



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

5 août 2011

# AVIS I/42/2011

relatif au projet de loi portant sur l'exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves

relatif au projet de règlement grand-ducal pris en exécution de la loi portant sur l'exploitation d'une base de données à caractère personnel relative aux élèves

..... AVIS .....



Par courrier du 9 mai 2011, Madame Mady Delvaux-Stehres, ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, a soumis le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

**1.** Le projet de loi sous avis entend autoriser l'administration de l'Education nationale à collecter davantage de données à caractère personnel relatives aux élèves et à les échanger avec davantage d'acteurs qu'il n'est actuellement le cas. Il a pour objectif de définir les catégories de données visées, les finalités de leur traitement (contrôle du respect de l'obligation scolaire, planification de l'enseignement, etc.) de même que le régime de la communication de ces données à d'autres entités.

**2.** Le projet de règlement grand-ducal fixe le détail des données pouvant être collectées, traitées et échangées avec les parties tierces énumérées dans le projet de loi.

**3.** D'emblée la Chambre des salariés émet ses plus vives réserves de principe en ce qui concerne la collecte, le traitement et l'échange de données sensibles pouvant porter atteinte à la vie privée des personnes concernées.

**4.** Notre chambre professionnelle préconise en effet la prééminence de la protection des libertés et droits fondamentaux et plaide en faveur d'une approche très restrictive pour tout traitement de données à caractère personnel pouvant le cas échéant porter atteinte à ces libertés et droits individuels.

**5.** La CSL demande ainsi à titre principal de limiter au stricte nécessaire le traitement de telles données sensibles.

En tout état de cause, il y a lieu d'assortir le régime applicable à la future base de données de mécanismes de garanties appropriées en vue de préserver une protection adéquate des libertés et droits individuels des personnes concernées.

## **1. Remarque générale**

**6.** A titre préliminaire, la Chambre des salariés se pose la question de savoir si une base de données relative aux élèves, telle qu'elle est projetée par la présente initiative législative, est vraiment indispensable au vu des finalités recherchées, notamment pour assurer le bon fonctionnement de l'école ?

Faut-il réellement instaurer un régime intrusif par rapport aux libertés et droits individuels d'une telle envergure et d'une telle étendue ?

**7.** De l'avis de la Chambre des salariés se pose donc effectivement la question de savoir si au vu des finalités recherchées, les moyens employés par la présente démarche peuvent justifier les atteintes à des libertés et droits fondamentaux, dont notamment la protection de la vie privée des élèves et de leurs représentants légaux.

**8.** Le présent projet de loi trouve une de ses motivations dans la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire et plus particulièrement dans son article 20 qui stipule que :

***Art. 20.** L'administration de l'éducation nationale, les établissements scolaires et les autorités communales échangent les données nécessaires au contrôle du respect de l'obligation scolaire, de l'assiduité des élèves fréquentant l'enseignement fondamental ou l'enseignement postprimaire et à l'accomplissement des missions de l'École en général, à l'aide de procédés automatisés ou non. Les procédés automatisés se font moyennant interconnexion de données et sous garantie d'un accès sécurisé, limité et contrôlé. Les conditions, critères et modalités de l'échange sont déterminés par règlement grand-ducal.*

Cette loi invoque donc les finalités suivantes :

- contrôle et respect de l'obligation scolaire,
- contrôle de l'assiduité des élèves de l'enseignement fondamental et post-primaire,
- contrôle de l'accomplissement des missions de l'École.

