



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 86/2024 du 13 septembre 2024

Objet : Avant-projet de décret relatif à la protection des données dans le cadre de la scolarisation des élèves primo-arrivants (CO-A-2024-245)

Mots clés : Minimisation des données – Principe de prévisibilité – Responsable du traitement – Données pseudonymisées

Introduction :

La demande d'avis concerne un avant-projet de décret relatif à la protection des données dans le cadre de la scolarisation des élèves primo-arrivants. L'avant-projet modifie le décret du 31 août 1998 relatif aux missions confiées aux pouvoirs organisateurs et au personnel des écoles et portant des dispositions générales d'ordre pédagogique et organisationnel pour les écoles ordinaires et spécialisées.

L'avant-projet prévoit que les demandes de prolongation de séjour dans une classe linguistique doivent être soumises via un formulaire spécifique, en précisant les informations obligatoires à y inclure. L'avant-projet introduit également une nouvelle section sur la protection des données dans le décret du 31 août 1998.

L'Autorité formule quelques suggestions d'amélioration du projet pour renforcer la prévisibilité du projet. A cet égard, l'Autorité émet des commentaires sur la notion « données d'identité » qui devrait clarifier les données visées par ce terme, ainsi que sur la qualification du responsable du traitement. En outre, l'Autorité souligne l'absence de démonstration du caractère nécessaire du traitement du lieu de naissance des élèves primo-arrivants.

L'Autorité recommande également l'utilisation de données pseudonymisées pour la réalisation d'analyses statistiques, permettant de garantir la protection adéquate des données personnelles, tout en conservant des informations suffisamment détaillées pour mener à bien les analyses nécessaires.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Gert Vermeulen et Bart Preneel ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu l'article 43 du Règlement d'ordre intérieur de l'Autorité selon lequel les décisions du Service d'autorisation et d'avis sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de M. Jérôme Franssen, Ministre de la Formation, de l'Education et de l'Emploi (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 18 juillet 2024 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 28 août 2024 ;

Émet, le 13 septembre 2024, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Ministre de la Formation, de l'Education et de l'Emploi a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de décret relatif à la protection des données dans le cadre de la scolarisation des élèves primo-arrivants (ci-après dénommé, « **l'avant-projet** »).

2. L'avant-projet modifie le décret du 31 août 1998 relatif aux missions confiées aux pouvoirs organisateurs et au personnel des écoles et portant des dispositions générales d'ordre pédagogique et organisationnel pour les écoles ordinaires et spécialisées (ci-après dénommé, « **le décret du 31 août 1998** »). Le décret du 31 août 1998 fixe, notamment, les conditions et modalités d'inscription des élèves primo-arrivants¹ dans l'enseignement fondamental ordinaire et spécialisé, ainsi que dans des classes d'apprentissage linguistique. Ce décret prévoit également la création d'un conseil d'accompagnement dans les écoles primaires ordinaires qui scolarisent les élèves primo-arrivants. Dans le cadre de ses missions, ce conseil d'accompagnement peut demander au gouvernement une prolongation du séjour des élèves primo-arrivants dans une classe d'apprentissage linguistique.
3. L'avant-projet prévoit que les demandes de prolongation de séjour dans une classe de langue doivent être introduites au moyen d'un **formulaire** et liste les mentions qui doivent figurer sur ce formulaire.
4. Par ailleurs, l'avant-projet introduit **une nouvelle section sur la protection des données** dans le chapitre VII *quinquies* du décret du 31 août 1998. Cette section encadre la confidentialité des données, les éléments essentiels du traitement, l'utilisation de données pour l'élaboration d'analyses et de statistiques, ainsi que les mesures de sécurité.

II. Examen de la demande d'avis

5. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale doit être régi par une réglementation qui soit **claire et précise** et dont l'application doit être **prévisible** pour les personnes concernées. En outre, aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément au principe de légalité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, fixer les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une **ingérence importante** dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce², les éléments essentiels suivants doivent être déterminés par le législateur : la (les)

¹ L'article 4, 37° définit les élèves primo-arrivants comme les « *enfants ou jeunes qui, lors d'une première inscription dans une école ordinaire en Communauté germanophone, remplissent les conditions suivantes :*

- a) *Être âgé de 3 à 18 ans ;*
- b) *Avoir des connaissances linguistiques se situant sous le niveau A2 du cadre européen de référence pour les langues ;*
- c) *Avoir son domicile ou sa résidence habituelle dans l'une des neuf communes de la région de langue allemande »*

