



Recommandation n° 05/2011 du 15 juin 2011

Concerne : recommandation relative à la mise à disposition de fichiers de données statistiques par la Direction générale Statistique et Information économique à l'organisation internationale ONU (CO-AR-2011-008)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 30 ;

Vu la demande la Direction générale Statistique et Information économique reçue le 05/05/2011 ;

Vu le rapport de S. Verschuere ;

Émet le 15 juin 2011 la recommandation suivante :

I. INTRODUCTION

1. Par courrier du 4 mai 2011, la Direction générale Statistique et Information économique (ci-après la DGSIE) - qui doit donner exécution au volet belge de la GGPS¹ suite au protocole d'accord entre l'autorité fédérale et les autorités régionales flamandes et wallonnes -, demande la position de la Commission à propos du point 4 du protocole, lequel traite de la diffusion des données GGPS belges aux commanditaires de cette enquête (les parties signataires précitées), mais aussi à la "Population Activity Unit" de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies² (ci-après l'ONU).
2. Lors d'une réunion ayant eu lieu le 17 mai 2011 avec des représentants de la DGSIE, il est apparu que l'ONU mettra les données reçues à la disposition d'utilisateurs externes en vue d'autres recherches scientifiques. Le fait que des tiers étrangers au protocole d'accord auront/obtiendront également accès à des données de répondants GGPS belges incite particulièrement la DGSIE à demander la position de la Commission en la matière.
3. Pour pouvoir apprécier correctement la problématique, il a été demandé à la DGSIE lors de cette réunion de fournir des informations complémentaires concernant la manière dont l'ONU procédera pour la diffusion ultérieure des données. Ces informations ont été reçues par e-mail le 31 mai 2011.
4. L'examen ci-après concerne à la fois la communication des données à l'ONU et la mise à disposition de ces données par l'ONU à des chercheurs.

II. EXAMEN

5. Il ressort de ce protocole d'accord entre l'État belge, la Communauté flamande, la Région flamande et la Région wallonne relatif à la GGPS³ que tant les commanditaires de la GGPS belge que l'ONU seront des destinataires des données GGPS de répondants belges.

¹ Generations and Gender Panel Study. La GGPS est une enquête internationale à grande échelle initiée par les Nations Unies et qui a été entre-temps mise en œuvre dans plusieurs pays, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe, et donc également en Belgique. La GGPS entend offrir une meilleure compréhension de la formation familiale (en ce compris du planning familial et de la régulation des naissances) ainsi que de la solidarité entre les générations (situation actuelle et prévisions).

² La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies a été créée en 1947 par le Conseil Économique et Social des Nations Unies et constitue l'une des cinq commissions régionales de l'ONU.

³ Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2005 (cf. point 8.3. du protocole), donc avant que la nouvelle loi du 4 juillet 1962 *relative à la statistique publique* ne produise ses effets (20 juin 2007). Les articles 15 et 15bis de cette nouvelle loi (cf. les articles 17 et 18 de la loi du 22 mars 2006 *modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique et la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques* (qui prévoient qu'après autorisation du Comité de surveillance statistique, la DGSIE est compétente pour fournir des données d'étude codées à des tiers pour la réalisation de recherches scientifiques et statistiques) ne sont entrés en vigueur que le jour de la publication au Moniteur belge

