



## Conseil d'État, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 19/07/2010, 334014

Conseil d'État - 10ème et 9ème sous-sections réunies

Lecture du lundi 19 juillet 2010

N° 334014

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

Président  
M. Vigouroux

Rapporteur  
M. Aurélien Rousseau

Rapporteur public  
M. Boucher Julien

### Texte intégral

## RÉPUBLIQUE FRANÇAISE AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Vu la requête, enregistrée le 18 novembre 2009 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Vincent A, demeurant ... et Mme Mireille B, demeurant ... ; M. A et Mme B demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les décisions du ministre de l'éducation nationale, porte-parole du gouvernement, portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé base nationale des identifiants élèves ;

2°) d'enjoindre au ministre, sous astreinte de 100 euros par jour de retard, de procéder à la destruction de l'ensemble des données déjà collectées dans le traitement base nationale des identifiants élèves ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 2 juillet 2010, présentée par M. A et Mme B ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 ;

Vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Aurélien Rousseau, Auditeur,

- les conclusions de M. Julien Boucher, rapporteur public ;

Considérant que, par courrier du 15 février 2006, le ministre chargé de l'éducation nationale a déclaré à la Commission nationale de l'informatique et des libertés la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé base nationale des identifiants des élèves (BNIE) , recensant, au niveau national, l'ensemble des identifiants nationaux des élèves , numéros uniques internes au ministère chargé de l'éducation nationale attribués aux élèves lors de leur première inscription, afin de faciliter la gestion administrative de leur scolarité ; que la commission a délivré au ministre le 27 février 2007 un récépissé prenant acte de la déclaration du traitement ; que M. A et Mme B doivent être regardés comme demandant l'annulation des décisions par lesquelles le ministre de l'éducation nationale a décidé la création du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé base nationale des identifiants des élèves (BNIE) ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre chargé de l'éducation nationale à la requête en tant qu'elle émane de Mme B:

Considérant, d'une part, que Mme B ne peut, en tout état de cause, se prévaloir de sa qualité de directrice d'école, qu'elle avait d'ailleurs perdue à la date

d'introduction de la requête, ni de celle de retraitée de l'éducation nationale dont elle ne saurait soutenir qu'elle pouvait par elle-même l'amener à utiliser le traitement contesté ; que, d'autre part, en se bornant à affirmer, sans aucune précision, que des données la concernant et concernant ses proches seraient susceptibles de figurer dans le traitement automatisé litigieux, Mme B, qui n'établit, ni même n'allègue, qu'elle exercerait l'autorité parentale sur un enfant scolarisé dans un établissement du premier degré, ne peut être regardée comme susceptible d'être personnellement concernée par le traitement automatisé BNIE ; que, par suite, la fin de non-recevoir opposée par le ministre chargé de l'éducation nationale à la requête en tant qu'elle émane de Mme B doit être accueillie ;

Sur les conclusions à fin d'annulation des décisions de création du traitement automatisé dénommé BNIE :

Quant au moyen tiré de la méconnaissance des objectifs de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données :

Considérant que si le requérant soutient que le défaut de publication des actes autorisant la mise en oeuvre du traitement automatisé BNIE méconnaîtrait les objectifs de la directive 95/46/CE, aux termes de laquelle Les Etats membres déterminent les conditions dans lesquelles un numéro national d'identification ou tout autre identifiant de portée générale peut faire l'objet d'un traitement. , la décision de création du traitement en litige n'a ni pour objet ni pour effet de déterminer les conditions dans lesquelles un tel identifiant pourrait faire l'objet d'un traitement ; que dès lors la directive ne saurait être regardée comme opposable à la décision de création d'un traitement automatisé utilisant un tel numéro ; que ce moyen doit être écarté ;

Quant au moyen tiré du défaut de respect des formalités imparties au responsable du traitement avant sa mise en oeuvre effective :

