 2 van het decreet van 18 januari 2018 stelt:

"Elk jaar bezorgt de Regering ten laatste op 15 juni het Parlement een verslag met het geheel van de subsidies die toegekend worden tussen 1 januari en 31 december van het voorafgaande jaar aan de begunstigden door de subsidiërende instanties die onder de Franse Gemeenschap ressorteren.

Dit verslag bevat ten minste de volgende informatie, per bevoegdheidssector die onder de Franse Gemeenschap ressorteert:

- in voorkomend geval, het basisartikel (AB) van het decreet houdende de uitgavenbegroting van het betrokken jaar vanaf hetwelk de kredieten aan de subsidie worden toegekend;

- de wettelijke basis;

- de financiële steun;

- de beschrijving van de begunstigde;

- het type subsidie;

- de verantwoording van de subsidie;

- de finaliteit van de subsidie;

- de ordonnancerende minister.

De Regering zal, in voorkomend geval, bij besluit, de inhoud van de te begeven informatie uitbreiden.

Dit verslag wordt op de website van het Parlement gepubliceerd."

⁶ *Ibid.*

16. De artikelen 2 tot en met 8 van het voorontwerp geven uitvoering aan deze wetgevende bepaling door te specificeren wat moet worden verstaan onder de verschillende categorieën gegevens die in artikel 2 van het besluit worden vermeld. Het voorontwerp eerbiedigt zodoende het legaliteitsbeginsel met betrekking tot de categorieën verwerkte gegevens⁷.
17. Overeenkomstig artikel 5.1.c) van de AVG moeten persoonsgegevens overigens "*toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking“)*".
18. De Autoriteit is van mening dat de gegevens die op basis van het voorontwerp van besluit worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot hetgeen noodzakelijk is voor de vaststelling van de database betreffende de subsidies. In dit verband onderstreept de Autoriteit dat de beslissing van de Regering om in het verslag aan het Parlement alsook op de specifieke website van de Franse Gemeenschap, niet de volledige naam en het adres van de gesubsidieerde natuurlijke personen op te nemen, maar alleen te vermelden dat het gaat om een natuurlijke persoon met zijn postcode, de inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens als gevolg van de oprichting van een databank betreffende de subsidies, zeer sterk wordt beperkt. Deze beslissing van de Regering om alleen de vermelding "natuurlijke persoon" op te nemen om de begunstigen van de aan natuurlijke personen toegekende subsidies te identificeren, voldoet zeker aan de eis van minimalisering van de gegevens. De Autoriteit wenst echter te benadrukken dat deze maatregel niet noodzakelijkerwijs wordt vereist door de AVG, die "enkel" vereist dat de verwerkte persoonsgegevens beperkt blijven tot wat nodig is om het doeleinde te verwezenlijken waarvoor zij worden verwerkt. Hieruit volgt dat de aanvrager, op voorwaarde dat dit gerechtvaardigd is door het nagestreefde doeleinde en hij de proportionaliteit van zijn keuze kan aantonen, bijvoorbeeld had kunnen kiezen voor een systeem waarbij de naam van de natuurlijke persoon die de subsidie ontvangt, niet in de databank zou worden opgenomen, maar zou worden vervangen door een specifiek dossiernummer, eigen aan die begunstigde. Bovendien wijst de Autoriteit erop dat de verwerkingsverantwoordelijke ervoor moet zorgen dat er geen reëel risico bestaat dat de betrokkenen kunnen worden geïdentificeerd.

⁷ De Autoriteit maakt van haar onderhavig advies gebruik om erop te wijzen dat de wetgever, in tegenstelling tot de keuze die hij in het decreet van 18 januari 2018 heeft gemaakt, in overeenstemming met het legaliteitsbeginsel de categorieën van gegevens die moeten worden verstrekt voor het opstellen van de subsidiedatabank, exhaustief zou moeten hebben bepaald. De Autoriteit wijst erop dat zij dit niet tijdig aan de decretale wetgever heeft kunnen melden, aangezien haar advies over het voorstel van decreet niet werd gevraagd.

E. Bewaartermijn van de gegevens

19. Volgens artikel 5.1.e) van de AVG mogen persoonsgegevens *"niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt"*.

20. De Autoriteit merkt op dat noch het decreet van 18 januari 2018 betreffende de organisatie van een database en een verslag betreffende de subsidies in de Franse Gemeenschap, noch het voorontwerp van besluit van de Regering, voorzien in een bewaartermijn voor de verwerkte gegevens.

21. De Autoriteit herhaalt dat de definitie van de bewaartermijnen van persoonsgegevens wordt beschouwd als een van de essentiële elementen die in principe moeten worden vastgelegd in de regelgeving die de verwerking van persoonsgegevens omkadert. Dit gezegd zijnde, is de Autoriteit van mening dat op een gebied als dat van het voorontwerp, namelijk de organisatie van een databank betreffende de subsidies waarin de namen van natuurlijke personen niet zijn opgenomen, het decreet van 18 januari de Regering van de Franse Gemeenschap kan ondersteunen om de bewaartermijn van de persoonsgegevens te bepalen. Hieruit volgt dat de aanvrager overeenkomstig het beginsel van artikel 5.1.e) van de AVG een bewaartermijn voor persoonsgegevens moet vermelden en deze termijn moet rechtvaardigen in het licht van het doeleinde waarvoor de gegevens worden verwerkt. In dit verband herinnert de Autoriteit eraan dat de bewaartermijn van de gegevens lang kan zijn, indien dit naar behoren gerechtvaardigd is in het licht van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt⁸.

OM DIE REDENEN,

De Autoriteit meent dat het noodzakelijk is de volgende aanpassingen aan te brengen aan het voorontwerp van besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap houdende uitvoering van het decreet van 18 januari 2018 betreffende de organisatie van een database en een verslag betreffende de subsidies in de Franse Gemeenschap :

- De verwerkingsverantwoordelijke expliciet identificeren (**overweging 9**)

⁸ In dit verband, zie HJEU, *Zaak Camera di Commercio c. Manni*, C-398/15, 9 maart 2017.

- Het (de) doeleinde(n) van de gegevensverwerking uitdrukkelijk formuleren (**overweging 13**)
- De bewaartermijnen van de verwerkte gegevens bepalen (**overweging 21**)

(get.) An Machtens
Wvd. Administrateur

(get.) Alexandra Jaspar
Directeur van het Kenniscentrum