6. En ce qui concerne la collecte de données GGPS de répondants belges par l'exécutant DGSIE, on peut affirmer que la DGSIE est légalement compétente pour effectuer de telles études statistiques pour le compte des commanditaires précités, et ce sur la base de sa propre loi du 4 juillet 1962 *relative à la statistique publique* (LSP). Il est établi que la DGSIE peut être chargée de l'exécution d'enquêtes statistiques d'intérêt général ainsi que de traitements statistiques afin de répondre aux besoins des commanditaires, en l'occurrence respecter leurs engagements vis-à-vis de l'ONU.
7. En ce qui concerne la diffusion par la DGSIE de données collectées aux commanditaires susmentionnés et notamment à l'ONU, il peut être précisé que l'article 4.1. du protocole prévoit notamment en la matière que : "*La diffusion des fichiers de données de l'enquête GGPS se fera dans le respect de la législation relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel et du secret statistique. Au besoin, les données seront anonymisées avant toute diffusion*".
8. Si les données collectées sont effectivement anonymisées avant la diffusion à l'ONU, aucun problème ne se pose en termes de protection de la vie privée des répondants belges. En vertu de l'article 4, § 1, 3^o de la LVP et de l'arrêté royal du 13 février 2001 *portant exécution de la LVP*, les études scientifiques et statistiques s'effectuent, si possible, à l'aide de données anonymes, c'est-à-dire des données qui ne peuvent être mises en relation avec une personne physique identifiable. Dans ce cas, il ne s'agit plus de données à caractère personnel et par conséquent, la LVP ne s'y applique pas.
9. La Commission juge néanmoins nécessaire d'encore préciser dans la présente recommandation ce qu'il convient d'entendre, sur le plan légal, par la notion de données "anonymes".
10. Des données anonymes sont des données qui ne peuvent être mises en relation avec une personne identifiée ou identifiable et qui ne constituent dès lors plus des données à caractère personnel (cf. article 1, 5^o de l'AR du 13 février 2001 *portant exécution de la LVP*).
11. Si plus personne n'est encore en mesure d'établir une telle relation, on se trouve dans une situation où la LVP ne s'applique pas. Des données anonymes ou anonymisées font dès lors intervenir des variables qui ne sont plus identifiées ou identifiables par personne. Tel serait par exemple le cas si la diffusion de données GGPS belges à l'ONU se limitait à des données

anonymes agrégées. La diffusion de telles données anonymisées n'enfreint aucunement la LSP. Des données anonymes ne sont par définition pas des données à caractère personnel et leur traitement (par exemple leur diffusion) ne requiert aucune garantie spécifique en vertu de la LVP.

12. La Commission attire toutefois l'attention sur la définition juridique stricte de la notion d' "anonyme"⁴. Les exigences en matière d'anonymat sont tellement strictes qu'elles sont difficilement réalisables pour des données au niveau de personnes individuelles. Elle souligne en outre qu'il existe des limites à la possibilité de baser des recherches scientifiques sur des données entièrement anonymes (en raison de la perte d'informations qu'entraîne ces données anonymisées).
13. Bien que la question de savoir si des données sont anonymes ou pas constitue finalement une question de faits qui requiert une appréciation au cas par cas, dans le cas présent, la Commission part du principe que l'ONU ne recevra pas de données anonymes de la DGSIE, et ce pour les raisons suivantes :
 - dans le cas présent, l'intention est qu'une fois collectées au niveau de l'ONU, les données obtenues puissent continuer à être analysées et exploitées par des utilisateurs externes pour des finalités scientifiques ou statistiques. À cette fin, il est en effet question que l'ONU mette les données communiquées en ligne par le biais d'un accès progressif et contrôlé. Dans le cas de données anonymes, une telle procédure (voir *infra*) serait inutile ;
 - l'article 4.2. du protocole énonce que: "*Les fichiers de données (...) comprenant l'ensemble des variables et les indicateurs (...)*". Même si les éléments d'information permettant l'identification directe de répondants belges de la GGPS (tels que le nom, l'adresse exacte, ...) avaient déjà été effacés⁵ par la DGSIE des fichiers de données à communiquer à l'ONU, la Commission déduit de l'usage des termes "l'ensemble des variables" que ces variables seront à ce point détaillées, ou du moins

⁴ Le législateur belge se rallie à une interprétation stricte de la directive. Cela ressort de la position adoptée en ce qui concerne ce que l'on appelle les "données codées" : "[...] Sont également considérées comme "données à caractère personnel" les informations codées pour lesquelles le responsable du traitement lui-même ne peut vérifier à quelle personne elles se rapportent, parce qu'il ne possède pas les clefs nécessaires à son identification, lorsque l'identification peut encore être effectuée par une autre personne. Lorsque les informations relatives à des personnes physiques sont rendues anonymes, elles ne perdent donc leur caractère de données à caractère personnel que si le caractère anonyme est absolu et que plus aucun moyen raisonnablement susceptible d'être mis en œuvre ne permet de revenir en arrière pour briser l'anonymat [...]" . Voir à cet égard l'Exposé des motifs de 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 de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*, 1566/1, 97/98, p. 12.