² L'Autorité constate en effet que :

- Le traitement de données à caractère personnel est susceptible de concerner des personnes vulnérables, à savoir des élèves primo-arrivants ;

finalité(s) précise(s)⁸, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si c'est déjà possible), le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

6. L'Autorité analyse ci-après le traitement mis en place par l'avant-projet de décret.

A. Finalités

7. Conformément à l'article 5.1. b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

8. L'article 6 de l'avant-projet prévoit que :

« **Le chef d'établissement** ou, dans l'enseignement officiel subventionné, **le pouvoir organisateur** collecte et traite les données aux fins suivantes :

- Première ou nouvelle inscription et tant qu'élève primo-arrivant en section maternelle ;
- Demande de première ou de nouvelle inscription en tant qu'élève primo-arrivant dans l'enseignement primaire ordinaire et octroi d'un capital emplois pour l'organisation de cours ou de classes d'apprentissage linguistique ;
- Demande à l'inspection scolaire concernant les questions d'inscription ou de date d'intégration définitive dans l'enseignement primaire ordinaire ;
- Demande d'inscription en tant qu'élève primo-arrivant dans l'enseignement secondaire ordinaire ;
- Test du niveau linguistique de l'élève.

Le Gouvernement collecte et traite les données aux fins suivantes :

- Première inscription ou réinscription en tant qu'élève primo-arrivant en section maternelle ;
- Approbation ou rejet de la demande de première ou de nouvelle inscription en tant qu'élève arrivant pour la première fois dans l'enseignement primaire ordinaire ;
- Inscription en tant qu'élève primo-arrivant dans l'enseignement secondaire ordinaire ;
- L'octroi d'un capital de poste pour l'organisation de cours ou de classes d'apprentissage linguistique³.

- Le traitement porte sur des données sensibles au sens de l'article 9 du RGPD.

³ L'article 4, 400 définit les classes d'apprentissage linguistique comme « une classe regroupant des années et niveaux différents dans les écoles ordinaires, où sont scolarisés uniquement des élèves primo-arrivants âgés de 5 à 18 ans, avec pour objectif d'acquérir les prérequis linguistiques pour être intégrées dans l'enseignement ordinaire

L'inspection scolaire⁴ collecte et traite les données aux fins suivantes :

- Émission d'un avis en vue de la décision du gouvernement d'approuver ou de rejeter la demande de première inscription ou de réinscription en tant qu'élève primo-arrivant dans l'enseignement primaire ordinaire ;
- Décision en matière d'inscription ou de date d'intégration définitive dans l'enseignement primaire ordinaire.

Le conseil d'intégration interne collecte et traite les données aux fins suivantes :

- Demande de prolongation de séjour dans une classe d'apprentissage linguistique auprès du Gouvernement ;
- Décision de prolongation du séjour dans une classe d'apprentissage linguistique ;
- Conseil sur la poursuite du parcours scolaire de l'élève primo-arrivant ;
- Décision sur l'intégration définitive des élèves de l'enseignement secondaire dans une année et une filière d'études ;
- Décision sur l'admission des élèves de l'enseignement fondamental ordinaire à une année scolaire déterminée de l'enseignement fondamental ordinaire ;
- Recommandation de mesures visant à compenser les désavantages dus à un manque de compétences dans la langue d'enseignement pour les élèves primo-arrivants dans l'enseignement fondamental ordinaire ;
- Émission d'un avis sur l'intégration d'un élève primo-arrivant de l'enseignement secondaire, fréquentant une classe d'apprentissage linguistique, dans l'enseignement secondaire ordinaire et recommandations sur la poursuite du soutien et sur les mesures de compensation des désavantages dus à des compétences insuffisantes dans la langue de l'enseignement »

9. Ces finalités sont **déterminées, explicites et légitimes**.

B. Minimisation des données

10. L'article 5.1. c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées.

11. L'article 6 de l'avant-projet que le chef d'établissement ou le pouvoir organisateur, le Gouvernement, l'inspection scolaire, ainsi que le conseil d'intégration peuvent traiter et collecter les catégories de données suivantes :

⁴ L'article 4, 24° définit l'inspection scolaire comme "le service institué par le décret du 25 juin 2012 relatif à l'inspection scolaire, la guidance en développement scolaire et la guidance pour l'inclusion et l'intégration qui assure les missions d'inspection qui lui sont confiées par le même décret »