Considérant que l'article 23 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dispose : I. - La déclaration comporte l'engagement que le traitement satisfait aux exigences de la loi. (...) La commission délivre sans délai un récépissé, le cas échéant par voie électronique. Le demandeur peut mettre en oeuvre le traitement dès réception de ce récépissé ; il n'est exonéré d'aucune de ses responsabilités ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le traitement automatisé de données personnelles dénommé base nationale des identifiants des élèves (BNIE) a été déclaré à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.), en application des articles 22 et 23 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, par le ministre chargé de l'éducation nationale le 15 février 2006 ; que si la C.N.I.L. n'en a accusé réception que le 27 février 2007, il est constant que la mise en oeuvre du traitement automatisé litigieux a commencé avant la réception de ce récépissé par le ministre ; que, par suite, la décision du ministre chargé de l'éducation nationale, dont la seule absence de publication ne saurait suffire à la rendre nulle et non avenue, visant à créer à compter de l'année 2006 un traitement automatisé de données personnelles dénommé base nationale des identifiants des élèves (BNIE) méconnaît les dispositions de l'article 23 de la loi du 6 janvier 1978 ; que dès lors elle doit, en tout état de cause, être annulée en tant qu'elle porte sur la période antérieure à la date de réception du récépissé délivré par la C.N.I.L. le 27 février 2007 ;

Quant au moyen tiré de l'absence de recours à la procédure d'autorisation prévue pour un fichier interconnecté :

Considérant que l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dispose : I. - A l'exception de ceux qui relèvent des dispositions prévues aux articles 25, 26 et 27 ou qui sont visés au deuxième alinéa de l'article 36, les traitements automatisés de données à caractère personnel font l'objet d'une déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; qu'aux termes de l'article 23 de la même loi : I. - La déclaration comporte l'engagement que le traitement satisfait aux exigences de la loi. (...) La commission délivre sans délai un récépissé, le cas échéant par voie électronique. Le demandeur peut mettre en oeuvre le traitement dès réception de ce récépissé ; il n'est exonéré d'aucune de ses responsabilités ; qu'en vertu de son article 25 : I. - Sont mis en oeuvre après autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à l'exclusion de ceux qui sont mentionnés aux articles 26 et 27 : / (...) 5° Les traitements automatisés ayant pour objet : / - l'interconnexion de fichiers relevant d'une ou de plusieurs personnes morales gérant un service public et dont les finalités correspondent à des intérêts publics différents (...) ; que selon l'article 30 : I. - Les déclarations, demandes d'autorisation et demandes d'avis adressées à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (...) précisent : (...) / 3° Le cas échéant, les interconnexions, les rapprochements ou toutes autres formes de mise en relation avec d'autres traitements ;

Considérant que s'il est constant que le traitement automatisé base nationale des identifiants des élèves (BNIE) , a pour objet d'être interconnecté au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Base élèves 1er degré comme avec d'autres traitements automatisés recensant les étudiants, les élèves scolarisés dans l'enseignement agricole, les apprentis ou avec le traitement de gestion des examens et concours, ces différents traitements automatisés de données à caractère personnel qui concourent tous à la mise en oeuvre du service public de l'éducation par différents services ou départements ministériels, chacun en ce qui concerne les publics spécifiques dont il a la charge, ne peuvent être regardés comme correspondant à des intérêts publics différents ; qu'ainsi, le ministre n'avait pas l'obligation de recourir à la procédure spécifique requérant une autorisation préalable de la C.N.I.L. réservée par le 5° de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 aux traitements dont l'un des objets consiste à être interconnecté avec d'autres fichiers relevant d'une ou de plusieurs personnes morales gérant un service public et dont les finalités correspondent à des intérêts publics différents ; que dès lors que le ministre avait mentionné cette interconnexion dans sa déclaration adressée à la C.N.I.L., les décisions en litige n'ont pas méconnu les dispositions de l'article 30 de la loi du 6 janvier 1978 précité ; que ce moyen doit être écarté ;

