



Réglementation relative à la réutilisation des données du secteur public : pourquoi et comment franchir le pas de l'open data ?

Marie-Laure VAN RILLAER,

Conseillère experte

Contextualisation de la réglementation « open data » ou « réutilisation des données du secteur public »

L'**Union européenne** met en place depuis plusieurs années une **stratégie à propos des données**, notamment par le **développement d'un marché** unique des données, permettant aux personnes, entreprises et autorités publiques de prendre de meilleures décisions, basées sur des informations.



Ainsi s'est-elle dotée déjà en 2003 d'une première directive relative à la réutilisation des données du secteur public¹. Cette directive a fait l'objet d'une révision en 2013² et puis finalement d'une refonte par celle de 2019³.

Les deux premières directives ont été transposées en droit wallon respectivement par le décret de la Région wallonne du 14 décembre 2006 portant transposition de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public⁴ et les décrets conjoints des 12 et 19 juillet 2017 relatifs à la réutilisation des informations du secteur public et visant à l'établissement d'une politique de données ouvertes (« Open Data »)⁵.

La troisième directive, celle PSI2, a fait l'objet d'une transposition en droit régional wallon par l'entremise des deux décrets et deux arrêtés du Gouvernement wallon :

- ✓ décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public⁶;
- ✓ décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution⁷;
- ✓ arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2026 portant exécution du décret du 24 novembre 2022 relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public (« Open Data »)⁸;
- ✓ arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2026 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 en vertu de l'article 138 de la Constitution (« Open Data »)⁹.

De manière générale, l'on considère que l'accès et la réutilisation des données du secteur public permettent, selon le souhait européen, à la fois d'améliorer la transparence des autorités publiques, mais également de favoriser la création de produits et de services de contenu numérique à partir des données publiques. En d'autres mots, il s'agit à la fois de renforcer la transparence démocratique et de stimuler l'économie numérique.

Sur ce premier aspect, les travaux parlementaires se font d'ailleurs l'écho d'une recommandation faite par la Commission d'enquête parlementaire chargée d'examiner les causes et d'évaluer la gestion des inondations de juillet 2021 en Wallonie : « *appliquer la directive PSI II aux données issues des systèmes wallons de gestion de données hydrologiques au sens large et de rendre ces données accessibles pour les gestionnaires et les autorités publiques et, dans la mesure du possible, pour les citoyens* »¹⁰, ce qui permet de comprendre l'intérêt concret de la réglementation en question.

Pour comprendre les enjeux de l'open data, vous pouvez également consulter le programme e-Learning du Portail européen de données : <https://data.europa.eu/elearning/fr/#/id/co-01>

¹ Dir./CE 2003/98/CE 17.11.2003 conc. la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.U.E.*, 31.12.2003, ci-après PSI1.

² Dir./UE 2013/37/UE 26.6.2013 mod. la dir. 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.U.E.*, 27.6.2013.

³ Dir./UE 2019/1024 20.6.2019 conc. les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, *J.O.U.E.*, 26.6.2019.

⁴ M.B., 27.12.2006.

⁵ M.B., 7.8.2017.

⁶ M.B., 29.12.2022, ci-après le 1^{er} décr.

⁷ M.B., 15.12.2022, ci-après le 2^e décr.

⁸ M.B., 6.2.2026, ci-après le 1^{er} AGW.

⁹ M.B., 6.2.2026, ci-après le 2^e AGW.

¹⁰ Proj. décr. rel. à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Exposé des motifs, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 3.



Analyse de la réglementation régionale wallonne

QUI EST CONCERNÉ ?

Le premier décret concerne tous les organismes publics, à savoir : «

- a. la Région wallonne;
- b. les provinces et les communes;
- c. les régies autonomes provinciales et communales;
- d. les établissements locaux chargés de la gestion du temporel du culte;
- e. les agglomérations et les fédérations de communes;
- f. les associations de provinces, les intercommunales et les associations de projet;
- g. les personnes morales de droit public qui dépendent, directement ou indirectement, de la Région wallonne;
- h. toute personne morale sur laquelle un organisme ou un groupe d'organismes visés aux a), b), c), d), e), f) ou g), peut exercer directement ou indirectement une influence dominante en raison soit :

- de la propriété de la majorité du capital souscrit;
- d'un financement majoritaire;
- du contrôle de la gestion;

- de la possession d'une majorité des voix attachées aux parts émises;
- de la composition de l'organe d'administration ou de direction, si plus de la moitié des membres de ce dernier ont été désignés par l'organisme public;

- i. la personne physique ou la personne morale de droit privé qui gère un service public¹¹.