**9.** Le choix du législateur d'instaurer une base de données relative aux élèves s'explique encore en considération de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental qui prévoit dans son article 39 les précisions suivantes :

*«La délibération sur l'organisation scolaire est transmise à l'inspecteur d'arrondissement pour avis et au ministre pour approbation. L'organisation scolaire comprenant toutes les données nominatives et chiffrées est arrêtée pour le 1er octobre suivant la rentrée des classes par le collège des bourgmestre et échevins. Ces données sont transmises à la commission scolaire, aux comités d'école, à l'inspecteur d'arrondissement et au ministre. Les données résultant de l'organisation scolaire définitive servent de base*

*1. à l'organisation générale de l'enseignement fondamental au plan national et à la planification des besoins en personnel intervenant;*

*2. à la détermination des parts respectives de l'État et de la commune dans la rémunération du personnel intervenant.*

*Un règlement grand-ducal détermine les informations relatives à l'organisation scolaire que les communes doivent fournir au ministre ainsi que les modalités de leur transmission. »*

**10.** La décision d'instaurer une base de données relative aux élèves est également susceptible de trouver un fondement dans la loi du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques qui stipule dans son article 11 que :

*« L'organisation et les résultats des enseignements des différents lycées peuvent faire l'objet d'une évaluation par le ministre. Les lycées mettent à disposition les informations et données nécessaires à cet effet. Les évaluations prennent en compte les expériences pédagogiques afin de faire connaître les pratiques innovantes. »*

**11.** Or, il y a lieu de constater que tous ces textes limitent le nombre d'acteurs à un cercle réduit de personnes ou entités, à savoir le Ministère, les établissements scolaires et les autorités communales.

**12.** Il en est de même du règlement grand-ducal du 20 juin 2001, qui autorise le MENFP à créer et à exploiter une banque de données relative aux élèves et qui prévoit un régime très restrictif de communication des données en cause à des tiers. Ledit texte interdit en effet de manière générale

toute communication à des tiers, à l'exception des données sur l'état civil, qui peuvent être communiquées aux communes.

**13.** Le présent projet procède à cet égard à une ouverture considérable du champ d'application personnel, et ce non seulement en ce qui concerne les personnes impliquées dans la collecte des données, mais davantage encore dans le cadre de la réception par diverses personnes et entités tierces des données en cause. Par ailleurs, le présent texte emporte également une large ouverture au niveau du champ d'application matériel de la base de données projetée pour y englober une multitude considérable de données à caractère personnel.

**14.** Notre chambre professionnelle voit d'un œil très critique ces extensions au niveau du champ d'application personnel et matériel de la future base de données.

**15.** La Chambre des salariés doute que les moyens employés justifient vraiment la fin recherchée, qui consiste, au-delà du contrôle du respect de l'obligation scolaire et l'assiduité des élèves fréquentant l'enseignement fondamental ou l'enseignement postprimaire, à vérifier l'accomplissement des missions de l'Ecole en général.

Un tel objectif généralisé et global justifie-t-il à tout prix des atteintes à des droits et libertés individuelles ?

N'existe-t-il pas d'autres moyens pouvant aboutir au résultat escompté ?

L'alternative à retenir en vue d'atteindre le but recherché, doit-elle se faire aux seuls dépens des élèves et de leurs représentants légaux par une atteinte à la protection de leurs données à caractère personnel ?

La CSL n'est pas convaincue que l'instauration d'une base de données de l'envergure telle que préconisée par le présent projet de loi soit absolument indispensable au vu des finalités recherchées et regrette ainsi le choix politique motivant le recours à la démarche actuelle du législateur.

**16.** Même si la CSL n'approuve pas le choix politique consistant à instaurer une telle base de données relative aux élèves, elle constate que le régime des atteintes à des libertés et droits individuels dispose dorénavant au moins d'une assise légale (et non seulement réglementaire), comme l'exigeait d'ailleurs la Commission nationale pour la protection des données.

**17.** Par rapport au présent texte de loi, il n'en reste pas moins quelques points, où le législateur n'a, de l'avis de la Chambre des salariés, pas entièrement tenu compte des réflexions émises par la Commission nationale pour la protection des données. Cette affirmation est corroborée par la formulation choisie par la CNPD dans son second avis daté du 15 avril 2011, consistant à dire que le nouveau libellé de texte « *reprend dans une large mesure* » les observations formulées dans son premier avis.

