



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 87/2024 du 13 septembre 2024**

**Objet : Avant-projet de décret *relatif à l'octroi d'un capital emplois ou heures à des finalités particulières dans l'enseignement (CO-A-2024-246)***

**Mots clés : Minimisation des données – Identification des personnes concernées – Responsable du traitement – Analyses statistiques**

**Introduction :**

La demande d'avis concerne un avant-projet de décret relatif à l'octroi d'un capital d'emplois ou heures à des finalités particulières dans l'enseignement. L'avant-projet projet vise à mettre en œuvre la Vision de l'éducation 2040, qui prévoit, notamment, la réforme du financement des écoles. Le Gouvernement souhaite supprimer les contrats ACS, jugés comme désavantageux, et créer un capital d'emplois ou heures afin de garantir la couverture suffisante des besoins ciblés dans les écoles.

L'Autorité formule quelques suggestions d'amélioration du projet pour renforcer la prévisibilité du projet, dont l'identification plus précise des catégories de personnes concernées par le traitement, ainsi que du responsable du traitement.

L'Autorité attire également l'attention du demandeur sur l'importance de prévoir dans l'exposé des motifs de l'avant-projet des informations quant aux stratégies d'anonymisation susceptibles d'être envisagées.

Pour la liste intégrale des remarques, il est renvoyé au [dispositif](#).

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 Raghenon 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 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 27 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 l'octroi d'un capital emplois ou heures à des finalités particulières dans l'enseignement (ci-après dénommé, « **l'avant-projet** »).
2. L'avant-projet projet vise à mettre en œuvre la Vision de l'éducation 2040, qui prévoit, notamment, la réforme du financement des écoles. Le Ministre souhaite mettre à disposition des **ressources humaines supplémentaires** en fonction des établissements scolaires. Concrètement, l'avant-projet introduit un capital temporaire d'heures ou de postes afin de **garantir la couverture suffisante des besoins ciblés dans les écoles**. L'exposé des motifs précise que cette mesure doit être considérée comme une solution structurelle transitoire, dont la durée et l'ampleur sont limitées jusqu'à ce que de nouveaux mécanismes de financement soient mis en place.

3. Actuellement, les établissements d'enseignement obtiennent le capital de postes et d'heures supplémentaires nécessaires au soutien individuel des élèves par le biais de recrutement ACS ou de missions spéciales. Cependant, cette pratique est désavantageuse pour les membres qui occupent un poste ACS<sup>1</sup>. Le gouvernement propose donc de supprimer les contrats ACS et de créer un capital d'emplois ou heures à des fins particulières.
4. Dans ce cadre, l'avant-projet met en place plusieurs modalités d'octroi des emplois et heures supplémentaires, à savoir :
  - Les objectifs et projets pour lesquels le capital emplois et heures peut être sollicité ;
  - Les modalités d'introduction des demandes ;
  - Les éléments essentiels du traitement ;
  - La coopération et l'échange des données.

## **II. Examen de la demande d'avis**

5. L'Autorité rappelle que – conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la Constitution et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une « **disposition légale suffisamment précise** » qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise **définit les éléments essentiels** des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique<sup>2</sup>.
6. Le traitement de données à caractère personnel auquel le projet donne lieu repose sur les articles 6.1. c) ou 6.1. e) du RGPD et engendre une **importante ingérence** dans les droits et libertés des personnes concernées. L'Autorité constate en effet que :
  - Le traitement de données à caractère personnel est susceptible de concerner **des personnes vulnérables**, à savoir des élèves mineurs présentant des particularités psychiques, médicales ou socio-émotionnelles, ainsi que des élèves surdoués ;
  - Le traitement porte sur des « **données sensibles** » au sens de l'article 9 du RGPD.

---

<sup>1</sup> Il ressort de l'exposé des motifs que cette pratique est désavantageuse d'un point de vue statutaire pour les membres du personnel qui occupent un poste ACS, car les heures ACS relèvent du droit du travail général et les personnes ne peuvent pas bénéficier de tous les avantages du statut dans l'enseignement. En outre, le déroulement des contrats ACS et des missions spéciales implique une charge administrative importante tant pour les écoles que pour les pouvoirs organisateurs et l'administration de l'enseignement.