Quant aux moyens tirés du défaut d'information des personnes concernées et au caractère loyal du recueil des données :

Considérant que les moyens tirés de ce que le ministre aurait méconnu les obligations, qui lui incombent en application des articles 6, 32 et 34 de la loi du 6 janvier 1978, d'informer suffisamment sur les finalités du traitement les personnes concernées par le traitement automatisé de données à caractère personnel prévu par les décisions litigieuses, qui concernent les conditions matérielles de fonctionnement du traitement et de collecte des données, ne peuvent par suite être utilement invoqués à l'appui de conclusions dirigées contre la décision de mise en oeuvre du traitement automatisé base nationale des identifiants des élèves (BNIE) ; que, dès lors, ces moyens doivent être écartés ;

Quant aux moyens relatifs à la collecte d'informations relatives à la santé :

Considérant que l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dispose : I - Il est interdit de collecter ou de traiter des données à caractère personnel qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci (...) ; qu'aux termes de l'article 22 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : I. - A l'exception de ceux qui relèvent des dispositions prévues aux articles 25, 26 et 27 ou qui sont visés au deuxième alinéa de l'article 36, les traitements automatisés de données à caractère personnel font l'objet d'une déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ;

Considérant que parmi les données enregistrées au sein du traitement automatisé BNIE figurent les codes d'identification propres aux établissements dans lesquels sont scolarisés les enfants, y compris dans les cas où l'enfant est scolarisé dans une structure hospitalière ou dans un établissement spécialisé ; que cependant, la mention d'un code de référence des établissements de soins, si elle permet de savoir que l'élève a été souffrant, ne fournit,

par elle-même aucune information sur la nature, la durée, ou la gravité de l'affection de l'élève, information qui ne peut être obtenue qu'en accédant à un autre fichier mettant en correspondance les codes et la dénomination de l'établissement, qui n'est que très rarement explicite quant à la nature des pathologies qu'il soigne ; qu'en conséquence, les décisions attaquées ne peuvent pas être regardées comme portant sur des données relatives à la santé en méconnaissance des dispositions de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; que, par suite, ce moyen doit être écarté ;

Quant aux moyens tirés de ce que le traitement en litige tendrait à d'autres fins que celles mentionnées par le ministre dans sa déclaration à la C.N.I.L. :

Considérant que si le requérant soutient que le traitement en litige poursuivrait d'autres finalités que celles déclarées par le ministre à la C.N.I.L., en ce qu'il permettrait notamment de rechercher des élèves et porterait dès lors atteinte au droit à l'éducation, cette allégation n'est assortie d'aucune précision permettant d'en apprécier le bien-fondé et ne correspond à aucune des finalités déclarées du traitement ; que la circonstance que certaines instances internationales aient pu s'interroger sur la portée de ce traitement automatisé est en tout état de cause dénuée d'incidence sur l'appréciation de la légalité de la décision attaquée ; que ces moyens doivent dès lors être écartés ;

Quant à la méconnaissance du droit d'opposition :

Considérant que si M. A soutient que les décisions attaquées méconnaîtraient le droit d'opposition à l'enregistrement de données à caractère personnel dans un traitement automatisé prévu à l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui dispose que : Toute personne physique a le droit de s'opposer, pour des motifs légitimes, à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement. / (...) Les dispositions du premier alinéa ne s'appliquent pas lorsque le traitement répond à une obligation légale ou lorsque l'application de ces dispositions a été écartée par une disposition expresse de l'acte autorisant le traitement, ce droit d'opposition, alors même que la C.N.I.L. ne peut sérieusement soutenir qu'il ne serait pas opposable aux informations contenues dans ce fichier au seul motif qu'il serait relatif à des élèves qui sont soumis par la loi à l'obligation scolaire, n'est pas expressément interdit par les décisions en litige ; que dès lors ce moyen manque en fait ;

Quant au moyen tiré de la durée excessive de conservation des données :

Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 6 janvier 1978 précitée 5° [les données à caractère personnel] sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. ; que si le ministre établit que la conservation des données collectées pendant toute la durée théorique maximale de présence d'un élève dans le premier cycle du système éducatif, serait nécessaire et légitime au regard des finalités du traitement qui vise à donner un identifiant unique aux élèves scolarisés dans les écoles maternelles et primaires, et s'il soutient à bon droit que la généralisation envisagée de l'utilisation de l'identifiant à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur justifierait une durée de conservation égale à la durée du cycle complet d'étude d'un élève donné, il n'apporte aucun élément de justification de nature à faire regarder un délai total de conservation de 35 ans comme nécessaire aux finalités du traitement ; que dès lors M. A est fondé à demander l'annulation des décisions attaquées ; que ces décisions doivent être annulées ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Considérant d'une part que l'exécution de la présente décision implique en tout état de cause la suppression des données enregistrées dans le traitement automatisé BNIE dans la période antérieure à la délivrance d'un récépissé par la C.N.I.L. le 27 février 2007 ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Considérant d'autre part qu'en principe, l'exécution de la présente décision implique la suppression de l'ensemble des données recueillies dans le traitement automatisé en litige au motif que leur durée de conservation est excessive ;

Considérant toutefois que, compte tenu de l'intérêt particulier qui s'attache à l'utilisation de l'ensemble des données recueillies pour le bon fonctionnement du service public de l'éducation nationale, il y a lieu d'enjoindre au ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, de prendre dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision une nouvelle décision fixant une durée de conservation légitime au regard de la finalité du traitement ; qu'à défaut d'avoir procédé ainsi dans le délai imparti, de faire supprimer l'ensemble des données recueillies dans le traitement ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ;

Sur les conclusions dirigées contre l'avis de la commission d'accès aux documents administratifs :

Considérant que l'avis émis le 24 septembre 2009 par la commission d'accès aux documents administratifs ne constitue pas une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ; que, par suite, les conclusions de la requête de M. A dirigées contre cet avis doivent, en tout état de cause, être rejetées ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat le versement à M. A de la somme qu'il demande ;

DECIDE :

Article 1er : La requête est rejetée en tant qu'elle émane de Mme B.

Article 2 : Les décisions par lesquelles le ministre de l'éducation nationale a décidé la création du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé base nationale des identifiants des élèves sont annulées.

Article 3 : Il est enjoint au ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, de procéder à la suppression des données enregistrées dans la période antérieure à la délivrance d'un récépissé par la C.N.I.L. le 27 février 2007 dans le traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé base nationale des identifiants élèves .

Article 4 : Il est enjoint au ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement de prendre dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision une nouvelle décision fixant une durée de conservation légitime au regard de la finalité du traitement et, à défaut d'avoir procédé ainsi dans le délai imparti, de faire supprimer l'ensemble des données recueillies dans le traitement.

Article 5 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 6 : La présente décision sera notifiée à M. Vincent A, à Mme Mireille B, au ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement, et à la

## Analyse

### ▼ Abstrats

CETAT26-07 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS. - CONTENTIEUX - ANNULATION D'UNE DÉCISION METTANT EN OEUVRE UN TRAITEMENT DONT LA DURÉE DE CONSERVATION DES DONNÉES EST EXCESSIVE - EXÉCUTION - RÉGULARISATION POSSIBLE POUR UN MOTIF D'INTÉRÊT GÉNÉRAL [RJ1].

CETAT26-07-01-02-04 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS. - DURÉE DE 35 ANS POUR UN TRAITEMENT AYANT POUR OBJET L'IDENTIFICATION DES ÉLÈVES SCOLARISÉS - DURÉE EXCESSIVE - CONSÉQUENCE - ILLÉGALITÉ TOTALE DE LA DÉCISION METTANT EN OEUVRE LE TRAITEMENT [RJ2].

