

N° 7977⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

- 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ;**
- 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et**
- 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire**

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(5.8.2022)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1^{er}, lettre (c) du règlement (UE) n°2016/679 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

Par courrier en date du 24 février 2022, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7977 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire (ci-après le « projet de loi »).

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi « *vise à établir des normes générales applicables à toutes les formes d'enseignement. L'intérêt d'une loi applicable de façon générale à toutes les formes d'enseignement est double. Il s'agit, en premier lieu, de rappeler que, quelle que soit la forme d'enseignement choisie par les parents pour leurs enfants, l'enseignement général de la jeunesse, rendu obligatoire par l'État, a pour objectif premier de former des citoyens et contribuer ainsi à la cohésion de la société. Il s'agit, en second lieu, sur le strict plan de l'articulation des différentes normes relatives à l'enseignement, de dépasser les champs d'application particuliers de chacune des lois propres à chaque mode, respectivement à chaque ordre d'enseignement.* »

Les auteurs du projet de loi précisent par ailleurs qu'au courant de la dernière décennie, quatre nouveaux éléments conduisant à la nécessité de rédiger un nouveau texte ont au fur et à mesure fait leur apparition, dont l'expansion des moyens informatiques servant au contrôle du respect de l'obligation scolaire. Ils précisent que ledit contrôle « *est effectué seulement une fois par an par les communes. Compte tenu de la dimension de la population actuelle on peut facilement s'interroger sur l'efficacité de ses contrôles annuels.* »¹

¹ Voir doc. parl. 7977/00, exposé des motifs, p. 15.

Un des points clés de la réforme entamée en 2021 consistait dès lors dans la prise de nouvelles mesures « *dans ce domaine afin de renforcer le contrôle de l'obligation scolaire de manière centralisée.* » Plus précisément, en vertu du projet de loi sous avis, le contrôle du respect de l'obligation scolaire ne serait plus du ressort des communes, mais incomberait exclusivement au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions (ci-après le « ministre ») de manière mensuelle dès le début de l'obligation scolaire. De plus, ce contrôle ne concernerait pas uniquement l'enseignement public luxembourgeois, mais s'élargirait à l'enseignement privé, y compris l'enseignement à domicile.²

La CNPD tient à souligner dès le départ que l'analyse des chapitres 1 et 2 du projet de loi sur le droit à l'enseignement et sur les objectifs et valeurs fondamentaux de l'enseignement, tout comme l'extension de l'obligation scolaire et les modifications sur la fréquence et l'autorité compétente pour contrôler l'obligation scolaire prévues au chapitre 3 dudit projet, ne tombent pas dans son champ de compétence. Par contre, les modalités concrètes du contrôle mensuel de l'obligation scolaire par le ministre telles qu'actuellement prévues à l'article 16 du projet de loi soulèvent des questions ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

Elle limitera dès lors ses observations aux remarques préliminaires sur l'enseignement à distance ou sous forme hybride, ainsi que sur l'enseignement à domicile (point I) et à l'article 16 précité (point II).

*

1. REMARQUES PRELIMINAIRES

Selon l'article 12 du projet de loi, il est satisfait à l'obligation scolaire « *lorsque le mineur d'âge suit, en présence physique, à distance, ou sous forme hybride, les cours, activités et stages obligatoires [...]* ».

Ni le texte du projet de loi, ni le commentaire des articles ne fournissent d'explications concernant les modalités concrètes de l'enseignement à distance ou sous forme hybride de sorte que la Commission nationale ne peut pas se prononcer sur les éventuelles conséquences en matière de protection des données. Déjà dans son avis relatif au projet de loi n°7784 portant modification de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19³, la CNPD avait considéré que, comme des précisions sur l'enseignement à distance par les établissements scolaires publics et privés manquaient, elle « *n'[était] pas en mesure d'en apprécier l'impact sur d'éventuelles dispositions en matière de protection des données.* »

Dans le même ordre d'idée, le texte sous avis reste muet quant aux modalités concrètes à respecter en cas de cours dispensés « sous forme d'un enseignement à domicile » comme prévu actuellement par l'article 12 point 4 du projet de loi.

