CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

16 décembre 2010

AVIS I/97/2010

relatif au projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-duché au 1er février 2011

..... AVIS .....

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 48 86 16-1 F. +352 48 06 14
csl@csl.lu www.csl.lu

Par lettre en date du 17 novembre 2010, réf. : plr/w/rgd recencement, M. Jeannot Krecké, ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, a soumis le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

1. Le présent projet de règlement a pour objet l'organisation du recensement général de la population, des logements et des bâtiments à partir du 1er février 2011. Un tel recensement est une opération statistique d'une grande envergure et d'une grande complexité. Le recensement décennal occupe une place de choix dans notre système statistique. En dehors du nombre de résidents, il permet d'obtenir des données détaillées sur la situation socio-économique et les conditions de logement de la population vivant au Grand-Duché. C'est par ailleurs la seule source statistique fournissant des chiffres fiables par unité territoriale (localité, commune, canton, ...).

2. Les principales bases légales sont le règlement (CE) No 763/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement et la loi électorale du 18 février 2003.

3. L'article 183 de la loi électorale du 18 février 2003 prévoit qu' « *en vue de déterminer le nombre des membres du conseil communal assignés à chaque commune, il est procédé, au moins tous les dix ans, au recensement de la population du Grand-Duché de Luxembourg»*. Le dernier recensement en date ayant eu lieu au 15 février 2001, la date limite pour un nouveau recensement est le 15 février 2011. C'est finalement le 1er février qui a été retenu.

4. Le règlement (CE) No 763/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement a pour objet d'établir « *des règles communes pour la fourniture décennale de données exhaustives sur la population et le logement ».* L'article 5 de ce règlement stipule que « *Chaque État membre détermine une date de référence. Cette date de référence doit tomber dans une année définie sur la base du présent règlement (une année de référence). La première année de référence est l'année 2011 ».*

5. L'article 1er de la loi modifiée du 9 juillet 1962 portant institution du Service central de la statistique et des études économiques permet au STATEC de constituer un système d'information statistique sur la structure et l'activité du pays en procédant à l'observation statistique des phénomènes démographiques, économiques et sociaux. Cette disposition constituerait déjà une base légale suffisante pour réaliser le recensement.

6. A noter que les questionnaires du recensement ont été soumis pour avis à la Commission nationale pour la protection des données (CNPD). Dans son avis du 18 juin 2010 la Commission a donné son assentiment. Le 24 septembre 2010 la Commission nationale pour la protection des données a également donné son assentiment concernant le présent projet de règlement.

7. En date du 16 octobre 2009, le Conseil de Gouvernement a donné son accord sur le financement et sur la démarche qui est à la base du recensement général de la population, des logements et des bâtiments au 1er février 2011.

Le recensement devant avoir lieu le 1er février prochain et les travaux préparatifs étant en cours, il y a lieu d'invoquer la procédure d'urgence prévue à l'article 2(1) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat

8. Selon l'exposé des motifs, l'utilisation plus extensive des divers fichiers administratifs comme cela se pratique dans les pays scandinaves se heurte, pour le moment à un certain nombre d'obstacles.

Citons les deux principaux:
- l'utilisation à des fins statistiques de fichiers administratifs suppose que l'on puisse les interconnecter par le biais d'un numéro personnel d'identification (matricule). Une telle interconnexion nécessiterait de profonds réaménagements de notre législation relative à la protection des données personnelles.
- au Luxembourg, pour certains domaines, il n'existe pas de fichiers administratifs exploitables ou les fichiers existants ne comprennent pas toutes les informations requises.

9. La Chambre des salariés n'est pas convaincue de cette argumentation alors que l'article 16 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel permet justement une telle interconnexion de fichiers ou de données à caractère personnel sous réserve de l'autorisation préalable de la Commission nationale de la protection des données. Notre chambre se demande si vraiment une telle interconnexion entre fichiers n'existe pas d'ores et déjà et, à défaut, pourquoi une telle interconnexion entre fichiers n'a pas été réalisée jusqu'à présent en matière de recensement. Il n'incomberait au Statec que, sous réserve de l'autorisation préalable de la CNPD, d'interconnecter les différents fichiers existants comme celui du Centre commun de la sécurité sociale, celui de l'Administration des Contributions directes et le répertoire national des personnes physiques afin d'obtenir les données requises. D'ailleurs l'article 4 du règlement (CE) no 763/2008 précité prévoit une telle faculté.

