

Délibération n° 2023-133 du 7 décembre 2023 portant avis sur un projet d'arrêté portant modification de plusieurs arrêtés relatifs au recensement de la population

Date de l'avis : 7 décembre 2023

N° de la délibération : 2023-133

N° de demande d'avis : 23012725

Textes concernés : loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ; loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ; décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 modifié relatif au recensement de la population

Thématiques : Institut national de la statistique et des études économiques, recensement national de la population

Fondement de la saisine : a) du 4° du I de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée ; e) du 2° du I de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée ; décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population, en particulier ses articles 33 et 34

L'essentiel :

1. La CNIL a été saisie par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté portant modification de plusieurs arrêtés relatifs au recensement de la population. Les évolutions portent, en particulier, sur l'ajout à l'enquête annuelle de recensement (EAR) de deux questions relatives au lieu de naissance des parents (département ou pays) et à l'indicateur global de limitation d'activité (dit « Gali »). Le projet de texte prévoit également de nouvelles modalités de diffusion des informations et des produits statistiques réalisés à partir de ces informations.

2. L'introduction de l'indicateur « Gali » aux enquêtes annuelles de recensement est considérée comme légitime sous réserve, d'une part, des restrictions de diffusion prévues par l'INSEE et, d'autre part, d'une attention particulière apportée aux futures interconnexions et rapprochements de données à caractère personnel.

3. Dans la mesure où l'INSEE a mis en œuvre toutes les précautions méthodologiques nécessaires, où l'acceptabilité d'une telle question a été testée auprès des répondants, et où son existence permettra de mesurer et d'étudier certaines discriminations à des échelles géographiques et temporelles inédites, l'introduction d'une question relative au lieu de naissance des parents aux enquêtes annuelles de recensement est considérée légitime.

4. *L'INSEE portera une vigilance particulière à la diffusion des informations relatives au lieu de naissance des parents, à l'indicateur « Gali » ainsi qu'à l'appartenance à un couple de même sexe. Des modalités de diffusion restreintes sont prévues par le projet de texte et accueillies favorablement par la CNIL.*

LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS,

Saisie par l'Institut national de la statistique et des études économiques d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté portant modification de plusieurs arrêtés relatifs au recensement de la population ;

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 (règlement général sur la protection des données ou RGPD) ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (« loi informatique et libertés »),

Après avoir entendu le rapport de M. Claude CASTELLUCCIA, commissaire, et les observations de M. Damien MILIC, commissaire du Gouvernement,

ADOpte LA DÉLIBÉRATION SUIVANTE :

I. La saisine

A. Le contexte

1. Au titre du III de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) met en œuvre les enquêtes annuelles de recensement (EAR) qui, par le cumul des résultats des cinq années les plus récentes, permet le recensement de la population. Ces enquêtes ont pour objectifs, d'une part, le dénombrement et la description des caractéristiques démographiques et sociales de la population française et, d'autre part, le dénombrement et la description des caractéristiques des logements.

2. En pratique, ce sont les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui ont la charge de mettre en œuvre les EAR auprès des administrés, sous la direction et le contrôle des agents de l'INSEE.

3. La gouvernance de la statistique publique vise notamment, par la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de statistiques, à faire évoluer les enquêtes afin de tenir compte des besoins et des phénomènes socio-économiques. Dans cette optique, le Conseil national de l'information statistique (Cnis) a publié en août 2012 le rapport « *Évolution du questionnaire du recensement de la population* » dans lequel figurent plusieurs propositions.

B. L'objet de la saisine

4. La CNIL a été saisie par l'INSEE pour avis, sur les fondements du e) du 2° et du a) du 4° du I de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, d'un projet d'arrêté portant modification de plusieurs arrêtés relatifs au recensement de la population.
5. Le projet d'arrêté :
 - met les textes en conformité avec la loi du 6 janvier 1978 modifiée, en particulier concernant la mise à jour des bases légales ;
 - ajoute au traitement deux données relatives au lieu de naissance des parents (département ou pays) et à l'indicateur global de limitation d'activité (*global activity limitation indicator*, dit « Gali »), ce dernier faisant référence à un empêchement dans les activités habituelles du répondant du fait d'un problème de santé ;
 - modifie les modalités de diffusion des informations recueillies et des produits statistiques réalisés à partir de ces informations ;
 - aménage une diffusion des résultats du recensement de la population « aux carreaux », c'est-à-dire selon un quadrillage géographique ;
 - clarifie les termes utilisés relatifs aux immeubles d'habitation ;
 - contient plusieurs dispositions visant la lisibilité et l'harmonisation du droit en vigueur eu égard à la diversité des textes encadrant le recensement et à ses pratiques actuelles.
6. En application de l'article 62 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, dans la mesure où ce traitement est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et les libertés des personnes physiques, l'INSEE a réalisé une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel (AIPD) qui a été adressée à la CNIL avec la demande d'avis.