CETAT26-07-02-01 DROITS CIVILS ET INDIVIDUELS. - DONNÉES RELATIVES À LA SANTÉ - CODES D'IDENTIFICATION DES ÉTABLISSEMENTS, Y COMPRIS DE SANTÉ, DANS LESQUELS LES ENFANTS SONT SCOLARISÉS - EXCLUSION [RJ3].

CETAT54-06-07 PROCÉDURE. JUGEMENTS. EXÉCUTION DES JUGEMENTS. - ANNULATION D'UNE DÉCISION METTANT EN OEUVRE UN TRAITEMENT DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL DONT LA DURÉE DE CONSERVATION DES DONNÉES EST EXCESSIVE - EXÉCUTION - RÉGULARISATION POSSIBLE POUR UN MOTIF D'INTÉRÊT GÉNÉRAL [RJ1].

### ▼ Résumé

26-07 Annulation de la décision de mise en oeuvre du fichier Base nationale des identifiants des élèves comportant des données à caractère personnel dont la durée de conservation est excessive au sens des dispositions du 5° de l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Compte tenu de l'intérêt particulier qui s'attache à l'utilisation de l'ensemble des données recueillies pour le bon fonctionnement du service public de l'éducation nationale, il y a lieu d'enjoindre au ministre de l'éducation nationale de prendre dans un délai de trois mois une nouvelle décision fixant une durée de conservation légitime au regard de la finalité du traitement. A défaut, il incombe au ministre de faire supprimer l'ensemble des données recueillies dans le traitement.

26-07-01-02-04 Si les données relatives à l'identification des élèves scolarisés peuvent être conservées au sein de la Base nationale des identifiants des élèves pendant la durée du cycle d'étude - premier cycle en l'état actuel du fichier, cycle complet d'étude en cas de généralisation de l'utilisation de l'identifiant à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur -, une durée totale de conservation de 35 ans n'apparaît pas nécessaire aux finalités du traitement et est donc excessive au regard des dispositions du 5° de l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Ce vice entache d'illégalité l'ensemble de la décision mettant en oeuvre le traitement.

26-07-02-01 Les codes d'identification propres aux établissements dans lesquels sont scolarisés les enfants, y compris dans les cas où l'enfant est scolarisé dans une structure hospitalière ou dans un établissement de santé, permettent de savoir que l'élève a été souffrant mais ne fournissent par eux-mêmes aucune information sur la nature, la durée ou la gravité de l'affection de l'élève, information qui ne peut être obtenue qu'en accédant à un autre fichier mettant en correspondance les codes et la dénomination de l'établissement. Ce n'est que dans de très rares cas que la dénomination de l'établissement est explicite quant à la nature des pathologies qu'il soigne. Par conséquent, ces données ne sont pas relatives à la santé au sens de l'article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978.

54-06-07 Annulation de la décision de mise en oeuvre du fichier Base nationale des identifiants des élèves comportant des données à caractère personnel dont la durée de conservation est excessive au sens des dispositions du 5° de l'article 6 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978. Compte tenu de l'intérêt particulier qui s'attache à l'utilisation de l'ensemble des données recueillies pour le bon fonctionnement du service public de l'éducation nationale, il y a lieu d'enjoindre au ministre de l'éducation nationale de prendre dans un délai de trois mois une nouvelle décision fixant une durée de conservation légitime au regard de la finalité du traitement. A défaut, il incombe au ministre de faire supprimer l'ensemble des données recueillies dans le traitement.

### ▼ Renvois jurisprudentiels

[RJ1] Cf. 11 janvier 2006, Association des familles victimes du saturnisme et autres, n° 267251, p. 11., [RJ2] Cf., pour l'illégalité totale des décisions de mise en oeuvre ne comportant pas certaines dispositions concernant la conservation des données, 27 juillet 2001, Titran, n° 222509, p. 411., [RJ3] Cf. du même jour, Fristot et Mme Charpy, n°s 317182 323441, à publier au Recueil.