

Délibération n° 2023-134 du 7 décembre 2023 portant avis sur projet de décret modifiant le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population

Date de l'avis : 7 décembre 2023

N° de la délibération : 2023-134

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

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

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 de décret modifiant le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif 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.*

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 de décret modifiant le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population ;

— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —

3 Place de Fontenoy, TSA 80715 – 75334 PARIS CEDEX 07 – 01 53 73 22 22 – www.cnil.fr

Les données personnelles nécessaires à l'accomplissement des missions de la CNIL sont traitées dans des fichiers destinés à son usage exclusif. Les personnes concernées peuvent exercer leurs droits Informatique et Libertés en s'adressant au délégué à la protection des données (DPO) de la CNIL via un formulaire en ligne ou par courrier postal. Pour en savoir plus : www.cnil.fr/donnees-personnelles.

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) ;

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, 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 un 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 pour avis par l'INSEE, sur le fondement du a) du 4° du I de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, d'un projet de décret modifiant le décret n° 2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population.

5. Le projet de décret :

- 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 (dit « Gali »), ce dernier faisant référence à un empêchement dans les activités habituelles du répondant du fait d'un problème de santé ;

- 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 troisième alinéa de l'article 8 du projet de décret prévoit d'ajouter à la liste des données traitées durant la phase de collecte des informations le lieu de naissance des parents et l'indicateur global de limitation d'activité, dit « Gali ». Les réponses aux questions afférentes dans le questionnaire annuel de recensement seront facultatives.

8. 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.

9. **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* ».

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. **En second lieu**, la collecte du lieu de naissance des parents permettrait d'améliorer la connaissance territorialisée des inégalités et des discriminations, et ce 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 de chacun 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.

15. 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.

16. 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 eu égard aux réponses collectées dans d'autres enquêtes.

17. 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).

18. La CNIL considère que 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 ces questions 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.

19. 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 rapprochements de données

20. Les troisième et dernier alinéas de l'article 10 modifient la formulation de la disposition permettant à l'INSEE, dans le cadre du contrôle des données recueillies, d'utiliser les informations figurant dans les fichiers transmis par l'administration fiscale.

21. L'INSEE précise que cette évolution prend en compte la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, qui a pour effet de rendre le fichier afférent inutilisable aux fins de redressement des données collectées dans le cadre des enquêtes de recensement de la population. L'INSEE s'appuie désormais sur les fichiers démographiques sur les logements et les individus (traitement « Fidéli »), ce dernier étant abondé par des données d'origine fiscale.

22. La CNIL considère cette modification légitime.

C. Sur les modalités de conservation des données

23. Le troisième alinéa de l'article 8 du projet de décret supprime la disposition prévoyant que les nom et prénoms ne soient pas « *enregistrés dans le fichier de saisie informatique utilisé pour les besoins du recensement* ».

24. L'INSEE précise que cette disposition ancienne n'est plus en adéquation avec les pratiques actuelles du recensement pour lequel la collecte et l'exploitation des nom et prénoms des répondants sont indispensables. L'INSEE utilise en particulier les nom et prénoms pour produire les codes statistiques non significatifs ainsi que pour certaines étapes de redressement des données collectées, en particulier pour mieux estimer le nombre de couples de même sexe. Cette modification est donc nécessaire à la cohérence juridique des textes encadrant le recensement de la population et participe à mettre à jour le décret avec les pratiques de recensement actuelles.

25. La CNIL considère cette modification légitime.

D. Sur la clarification de la terminologie employée

26. Plusieurs dispositions du projet de décret 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.

27. La CNIL considère que ces modifications légitimes.

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

La Présidente

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' and 'L' followed by a horizontal line that ends in a small arrowhead.

Marie-Laure DENIS