⁵ En principe, un chercheur n'a pas besoin de données d'identification pour son traitement scientifique ou statistique.

suffisamment détaillées, que l'on peut parler de ce que l'arrêté royal susmentionné qualifie de "données à caractère personnel codées". Les données relevant de cette catégorie sont considérées comme des données à caractère personnel qui continuent à bénéficier de la protection de la LVP, même si le destinataire ne sait pas lui-même qui les données visent concrètement. Il suffit en effet que cela soit encore connu ou puisse encore être connu d'une autre partie (par exemple la personne qui a fourni les données) ;

- étant donné que la GGPS est une enquête longitudinale en panel⁶, la Commission suppose d'ailleurs que la DGSIE dispose, en ce qui concerne les données des répondants GGPS belges, du fichier clé permettant la réidentification.

14. Dans ce qui suit, la Commission part dès lors du principe que les fichiers de données que la DGSIE transmettra à l'ONU contiennent des données à caractère personnel codées et que ces données serviront d'input pour d'autres analyses/comparaisons statistiques/scientifiques par des utilisateurs externes.
15. La Commission attire dès lors l'attention sur la nécessité de respecter certaines règles afin de pouvoir communiquer de telles données à des fins statistiques et/ou scientifiques. Ces règles ne portent pas uniquement sur la LVP mais aussi sur la LSP. La DGSIE ne peut en effet pas transmettre des données d'étude codées à des tiers comme cela lui chante. En vertu des législations précitées, la DGSIE doit respecter une procédure spéciale. Les dispositions de la LVP et de la LSP prévoient en effet la nécessité d'une autorisation de principe de la Commission ainsi que d'un contrat de confidentialité entre le bénéficiaire de données codées et la DGSIE.
16. Bien qu'en l'occurrence, la communication n'intervienne pas en vue de respecter un règlement européen à effet direct en matière statistique⁷, il existe néanmoins en ce qui concerne le présent destinataire spécifique de données (l'ONU) une différence claire par rapport aux habituels demandeurs de données d'étude codées qui s'adressent à la DGSIE et pour lesquels cette dernière a en principe besoin d'une autorisation du Comité de

⁶ Dans l'enquête, les propos des mêmes personnes seront comparés entre eux à différents moments. Cf. les points 35 et suivants de l'avis n° 02/2008 de la Commission du 6 février 2008 *relatif à la "Generations and Gender panel Study"*.

⁷ "En effet, l'INS communique les données nécessaires à la production de statistiques communautaires aux autorités statistiques communautaires et nationales des États membres de l'Union européenne, dans les conditions de transfert et d'utilisation établies par les règles européennes en la matière." (voir l'Exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique, DOC 51 2002/001, p. 20).

surveillance statistique pour pouvoir leur assurer une telle communication de données d'étude codées en vue d'une recherche scientifique ou statistique⁸.

17. L'ONU est en effet explicitement citée comme destinataire de données GGPS belges sur la base du protocole d'accord susmentionné (article 4.4). L'ONU est initiatrice, coordinatrice et promotrice de la GGPS. Pour le volet belge, la DGSIE a été chargée d'exécuter la GGPS dans le cadre de ses compétences, mais cela a eu lieu pour le compte des commanditaires et des financiers de la GGPS, à savoir l'État belge (SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie), la Communauté flamande, la Région flamande et, pour la Région wallonne, l'IWEPS. Ces derniers ont décidé de donner suite à l'initiative de l'ONU et doivent à présent respecter leurs engagements internationaux vis-à-vis de l'ONU, y compris en ce qui concerne la diffusion des données collectées. Vu sous cet angle, l'ONU est destinataire légitime de données sur la base du protocole (et donc pas un tiers étranger à ce protocole). Les tiers sont par contre ceux qui auront/obtiendront accès aux données publiées en ligne par l'ONU.
18. La Commission estime dès lors que pour la communication de la DGSIE à l'ONU, une autorisation de la Commission (en lieu et place du Comité de Surveillance statistique) n'est pas nécessaire et que la présente recommandation en la matière peut suffire. Le protocole d'accord oblige la DGSIE à le mettre à exécution et donc à collecter les données GGPS belges et à les transmettre aux destinataires définis dans le protocole, parmi lesquels l'ONU.
19. Bien que l'ONU ne soit pas une institution à laquelle le secret statistique s'applique de plein droit en vertu d'une disposition légale ou autre, on a néanmoins pu constater sur son site Internet que "les statistiques" constituent un des domaines dans lesquels l'ONU est très active. Ainsi, elle assure la coordination des activités statistiques dans la région de l'UNECE, elle développe des directives⁹ et du matériel de formation dans le domaine de la méthodologie statistique¹⁰ et elle organise des réunions ainsi que d'autres possibilités pour des experts en statistiques d'échanger des expériences sur un large éventail de sujets statistiques¹¹, y compris dans le domaine de la GGPS. À titre d'exemple, une 8^e réunion du

⁸ Telles que des administrations publiques 'belges' (hormis les administrations fiscales), des universités et des établissements de recherche.