10. La CSL ne peut qu'espérer qu'au cours des prochaines années, il y aura des avancées tant au niveau de la réglementation qu'au niveau de l'interconnexion et du contenu des fichiers de sorte que les citoyens n'auront dorénavant plus besoin de consacrer leur temps à remplir des formulaires volumineux dont les données existent d'ores et déjà et sont connues par les différentes administrations. Voilà pourquoi notre chambre propose que le Statec ou le Centre informatique de l'Etat envoie aux citoyens au moment du recensement les données à leur sujet telles qu'elles existent à ce moment, afin qu'ils vérifient leur exactitude et rectifient, le cas échéant, les données qui ont changé pour les renvoyer directement à l'organisme demandeur.

11. La CSL est d'avis que dans un Etat de droit, les administrations doivent être au service du citoyen et non pas l'inverse !

12. Si les articles 6 et 8 du projet de règlement grand-ducal prévoient la distribution (jusqu'au 31 janvier 2011) et la collecte des bulletins (du 15 février au 5 mars au plus tard) par les agents recenseurs, l'article 8 permet également de répondre par voie électronique dans la période allant du 1er février 2011 au 10 février 2011. Le texte reste néanmoins muet sur la question de savoir si le recensé a le choix, dès le début de la procédure de recensement, de choisir entre la voie électronique ou la voie manuelle et, dans l'affirmative, comment il peut avoir accès aux formulaires électroniques. La CSL est d'avis que ce choix doit exister dès l'ouverture de la procédure de recensement.

Aussi la CSL reste-t-elle à sa faim en ce qui concerne l'identité des formulaires électroniques avec celle des formulaires en papier ainsi que le mode d'utilisation des deux modes de formulaires.

13. En aucun cas, la CSL ne peut accepter que le pouvoir de vérification des agents recenseurs puisse aller jusqu'à contrôler le bien-fondé des réponses fournies aux formulaires en faisant une inspection au domicile des recensés pour vérifier par exemple le nombre de téléphones mobiles, le nombre de voitures, le nombre d'ordinateurs, de postes TV etc demandés dans les formulaires. En effet l'article 7 du projet de règlement grand-ducal dispose que *« les recensés…doivent se tenir à la disposition de l'agent recenseur »* alors que, selon notre chambre, cela devrait être plutôt l'inverse !

Voilà pourquoi notre chambre ne peut accepter une telle vérification des bulletins par les recenseurs qu'à titre tout à fait exceptionnel, sur demande expresse du recensé. Faire de la vérification des bulletins par les agents recenseurs, comme le prévoit l'article 8, un élément obligatoire de la procédure, vient à violer le droit à la vie privée des personnes.

14. En ce qui concerne la distribution et la collecte des formulaires de recensement par les agents recenseurs, la CSL est d'avis que les communes devraient joindre une enveloppe anonymisée dans laquelle le recensé mettrait le formulaire, le cas échéant, dûment rectifié et signé sous pli fermé afin d'éviter que les agents recenseurs lors de la collecte des formulaires ou toutes personnes autres que le STATEC[1] puissent prendre connaissance des données à caractère privé des recensés.

15. La CSL se demande, dans le même ordre d'idées, ce que veut dire la dernière phrase de l'article 4 du projet de règlement grand-ducal qui dispose que « les agents sont choisis parmi les personnes ayant les aptitudes nécessaires ». Rédigée ainsi, sans davantage de précisions, la phrase est superfétatoire.

