

**AVIS N° 22 / 2001 du 12 juillet 2001.**

N. Réf. : 10 / A / 2001 / 026

**OBJET : Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 5 septembre 1994 autorisant la cellule d'informatique départementale du Département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, et autorisant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef des directions d'écoles.**

---

La Commission de la protection de la vie privée,

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, en particulier l'article 29;

Vu la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en particulier les articles 5 et 8;

Vu la demande d'avis du Ministre de l'Intérieur, du 15 juin 2001 et reçue par la Commission le 18 juin 2001;

Vu le rapport de M. E. VAN HOVE,

Émet, le 12 juillet 2001, l'avis suivant :

## I. ANTECEDENTS :

---

Trois services du Département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande sont actuellement autorisés à accéder au Registre national et à utiliser le numéro d'identification du Registre national :

1. La Cellule d'informatique départementale, pour le contrôle des inscriptions et de la fréquentation scolaire dans le cadre de l'obligation scolaire ainsi que pour le recensement du nombre d'élèves dans le cadre du financement des communautés (arrêté royal du 5 septembre 1994 autorisant la Cellule d'informatique départementale du Département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, et autorisant l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef des directions d'écoles).

2. La direction des allocations d'études, pour le traitement des demandes d'allocations d'études (arrêté royal du 29 juin 1993 autorisant l'accès aux informations et l'utilisation du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques dans le chef de la direction des allocations d'études du Département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande).

3. Les directions qui gèrent le personnel des différents secteurs de l'enseignement, pour la gestion des dossiers de tous les membres du personnel de l'enseignement (arrêté royal du 29 juin 1993 autorisant certaines directions du Département de l'Enseignement du Ministère de la Communauté flamande à accéder aux informations et à utiliser le numéro d'identification du Registre national des personnes physiques pour remplir des tâches relatives à la gestion du personnel de l'enseignement).

Ces autorisations font partie de toute une série d'autorisations en faveur de services de la Communauté flamande et d'organismes connexes, sur lesquelles la Commission a émis un avis global le 9 octobre 1992 (n° 14/1992). La Commission n'a formulé aucune objection contre les propositions d'utiliser le numéro d'identification du Registre national pour le traitement des demandes d'allocations d'études et pour la gestion du personnel de l'enseignement. Par contre, à propos de la gestion des élèves et plus spécifiquement de l'utilisation du numéro d'identification du Registre national par les directions d'écoles, la Commission émettait l'observation suivante :

*« La Commission comprend le but visé par la réglementation projetée. Toutefois, elle considère qu'accorder cette autorisation aux directions d'écoles contribuerait à une banalisation du numéro d'identification du Registre national; ce qui ne cadre ni avec l'intention du législateur, ni avec les exigences de la protection de la vie privée. En outre, la Commission se demande s'il est possible de prévoir un système de protection efficace du numéro d'identification; d'ailleurs, la justification de l'avant-projet n'aborde pas cette question. La Commission est également d'avis que le but visé ne fait pas contrepoids aux risques pour la vie privée. Dans la mesure où l'avant-projet porte sur les directions d'écoles, elle ne peut pas émettre un avis favorable » (avis 14/1992, § 10).*

Cet avis négatif a contraint le gouvernement à une concertation complémentaire avec les demandeurs qui a permis de préciser et de mieux définir l'utilisation du numéro d'identification du Registre national par les directions d'écoles. Dans le rapport au Roi accompagnant l'arrêté royal du 5 septembre 1994, les mesures ainsi adoptées sont formulées comme suit :

- « la direction d'école doit constituer un fichier distinct comportant le nom des élèves, éventuellement la date de naissance et/ou la résidence principale, et leur numéro d'identification. Ce fichier doit être distinct de tout autre fichier ou dossier qui contient les autres informations d'identification des élèves;
- le nombre d'utilisateurs du numéro d'identification dans l'école sera limité au directeur et/ou au responsable administratif;
- ces utilisateurs devront signer une déclaration individuelle dans laquelle ils s'engageront à n'utiliser le numéro d'identification que dans leurs relations avec la Cellule d'informatique départementale, aux conditions et aux fins visées par le présent arrêté;
- cette déclaration précisera également que, si les utilisateurs emploient le numéro d'identification à d'autres fins, ils s'exposent aux sanctions prévues à l'article 13 de la loi du 8 août 1983 sur le Registre national;
- si un élève quitte l'école, il sera rayé du fichier;
- le département enverra aux écoles une circulaire commentant la procédure ci-dessus exposée;
- cela étant, la protection de la vie privée des élèves dont le numéro d'identification est communiqué aux directeurs d'écoles est suffisamment garantie. »

Sur la base de ces considérations, l'autorisation a alors quand même été accordée, avec un peu de retard, mais sans avis complémentaire de la Commission.