La CNPD se demande toutefois s'il est envisagé de recourir à la visioconférence à des fins d'enseignement à distance ou sous forme hybride. En cas de réponse affirmative, il est important de souligner que le traitement de l'image des enseignants et des élèves est un traitement de données à caractère personnel soumis au RGPD. De plus, le recours à un dispositif allant au delà d'une transmission en direct, comme par exemple l'enregistrement des enseignements et la diffusion de ces vidéos afin de permettre le visionnage en différé, soulève des interrogations supplémentaires en matière de protection de la vie privée, notamment à l'égard de la proportionnalité du traitement de données, et nécessite la mise en place de mesures techniques et organisationnelles particulières.

Par ailleurs, tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base de licéité conformément à l'article 6 du RGPD. La CNPD comprend que dans des circonstances particulières liées à la situation spécifique d'un élève, le droit à l'éducation, voire l'enseignement obligatoire, d'une part, et le droit à l'image et la protection des données à caractère personnel, d'autre part, peuvent être mis en balance de sorte qu'on pourrait venir à la conclusion que le droit à l'éducation de l'élève absent exige, sous conditions, de recourir à des moyens de communications électroniques pour tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Dans un tel cas, le traitement des données à caractère personnel des différentes personnes impliquées (élèves, parents, enseignants, etc.) pourrait être considéré comme

² Voir doc. parl. 7977/00, exposé des motifs, p. 15.

³ Voir la délibération n°10/AV9/20211 du 8 mars 2021, doc. parl. 7784/01.

étant nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er}, lettre e) du RGPD.

Sans précisions de la part des auteurs du projet de loi, il n'est toutefois pas clair qui est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4 point 7) du RGPD, c'est-à-dire qui est responsable du respect des règles et principes généraux découlant du RGPD. S'agirait-il de chaque établissement scolaire individuellement qui recourrait à une telle solution d'enseignement à distance? Ou s'agirait-il plutôt du ministre, tandis que lesdits établissements agiraient le cas échéant en tant que sous-traitants⁴ du ministre ?

En particulier, il convient de rappeler que le traitement de données à caractère personnel collectées et traitées dans le cadre de l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement doit reposer sur une base légale conformément à l'article 6, paragraphe 3, du RGPD, lu ensemble avec son paragraphe 1^{er}, lettre e)⁵ qui dispose que : « *Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :*

a. le droit de l'Union; ou

b. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. »

Il résulte de ce qui précède que cet article prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Dans ce cas de figure, le fondement et les finalités des traitements de données doivent spécifiquement être définis soit par le droit de l'Union européenne, soit par le droit de l'Etat membre auquel le responsable du traitement est soumis.

De plus, le considérant (45) du RGPD précise qu'il devrait « [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] ».

En vertu des dispositions précitées, cette base légale devrait établir des dispositions spécifiques visant à déterminer, entre autres, les types de données traitées, les personnes concernées, les entités auxquelles les données peuvent être communiquées et pour quelles finalités, les durées de conservation des données ou encore les opérations et procédures de traitement.

Le considérant (41) du RGPD énonce encore que « *cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.* ».

Au cas où des traitements de données à caractère personnel seraient opérés dans le cadre de l'enseignement à distance, sous forme hybride ou à domicile, la CNPD recommande dès lors aux auteurs du projet de loi de les détailler dans le corps du texte du projet de loi pour des raisons de sécurité

4 Voir la définition du sous-traitant à l'article 4.8 du RGPD : « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un autre organisme qui traite des données à caractère personnel pour le compte du responsable du traitement.* »

5 L'article 6, paragraphe (1), lettre e) dispose que: « *Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...) e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement; (...)* »

juridique en faveur de tous les acteurs impliqués. De même, il va de soi que des mesures techniques et organisationnelles appropriées devraient être mises en place et que les droits des personnes concernées, tels que prévus au Chapitre III du RGPD, soient respectés.

*

II. LE CONTROLE MENSUEL DE L'OBLIGATION SCOLAIRE PAR LE MINISTRE

D'après l'article 16, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous examen, le « *contrôle du respect de l'obligation scolaire incombe au ministre, qui l'exerce de façon continue, et au moins une fois par mois.* »

Néanmoins, le texte reste silencieux quant aux modalités concrètes dudit contrôle. Ce n'est qu'en lisant l'exposé des motifs que la CNPD comprend que l'article 16, paragraphe 1^{er}, précité autoriserait le ministre à comparer « *mensuellement les données collectées par intermédiaire des divers fichiers élèves mais également des fichiers fournis par les directions de l'enseignement privé et international avec les données figurant au registre national des personnes physiques ou au fichier des demandeurs de protection internationale.* »