16. En ce qui concerne la participation obligatoire au recensement prévue à l'article 10 du projet de règlement grand-ducal, l'article 7 de la loi modifiée du 9 juillet 1962, portant institution d'un Service central de la statistique et des études économiques prévoit que *« le refus de fournir les renseignements demandés, le refus de les fournir dans le délai prescrit ainsi que le fait de fournir des renseignements inexacts sera passible d'une amende de deux cent cinquante et un (251) euros à deux mille cinq cent (2.500) euros (amende augmentée par les lois du 19.11.75 et 13.06.94) ».*

La CSL ne peut être d'accord avec l'application de telles sanctions pécuniaires à l'encontre du recensé que si celui-ci a délibérément donné d'une manière inexacte et incomplète les renseignements donnés. Etant donné que les questions posées dans le formulaire peuvent donner lieu à interprétation – ce que notre chambre va démontrer ci-après à l'aide de quelques exemples tirés des formulaires - et que les recensés ont parfois du mal à comprendre les questions et ergo d'y répondre, il serait injuste de leur infliger d'office, comme le prévoit l'article 10 du projet de règlement grand-ducal, une sanction pécuniaire alors qu'ils n'ont pas forcément agi avec préméditation.

17. En ce qui concerne les formulaires proprement dits annexés au présent projet de règlement grand-ducal, notre chambre se doit de constater qu'un certain nombre de données semblent aller au-delà de ce que prévoit le règlement européen et sont formulées de façon si équivoque qu'il est souvent difficile sinon impossible d'y répondre.

17bis. Ainsi dans la feuille de ménage et de logement annexée au projet de règlement grand-ducal, on demande par exemple au point 7 « de combien de voitures privées le ménage dispose ? », au point 8 « si le ménage dispose d'un téléphone fixe, d' un téléphone portable, d'un poste de TV, d'un lecteur DVD, d'un lecteur numérique, d'une chaine HIFI, d'un micro-ordinateur fixe, d'un micro-ordinateur portable ? », au point 18 « quelle est la langue dans laquelle le citoyen pense et qu'il sait le mieux, quelle langue il parle habituellement, à la maison et à l'école ?», au point 22 « combien d'heures par semaine il travaille habituellement dans sa profession principale ? ». De telles questions, indiscrètes, ne sont pas visées par le règlement européen.

[1] Selon l'article 4 du projet de règlement grand-ducal, le recensement est organisé, dirigé, contrôlé et dépouillé par le STATEC.

17ter. Au point 24, on demande « sous quel statut on exerce sa profession » ? Notre chambre se demande à quelle profession on fait allusion? A la profession pour laquelle on a accompli sa formation ou la profession réellement exercée, sachant que cette dernière ne doit pas forcément coïncider avec la première?

17quater. Au point 26, on demande au recensé sous quel type de contrat il est embauché, CDD, CDI au autre ? Une telle question n'est pas visée par les thèmes à couvrir dans les recensements de la population et du logement tels qu'ils figurent en annexe du règlement (CE) 763/2008 lequel énumère sous le point 1.2.1. intitulé « thèmes non dérivés » une rubrique « profession » et une autre « situation dans la profession ».

17quinquies. Au point 32, on demande « quel est le cycle d'études le plus élevé ? » alors que le règlement (CE) 763/2008 n'évoque que, de façon plus générale, « le niveau d'éducation ». Pourquoi ne demande-t-on pas toutes les formations accomplies par le recensé plutôt que de ne demander la plus élevée, sachant qu'une personne peut, en cours de vie, accomplir plusieurs diplômes de nature différente. Par ailleurs, abstraction faite de cette incompatibilité terminologique des sujets demandés dans les formulaires annexés au projet de règlement grand-ducal et de ceux figurant en annexe du règlement européen précité, il n'est pas toujours aisé de savoir laquelle parmi les formations accomplies est la plus élevée, par exemple, entre un brevet de maîtrise et un diplôme de fin d'études secondaires, entre un Master et un DEA, entre un DESS et un DEA, entre un cycle court universitaire et un DEUG universitaire etc..

17sexties. Les observations soulevées ci-avant à titre d'illustration pour le modèle II intitulé « feuille de ménage et de logement » valent également pour le modèle III intitulé « feuille de ménage collectif ».

