



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

CENSURE DE DEUX FICHIERS DE L'EDUCATION NATIONALE

PHILIPPE RAIMBAULT

Référence de publication : Raimbault, Philippe (2010) Censure de deux fichiers de l'Education nationale : note sous CE, 19 juillet 2010, Vincent Fristot et Mireille Charpy. Droit administratif (11). p. 41-45.

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

CENSURE DE DEUX FICHIERS DE L'EDUCATION NATIONALE

**NOTE SOUS CE, 19 JUILLET 2010, VINCENT FRISTOT ET MIREILLE
CHARPY**

Le Conseil d'État considère que les fichiers « Base élèves 1er degré » et « Base nationale des identifiants des élèves » violent diverses dispositions de la loi du 6 janvier 1978.

Le Conseil d'État vient d'apporter une importante contribution au débat juridique relatif à la légalité des fichiers informatiques utilisés par l'Éducation nationale, en censurant plusieurs décisions du ministre portant sur la « Base élèves 1er degré » et la « Base nationale des identifiants des élèves » (BNIE). Ces deux fichiers, dont l'accessibilité intégrale est limitée aux directeurs d'école, sont partiellement accessibles aux agents des services communaux chargés des inscriptions scolaires. Ils comportent diverses informations relatives aux élèves : la « Base élèves 1er degré » intègre notamment, à côté du nom des élèves, de leur adresse ou de leurs activités périscolaires, des données relatives à leur santé particulièrement sensibles. Quant à la BNIE, elle a pour objet le recensement de l'ensemble des numéros uniques, internes au ministère, qui sont attribués aux élèves lors de leur première inscription. Rappelons pour mémoire que ces fichiers font l'objet depuis plusieurs années déjà d'une vive contestation, qui s'est notamment traduite par la création d'un « Collectif national de résistance à Base élèves », lequel a initié une véritable guérilla, en usant de tout l'arsenal contentieux imaginable. Il a d'abord alimenté la réflexion du Comité des droits de l'enfant et obtenu de ce dernier de sévères critiques du dispositif, la France se trouvant invitée par ce dernier « à prendre toutes les mesures voulues pour garantir que la collecte, le stockage et l'utilisation de données personnelles sensibles sont compatibles avec les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 16 de la Convention » (3e et 4e rapports périodiques sur la France, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4, § n° 51). Par la suite, ce collectif a également soutenu les

enseignants démis de leurs fonctions directoriales pour avoir refusé d'alimenter ces fichiers, puis il a organisé un dépôt de plus de 2 000 plaintes pénales, classées sans suite en juillet 2010, non sans qu'un rappel à la loi ne soit adressé à l'Administration. Les récentes décisions du Conseil d'État (*reproduites supra*), véritable « leçon d'informatique et libertés » (*M.-Ch. de Montecler, Le Conseil d'État donne une leçon d'informatique et libertés à l'Éducation nationale : AJDA 2010, p. 1454*) infligée au ministère de l'Éducation nationale, offrent une revanche au Comité qui, s'il n'était pas requérant en tant que tel devant le juge administratif, suivait de près ces procédures.