Le second décret, qui rend le premier décret applicable aux matières qu'il vise s'applique : «

- ✓ aux centres publics d'action sociale;
- ✓ aux associations visées au chapitre XII de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;
- ✓ aux autres personnes morales de droit public qui dépendent directement ou indirectement de la Région wallonne dans le cadre de l'exercice des compétences transférées¹².

Sont donc visés à tout le moins les communes, les CPAS, les sociétés de logement de service public¹³, les intercommunales, les associations chapitre XII mais aussi les régies communales autonomes.

¹¹ Art. 2.

¹² Art. 2.

¹³ Les SLSP sont expressément citées dans les travaux parlementaires : proj. décr. rel. à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Exposé des motifs, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 5.

QUELLES SONT LES PRINCIPALES OBLIGATIONS DÉCOULANT DE LADITE RÉGLEMENTATION ?

Le premier décret contient¹⁴ essentiellement trois chapitres :

- ✓ Chapitre 2 – Gestion des informations
- ✓ Chapitre 3 – Diffusion des informations
- ✓ Chapitre 4 – Réutilisation des informations

À chaque chapitre, correspond une obligation principale en lien avec l'information, notion-clé qu'il convient de définir.

Il s'agit de « toute donnée qu'un organisme public possède quel que soit le support ou la forme de conservation de celle-ci, à l'exclusion des programmes informatiques, des logos, armoiries ou insignes et de l'information environnementale telle que définie à l'article D.6, 11^o, du Livre 1^{er} du Code de l'Environnement »¹⁵.

Les travaux parlementaires insistent : si la notion de « donnée » est couramment utilisée dans le milieu de l'open data, il a volontairement été préféré la notion d'information afin de « définir des concepts identiques tant pour la politique de publicité passive que pour celle de diffusion (communication proactive en dehors de toute demande). Dès lors, la notion de donnée a été reprise pour illustrer la notion générique d'information »¹⁶.

« [S]ont concernées tant les informations au format papier que les informations au format numérique »¹⁷.

PREMIER VOLET : GESTION DES INFORMATIONS (ART. 5 À 8 – CHAPITRE 2 DU PREMIER DÉCRET)

Chaque organisme public doit veiller à la qualité de l'information qu'il possède selon les principes « FAIR » : « findable, accessible, interoperable, reusable » que l'on peut traduire par « facile à trouver, accessible, interopérable, réutilisable ». Plus exactement, il doit mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles dès la conception de l'information, afin de garantir la qualité, l'intégrité et le stockage

de l'information et la définition du processus de gestion de l'information et afin de permettre que les informations créées ou en possession de l'organisme public soient accessibles, réutilisables et interopérables.

Les travaux parlementaires précisent : « L'objectif est d'imposer aux organismes publics une obligation de moyen pour l'ensemble des informations détenues. (...) Chaque organisme public veillera à suivre les évolutions de la technologie pour répondre aux nécessités techniques actuelles »¹⁸.

La réglementation impose également que l'organisme public veille à ce que ses métadonnées soient complètes, accessibles, à jour et d'une qualité rendant possible la recherche, l'inventaire et l'utilisation des informations.

DEUXIÈME VOLET : DIFFUSION DES INFORMATIONS ET DE LEURS MÉTADONNÉES (ART. 9 À 15 – CHAPITRE 3 DU PREMIER DÉCRET)

Pour les informations collectées ou créées uniquement dans le cadre d'activités de service public ou de la fourniture de services d'intérêt général, et sans préjudice des exceptions prévues, l'organisme public doit diffuser les informations et les métadonnées les concernant, sous format ouvert et lisible par machine.

Les travaux parlementaires mettent bien en avant la différence entre la notion de diffusion et celle de réutilisation (évoquée ci-après) : « l'on constate le développement, au sein de nombreux organismes publics wallons, de **dispositifs de diffusion de données, via principalement des services et sites internet**, permettant aux tiers de les utiliser à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été créées, récoltées et traitées par les organismes publics. (...) Plus généralement, au-delà de données chiffrées ou géographiques, d'autres informations comme les comptes-rendus, rapports, décisions administratives sont diffusées grâce au web. En outre, pour ce qui concerne les informations ne faisant pas l'objet d'une diffusion, il est rappelé le droit constitutionnel d'accès aux documents administratifs établi par l'article 32 de la Constitution »¹⁹.