**18.** A ce titre, la Chambre des salariés aurait préféré une traduction plutôt maximaliste des recommandations formulées par la Commission nationale pour la protection des données.

**19.** C'est donc au regard des principes phares de finalité, de proportionnalité et de nécessité que la CSL émet des réserves quant à la protection suffisante et adéquate des données à caractère personnel dans le cadre des présents projets de loi et de règlement grand-ducal.

**20.** Au-delà des retouches indispensables et incontournables basées sur les préconisations de la Commission nationale pour la protection des données dans le cadre de son deuxième avis daté du 15 avril 2011, c'est à la lumière du premier avis de la CNPD du 26 juillet 2010, que notre chambre professionnelle entend commenter davantage la version actuelle des projets susmentionnés.

**21.** En effet, dans son [premier] avis précité, la CNPD avait émis un certain nombre de critiques et de recommandations à l'adresse du législateur, ce qui a conduit à l'adoption de la version actuelle des présents projets de loi et de règlement grand-ducal.

Par rapport à cette version remodelée, la Chambre des salariés émet encore un certain nombre de remarques.

En effet, de l'avis de la Chambre des salariés, les textes soumis pour avis pèchent à certains égards aux vœux de la prévisibilité de la règle de droit pour ne pas être vraiment explicites et rester sous certains aspects imprécis et lacunaires.

## **2. Remarques ponctuelles**

### **2.1. Définitions**

**22.** La Commission nationale pour la protection des données avait demandé dans son avis une définition plus précise de la notion de tiers et avait proposé la formulation suivante :

*« La personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme autre que la personne concernée, le ministère et les personnes qui, placées sous l'autorité directe du ministère, sont habilitées à traiter les données. »*

**23.** Au niveau de l'échange des données, la CNPD avait proposé de définir clairement le terme « traitement de données à caractère personnel » et avait préconisé le recours à la définition y afférente prévue par la loi 2002, article 2.(r) qui prévoit le libellé suivant :

*Traitement de données à caractère personnel : toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés, et appliquées à des données, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction.*

**24.** La Chambre des salariés estime utile et nécessaire d'inclure dans le texte de la future loi relative à la base de données sur les élèves ces deux définitions à l'instar du libellé retenu à ce sujet par la loi modifiée de 2002.

## **2.2. Personnes concernées par le traitement**

**25.** Les projets de loi et de règlement grand-ducal entendent autoriser la collecte, le traitement et la communication de données personnelles relatives aux élèves, à leurs parents (personnes investies de l'autorité parentale) et aux organismes de formation (entreprises).

**26.** La Chambre des salariés s'interroge quant à la nécessité d'avoir recours à la collecte de données ayant trait aux parents des élèves.

S'agissant de données pouvant être qualifiées de connexes pour n'être seulement de manière indirecte en relation avec les élèves, notre chambre professionnelle estime qu'il est indispensable de concevoir un régime très restrictif par rapport au traitement de ce genre de données, ce qui était d'ailleurs également sous-entendu dans le raisonnement de la Commission nationale pour la protection des données, qui considérait notamment que la notion de « catégorie socioprofessionnelle » était trop large et trop imprécise. La CNPD était en outre d'avis qu'il convient de collecter des données à cet égard que de manière ponctuelle et de n'utiliser les données y relatives de préférence qu'à travers une anonymisation des données en cause.

## **2.3. Nature des données**

**27.** Le projet spécifie que des informations relevant des catégories suivantes peuvent être enregistrées et utilisées dans la base de données « élèves » :

- données relatives à l'élève
- données relatives aux parents/tuteurs
- données relatives à la scolarité
- données relatives à l'évaluation et la certification des compétences de l'élève.

**28.** Le texte prévoit l'enregistrement et la communication d'informations ayant trait à la catégorie socioprofessionnelle et au niveau d'études des parents de même que l'enregistrement d'une photographie de l'élève.

