



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 74/2024 du 26 juillet 2024

Objet: demande d’avis concernant un projet d’arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public (« Open Data »), et un projet d’arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public (« Open Data ») pour les matières réglées à l’article 138 de la Constitution (CO-A-2024-165)

Mots-clés : Open-data – Tiers de confiance – Anonymisation – Responsable du traitement

Introduction

Les deux projets, dont les dispositions sont libellées de manière identiques, entendent exécuter les articles 4 et 7, l’article 13, § 2, l’article 17, §§ 1er et 3, et l’article 18, §§ 1er et 2 du décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public¹. Les observations de l’Autorité mettent principalement en évidence un risque d’exonération de responsabilité de l’autorité publique désignant un tiers de confiance et une certaine rigidité dans la détermination des techniques d’anonymisation envisagées.

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 Nathalie Raghenno et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

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 « LCA »);

¹ MB 29.12.2022

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 (ci-après « 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 « LTD »);

Vu la demande d'avis du Vice-Président du Gouvernement wallon et Ministre de l'Economie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Agriculture, de l'Aménagement du territoire, de l'IFAPME et des Centres de compétence, Monsieur Willy Borsus (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 25 avril 2024 ;

Émet, le 26 juillet 2024, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public (ci-après, « le projet n° 1 »), et un projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public *pour les matières réglées à l'article 138 de la Constitution* (ci-après, « le projet n° 2 »).
2. Les projets entendent exécuter les articles 4 et 7, l'article 13, § 2, l'article 17, §§ 1er et 3, et l'article 18, §§ 1er et 2 du décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public.
3. L'Autorité s'est déjà prononcée en la matière notamment dans ses avis n° 203/2021 du 25 octobre 2021, 167/2022 du 19 juillet 2022, 227/2022 du 29 septembre 2022 et 144/2023 du 29 septembre 2023. L'Autorité y renvoie pour les aspects qui ne sont pas couverts par le présent avis.
4. Les deux projets sont libellés de manière identique (à l'exception de la numérotation des articles). Le Chapitre 2 concerne la Gouvernance et prévoit l'instauration d'une « *Task Force Open Data* » dont le

fonctionnaire délégué précise qu'elle ne sera pas appelée à être responsable du traitement en lieu et place de l'Agence du Numérique et du SPW. Le Chapitre 5 concerne l'usage de licences pour la réutilisation et les articles 13 du projet n°1 et 14 du projet n°2 prévoient que le Gouvernement doit autoriser les conditions particulières de réutilisation, dont celles imposant des mesures spécifiques pour la réutilisation de données à caractère personnel qui auraient été diffusées en application de l'article 10 du décret du 24 novembre 2022 sans être préalablement anonymisées. Le Chapitre 7 concerne l'anonymisation. Les articles 17 du projet n°1 et 18 du projet n°2 disposent que « *l'organisme public peut recourir aux services d'un tiers de confiance afin d'anonymiser les données à caractère personnel lorsque cela est nécessaire (...)* », mais que ce tiers de confiance « *est alors considéré comme étant le responsable de traitement de l'opération d'anonymisation au sens du Règlement général sur la protection des données* ». Les articles 18 du projet n°1 et 19 du projet n°2 disposent que « les processus d'anonymisation peuvent être de deux ordres, soit :

1° la randomisation : technique qui consiste à modifier les attributs dans un jeu de données de telle sorte qu'elles soient moins précises, tout en conservant la répartition globale ;

2° la généralisation : technique qui consiste à modifier l'échelle des attributs des jeux de données, ou leur ordre de grandeur, afin de s'assurer qu'ils soient communs à un ensemble de personnes ». L'article suivant des deux projets dispose quant à lui que « la Task Force Open Data peut imposer une technique particulière d'anonymisation en fonction du niveau de sensibilité des informations concernées ».

II. Examen

II.1. Autorisation des conditions particulières de réutilisation par le Gouvernement

5. Les articles 13 du projet n°1 et 14 du projet n°2 prévoient que le Gouvernement doit autoriser les conditions particulières de réutilisation, dont celles imposant des mesures spécifiques pour la réutilisation de données à caractère personnel qui auraient été diffusées en application de l'article 10 du décret du 24 novembre 2022 sans être préalablement anonymisées.
6. L'Autorité rappelle que le responsable du traitement demeure responsable pour la communication des données à caractère personnel qu'il détient. L'Autorité n'est pas opposée au principe d'un contrôle des conditions particulières de réutilisation déterminées par le responsable du traitement. Toutefois, si le Gouvernement devait estimer que les conditions particulières, préconisées par le responsable du traitement, applicables à la réutilisation de données non anonymisées étaient excessives, ce dernier devrait se voir rappeler qu'il bénéficie du droit de s'opposer à la diffusion de données à caractère personnel (et qu'il ne peut donc être contraint d'accepter de réduire purement et simplement les garanties dont il estimait nécessaire d'assortir la diffusion des données à caractère personnel), et ce,

afin de permettre au responsable du traitement de se prémunir contre la mise en cause de sa responsabilité. Par conséquent, l'Autorité estime que la disposition devrait être précédée de la mention « *sans préjudice du droit pour le responsable du traitement de s'opposer à la diffusion de données à caractère personnel* ».