- Les données relatives à **l'identité et aux données de contact de l'élève**, à savoir le nom de famille et prénom et le domicile (rue, numéro, code postal et ville) et la langue maternelle ;
- Les données relatives à la **date et au lieu de naissance de l'élève** ;
- Les données relatives à **l'identité et aux données de contact des personnes chargées de l'éducation de l'élève** ;
- Les données relatives à la **fréquentation scolaire et aux absences de l'élève** ;
- Les données relatives aux **connaissances linguistiques de l'élève** ;
- Les données relatives à **la santé et au développement de l'élève**, à savoir l'existence d'un soutien pédagogique spécialisé ;
- Les données relatives à **la formation et au statut de l'enseignement**.

12. Comme déjà évoqué au considérant 5, la détermination des types ou catégories de données à caractère personnel qui seront collectées dans le cadre des finalités visées est considérée comme un des éléments essentiels du traitement qui doivent être définis dans la réglementation qui encadre les traitements de ces données.

13. Seules les données qui appellent des remarques de l'Autorité sont commentées ci-après.

14. Tout d'abord, l'Autorité constate que l'avant-projet **ne définit pas** ce que vise la notion « *données relatives à l'identité et aux données de contact des personnes chargées de l'éducation de l'élève* ». Afin d'améliorer la prévisibilité de cette notion, **l'avant-projet devrait préciser quelles données sont visées par ce terme**.

15. Ensuite, l'auteur de l'avant-projet a été interrogé quant au **caractère nécessaire et pertinent** de traiter le lieu de naissance au regard des finalités visées. Il ressort des informations complémentaires que cette donnée est nécessaire afin **d'identifier de manière certaine** l'élève primo-arrivant. L'Autorité considère que la collecte du lieu de naissance va **au-delà de ce qui est nécessaire** pour atteindre la finalité d'identification et est dès lors contraire à l'article 5.1. c) du RGPD. L'avant-projet sera revu afin de **supprimer la collecte de cette donnée**.

C. Responsable du traitement

16. L'article 4 de l'avant-projet prévoit que « *sans préjudice de l'article 93.81.3, le Gouvernement est responsable du traitement des données à caractère personnel* ». La détermination par la réglementation du responsable du traitement participe à la **prévisibilité de la norme** et à

l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD⁵. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles⁶.

17. En l'occurrence, l'Autorité estime que la **désignation du Gouvernement** en tant que responsable du traitement aurait un **effet déresponsabilisant**⁷ et est de **nature à compliquer l'exercice des droits** de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD. L'Autorité rappelle sa pratique d'avis constante⁸ selon laquelle une autorité publique est en principe responsable du traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de la mission d'intérêt public qui lui incombe, ou qui relève de l'autorité publique dont elle est investie, en vertu de la législation concernée. Par conséquent, un **service précis** doit être responsable pour les traitements qu'il réalise dans le cadre de l'exécution de ses missions décrétales et **la référence au Gouvernement doit donc être omise**⁹.

D. Utilisation des données pour l'élaboration d'analyses et de statistiques

18. L'article 8 de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement recourt **en principe à des données anonymes** pour l'élaboration d'analyses et de statistiques relatives à l'exécution de ses missions. Cette disposition prévoit également que si les données anonymes ne permettent pas d'établir les analyses et statistiques de manière exhaustive, le recours à des données **pseudonymisées** est autorisé.
19. En ce qui concerne les finalités **statistiques**, il ressort des informations complémentaires que *« les analyses statistiques permettront de voir l'évolution de l'impact financier pour l'accompagnement des élèves primo-arrivants. De plus, une évaluation peut garantir que l'on puisse contrôler la cohérence et l'adéquation des mesures prévues. En résumé, une évaluation statistique est importante pour la planification du budget et de la politique d'enseignement »*. L'Autorité prend note de ces explications et rappelle, à toutes fins utiles, que tout traitement à des fins statistiques doit être **encadré de mesures techniques et organisationnelles adéquates**.

⁵ Voir également en ce sens l'avis n°06/2024 du 19 janvier 2024, cons. 48.

⁶ En effet, le Comité européen à la protection des données insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2.0, adoptée le 7 juillet 2021, disponible sur https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf, pp. 10 et suivantes.