Les requérants agissaient à des titres très variés puisque les recours étaient portés aussi bien par des parents d'élève, qu'une directrice d'école, des syndicats ou encore la Ligue des droits de l'homme. La requête de la directrice d'école a du reste été jugée irrecevable pour défaut d'intérêt à agir, la qualité de fonctionnaire ne se révélant pas suffisante pour établir un intérêt dans la mesure où les décisions en cause ne portent atteinte ni aux droits statutaires, ni aux intérêts pécuniaires, ni aux prérogatives des fonctionnaires (établissant le défaut d'intérêt à agir des fonctionnaires contre les mesures d'organisation du service au nom du principe hiérarchique : *CE, ass., 26 oct. 1956, Assoc. générale des administrateurs civils : RD publ. 1956, p. 1309, concl. Mosset*). De même, les requérants n'établissant pas l'exercice d'une autorité parentale sur un enfant scolarisé dans un établissement du premier degré ou même simplement leur possible intégration dans un des fichiers concernés voient leurs recours jugés irrecevables pour défaut d'intérêt personnel. En revanche, les interventions des entités collectives comme les syndicats ou la Ligue des droits de l'homme sont pour leur part toutes jugées recevables en application d'une jurisprudence classique (*CE, 28 déc. 1906, Synd. des patrons coiffeurs de Limoges : Rec. CE 1906, p. 977, concl. Romieu ; GAJA n° 18*). Au plan de la recevabilité, il faut enfin noter la confirmation d'une solution récemment énoncée, en vertu de laquelle l'abrogation d'une décision initiale et son remplacement par une autre qui en reprend les dispositions en y apportant des modifications de pure forme ne fait pas perdre son objet au recours (*CE, sect., 5 oct. 2007, n° 282321, Ordre des avocats du barreau d'Évreux : JurisData n° 2007-072473 ; Rec. CE 2007, p. 411 ; AJDA 2008, p. 644, note Houillon ; Dr. adm. 2007, comm. 164, note Melleray ; JCP G 2007, I, 214, obs. Plessix ; LPA 2008, n° 78, p. 11, concl. Aguila*). Ainsi, malgré l'abrogation de la décision de 2004 autorisant la création de la « Base élèves 1er degré », les requêtes pouvaient être examinées sachant qu'un arrêté du 20 octobre 2008 en reprend les dispositions de manière quasi identique.

Sur le fond, le Conseil d'État offre une analyse très détaillée du respect de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés par les deux fichiers de l'Éducation nationale ici visés. Au final, le bilan se révèle assez sévère pour l'Administration puisque cinq motifs de censure sont retenus.

Le premier tient au fait que le ministère a mis en œuvre ce traitement automatisé de données avant d'avoir reçu le récépissé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) – qui, à la décharge de l'Éducation nationale, a quand même pris 15 mois pour statuer s'agissant de la « Base élèves 1er degré » ! – pourtant indispensable en vertu de l'article 23 de la loi du 6 janvier 1978. Le caractère soi-disant expérimental du fichier est ici balayé par le Conseil d'État qui conclut logiquement que la décision doit être annulée en tant qu'elle porte sur la période antérieure au 1er mars 2006, date de délivrance du récépissé par la CNIL. Il annule de même le refus de l'abroger. Le même type de censure est appliqué à la BNIE, mise en œuvre dès février 2006, soit environ un an avant la délivrance du récépissé de la CNIL le 27 février 2007.

La seconde annulation tient à l'absence de respect du droit d'opposition – prévu par l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 – permettant aux personnes concernées de refuser l'enregistrement de données personnelles. Seul l'arrêté du 20 octobre 2008 modifiant la « Base élèves » est ici partiellement annulé, les décisions sur la BNIE n'interdisant pour leur part pas explicitement de s'opposer « pour des motifs légitimes » à cet enregistrement. Aussi, dans le second arrêt, le moyen manque-t-il en fait. Le Conseil d'État prend cependant soin de préciser que le droit d'opposition ne saurait être dénié « au seul motif qu'il serait relatif à des élèves qui sont soumis par la loi à l'obligation scolaire », de manière à en préserver l'effectivité.

Le troisième motif de censure correspond à l'absence de mention dans la déclaration ministérielle à la CNIL de la possibilité d'interconnexion des données contenues dans le fichier, en violation des articles 22, 25 et 26 de la loi du 6 janvier 1978. Après avoir assez longuement défini la notion d'interconnexion, le juge admet en effet que les données concernées font bien l'objet de rapprochements et mises en relation avec celles contenues dans d'autres fichiers. La déclaration

n'ayant pas prévu cette possibilité, l'arrêté fait l'objet d'une censure « en tant que ne pas », toutefois limitée à la seule « Base élèves », car l'interconnexion était en revanche bien prévue pour la BNIE.

La quatrième annulation, là encore limitée au fichier « Base élèves » et pour la seule période comprise entre sa création et l'arrêté le modifiant en 2008, se justifie par la violation de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 qui prévoit que des données personnelles relatives à la santé ne peuvent être recueillies dans un fichier sans autorisation préalable de la CNIL. Or, la version initiale de l'arrêté admettait pour les enfants inscrits en classe d'intégration scolaire (CLIS), des mentions sur le handicap ou la déficience des élèves permettant d'identifier « la nature de l'affection ou du handicap propre à l'élève concerné » constitutives de telles données. En l'absence d'une telle autorisation, l'arrêté est donc annulé « en tant qu'il comporte de telles informations ». Pour la BNIE en revanche, ces dispositions ont bien été respectées dans la mesure où, même si le fichier « permet de savoir que l'élève a été souffrant », il ne fournit directement « aucune information sur la nature, la durée, ou la gravité de l'affection de l'élève ».