<sup>2</sup> Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000) ; Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26)

7. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que **les éléments essentiels** suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s)<sup>3</sup>, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données<sup>4</sup>, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées<sup>5</sup> et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, ainsi que la limitation éventuelle des obligations et/ou droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
8. L'avant-projet mentionne les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel envisagés. Cependant, des **précisions supplémentaires et des compléments** s'imposent (voir ci-après).

#### **A. Finalités**

9. 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.
10. L'article 10 de l'avant-projet prévoit que les données à caractère personnel du directeur de l'établissement scolaire sont utilisées afin d'octroyer le capital emplois ou heures. Les données relatives aux élèves sont traitées afin d'organiser un accompagnement individuel et un soutien des surdoués. Les données des professionnels autorisés à tester le quotient intellectuel des élèves sont également traitées afin d'organiser un soutien des élèves surdoués.
11. Ces finalités sont **déterminées, explicites et légitimes**.

#### **B. Minimisation des données**

12. 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.

---

<sup>3</sup> Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

<sup>4</sup> La Cour Constitutionnelle a déjà reconnu que « le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation », arrêt n°29/ 2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

<sup>5</sup> Voir par exemple, Cour Constitutionnelle, arrêt n° 44/ 2015 du 23 avril 2015, point B. 36. 1 *et suivants*.

13. La lecture jointe des articles 4 et 10 de l'avant-projet aboutit à ce que le Gouvernement, le pouvoir organisateur et le directeur de l'établissement collectent les catégories de données suivantes :
- Les données **des élèves de l'enseignement maternel ou de l'école**, à savoir les nom et prénom, date de naissance, adresse de l'élève, données relatives à la fréquentation scolaire et à la formation scolaire, les données relatives à la santé et au développement (notamment les mesures de soutien dans le domaine de l'éducation, les possibilités intellectuelles et le développement du langage), ainsi que le QI pour les élèves à haut potentiel ;
  - Les données du **demandeur**, à savoir le nom de l'établissement, les nom et prénom du directeur d'établissement, l'adresse, le téléphone professionnel et l'adresse électronique professionnelle ;
  - Les données du **professionnel testant le QI des élèves**, à savoir les nom et prénom, adresse, formation et signature, ainsi que le nom de l'établissement de Testing (si d'application).
14. L'Autorité constate que les données à caractère personnel relatives aux élèves sont traitées afin d'organiser un accompagnement individuel « *d'élèves du préscolaire, d'élèves ou de groupes d'élèves du préscolaire ou d'élèves présentant des particularités psychiques, médicales ou socio-émotionnelles* ». Cependant, l'article 10 de l'avant-projet dispose que sont traitées les données relatives « *à l'élève de l'enseignement maternel ou de l'école* ». Cette formulation laisse sous-entendre que sont récoltées les données à caractère personnel de **tous les élèves** (présentant des particularités psychiques, médicales ou socio-émotionnelles ou pas), **de tous les niveaux** d'enseignement confondus.
15. Il ressort des informations complémentaires que sont visés **les élèves de tous les niveaux d'enseignement** (de l'école maternelle à l'école secondaire) **pour lesquels il existe des particularités** psychiques, médicales ou socio-émotionnelles ou qui ont **besoin d'un soutien en tant qu'élèves surdoués**. La rédaction actuelle de l'article 10 porte à confusion, en ce qu'elle laisse croire que sont récoltées les données à caractère personnelles de tous les élèves de l'enseignement maternel et secondaire. Par conséquent, il convient **de reformuler cette disposition afin d'identifier clairement les élèves concernés**, à savoir ceux présentant des particularités psychiques, médicales ou socio-émotionnelles, ainsi que les élèves surdoués.
16. De plus, l'Autorité suggère de reformuler l'avant-projet afin de prévoir que le **Gouvernement** et les **pouvoirs organisateurs** peuvent recevoir et traiter les données relatives aux élèves sous une forme **anonymisée ou pseudonymisée**, lorsque cela est suffisant pour l'examen des demandes de subsides. En effet, bien que les établissements scolaires doivent disposer de

l'ensemble des informations relatives aux élèves, il n'est **pas nécessaire que ces données soient intégralement transmises aux autorités gouvernementales** pour l'octroi d'un capital emplois ou heures à des fins spécifiques.