## II. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS :

---

Les demandeurs estiment que la situation créée par ces trois autorisations n'est plus conforme à la situation actuelle et ce, pour les raisons suivantes :

- la Cellule d'informatique départementale du Département de l'Enseignement a été supprimée après que la plupart de ses missions aient été confiées à la firme Siemens;
- plutôt que de se limiter au contrôle de l'obligation scolaire et au recensement, se fait sentir le besoin d'organiser un suivi complet du parcours scolaire des élèves;
- le suivi complet du parcours scolaire permettrait, outre le contrôle classique des inscriptions et de l'absentéisme, de soutenir également d'autres finalités politiques. Le droit d'accès au Registre national et d'utilisation du numéro d'identification est dès lors aussi sollicité pour ces finalités, à savoir :
  - l'application d'une politique efficace d'égalité des chances;
  - la rationalisation des actuelles consultations de données;
  - le suivi de la transition entre l'école et le monde du travail et « l'apprentissage permanent »;
  - la transmission d'informations à l'Institut National de Statistique et à diverses organisations internationales de collecte des données.
- la direction des allocations d'études est devenue une division et la méthode de travail que celle-ci souhaiterait mettre en oeuvre pour exécuter ses tâches reposerait sur une utilisation plus étendue du Registre national et de son numéro d'identification qu'auparavant. Aucun avis n'est demandé à ce sujet, mais la question est uniquement posée de savoir si la Commission peu se rallier à l'interprétation selon laquelle ce changement au niveau des procédures ne requiert pas de nouvelle autorisation;

La demande d'avis porte plus spécifiquement sur un projet d'arrêté royal qui modifie l'arrêté royal du 5 septembre 1994 sur deux points :

- l'indication des personnes habilitées, ceci pour pallier à la disparition de la Cellule d'informatique départementale;
- l'extension des finalités pour lesquelles l'utilisation du numéro d'identification du Registre national est autorisée.

Subsidiairement, est posée la question de savoir si le changement de nom et de méthode de travail de la division des allocations d'études n'exige pas de nouvelle autorisation.

### **III. PRECISIONS CONCERNANT LA NOUVELLE METHODE DE TRAVAIL PROPOSEE :**

---

Au cours des années précédentes, le département de l'Enseignement procédait simultanément à deux collectes différentes de données relatives aux élèves dans toutes les écoles. La première collecte visait à identifier chaque élève inscrit avec son numéro du Registre national. Ces informations étaient utilisées pour le contrôle de l'obligation scolaire et le recensement dans le cadre de la loi de financement. La seconde collecte portait sur les élèves réguliers qui étaient identifiés par un numéro matricule que leur attribuait l'école et qui n'était pas directement lié au numéro du Registre national. Cette information était utilisée pour la programmation, l'encadrement et les allocations. Les deux collectes se chevauchaient mais pouvaient présenter des divergences sans qu'il fût possible de le vérifier.

Le souhait est d'intégrer les deux collectes à partir de la prochaine année scolaire, de manière à ce que les écoles ne doivent plus transmettre qu'une seule fois des informations sur les élèves et à assurer la cohérence de ces informations. Les informations obtenues par cette collecte unique de données dans toutes les écoles seront rassemblées dans une banque de données centrale. Le Département de l'Enseignement disposera ainsi pour chaque année scolaire de renseignements sur la situation scolaire de chaque élève, uniquement identifié par son numéro du Registre national. Avec les années, cela permettra de constituer le parcours scolaire de tout élève qui reste dans le système. Ces informations de base permettent de mettre en œuvre toutes sortes d'applications qui peuvent contribuer à réaliser les finalités précitées. Sont cités à titre d'exemples :

- le contrôle de l'obligation scolaire : inscription et absentéisme;
- dans le cadre de l'octroi des allocations d'études, le contrôle du parcours scolaire et des résultats obtenus l'année précédente;
- la vérification en matière de seconds redoublements et de doubles inscriptions;
- le recensement dans le cadre de la loi de financement;
- le contrôle de la qualité grâce au suivi de la scolarité et des résultats;
- l'application d'une politique efficace d'égalité des chances;
- le suivi de la transition entre l'école et le monde du travail et l'« apprentissage permanent »;
- la transmission d'informations à l'Institut National de Statistique et à diverses organisations internationales de collecte de données.