Le commentaire des articles précise dans ce contexte que la disposition en cause, c'est-à-dire l'article 16 du projet de loi, permettrait au ministre un « *contrôle systématique, plus régulier et informatisé, en autorisant la comparaison des différents fichiers des élèves gérés par le ministre avec le registre national des personnes physiques ; le but étant de centraliser la procédure de contrôle de l'obligation scolaire. Le ministre utilise à cette fin les moyens prévus par loi modifiée du 8 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel.* »

L'article 22 du projet de loi prévoit précisément de modifier les articles 3 et 4 de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves (ci-après la « loi modifiée du 18 mars 2013 ») afin de permettre notamment au ministre de traiter des données relatives « *aux absences et aux dispenses* » des élèves « *pour que le ministre puisse accomplir sa mission de contrôle conférée par l'article 16 du présent texte.* »⁶

Après ces modifications législatives, les articles 3, paragraphe 1^{er}, premier point et 3, paragraphe 3, lettre a) de la loi modifiée du 18 mars 2013 accorderaient en effet le droit au ministre de traiter les données relatives aux absences et aux dispenses des élèves à des fins de contrôle du respect de l'obligation scolaire. Par ailleurs, déjà au stade actuel du texte de la loi modifiée du 18 mars 2013, le ministre peut accéder dans la poursuite de la finalité du contrôle du respect de ladite obligation scolaire aux données du registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP ») pour obtenir les informations d'identification des élèves et de leurs représentants légaux.⁷

Or, la CNPD constate que la possibilité de croiser les données du RNPP avec les différents fichiers des élèves gérés par le ministre n'y est pas explicitement prévue. Par ailleurs, elle se demande quels sont concrètement ces fichiers des élèves. S'agit-il des fichiers des élèves inscrits dans l'enseignement public et privé au Luxembourg? Dans l'affirmative, est-ce que ces fichiers sont actualisés régulièrement pour que le contrôle mensuel du ministre soit efficace ?

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la CNPD estime donc nécessaire de préciser dans le corps du texte du projet de loi sous avis la possibilité pour le ministre de croiser les données du RNPP avec celles des fichiers d'élèves et d'y inclure un renvoi aux moyens prévus par loi modifiée du 8 mars 2013.

Par ailleurs, la CNPD constate que l'exposé des motifs précise dans le contexte du contrôle du respect de l'obligation scolaire qu'une « *future loi réglant la relation de l'État avec les écoles privées devra préciser les procédures à respecter par les écoles privées* ». Néanmoins, elle regrette que les procédures à respecter par lesdites écoles n'ont pas été intégrées dans le projet de loi sous avis et elle ne peut dès lors pas se prononcer.

Finalement, la Commission nationale constate qu'en vertu de l'article 15, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, « *les personnes titulaires de l'autorité parentale sur une personne soumise à l'obligation scolaire*

⁶ Voir doc. parl. 7977/00, commentaire des articles, p. 24.

⁷ Sur base de l'article 4.1 de la loi modifiée du 18 mars 2013.

qui y satisfait d'une des manières visées à l'article 12 points 2, 3 ou 5, ont l'obligation de communiquer un certificat d'inscription au ministre au plus tard huit jours après l'inscription. »

Néanmoins, comme l'article en cause ne précise pas quelles sont les obligations de communication au ministre par les titulaires de l'autorité parentale sur une personne soumise à un enseignement à domicile tel que prévu par l'article 12 point 4 du projet de loi sous avis, la CNPD se demande comment le ministre prévoira-t-il de vérifier le respect de l'obligation scolaire dans ce contexte.

*

III. REMARQUES FINALES

Pour conclure, la Commission nationale recommande aux auteurs du projet de loi d'intégrer dans le corps du texte dudit projet les éventuels traitements de données à caractère personnel opérés dans le cadre de l'enseignement à distance, sous forme hybride, et à domicile, d'une part, ainsi que les modalités concrètes du ministre pour contrôler le respect de l'obligation scolaire, c'est-à-dire la possibilité de croiser les données du RNPP avec celles des fichiers d'élèves sur base des moyens prévus par loi modifiée du 8 mars 2013, d'autre part.

Cet encadrement législatif serait un garant du principe de sécurité juridique au profit de toutes les personnes concernées, c'est-à-dire les élèves, les personnes titulaires de l'autorité parentale et les enseignants.

Ainsi décidé à Belvaux en date du 5 août 2022.

La Commission nationale pour la protection des données

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