⁷ En outre, la détermination du Gouvernement en tant que responsable du traitement implique un accroissement du risque de confusion entre les finalités pour lesquelles il peut consulter certaines données en sa possession et celles pour lesquelles ces données, bien qu'en sa possession, ne peuvent être utilisées.

⁸ Voir en ce sens les avis n°129/2022 du 1^{er} juillet 2022, cons. 42 et n°131/2022 du 1^{er} juillet 2022, cons. 55.

⁹ Voir en ce sens l'avis n°04/2023 du 20 janvier 2023, cons. 15 à 17.

20. L'article 89.1 du RGPD prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de **garanties appropriées** assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitements ultérieurs qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée.
21. Le projet précise que les données traitées aux fins statistiques seront **anonymisées**¹⁰. Il convient de signaler que l'utilisation de données anonymisées pour les analyses statistiques, notamment dans le cadre de la planification budgétaire, pourrait poser des **difficultés pratiques** pour l'autorité publique concernée. En effet, les contraintes liées à l'anonymisation peuvent limiter la précision des analyses, notamment dans des contextes où le nombre d'individus est restreint (par exemple, peu d'enfants ou une durée limitée de suivi). Dans ce contexte, **l'Autorité recommande l'utilisation de données pseudonymisées**. Cela permettrait de garantir la protection adéquate des données personnelles dans le respect des exigences du RGPD, tout en conservant des informations suffisamment détaillées pour mener à bien les analyses nécessaires à l'allocation budgétaire.
22. Néanmoins, si le demandeur souhaite recourir à des données anonymisées, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur les considérations qu'elle exprime de manière constante dans ses avis au sujet de l'anonymisation¹¹. Elle rappelle qu'une donnée anonymisée n'est plus une donnée à caractère personnel pour autant que l'anonymisation soit complète, c'est-à-dire qu'elle **ne permette plus de rendre la personne concernée identifiée ou identifiable, à contrario** de la définition que donne l'article 4.1 du RGPD. L'identification d'une personne vise également la possibilité de l'identifier par un **processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence**. L'Autorité renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation¹².
23. De plus, les traitements à grande échelle de **catégories particulières** de données à caractère personnel (données relatives à la santé) à des fins statistiques relatives à **des personnes vulnérables** pour des motifs d'intérêts publics dans le domaine de l'enseignement ne peuvent se faire **que dans le respect** de l'article 89 du RGPD et **moyennant l'adoption de mesures**

¹⁰ L'Autorité rappelle qu'une donnée anonyme est une information qui ne peut pas être reliée à une personne physique identifiée ou identifiable, à *contrario* de l'article 4.1 du RGPD.

¹¹ En ce sens, voir l'avis 62/2019 du 27 février 2019, cons. 29 ; l'avis 08/2020 du 31 janvier 2020, cons. 35 ; l'avis 155/2023 du 20 octobre 2023, cons. 59 et 60.

¹² Cet avis est disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées.

24. Par ailleurs, l'Autorité constate que l'exposé des motifs de l'avant-projet ne contient **aucune information quant aux stratégies d'anonymisation** susceptibles d'être envisagées. Or, la **transparence** quant à la stratégie d'anonymisation retenue ainsi qu'une **analyse des risques** liés à la réidentification constituent **des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation**¹³. L'Autorité **invite le législateur à prévoir, dans l'exposé des motifs, des informations quant à la stratégie envisagée**. L'Autorité insiste sur cette recommandation compte tenu du traitement potentiel de données relatives à la santé.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime qu'il convient de :

- Préciser les données visées par le terme « *données relatives à l'identité et aux données de contact des personnes chargées de l'éducation de l'élève* » afin d'améliorer la prévisibilité de la norme (cons. 14) ;
- Supprimer la collecte et le traitement de la donnée lieu de naissance (cons. 15) ;
- Omettre la désignation du Gouvernement comme responsable du traitement (cons. 16 et 17) ;
- Prévoir l'utilisation de données pseudonymisées pour les analyses statistiques. Cependant, si les données sont anonymisées, il convient de prévoir, dans l'exposé des motifs, les informations quant à la stratégie d'anonymisation (cons. 18 à 24).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,

(sé) Cédrine Morlière, Directrice

¹³ Voir en ce sens l'avis n°211/2022 du 9 septembre 2022, cons. 63.