Le traitement des demandes d'allocations d'études est présenté ici comme une application utilisant les informations provenant de la banque de données centrale. Jusqu'à maintenant, la division concernée utilise, il est vrai, le Registre national pour le traitement des demandes, entre autres afin de déterminer de façon univoque l'identité du demandeur. L'ambition affichée aujourd'hui est de pouvoir examiner aussi les informations scolaires communiquées par le demandeur sur la base du parcours scolaire passé. Le numéro du Registre national est la clé qui rend cela possible.

#### IV. REMARQUES GENERALES :

---

Les restrictions à l'utilisation du numéro du Registre national ont effectivement engendré une compartimentation de la collecte de données qui, finalement, ne sert pas les intérêts de la protection de la vie privée. Des informations à caractère personnel, y compris le numéro du Registre national, sont collectées tantôt dans le cadre du contrôle des inscriptions, tantôt dans le cadre des allocations d'études. A côté de cela, des informations sur les études sont collectées sur base d'un numéro matricule, lesquelles ne peuvent non plus être considérées comme des informations anonymes. Une consolidation du flux des données peut permettre la mise en place d'une protection mieux raisonnée et durable.

A la suite du précédent avis négatif, le législateur a imposé un cadre strict aux directions d'écoles : le numéro d'identification peut uniquement être utilisé dans leurs relations avec le Département de l'Enseignement; l'utilisation du numéro d'identification ne confère aucun droit d'accès au Registre national; seul le directeur lui-même ou le responsable administratif peut effectuer ces opérations.

A l'égard de cette procédure, la Commission émet les observations suivantes :

- l'intéressé, l'élève ou ses parents, n'a aucune obligation de communiquer ni même de connaître son numéro du Registre national; lors de l'inscription, la direction d'école ne peut pas exiger que le numéro du Registre national lui soit communiqué;
- pour les informations sur l'élève qui sont communiquées sans le numéro du Registre national, le département doit rechercher le numéro du Registre national sur la base des autres variables d'identification et le communiquer à l'école. D'ailleurs, ce serait une bonne habitude de vérifier les numéros du Registre national qui sont communiqués pour la première fois, dans la mesure où ils ont été obtenus dans des circonstances incertaines.

Les conditions d'utilisation du numéro du Registre national par le Département de l'Enseignement sont formulées de manière moins précise que pour les directions d'écoles. En outre, dans la nouvelle proposition, la responsabilité est répartie entre un si grand nombre de directions qu'il devient difficile de mettre en place une protection appropriée. On peut difficilement confier le rôle de responsable du traitement des informations à un concile de chefs de division et de directeurs généraux. A première vue, il est étrange qu'une évolution technique qui uniformise les informations et les intègre dans une seule banque centrale de données s'accompagne d'une fragmentation de la responsabilité.

Examinons d'abord de plus près l'utilisation du numéro du Registre national. Pour quelles opérations et applications le numéro du Registre national est-il requis ? En premier lieu, pour la collecte des informations : le traitement des fichiers d'élèves qui sont communiqués, la vérification de ces fichiers, la vérification des numéros du Registre national utilisés ainsi que la recherche et l'attribution des numéros exacts et manquants. Ensuite, pour compléter ces fichiers d'élèves par des informations provenant du Registre national. On souhaite non seulement une identification univoque à travers le temps, mais certains éléments d'informations donnent en outre une idée des conditions sociales de l'élève.<sup>(1)</sup> Le numéro du Registre national est par ailleurs requis pour ces applications que l'on pourrait qualifier d'applications personnelles<sup>(2)</sup> : celles pour lesquelles l'autorité doit établir un contact direct avec l'intéressé, qui concernent directement l'intervention de l'autorité vis-à-vis de l'élève en tant qu'individu. Les applications suivantes, qui existent déjà ou qui sont projetées, en font partie :

---

<sup>1</sup> A ce sujet, on doit se poser la question de savoir si quelques-unes des ambitions ne sont pas exagérées. On peut ainsi, dans le cadre de la politique d'égalité des chances, "cataloguer" un élève dans un groupe-cible sur la base de la nationalité de sa grand-mère et du niveau d'études de sa mère. Ceci rappelle cependant l'avertissement du prophète Jérémie : *"En ces jours-là, on ne dira plus : les pères ont mangé des raisins verts, et les dents des fils sont agacées. Mais chacun mourra pour sa propre faute. Tout homme qui aura mangé des raisins verts, ses propres dents seront agacées."* (Jérémie 31:29-30).