En un mot comme en cent, la diffusion est « toute communication d'information émanant d'un organisme public, quel que soit le support, ne s'adressant pas à une ou plusieurs personnes déterminées, d'initiative ou en exécution d'une

¹⁴ Pour rappel, le 2^e décr. rend le 1^{er} décr. applicable aux autorités visées dans les matières visées, soit les matières attribuées à la Communauté française mais transférées à la Région wallonne en vertu de l'article 138 de la Constitution.

¹⁵ Art. 2, 2^e, du 1^{er} décr.

¹⁶ Proj. décr. rel. à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Exposé des motifs, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 5.

¹⁷ Proj. décr. rel. à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Exposé des motifs, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 5.

¹⁸ Proj. décr. rel. à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Exposé des motifs, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 6.

¹⁹ Proj. décr. rel. à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Exposé des motifs, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 3.

norme régissant la diffusion de l'information détenue par les autorités publiques »²⁰.

Ainsi, lorsque par exemple, une commune diffuse des informations sur son site internet, elle doit le faire sous format ouvert et lisible par machine et accompagner la diffusion de ces informations de la diffusion de métadonnées qui contiennent au minimum :

- ✓ le titre, une description résumée, la date de création, la date de mise à jour et les conditions de réutilisation de l'information ;
- ✓ le propriétaire et le responsable de la gestion et de la diffusion de l'information²¹.

Les informations ainsi diffusées par les organismes publics sont répertoriées sur une plateforme gérée par l'Agence du Numérique²².

La réglementation impose encore que l'organisme public diffuse les données dynamiques²³ et les données de forte valeur²⁴ dont la liste est établie par la Commission européenne²⁵ en recourant à des API appropriées et, le cas échéant, sous la forme d'un téléchargement de masse²⁶.

Sauf exception, cette diffusion est gratuite²⁷.

Le chapitre 3 prévoit certaines exceptions propres à la diffusion des informations.

D'une part, le chapitre 3 ne s'applique notamment pas à certains organismes :

- ✓ aux organismes publics assurant la fourniture de services audio ou audiovisuels accomplissant une mission de diffusion de service public ;
- ✓ aux institutions culturelles autres que des bibliothèques, des musées et des archives²⁸.

D'autre part, ne sont pas diffusées les informations suivantes :

- ✓ celles contenues dans un document à l'égard duquel des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle, sauf autorisation ;
- ✓ celles dont l'accès est limité ou exclu conformément à un règlement européen, une loi ou un décret, tels le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le Code de l'environnement ou le RGPD²⁹ ;
- ✓ celles soumises à une obligation de secret ou de confidentialité imposée à l'organisme public ou au secret des délibérations.

Enfin, « [l']organisme public peut décider de ne pas diffuser une information lorsque la diffusion entraîne des efforts d'adaptation disproportionnés, dépassant une manipulation simple du support de l'information. L'organisme public n'est pas tenu de collecter l'information qu'il ne possède pas ou d'en modifier le contenu lors de la diffusion pour répondre à la demande d'un tiers »³⁰.

TROISIÈME VOLET: RÉUTILISATION DES INFORMATIONS (ART. 16 À 21 – CHAPITRE 4 DU PREMIER DÉCRET)

Principe de la réutilisation

L'organisme public doit autoriser la réutilisation des informations sur la base d'une licence. L'on vise ici les informations qui soit sont diffusées par l'organisme public (voyez le second volet relatif à la diffusion) soit sont mises à disposition³¹, c'est-à-dire toute information communiquée par un organisme public en réponse à une demande d'une ou de plusieurs personnes déterminées, en exécution d'une norme sur le droit d'accès³². La notion de réutilisation est définie comme étant l'utilisation, par des personnes physiques ou morales, des informations détenues par des organismes publics, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l'objectif initial³³.

Au titre de réutilisation envisageable, on peut citer la création d'une application à partir de données

²⁰ Art. 2, 3°, 1^{er} décr.

²¹ Art. 11, 1^{er} décr.

²² Art. 4 et 10, § 3, 1^{er} décr., et art. 3, 1^{er}, AGW.

²³ Selon l'article 2, 8°, du 1^{er} décr., il s'agit de « l'information sous forme numérique faisant l'objet d'actualisations fréquentes ou en temps réel ».

²⁴ Selon l'article 2, 10°, du 1^{er} décr., les données de forte valeur sont « les informations dont la réutilisation est associée à d'importantes retombées positives au niveau de la société, de l'environnement et de l'économie, en particulier parce qu'elles se prêtent à la création de services possédant une valeur ajoutée, d'applications et de nouveaux emplois décents et de grande qualité, ainsi qu'en raison du nombre de bénéficiaires potentiels des services et applications à valeur ajoutée fondés sur ces informations ».