⁹ Ainsi, la Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies a-t-elle adopté en 1992 les principes fondamentaux des statistiques officielles dans la région de la CEE (cf. <http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?from=nl&to=fr&a=http%3A%2F%2Flive.unece.org%2Fstats%2Farchive%2Fdocs.fp.e.html>)

¹⁰ http://www.unece.org/highlights/what_ECE_does/English/0823835_UNECE_Statistics.pdf

¹¹ <http://translate.google.be/translate?hl=nl&sl=en&u=http://www.unece.org/pau/qqp/acknowledge.htm&ei=o0baTZazL4mWOv7v4OEP&sa=X&oi=translate&ct=result&resnum=2&ved=0CCYQ7gEwAQ&prev=/search%3Fq%3Dpau%2BGGP%26hl%3Dnl%26biw%3D975%26bih%3D437%26prmd%3Divns> Voir

groupe de travail GGPS international¹² a été organisée le 25 mai 2011. Il ressort également des informations complémentaires communiquées par la DGSIE le 31 mai 2011 que l'ONU est un membre consultatif du Système Statistique Européen et donc "*offre des garanties suffisantes pour un traitement correct des données fournies*" [Traduction libre effectuée par le Secrétariat de la Commission en l'absence de traduction officielle]. Tout ceci offre quand même une certaine garantie pour la protection future des données GGPS belges après leur transfert à l'ONU en application du protocole.

20. En ce qui concerne à présent la communication depuis l'ONU à des chercheurs externes, il ressort des informations communiquées par la DGSIE le 31 mai 2011 (et provenant du directeur "Statistiques" de l'ONU) que : "*A potential user must first register via the website www.ggp-i giving their name and a valid email address. Completion of this step gives access to the data at an aggregate level only, and users can perform simple cross-tabulations and other analyses via the online interface without gaining access to the micro data.*

A registered user may then apply for micro data by completing an online application that must include their full contact details and those of a representative of the institution with which they are affiliated; a title and brief abstract of the proposed research; and details of their supervisor, if the applicant is a current student.

The application is reviewed by UNECE staff. The criterion is that users should be 'bona fide researchers' affiliated with a research institution and that they have a genuine scientific reason for wishing to obtain the data. After review, accepted applicants are given three documents to download: (i) a personal pledge of confidentiality (in which they undertake to refrain from sharing the data or from attempting to identify individuals); (ii) a statement of affiliation, to be signed by the head of their department or similar; (iii) and an institutional cooperation agreement between the researcher's organization and UNECE, also to be signed by a representative of the institution other than the applicant his/her self. Signed copies of these three documents must be received by UNECE before we grant access to the data, which is done via an email providing a link to downloadable files.

The institutional cooperation agreements between data users' institutions and UNECE stipulate that the research institutions are held responsible for any misuse of the data. Furthermore, contracts signed between data providers and UNECE require that identifying

¹² Ce groupe de travail international est un organe consultatif du programme GGPS où siègent des experts issus d'institutions gouvernementales, de bureaux nationaux de statistique, d'instituts de sondage et du monde académique de pays participant au programme.

information is removed prior to handover of the data to UNECE and our partners in harmonisation and online archiving (NIDI and INED)¹³.

21. La principale conclusion que la Commission peut en tirer est que l'ONU ne mettra pas les fichiers de données obtenus en ligne immédiatement sur une plateforme accessible librement et inconditionnellement par un nombre illimité d'utilisateurs inconnus.
22. Un accès progressif et contrôlé est par contre prévu afin de minimiser le risque de traitement ultérieur incompatible ou d'abus de données publiées en ligne. Cet accès comporte plus précisément :
 - une procédure d'identification, tant du demandeur que du représentant de l'institut de recherche auquel le demandeur est attaché ;
 - une obligation de motivation : nécessité d'un projet de recherche bien défini (titre et description succincte de la recherche précitée) ;
 - une procédure d'évaluation : évaluation par l'ONU du caractère scientifique de la recherche précitée ;

¹³ Traduction libre :

Un utilisateur potentiel doit tout d'abord s'enregistrer sur le site Internet www.ggp-i en indiquant son nom et une adresse e-mail valide. Une fois cette étape réalisée, on accède aux données, uniquement à un niveau agrégé. Les utilisateurs peuvent réaliser de simples tabulations croisées ainsi que d'autres analyses via l'interface en ligne, sans accéder aux microdonnées.