II.2. Tiers de confiance et processus d'anonymisation

7. Les articles 17 du projet n°1 et 18 du projet n°2 disposent que « *l'organisme public peut recourir aux services d'un tiers de confiance afin d'anonymiser les données à caractère personnel lorsque cela est nécessaire (...)* », mais que ce tiers de confiance « *est alors considéré comme étant le responsable de traitement de l'opération d'anonymisation au sens du Règlement général sur la protection des données* ».
8. L'Autorité prend acte du fait que le demandeur estime que l'anonymisation n'est pas un traitement susceptible d'être réalisé par un sous-traitant au sens du RGPD. Toutefois, l'Autorité estime qu'au risque de dédouaner l'autorité publique de sa responsabilité en matière de vérification du caractère suffisant de l'anonymisation, **le tiers de confiance ne peut pas être qualifié d'unique responsable du traitement**. L'Autorité admet néanmoins que le tiers de confiance soit qualifié de co-responsable du traitement².
9. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que la limitation à deux processus d'anonymisation³ est susceptible de s'avérer problématique. En effet, les articles 18 du projet n°1 et 19 du projet n°2 disposent que « *les processus d'anonymisation peuvent être de deux ordres, soit :*
1° la randomisation : technique qui consiste à modifier les attributs dans un jeu de données de telle sorte qu'elles soient moins précises, tout en conservant la répartition globale ;
2° la généralisation : technique qui consiste à modifier l'échelle des attributs des jeux de données, ou leur ordre de grandeur, afin de s'assurer qu'ils soient communs à un ensemble de personnes ».
10. Outre l'incompatibilité de cette limitation avec la qualification du tiers de confiance en tant que responsable du traitement⁴, l'Autorité estime que ces « techniques » sont généralement considérées

² L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. En effet l'EDPB insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : EDPB, Lignes directrices 7/2020 sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant", 7 juillet 2021, point 12

(https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf).

³ Vraisemblablement issu d'une page de vulgarisation datée figurant sur le site de la CNIL (<https://www.cnil.fr/fr/technologies/lanonymisation-de-donnees-personnelles>)

⁴ dans l'hypothèse où le tiers de confiance estimerait qu'une autre technique d'anonymisation serait davantage adapté à la nature des données et aux risques de réidentification encourus. Dans ce cas, la présente norme le qualifierait en effet de responsable du traitement tout en ne lui permettant pas de déterminer les moyens du traitement de la manière la plus appropriée.

comme datées ou, du moins, elles ne parviennent que difficilement à, à la fois, atteindre un niveau élevé d'anonymisation ET préserver le caractère utile des données⁵. L'Autorité estime donc qu'il y a lieu de reformuler les art. 18 du projet n°1 et 19 du projet n°2 et de s'y référer à une stratégie d'anonymisation plutôt qu'à une technique (par essence évolutive)⁶. Très concrètement, il convient de distinguer les techniques à employer **lors de la publication** sous forme « *1 ligne correspond à une entité* » (record level data) et sous forme de données agrégées⁷ et de **mentionner dans le projet que lorsqu'il existe un risque résiduel** de réidentification pour une publication de type "*record level*", **seule une publication sous forme agrégée doit être autorisée**. L'Autorité estime enfin qu'il convient d'imposer aux co-responsables du traitement d'établir et de publier un **rapport succinct, mais publiquement accessible, sur l'approche adoptée et les raisons pour lesquelles les données doivent être considérées comme anonymes**.

II.3. Task force Open Data et anonymisation

11. Les art. 19 du projet n°1 et 20 du projet n°2 disposent que « *la Task Force Open Data peut imposer une technique particulière d'anonymisation en fonction du niveau de sensibilité des informations concernées* ».
12. Dans la mesure où le fonctionnaire délégué a spécifiquement indiqué que la Task Force ne serait pas appelée à endosser le rôle de responsable du traitement, la disposition en projet est susceptible de nuire au principe d'accountability. L'Autorité estime donc qu'il convient de prévoir, d'une part, que « *la Task Force (...) peut recommander une technique d'anonymisation (...)* » et, d'autre part, que si la Task Force recommande une technique spécifique, le responsable du traitement conserve la faculté d'appliquer la technique de son choix, après consultation de son délégué à la protection des données, et pour autant qu'il soit en mesure de démontrer que la technique appliquée présente un risque de ré-identification inférieur à celle recommandée par la Task Force.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que:

- les articles 13 du projet n°1 et 14 du projet n°2 devraient être précédés de la mention « *sans préjudice du droit pour le responsable du traitement de s'opposer à la diffusion de données à caractère personnel* » (point 6) ;

⁵ Sur cette question voy. <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adn7053>

⁶ Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014 (WP216) relative aux techniques d'anonymisation, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

⁷ C'est à dire des résultats statistiques présentés sous forme de pourcentage

- le tiers de confiance chargé de l'anonymisation ne peut pas être qualifié d'unique responsable du traitement (point 8) ;
- il y a lieu de reformuler les art. 18 du projet n°1 et 19 du projet n°2 et de s'y référer à une stratégie d'anonymisation adaptée aux risques inhérents aux différentes formes de publication de données (point 10) ;
- il y a lieu de publier un rapport démontrant que la technique d'anonymisation choisie est bien adéquate par rapport aux risques (point 10) ;
- il y a lieu de reformuler les art. 19 du projet n°1 et 20 du projet n°2 afin de prévoir, d'une part, que « *la Task Force (...) peut recommander une technique d'anonymisation (...)* » et, d'autre part, que si la Task Force recommande une technique spécifique, le responsable du traitement conserve la faculté d'appliquer la technique de son choix, après consultation de son délégué à la protection des données, et pour autant qu'il soit en mesure de démontrer que la technique appliquée présente un risque de ré-identification inférieur à celle recommandée par la Task Force (point 12).

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