II. L'avis de la CNIL

A. Sur les données à caractère personnel collectées

7. Le 2 de l'article 1^{er} du projet d'arrêté prévoit d'ajouter à la liste des données collectées auprès des personnes résidant dans les communautés, d'une part, le lieu de naissance des parents et, d'autre part, l'indicateur global de limitation d'activité, dit « Gali ». Une communauté, telle que définie au V de l'article R. 2151-1 du code général des collectivités territoriales, est un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun (maisons de retraite, casernes, camps militaires, établissements pénitentiaires, etc.). La population de la communauté comprend les personnes qui résident dans la communauté, à l'exception de celles résidant dans des logements de fonction. Les réponses aux questions afférentes dans le questionnaire annuel de recensement seront facultatives.
8. Le deuxième alinéa du 1 de l'article 4 prévoit le traitement de ces deux nouvelles données lors des phases de saisie et d'exploitation des données ainsi que de contrôle de la cohérence des réponses aux enquêtes de recensement de la population.

9. L'INSEE précise que l'ajout de ces éléments est motivé, en partie, par les insuffisances des enquêtes épisodiques recouvrant ce type de données, telles que les enquêtes « *Handicap-Santé* » et « *Trajectoires et Origines* ». Les rééditions de ce type d'enquêtes seraient coûteuses et complexes, tout en restant lacunaires puisqu'elles ne couvriraient pas des échelons géographiques fins et rarement les collectivités d'outre-mer.

10. **En premier lieu**, l'indicateur « Gali » dénombre les personnes déclarant être limitées depuis au moins six mois, à cause d'un problème de santé, dans leurs activités habituelles. Le questionnaire annuel de recensement comprendrait un commentaire indiquant qu'il convient de ne pas tenir compte des problèmes de santé passagers ou temporaires et proposerait trois réponses : « *Oui fortement limité(e)* », « *Oui limité(e) mais pas fortement* », « *Non* ».

11. L'INSEE précise que l'introduction d'une question renseignant sur l'indicateur « Gali » serait utile aux politiques publiques, en particulier locales, en offrant une information territorialisée sur les personnes concernées, par classe d'âge et par sexe.

12. L'INSEE considère que les données collectées à l'occasion de cette question ne constituent pas des données de santé au sens des articles 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée et 9 du RGPD.

13. La jurisprudence du Conseil d'Etat tend à considérer que la seule information selon laquelle une personne est affectée d'handicap, sans précision sur sa nature et son importance, ne serait pas une donnée de santé au sens du RGPD (CE, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 19 juillet 2010, n°317182, Rec. ; CE, 10e - 9e sous-sections réunies, 28 mars 2014, n°361042 ; CE, 10ème - 9ème chambres réunies, 10 juin 2021, n°431875, Rec.). Ainsi, dans la mesure où l'indicateur « Gali » ne révélerait pas nécessairement un handicap et ne donnerait directement aucune information sur la nature ou la gravité d'un handicap éventuel, il pourrait être considéré qu'il n'est pas une donnée de santé au regard de la jurisprudence précitée.

14. **En tout état de cause, la CNIL portera une attention particulière, d'une part, à ce que la diffusion de cette information exclut toute réidentification d'individus ou stigmatisation de groupes de personnes vulnérables et, d'autre part, aux futures interconnexions et rapprochements de données qui pourraient entraîner une requalification des données recueillies au titre de l'indicateur « Gali » en données sensibles au sens du RGPD. Dans ces conditions, la CNIL considère le traitement de cette nouvelle donnée adéquat et pertinent au regard des finalités poursuivies.**

15. **En second lieu**, la collecte du lieu de naissance des parents permettrait d'améliorer la connaissance territorialisée des inégalités et des discriminations, au-delà de la première génération, et de documenter la mobilité géographique entre les générations. L'INSEE indique que le recueil du lieu de naissance des parents permettra, par croisements avec d'autres variables (diplôme, catégorie sociale, âge, etc.) de mesurer et d'étudier les discriminations, notamment en raison de l'origine géographique, à une échelle inédite. L'INSEE souligne l'apport potentiel de cette innovation aux politiques de cohésion sociale, aux niveaux national et local.