17. Dès lors, il semble opportun de **limiter** les informations transmises au Gouvernement **aux données strictement nécessaires** (par exemple, des informations pseudonymisées ou réduites à l'essentiel, telles que le mois de naissance plutôt que la date complète), de manière à respecter le principe de minimisation des données. En cas de doute ou de nécessité de vérification, les données à caractère personnel complètes pourraient être **consultés localement lors d'un audit ou envoyées de manière sécurisée** afin de vérifier l'exactitude des informations transmises pour l'octroi des subsides. L'Autorité recommande donc de **reformuler l'article 10 de l'avant-projet pour refléter cette approche**, en garantissant que seules les données strictement nécessaires soient transmises.

### C. Responsable du traitement

18. L'article 8 de l'avant-projet désigne le Gouvernement comme responsable du traitement. Toutefois, l'article 10 de l'avant-projet prévoit que d'autres entités intervenantes (à savoir le pouvoir organisateur et le directeur de l'établissement) pourront également traiter des données à caractère personnel en vertu du projet.
19. L'Autorité estime que la **désignation du Gouvernement** en tant que responsable du traitement aurait un **effet déresponsabilisant**<sup>6</sup> 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 constante<sup>7</sup> 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**<sup>8</sup>.
20. A ce sujet, l'Autorité rappelle<sup>9</sup> que 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 RGPD. La désignation du responsable du traitement

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Voir en ce sens les avis n°129/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022, cons. 42 et n°131/2022 du 1<sup>er</sup> juillet 2022, cons. 55.

<sup>8</sup> Voir en ce sens l'avis n°04/2023 du 20 janvier 2023, cons. 15 à 17.

<sup>9</sup> Voir également en ce sens l'avis n°06/2024 du 19 janvier 2024, cons. 48.

dans la réglementation doit **concorde** avec le rôle que cet acteur joue **dans la pratique**<sup>10</sup>. Adopter une position contraire irait à l'encontre de l'esprit du texte du RGPD, mais pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques. Afin d'éviter toute ambiguïté quant à l'identité de la personne ou de l'entité qui doit être considérée comme responsable du traitement et de faciliter ainsi l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD, il est **nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui poursuit la finalité pour laquelle elles sont traitées** et dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité.

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

21. L'article 12 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.
22. En ce qui concerne les finalités **statistiques**, il ressort des informations complémentaires que *« les données servent à évaluer combien de postes ou d'heures ont été attribués à chaque institution ou réseau et à quelles fins. Elles permettront également de voir l'évolution de l'impact financier. De plus, une évaluation peut garantir que l'on puisse contrôler la cohérence des décisions. 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**.
23. Le projet précise que les données traitées aux fins statistiques seront **anonymisées**<sup>11</sup>. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur les considérations qu'elle exprime de manière constante dans ses avis au sujet de l'anonymisation<sup>12</sup>. Elle rappelle que l'identification d'une personne ne concerne pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ ou son adresse mais 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

<sup>10</sup> 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](https://edpb.europa.eu/system/files/2021-07/eppb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf), pp. 10 et suivantes.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation<sup>13</sup>.

24. L'Autorité constate par ailleurs que le commentaire de cet article ne contient **aucune information quant à la stratégie d'anonymisation envisagée**. Or, la transparence quant à la méthode 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<sup>14</sup>. L'Autorité recommande que **l'exposé des motifs de l'avant-projet contienne des informations quant aux stratégies d'anonymisation susceptibles d'être envisagées**.

## PAR CES MOTIFS,

### L'Autorité est d'avis que :

- Il convient de reformuler l'article 10 de l'avant-projet afin d'identifier clairement les élèves concernés, à savoir ceux présentant des particularités psychiques, médicales ou socio-émotionnelles, ainsi que les élèves surdoués (cons. 15) ;
- Il convient de prévoir que le Gouvernement et les pouvoirs organisateurs peuvent recevoir et traiter les données relatives aux élèves sous forme pseudonymisée ou anonymisée lorsque cela est suffisant pour l'examen des demandes de subsides (cons. 16 et 17) ;
- La désignation du Gouvernement comme responsable du traitement doit être omise (cons. 19) ;
- Il est recommandé que l'exposé des motifs de l'avant-projet contienne des informations quant aux stratégies d'anonymisation susceptibles d'être envisagées (cons. 24).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,

(sé) Cédrine Morlière, Directrice

---

<sup>13</sup> Cet avis est disponible à l'adresse suivante : [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf)

<sup>14</sup> Voir en ce sens l'avis n°211/2022 du 9 septembre 2022, cons. 63.