**29.** Tout en s'interrogeant quant à la définition exacte et à la portée relative au contenu de la notion de « *catégorie socioprofessionnelle* », question également soulevée par la CNPD, notre chambre professionnelle rappelle qu'elle voit d'un œil très critique le traitement et plus particulièrement la communication de ce genre de données relatives aux parents. Sont particulièrement visées à ce titre les données relatives à la catégorie socioprofessionnelle, mais aussi celles relatives au niveau d'études des parents.

De l'avis de la Chambre des salariés, est également sujet à caution, dans le même ordre d'idées, le traitement de données de l'élève pour ce qui concerne notamment la photographie, les langues et le pays d'origine.

## **2.4. Interconnexion**

**30.** Concernant les technologies utilisées pour la collecte, le traitement et la communication des données, le texte du projet se réfère d'une part à la collecte de données par procédés informatisés ou

non auprès d'autorités et d'entités tierces [art 4.2.], à la collecte de données par le biais de formulaires et questionnaires complétés par les élèves [art 4.3.], et à la communication de données à des tiers à l'aide de procédés informatisés ou non [articles 6 et 7]. Il prévoit d'autre part à l'article 6 que « La communication se fait dans la mesure du possible par interconnexion entre systèmes informatiques ou par voie électronique ».

**31.** Dans son avis, la CNPD fait remarquer que toute interconnexion de données doit se conformer aux conditions stipulées à l'article 16 de la loi modifiée du 2 août 2002. Ainsi, la finalité poursuivie par l'interconnexion se doit de respecter les 4 conditions cumulatives établies par cet article à savoir :

- *1) l'interconnexion doit permettre d'atteindre des objectifs légaux ou statutaires présentant un intérêt légitime pour les responsables du traitement*
- *2) elle ne peut entraîner de discrimination ou de réduction de droits, libertés et garanties pour les personnes concernées*
- *3) elle doit être assortie de mesures de sécurité appropriées et*
- *4) elle doit tenir compte du type de données faisant l'objet de l'interconnexion.*

**32.** Par ailleurs, *l'interconnexion n'est autorisée que dans le respect des finalités identiques ou liées.*

**33.** C'est au vu de l'appréciation en vertu de l'article 4 [1] b) de la loi modifiée de 2002 qui énonce que « *les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement* » que notre chambre professionnelle émet des réserves et s'oppose à la démarche dans sa version actuelle du législateur.

**34.** La principale hésitation de notre Chambre découle de l'absence de garanties concernant le traitement ultérieur des données collectées. Les personnes concernées sont informées au moment de la collecte que leurs données sont collectées pour une fin déterminée, mais ignorent ce qui est susceptible de se passer par la suite avec leurs données. En effet, le projet de loi prévoit dans son article 4, point 3, qu'en cas de collecte d'informations relatives aux élèves et parents par le biais de formulaires et de questionnaires, les personnes concernées sont informées des finalités auxquelles les données sont destinées. Hormis ce passage, le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal restent muets sur le droit des personnes visées d'avoir connaissance des finalités du traitement de leurs données et des institutions susceptibles de les exploiter.

**35.** La Chambre des salariés se demande ce qu'advient notamment les données à caractère personnel qui sont d'ores et déjà entre les mains des institutions visées en tant que entité de provenance des données par le présent texte.

**36.** Se pose la question de savoir si une loi postérieure suffit pour valider l'utilisation nouvelle de données collectées originellement pour une autre fin, ou s'il y a lieu de recueillir pour ces données le consentement exprès des personnes concernées pour l'utilisation ex post de leurs données dans le cadre de la présente base de données relative aux élèves.



**37.** C'est notamment le problème soulevé par la CNPD au sujet de l'interconnexion en relation avec la question de savoir si les finalités du fichier des élèves sont compatibles avec les finalités pour lesquelles les données ont été initialement collectées par des tiers fournisseurs.

**38.** Sont sujettes à caution dans ce contexte les données relatives aux parents, et plus particulièrement les données concernant leur niveau d'études ainsi que celles concernant la catégorie socioprofessionnelle à laquelle appartiennent les parents.