16. L'INSEE précise que la modification envisagée aura pour effet d'étendre cette demande, non plus seulement aux personnes résidant toujours au domicile de leurs parents (très majoritairement des mineurs), mais à toute personne. L'INSEE précise également que le lieu de naissance des parents sera collecté au niveau du département en cas de naissance en France et au niveau du pays en cas de naissance à l'étranger.

17. Un test du questionnaire ainsi modifié a été conduit sur un échantillon de 1 800 fiches adresses, pour près de 1 200 personnes ayant effectivement répondu. L'INSEE indique que ce test a révélé, d'une part, que seulement 4 à 5% des personnes interrogées trouvaient ces questions trop personnelles, principalement parce qu'elles ne connaissaient pas le lieu de naissance d'au moins un de leurs parents et, d'autre part, que les réponses à ces nouvelles questions étaient globalement cohérentes avec les réponses collectées dans d'autres enquêtes.

18. Dans la mesure où le lieu de naissance des parents est une donnée objective dont le traitement est nécessaire à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration et n'a pas pour objet, même indirectement, de classer les personnes interrogées en fonction soit de leur prétendue origine ethnique ou raciale déclarée, soit d'un référentiel ethno-racial, **la CNIL estime que l'introduction du lieu de naissance des parents au questionnaire annuel du recensement ne méconnaît pas les principes rappelés par le Conseil constitutionnel** (CC, 15 novembre 2007, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, n° 2007-557 DC).

19. **L'introduction d'une question relative au lieu de naissance des parents dans le cadre du recensement de la population est possible dès lors que toutes les précautions méthodologiques ont été prises pour garantir la protection des données et que l'acceptabilité de cette question a été préalablement testée.** La CNIL prend acte de ce que l'ajout d'une telle question :

- **permettrait de mesurer et d'étudier certaines formes de discrimination, notamment en raison de l'origine géographique, à des échelles géographiques et temporelles inédites ;**
- **a préalablement fait l'objet d'un questionnaire test permettant d'en mesurer l'acceptabilité ;**
- **fait l'objet de plusieurs précautions méthodologiques parmi lesquelles figurent le caractère facultatif de cette question au sein de l'enquête ainsi que les restrictions de diffusion des résultats statistiques produits.**

20. Dans ces conditions, **la CNIL considère que les produits statistiques découlant des réponses à une telle question seront de nature à nourrir le débat public et à éclairer les politiques publiques sur les discriminations subies par des personnes ou des groupes vulnérables. En ce sens, elle considère le traitement de cette nouvelle donnée adéquat et pertinent au regard des finalités poursuivies.**

B. Sur les modalités de diffusion des informations recueillies et des produits statistiques afférents

21. Le 6 de l'article 3 du projet d'arrêté prévoit que la liste de tableaux statistiques et des cartes anonymes réalisés à partir des carreaux fixes découpant le territoire communal ou de leurs regroupements soit disponible auprès de l'INSEE. Ces tableaux et cartes seraient accessibles directement sur le site web de l'INSEE ou sur demande. Ils pourraient comporter le nombre d'habitants, le nombre de logements et le nombre de ménages pour chacun des carreaux.

22. L'INSEE indique que cette modification vise à répondre au règlement d'exécution 2018/1799 de la Commission européenne du 21 novembre 2018.

23. Afin de tenir compte du risque de réidentification pour les plus petites communes, l'INSEE précise que certaines contraintes d'anonymisation seront respectées. En particulier, l'INSEE propose de ne diffuser au niveau des carreaux que le nombre d'habitants, le nombre de logements et le nombre de ménages et d'appliquer pour les autres variables, pour les carreaux de moins de 11 ménages, des méthodes assurant le secret statistique (moyenne sur plusieurs carreaux etc.).

24. Si la CNIL considère ces modifications légitimes, elle restera très attentive aux mécanismes d'anonymisation permettant de limiter le risque de réidentification.