²⁵ La CE a adopté le règlement d'exécution : régl. d'exécution (UE) 2023/138 de la Commission du 21.12.2022 établissant une liste d'ensembles de données de forte valeur spécifiques et les modalités de leur publication et de leur réutilisation, J.O.U.E., 20.1.2023 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0138&qid=1775449401737>

²⁶ Art. 12, 1^{er} décr.

²⁷ Art. 15, 1^{er} décr.

²⁸ Art. 9, § 2, 1^{er} décr.

²⁹ Projet de décr. relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Exposé des motifs, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 7 ; à propos des données à caractère personnel, les travaux parlementaires précisent : « Concernant plus spécifiquement les données à caractère personnel, il est confirmé, suite à l'avis rendu par l'Autorité de protection des données, que le 2° interdit leur diffusion, l'accès à ce type de données étant limité, voire exclu par les réglementations européennes et régionales en la matière. Toutefois, afin de concilier l'intérêt de rendre les informations du secteur public aussi réutilisables que possible avec les obligations découlant du droit relatif à la protection des données à caractère personnel, le paragraphe 2 de la disposition prévoit que ces données peuvent faire l'objet d'un traitement, en l'occurrence l'anonymisation, en vue d'une diffusion ».

³⁰ Art. 14, al. 1^{er}, 1^{er} décr.

³¹ Art. 16, 1^{er} décr.

³² Art. 2, 4°, 1^{er} décr.

³³ Art. 2, 5°, 1^{er} décr.

communales ou l'analyse statistique par un bureau d'étude.

Ne sont pas visées par ce chapitre 4 les informations contenues dans un document pour lequel un tiers détient des droits de propriété intellectuelle sauf autorisation³⁴.

Licence de réutilisation

Le premier arrêté fixe la licence *Creative Commons Zero* comme licence de réutilisation par défaut³⁵.

Si la nature des informations le nécessite, l'organisme public utilise la licence standardisée *Creative Commons - Attribution* afin d'imposer que la source des informations soit mentionnée³⁶.

L'organisme public peut ajouter des conditions pour des raisons juridiques ou techniques qu'il explicite³⁷ et dans ce cas, il doit diffuser ou transmettre au demandeur de réutilisation l'offre de licence. Le 1^{er} arrêté ajoute qu'en cas de conditions particulières de licence, l'organisme public doit obtenir l'autorisation explicite de son ministre de tutelle, après approbation du Ministre ayant le

Numérique dans ses attributions³⁸ et consultation de la Task Force Open Data³⁹!

L'organisme public peut mettre fin à toute réutilisation, sans dédommagement, dès le moment où il constate que l'utilisateur ne respecte pas les conditions de la licence⁴⁰.

Anonymisation des données à caractère personnel en vue de la réutilisation

La réglementation indique que lorsque la demande de réutilisation concerne des données à caractère personnel, celles-ci sont préalablement anonymisées⁴¹. *« [P]récisons que les données à caractère personnel ne sont pas exclues du champ d'application de la directive et du présent projet de décret. Toutefois, afin de concilier l'intérêt de rendre les informations du secteur public aussi réutilisables que possible avec les obligations découlant du droit relatif à la protection des données à caractère personnel, il est prévu d'imposer l'anonymisation de ces données préalablement à toute diffusion ou réutilisation. Pour rappel, les informations anonymes sont des informations ne permettant pas de remonter à une personne*

³⁴ Art. 16, 1^{er}, 1^{er} décr.

³⁵ Art. 13, 1^{er} AGW.

³⁶ Art. 13, al. 3, 1^{er} AGW.

³⁷ Art. 17, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1^{er} décr.

³⁸ Art. 14, al. 1^{er}, 1^{er} AGW.

³⁹ Art. 14, al. 6, 1^{er} AGW.

⁴⁰ Art. 17, § 2, 1^{er} décr.

⁴¹ Art. 13, § 2, 1^{er} décr.



physique identifiée ou identifiable, ou à des données à caractère personnel rendues anonymes de telle sorte que la personne concernée ne soit pas ou plus identifiable. À cet égard, il est prévu que le Gouvernement précise les techniques et stratégies présentant les exigences requises pour l'anonymisation des données»⁴².

Le premier arrêté fixe des conditions à l'anonymisation⁴³.

Principe de gratuité

La réutilisation des informations est soumise au principe de gratuité⁴⁴.