Un utilisateur enregistré peut ensuite solliciter l'accès aux microdonnées en complétant une application en ligne qui doit reprendre ses coordonnées complètes ainsi que celles d'un représentant de l'institution à laquelle il est affilié, un titre et un résumé succinct de la recherche envisagée et les coordonnées du promoteur si le demandeur est encore étudiant.

La demande est examinée par le personnel d'UNECE. Le critère est que les utilisateurs doivent être des chercheurs sérieux, attachés à une institution de recherche et ayant une véritable raison scientifique pour souhaiter obtenir les données. Après examen, les demandeurs acceptés reçoivent trois documents à télécharger : (I) un engagement personnel de confidentialité (dans lequel ils s'engagent à ne pas partager les données ou à ne pas tenter d'identifier des individus) ; (II) une déclaration d'affiliation qui doit être signée par le chef de leur département ou une personne similaire ; (III) un accord de coopération institutionnel entre l'organisation du chercheur et l'UNECE, qui doit également être signé par un représentant de l'institution autre que le demandeur lui-même. Les copies signées de ces trois documents doivent parvenir à l'UNECE avant de pouvoir obtenir l'accès aux données, octroyé par e-mail via un lien qui permet de télécharger les fichiers.

Les accords de coopération institutionnels entre les institutions qui utilisent les données et l'UNECE stipulent que les institutions de recherche sont responsables de tout abus des données. En outre, les contrats signés entre les fournisseurs de données et l'UNECE exigent que les informations d'identification soient supprimées avant de transmettre les données à l'UNECE et à nos partenaires au niveau de l'harmonisation et de l'archivage en ligne (NIDI et INED).

- une procédure administrative : les demandeurs ayant reçu une évaluation positive doivent signer 3 documents avant l'obtention effective de l'accès : une déclaration personnelle de confidentialité, une déclaration d'appartenance à leur institut de recherche et un accord de coopération institutionnelle entre l'institut de recherche et l'ONU, où l'institut de recherche est tenu pour responsable de tout détournement de données.
23. Étant donné que l'accès est ainsi proportionné, contrôlé et identifié, la Commission peut accepter qu'au lieu de suivre la procédure nationale devant le Comité de surveillance statistique, des utilisateurs externes qui souhaitent consulter des données GGPS belges des fichiers ONU (généralement des utilisateurs internationaux) suivent la procédure d'accès en question au niveau de l'ONU pour l'accès ou la communication de données GGPS concernant des répondants belges contenues dans les fichiers ONU.
24. Pour les utilisateurs externes qui s'adressent par contre à la DGSIE pour obtenir des données GGPS belges, la réglementation légale belge – l'approbation de ce transfert par la Commission en lieu et place du Comité de surveillance statistique et le contrat de confidentialité y afférent avec la DGSIE – reste intégralement d'application.

PAR CES MOTIFS,

La Commission,

- estime que la question de savoir si des données sont anonymes ou pas constitue finalement une question de faits qui requiert une appréciation au cas par cas ;
- part toutefois du principe, dans le cas présent, que les fichiers de données que la DGSIE communiquera à l'ONU conformément au protocole contiennent des données à caractère personnel codées au sens de l'AR du 13 février 2011, pour les raisons mentionnées au point 13 ;
- ne considère pas l'ONU ni les commanditaires de la GGPS belge, dans le cadre du transfert de données GGPS belges, comme des tiers externes mais comme des destinataires légitimes de données sur la base du protocole ;

- accepte qu'au lieu de suivre la procédure nationale devant le Comité de surveillance statistique, des tiers qui souhaitent consulter des données GGPS belges des fichiers ONU en vue d'autres analyses statistiques ou scientifiques suivent la procédure d'accès internationale au niveau de l'ONU ;
- attire l'attention des tiers qui s'adressent à la DGSIE pour obtenir des données GGPS belges en vue d'autres analyses statistiques ou scientifiques sur la réglementation légale nationale contenue dans les articles 15 et 15bis de la LSP.

Pour l'Administrateur e.c.,

Le Président,

(sé) Patrick Van Wouwe

(sé) Willem Debeuckelaere