25. Le deuxième paragraphe du 8 de l'article 3 supprime la disposition restreignant la diffusion des informations relatives à la nationalité et aux migrations (pays de naissance et pays de résidence antérieure) et leurs croisements en fonction d'un seuil géographique minimal.

26. Le paragraphe 3 du 8 de l'article 3 supprime la disposition prévoyant que la date d'arrivée en France ne puisse être diffusée qu'au niveau départemental.

27. L'INSEE précise que ces restrictions à la diffusion de ces informations n'ont plus lieu d'être dans la mesure où il ne s'agirait pas de données sensibles au sens des articles 9 du RGPD et 6 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée. L'INSEE indique que cette proposition permettra de répondre à une forte demande d'études approfondies sur les arrivées en France par pays d'origine.

28. L'INSEE propose ne pas publier sur son site web le niveau le plus détaillé de ces informations mais de transmettre ces informations seulement sur demande individuelle.

29. Si la CNIL accueille favorablement cette dernière proposition, elle estime que les garanties en termes de protection des données reposent en premier lieu sur les mécanismes d'anonymisation mis en œuvre. Elle demande donc à l'INSEE d'être particulièrement attentif à l'état de l'art en la matière. Sous cette réserve, la CNIL considère ces modifications légitimes.

30. Le deuxième paragraphe du 8 de l'article 3 restreint la diffusion des informations relatives au pays de naissance des parents, à l'indicateur Gali et à l'appartenance à un couple de même sexe en fonction d'un seuil géographique minimal :

- commune de plus de 5 000 habitants ;
- regroupement d'au moins trois quartiers résultant du découpage de la commune en zones géographiques d'un seul tenant d'environ 2 000 habitants, mentionné à l'article 8 du décret du 22 mai 1998 portant création d'un traitement automatisé réalisé à l'occasion de la collecte et de la diffusion des résultats du recensement général de la population de 1999 ;
- à partir de 5 000 habitants, pour les arrondissements, zones d'emploi, aires urbaines, pour les unités urbaines ou leurs regroupements et les zones définies pour la politique de la ville.

31. Les quatrième et dernier alinéas du 8 de l'article 3 prévoient que l'indicateur distinguant les lieux de naissance des parents en fonction des modalités « *France, Union européenne, hors Union européenne* » ne soit pas soumis à ces contraintes de diffusion.

32. L'INSEE indique porter une vigilance particulière à la diffusion de ces informations qui peuvent être utilisées pour « *approcher l'état de santé, l'origine ethnique et l'orientation sexuelle* ». A titre d'illustration, le lieu de naissance des parents, lorsqu'il s'agit d'un pays étranger, fera l'objet d'une diffusion par pays ou par groupe de pays en fonction du nombre de personnes concernées, dans des conditions identiques à l'enquête « *Immigrés et descendants d'immigrés* » (édition 2023).

33. La CNIL accueille favorablement ces garanties de diffusion. Cependant, ces dernières ne peuvent pas toujours être considérées comme suffisantes et devront éventuellement s'accompagner d'autres dispositifs d'anonymisation correspondant à l'état de l'art en la matière. En conséquence, elle appelle l'INSEE à la plus grande vigilance quant à l'anonymisation de ces données lors de la diffusion et accueille favorablement l'engagement du ministère à construire et à mettre en œuvre un plan d'actions, intégré à l'AIPD, recouvrant les enjeux d'appariements et de confidentialité lors de leur diffusion.

C. Sur les rapprochements de données

34. Le deuxième alinéa du 1 de l'article 4 prévoit le traitement, pour les phases de saisie et d'exploitation des données collectées dans le cadre du recensement, et de contrôle de la cohérence des réponses aux enquêtes, d'un code statistique non signifiant (CSNS), tel que prévu par le décret du 28 décembre 2016 portant simplification des formalités préalables relatives à des traitements à finalité statistique ou de recherche. La CNIL rappelle qu'elle a pris position sur ce décret, et plus précisément sur les conditions de sécurité d'une telle solution technique (CNIL, SP, 1^{er} décembre 2016, n° 2016-372, publié).

35. L'INSEE précise que l'ajout du CSNS au traitement permettra l'appariement des données du recensement à des fins de statistique publique en son sein. A titre d'illustration, l'INSEE indique que les projets d'appariements concerneront notamment les données du répertoire statistique d'individus et des logements (Résil) afin de mesurer la couverture de ce répertoire ou encore les données contenues dans certains traitements fiscaux, notamment afin d'améliorer la qualité du contrôle de la collecte. L'INSEE indique que le CSNS répond à l'une des orientations de moyen terme 2019-2023 formulée par le Cnis visant à « *développer les appariements entre sources de données afin d'enrichir l'analyse des liens entre différents thèmes* » (n°7).