<sup>2</sup> Nous introduisons ici une distinction qui n'est pas faite par le requérant.

- contrôle de l'obligation scolaire : inscription et absentéisme;
- dans le cadre de l'attribution d'allocations d'études : contrôle du parcours scolaire et des résultats scolaires de l'année précédente;
- vérification en matière de seconds redoublements, de doubles inscriptions, etc...

Par contre, les applications à caractère politique sont celles qui à l'origine utilisent, il est vrai, des informations se situant au niveau de la personne, mais qui n'ont pour le reste pas besoin de l'identification de la personne :

- le recensement dans le cadre de la loi de financement;
- le contrôle de la qualité par le suivi de la scolarité et des résultats;
- l'application d'une politique efficace d'égalité des chances;
- la transmission d'informations à l'Institut National de Statistique et à diverses organisations internationales de collecte de données.

Ces applications n'ont pas à traiter d'informations de base identifiées mais doivent pouvoir disposer de fichiers dérivés qui sont des fichiers codés ou des fichiers agrégés. Qu'il s'agisse du suivi de la qualité de l'enseignement proposé, des causes de régression ou de faiblesse de scolarité, du développement de mesures destinées à assurer l'égalité des chances, aucune de ces applications a besoin de connaître des informations individuelles mais elles cherchent à dégager une vision sur la base de caractéristiques et de tendances d'ordre statistique.

Une autre application qui est mentionnée et qui pourrait être lourde de conséquences est celle qui vise à se forger une idée de « l'apprentissage permanent d'élèves et de participants à des cours », un objectif pour lequel les administrations de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ainsi que de la Formation Permanente demandent à pouvoir accéder au Registre national et à en utiliser le numéro d'identification. Considéré dans sa globalité, cet objectif permettrait d'instaurer, via la banque de données centrale, un « monitoring à vie » du développement intellectuel de tous les citoyens de la Communauté flamande. Le citoyen en subirait assurément un choc orwellien. Un département de l'enseignement est aujourd'hui censé suivre les participants à des cours et les élèves durant la période de leur scolarité normale et archiver sélectivement ces informations après un délai tampon approprié. Il est possible de développer une politique « d'apprentissage permanent » sans ce « monitoring à vie ».

Les annexes plus techniques esquissent un projet qui répond à ce modèle : d'une part, une banque centrale de données dont l'accès est strictement sécurisé et qui est utilisée avant tout pour constituer des fichiers dérivés anonymisés, qui sont mis à la disposition de ceux qui élaborent les politiques. On ne comprend dès lors pas bien que le projet d'arrêté royal propose aujourd'hui tout simplement que l'autorisation jadis donnée à la Cellule d'informatique départementale, soit désormais accordée à toute une série de services, sans mesures d'accompagnement :

- la division du Budget et de la Gestion de Données;
- l'administration de l'Enseignement Fondamental;
- l'administration de l'Enseignement Secondaire;
- l'administration de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique;
- l'administration de la Formation Permanente.

Tous ces services utiliseront finalement des banques de données intégrées qui, par les informations massives et « indiscretes » qu'elles contiennent sur quiconque fréquente le système scolaire, revêtent un caractère particulièrement sensible. Si, d'un point de vue organisationnel, il n'apparaît pas possible de confier la gestion de cette application fondamentale à un seul service, on pourrait au moins veiller à désigner un agent préposé à la protection des données au sens de l'article 17 *bis* de la loi, pour s'occuper de la sécurité de ces traitements et de l'accès au Registre national. Une telle gestion de la sécurité recouvre au moins les points suivants :

- élaborer et mettre en oeuvre un plan technique de sécurité qui garantisse aussi bien l'intégrité du matériel que celle des fichiers;
- un contrôle sur l'accès au moyen de logins et de mots de passe et par un logging des opérations;
- le cryptage nécessaire des flux d'informations entrants et sortants;
- une politique appropriée de proportionnalité en matière de collecte de données et de cession à des tiers ainsi qu'en matière d'archivage et de suppression des données qui ne sont plus nécessaires.