La cinquième et dernière censure tient à la durée de conservation des données. Sur ce point, la durée de quinze ans prévue pour la « Base élèves » n'est pas jugée excessive au regard de la finalité de la conservation des données, à savoir la gestion des élèves scolarisés dans les écoles maternelles et primaires, car elle correspond à la « présence théorique maximale d'un élève » dans les premier et second cycles de scolarité. Cette fois en revanche, l'arrêté relatif à la BNIE fait l'objet d'une annulation en raison d'un délai total de conservation de trente-cinq ans. En effet, bien que la généralisation de l'utilisation de l'identifiant à l'enseignement secondaire et supérieur puisse justifier une « durée de conservation égale à la durée du cycle complet d'étude d'un élève donné », le Conseil d'État considère que le ministre n'apporte aucune justification susceptible de faire regarder ce délai comme « nécessaire aux finalités du traitement ».

Même si plusieurs motifs d'annulation partielle sont identifiés, il faut néanmoins relever que le juge a également rejeté de nombreux autres moyens. Il admet ainsi la légitimité de ce type de fichier, en considérant que « le recueil de telles informations qui vise à assurer une organisation de la réponse éducative aux situations individuelles des élèves ne saurait avoir lui-même pour effet de porter atteinte au principe d'égalité entre élèves ». De même estime-t-il que ces traitements

informatiques de données sont suffisamment justifiés et demeurent proportionnés aux buts assignés d'organisation et de gestion du système éducatif : l'atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale des individus n'est dans ces conditions pas disproportionnée. Deux autres arguments de fond sont par ailleurs rejetés pour des raisons de procédure. D'une part, la violation alléguée de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme du fait du recueil dans le fichier de données relatives à l'absentéisme susceptibles d'être utilisées dans une procédure judiciaire n'entre pas dans le champ d'application de ce texte. D'autre part, la demande de renvoi au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 ne saurait être accueillie faute d'avoir été déposée par mémoire distinct après le 1er mars 2010.

Ainsi, le bilan de ces diverses censures reste finalement limité. La première d'entre elles apparaît d'abord totalement platonique en ce qu'elle établit une annulation partielle d'un texte pour une période aujourd'hui révolue ; la victoire des requérants est ici purement symbolique. En outre, le Conseil d'État limite l'impact des injonctions qu'il prononce puisque, même s'il considère que l'exécution des décisions impliquerait « en principe » l'effacement des données enregistrées dans la « Base élèves » avant la délivrance du récépissé de la CNIL, il admet, au nom du bon fonctionnement du service public de l'enseignement que cet effacement ne soit imposé dans un délai de trois mois que pour « la mention exacte de catégorie de classe d'intégration scolaire identifiée par l'un des quatre chiffres codant le type de handicap ou de déficience des élèves ». S'agissant de la BNIE, des motifs similaires aboutissent également à une injonction relativement limitée, qui porte seulement sur la fixation d'une « durée de conservation légitime » des données dans les trois mois. Dès lors, conjuguée à l'usage des annulations « en tant que de ne pas », la technique des injonctions n'induit finalement que quelques évolutions des fichiers en cause. L'ouverture d'un droit d'opposition constitue de ce fait la seule obligation positive d'importance imposée à l'Éducation nationale à l'issue de ces arrêts, ce qui peut expliquer que le ministre en ait pris acte avec « satisfaction » et se soit engagé à satisfaire les demandes d'adaptation. Si ce droit est largement mobilisé par les familles, il pourrait néanmoins troubler le suivi éducatif des élèves et obliger le ministère à faire évoluer le contenu des fichiers existants, afin que ces derniers ne génèrent plus d'opposition de principe. Une bonne conciliation du perfectionnement des outils statistiques et de la préservation des libertés individuelles ne se fera certainement qu'à ce prix.