Toutefois, le Gouvernement peut autoriser le recouvrement des coûts marginaux occasionnés par l'anonymisation des données à caractère personnel et les autres mesures prises pour protéger des informations confidentielles à caractère commercial⁴⁵.

La gratuité n'est notamment pas non plus applicable lorsqu'il s'agit d'un organisme public qui génère des recettes destinées à couvrir une part substantielle des coûts liés à l'accompagnement de ses missions de service public lorsque la gratuité a une incidence importante sur son budget⁴⁶. En ce cas, le Gouvernement doit approuver puis diffuser la liste de ces organismes après qu'elle ait été arrêtée par le Ministre du Numérique⁴⁷.

Autorité de recours : la Commission d'accès aux documents administratifs

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a la mission de connaître des recours et demandes introduites en vertu du chapitre 4, conformément aux dispositions du décret du 30 mars 1995 relatif à la publicité de l'administration⁴⁸. Les contestations relatives aux licences, aux ruptures, voire au refus, sont du ressort de la CADA⁴⁹.

MISE EN PLACE D'UNE GOUVERNANCE « OPEN DATA » - TASK FORCE OPEN DATA

Le premier arrêté du Gouvernement wallon prévoit la création d'une Task Force uniquement

composée de l'Agence du Numérique et du Service public de Wallonie⁵⁰ mais qui peut associer d'autres personnes⁵¹.

Cette Task Force est supposée assurer la gestion de la plateforme évoquée précédemment, accompagner les organismes publics dans la mise en œuvre de la politique Open Data en Région wallonne, définir les standards techniques nécessaires et coordonner les mesures techniques et organisationnelles liées au premier décret⁵². Elle peut instituer en son sein des groupes de travail.

La Task Force Open Data doit créer un catalogue centralisé qui reprend l'inventaire des métadonnées relatives aux informations détenues par les organismes publics et accessibles en open data⁵³. Cet inventaire est alimenté par chaque organisme public⁵⁴ soit directement soit via un intermédiaire, comme par exemple le portail Open Data Wallonie-Bruxelles ou le Géoportail de la Wallonie⁵⁵.

DÉSIGNATION OBLIGATOIRE D'UN CORRESPONDANT OPEN DATA AU SEIN DE TOUS LES ORGANISMES PUBLICS

Le premier arrêté impose également aux organismes publics de désigner un correspondant Open Data. Ce correspondant est non seulement un point de contact référencé sur la plateforme mais également un contributeur à la définition de la stratégie et à la mise en œuvre de la gouvernance régionale des données au travers des groupes de travail institués par la Task Force. Il veille à développer la culture des données au sein de son organisme public et assure la conformité des données, des métadonnées et des API aux principes définis par la gouvernance Open Data⁵⁶.

L'Agence du Numérique et le SPW Digital ont communiqué au début du mois d'avril sur la réglementation, pressant les organismes publics à désigner pour le même mois leur correspondant Open Data et à compléter le formulaire d'identification⁵⁷ et les invitant à participer au Digital Wallonia Data Forum organisé le 28 mai 2026 à Namur⁵⁸.

Se pose légitimement la question de savoir si la fonction de correspondant Open Data, chargé

⁴² Proj. décr. rel. à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Exposé des motifs, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 4.

⁴³ Art. 19, 1^{er} AGW.

⁴⁴ Art. 18, § 1^{er}, 1^{er} décr.

⁴⁵ Art. 18, § 1^{er}, 1^{er} décr.

⁴⁶ Art. 18, § 2, 1^{er} décr.

⁴⁷ Art. 16, 1^{er} décr.

⁴⁸ Art. 21, 1^{er} décr.

⁴⁹ Proj. décr. relatif à la diffusion et à la réutilisation des informations du secteur public, Commentaires des articles, art. 17 et 18, P.W., s.o. 2022-2023, n° 1078/001, p. 4.

⁵⁰ Art. 3, 1^{er} AGW.

⁵¹ Art. 4, 1^{er} AGW.

⁵² Art. 3, 1^{er} AGW.

⁵³ Art. 10, 1^{er} AGW.

⁵⁴ Art. 11, al. 4, 1^{er} AGW.

⁵⁵ Art. 9, al. 3, 1^{er} AGW.

⁵⁶ Art. 8, § 3, 1^{er} AGW.

⁵⁷ <https://agencedunumerique.jotform.com/team/technologie-et-administration-numerique/correspondants-opendata>

⁵⁸ <https://data.gov.be/fr/news/digital-wallonia-data-forum-28-mai>