## V COMMENTAIRE DES ARTICLES :

---

Parmi les très nombreux considérants, figure une référence aux articles 59 et 61 de l'arrêté royal du 13 février 2001 portant exécution de la loi du 8 décembre 1992. L'article 59, qui traite de l'exemption de déclaration pour les traitements relatifs à la gestion des relations avec les élèves par les écoles, n'est pas pertinent. L'article 61 accorde une exemption de déclaration pour les traitements qui sont soumis à une législation spécifique en matière de protection. Ce n'est pas le cas des traitements effectués par le département de l'Enseignement de la Communauté flamande.

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Dans l'intitulé de l'arrêté royal du 5 septembre 1994 ainsi que chaque fois qu'ils sont mentionnés dans le texte de l'arrêté, les mots « Cellule d'informatique départementale » sont remplacés par les mots « division du Budget et de la Gestion des données et les administrations de l'Enseignement fondamental, de l'Enseignement secondaire, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique et de la Formation permanente ».

La Commission estime préférable que l'accès au Registre national relève de la responsabilité univoque d'un seul service, par exemple la division du Budget et de la Gestion des données. La Commission n'est cependant pas à même de juger dans quelle mesure ceci alourdirait l'efficacité de fonctionnement de ce service. La Commission escompte à tout le moins la désignation d'un préposé à la protection des données au sens de l'article 17 *bis* de la loi. A un endroit approprié de l'arrêté royal pourrait être inséré un article qui impose cette désignation comme une condition d'accès au Registre national et d'utilisation du numéro d'identification, et qui définit les compétences de cette fonction.

### **Article 2.**

Cet article insère un nouvel article 1<sup>er</sup> dans l'arrêté royal du 5 septembre 1994, qui régleme deux choses : quelles sont les informations pour lesquelles l'accès au Registre national est accordé et à quelles fins.

L'accès est accordé pour toutes les informations, sans plus ample justification. La Commission rappelle sa remarque formulée dans l'avis précédent (avis 14/92, § 16) où elle insiste pour une vérification approfondie à ce sujet. Elle se demande plus spécifiquement si la donnée visée au point 7 (profession) a un sens, non seulement en sachant que les personnes concernées sont des jeunes, mais également compte tenu du constat que cette information n'est pas mise à jour et est rarement fiable.

La liste des finalités pour lesquelles l'accès est accordé contient un certain nombre de finalités qui doivent faire usage de fichiers dérivés mais qui ne nécessitent pas d'accès direct au Registre national ou pour lesquelles cet accès est disproportionné :

- l'application d'une politique efficace d'égalité des chances;
- le suivi de la transition entre l'école et le monde du travail et l' « apprentissage permanent »;
- la transmission d'informations à l'Institut National de Statistique et à diverses organisations internationales de collecte de données.

Ces finalités peuvent donc être supprimées.

### **PAR CES MOTIFS,**

- La Commission émet un avis favorable pour la constitution d'une banque centrale de données sur les parcours scolaires avec utilisation du numéro d'identification du Registre national à condition d'insérer dans le projet d'arrêté royal un article qui soumette l'autorisation à la condition de désigner un préposé à la protection des données au sens de l'article 17bis de la loi. Cet article devra également définir les compétences de cette personne en matière de sécurité et de gestion de l'accès au Registre national.
- La Commission émet un avis favorable pour l'accès au Registre national et l'utilisation du numéro d'identification du Registre national aux fins suivantes :
  - ❑ le contrôle des inscriptions dans une école et le contrôle de l'assiduité;
  - ❑ le suivi du parcours scolaire et étudiantin de l'élève ou de l'étudiant, ce qui peut inclure le suivi des seconds redoublements, des doubles inscriptions et autres contrôles par les autorités;
  - ❑ la rationalisation des actuelles consultations de données, dans la mesure où cela désigne la constitution d'une banque centrale de données sur les parcours scolaires.
- La Commission émet un avis défavorable pour l'accès au Registre national et l'utilisation du numéro d'identification du Registre national aux fins suivantes :
  - ❑ l'application d'une politique efficace d'égalité des chances;
  - ❑ le suivi de la transition entre l'école et le monde du travail et « l'apprentissage permanent »;
  - ❑ la transmission d'informations à l'Institut National de Statistique et à diverses organisations internationales de collecte.

Ceci sur la base de la considération que ces finalités ne nécessitent pas l'accès ou l'utilisation du numéro d'identification du Registre national mais qu'il peut à ces fins être fait usage des fichiers codés ou anonymisés qui sont dérivés du fichier central des parcours scolaires.

Le secrétaire,

Le président,

(sé) B. HAVELANGE,

(sé) P. THOMAS.