**39.** Le législateur aurait dû, de l'avis de la Chambre des salariés, tenir davantage compte des réflexions de la CNPD au niveau de provenance [collecte] des données pour ce qui concerne notamment les informations sur le milieu socioculturel et familial des élèves.

## **2.5. Mécanisme de vérification de l'exactitude des données**

**40.** En tout état de cause, notre chambre professionnelle estime que le libellé du futur texte de loi devrait inclure, à charge de tout responsable de traitement, un régime explicite relatif à la vérification de l'exactitude des données collectées et à la mise à jour desdites données et faire en outre référence [au profit des personnes concernées] aux passages prévus par la loi modifiée de 2002 sur les droits des personnes concernées relatifs à l'accès aux données, au droit de rectification et au droit d'opposition.

## **2.6. Le traitement des données à caractère personnel et les tiers**

**41.** Le projet de loi sous avis dresse une liste détaillée des parties tierces et distingue entre les autorités et entités auprès desquelles sont collectées les données au profit du MENFP (article 4), et celles autorisées à recevoir communication des données de la part du MENFP (article 6). Le projet de loi comporte pour chaque partie tierce l'indication de la finalité de l'échange des données, alors que le projet de règlement grand-ducal précise pour sa part le type de données visé pour chaque partie.

**42.** La Chambre des salariés est d'avis que la version actuelle du projet de loi permet la communication de données sensibles personnalisées à un nombre trop important de destinataires.

Sont visés à ce titre l'Université, l'INFPC et le CEPS.

La CSL renvoie dans ce contexte aux arguments soulevés par la CNPD dans son avis du 26 juillet 2010.

Elle demande ainsi au législateur de tenir compte de ces considérations et de modifier en conséquence l'article 6 du présent projet de loi.

**43.** En ce qui concerne les données utilisées à des fins de statistiques et d'analyses, la Chambre des salariés se rallie aux moyens invoqués par la CNPD consistant à prôner la nécessité absolue d'anonymiser ou de coder [même pour le ministère] toutes les données servant à l'élaboration d'études et de statistiques.

## 2.7. Régime relatif à la durée de conservation des données à caractère personnel

44. La Commission nationale pour la protection des données avait estimé qu'une période de conservation de 10 ans après la fin du cursus scolaire devrait être suffisante. Au-delà, la CNPD avait considéré que les données devront être anonymisées de façon irréversible de nature à rendre impossible l'identification des personnes concernées.

Tout en constatant que le législateur a choisi une durée plus longue (15 ans) de conservation des données, la CSL demande au moins la consécration légale explicite de l'obligation d'anonymisation des données en cause après l'écoulement de la période de conservation.

## 2.8. Sanctions

45. Par ailleurs, notre chambre professionnelle estime qu'il convient de renvoyer explicitement dans le cadre du présent texte aux sanctions prévues par la loi modifiée de 2002 en cas de non-respect des dispositions légales réglementant la communication, le traitement et l'exploitation de données à caractère personnel.

## 2.9. Modification ou abrogation du RGD de 2001

46. Finalement, notre chambre professionnelle se demande si le présent projet est censé se substituer en tout ou partie aux dispositions prévues par le règlement grand-ducal du 20 juin 2001 autorisant la création et l'exploitation d'une banque de données nominatives relative aux élèves.

Dans l'affirmative, ce règlement grand-ducal devra par conséquent être explicitement modifié, voire abrogé par le présent texte.

## 3. Conclusion

47. La Chambre des salariés a le regret de ne pas pouvoir approuver la version actuelle des projets de loi et de règlement grand-ducal relatifs à l'instauration d'une base de données concernant les élèves.

48. Notre chambre professionnelle revendique une refonte des textes au vu des remarques et considérations émises dans le présent avis dans le sens d'une meilleure protection des libertés et droits individuels.

---

Luxembourg, le 5 août 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.