18. Par ailleurs, notre chambre tient à soulever qu'il n'est pas clair non plus si un recensé doit remplir tous les formulaires cités à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal, par voie manuscrite ou par voie électronique, ou si, dans la négative, il n'est obligé de remplir que l'un ou l'autre de ces modèles et, dans l'affirmative, lequel des trois ? Le texte ne souffle mot par exemple en quoi consiste la différence entre « la feuille de ménage et de logement (modèle II) » et « la feuille de ménage collectif (modèle III) » alors que plus ou moins les mêmes questions sont posées par-ci, par-là.

19. Finalement, la CSL tient à signaler qu'une quantité non négligeable de résidants ne maîtrise ni la langue française ni la langue allemande. Comment veut-on imposer à ces personnes de remplir ces formulaires ? Ceci vaut à plus forte raison pour les personnes illettrées. Plutôt que de laisser aux agents recenseurs le pouvoir de s'immiscer dans la vie privée de ces personnes en contrôlant à leur domicile le bien-fondé des réponses et en leur posant éventuellement des questions qui relèvent plutôt de la curiosité malsaine, la CSL est d'avis que l'administration communale doit mettre à disposition de ces personnes, pendant la période du recensement, du personnel qui leur permet d'expliquer dans leur langue habituelle les questions auxquelles elles doivent répondre et, le cas échéant, remplit pour leur compte les formulaires en question, tout ceci évidemment devant se faire en dehors de leur domicile,.

20. Selon notre chambre, les questions soulevées ci-dessus vont bien au-delà des informations qui peuvent être demandées en vertu du règlement européen et sont, par conséquent, contraires aux principes de finalité[2] et de proportionnalité[3].

[2] Le principe de finalité repose sur le postulat que la menace pour la vie privée que constituent les traitements ou la demande de fourniture de données à caractère personnel réside davantage dans la finalité qu'ils poursuivent que dans la nature des données traitées. En d'autres mots, il importe de savoir plutôt „pourquoi" on recourt au traitement de données à caractère personnel que „en quoi" consiste le traitement.

21. Sur certains thèmes, même le règlement européen n'est pas explicite sur la délimitation des différents sujets.

21bis. Qu'entend-on par « lieu de travail » ? Fait-on allusion uniquement à la localité ou bien également, comme le prévoit le formulaire annexé au projet de règlement grand-ducal, au nom de l'entreprise ?

21ter. Par ailleurs, notre chambre se pose la même question en ce qui concerne l'obligation pour le recensé d'indiquer la branche d'activité à laquelle se rattache l'entreprise. Est-il censé le savoir sachant qu'en cas de fausse déclaration, il s'expose à des sanctions pécuniaires. Aujourd'hui beaucoup d'entreprises ont plusieurs activités de sorte qu'il est quasiment impossible de connaître le code NACE de l'entreprise sauf pour le fonctionnaire en charge auprès du Centre commun de la sécurité sociale.

22. Notre chambre exige que les formulaires annexés au présent projet de règlement grand-ducal doivent suivre strictement les thèmes à couvrir tels qu'arrêtés dans le règlement européen, sinon, à défaut de clarté et de précision, se limiter au strict minimum nécessaire pour fournir les données indispensables aux fins de statistiques en matière de recensement de la population, des logements et des bâtiments. Avec un certain nombre de questions posées dans les présents formulaires, le citoyen n'est plus à l'abri d'abus de la part de l'Etat qui, à tout moment, peut prendre des mesures de politique qui vont au-delà du simple recensement de la population, des logements et des bâtiments.

23. Ce n'est que sous la condition *sine qua non* que le gouvernement procède à une révision du présent projet de règlement grand-ducal en supprimant des formulaires les questions qui ne sont pas en relation avec la finalité du recensement – telles qu'énoncées ci-dessus - et en tenant compte des observations formulées ci-avant que notre chambre peut y marquer son accord.

Luxembourg, le 16 décembre 2010

Pour la Chambre des salariés,

La direction | Le président

René PIZZAFERRI | Norbert TREMUTH | Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.

[3] Le principe de proportionnalité précise que les données doivent être nécessaires, et non seulement utiles, pour qu'un traitement puisse être accompli et qu'on renonce à demander des données à caractère personnel si l'identification ou l'authentification des personnes dans le cadre recherché peut être réalisé avec la même efficacité et sécurité sans de telles données et avec des moyens moins intrusifs.