36. La CNIL appelle l'INSEE à faire preuve d'une rigueur particulière dans l'analyse des risques de ces futurs appariements. En effet, ces derniers pourraient faire émerger de nouveaux risques, par nature imprévisibles, et ce compte tenu de l'introduction du lieu de naissance des parents ainsi que de l'indicateur « Gali » aux enquêtes annuelles de recensement. Sous ces conditions, la CNIL considère ces modifications légitimes.

D. Sur la conservation des données à caractère personnel

37. Le quatrième alinéa du 2 de l'article 4 repousse d'un an la destruction des nom et prénoms des personnes ne faisant pas partie de l'échantillon démographique, sous réserve des dispositions des protocoles d'accords entre le directeur général de l'INSEE et le directeur général des Archives de France. Cette destruction était initialement prévue au plus tard avant le 31 décembre de l'année de la collecte.

38. L'INSEE précise que cette modification permet la correction, sur l'année suivant la collecte, des déclarations de sexe des répondants dans le questionnaire annuel de recensement, celles-ci faisant l'objet d'erreurs récurrentes. Cette correction permet ensuite une meilleure estimation des couples de même sexe.

39. La CNIL considère cette modification légitime.

E. Sur la clarification de la terminologie employée

40. Le deuxième alinéa du 2, le 3, le 4 de l'article 2 ainsi que l'article 5 du projet d'arrêté visent à clarifier la terminologie employée en remplaçant le terme « *adresse* » par celui d'« *immeuble* ». En effet, l'INSEE indique que la terminologie en vigueur constitue à la fois une imprécision juridique eu égard aux dispositions du IX de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui fait référence à « la localisation des immeubles » et non aux « adresses », mais aussi alimente des confusions avec les informations demandées aux communes dans le cadre de la mise en place de la base « adresse nationale », base de données de référence pour les adresses en France.

41. La CNIL considère que ces modifications légitimes.

F. Sur la mise à jour des arrêtés eu égard aux principes de la protection des données

42. Les 3 et 4 de l'article 1^{er} ainsi que les 3 et 4 de l'article 4 du projet d'arrêté mettent à jour les bases légales relatives aux droits des personnes concernées et précisent les lieux dans lesquels s'exercent ces droits.

43. L'INSEE précise également qu'à partir de l'enquête annuelle du recensement de 2025, l'ergonomie du formulaire papier sera améliorée et le niveau d'explications présent sur le questionnaire internet réhaussé.

44. La CNIL accueille favorablement ces modifications.

45. Le 1 de l'article 2 du projet d'arrêté prévoit que la CNIL ne sera plus informée de la date de début ou de la date de fin de la collecte des données à caractère personnel dans une commune.

46. L'INSEE précise que la disposition en vigueur est, en pratique, très difficile à mettre en œuvre et n'a été que rarement appliquée. L'INSEE souligne néanmoins la possibilité qui lui est offerte de décaler d'un an la collecte en cas d'évènements exceptionnelles, tels que des catastrophes naturelles.

47. Le VI de l'article 156 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dispose que les dates des enquêtes de recensement peuvent être différentes selon les communes. L'article 24 du décret du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population prévoit qu'un arrêté du ministère chargé de l'économie fixe chaque année l'échéancier de la préparation et de la réalisation des enquêtes de recensement. Le III de l'article 1^{er} de l'arrêté du 5 août 2003 portant application des articles 23 et 24 du décret du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population prévoit que, si les circonstances l'exigent, le directeur général de l'INSEE peut modifier les dates de début et de fin de collecte dans une commune.

48. L'arrêté modifié étant antérieur à l'entrée en vigueur du RGPD, la CNIL considère qu'en application des articles 57 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée et 24 du RGPD, il revient à l'INSEE de mettre en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément aux principes de la protection des données. **En conséquence, la CNIL estime qu'une telle transmission n'est plus nécessaire.**

49. Les autres dispositions du projet d'arrêté n'appellent pas d'observations de la part de la CNIL.

La Présidente



Marie-Laure DENIS