



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le SYVICOL remercie Monsieur le Ministre de l'Économie de l'avoir consulté, par courrier du 22 janvier 2021, au sujet du projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021.

Il remercie également Monsieur le Directeur du STATEC et ses collaborateurs responsables du recensement pour un échange de vues par visioconférence en date du 5 janvier 2021, avec la participation du ministère de l'Intérieur.

Traditionnellement, les communes sont fortement impliquées dans la réalisation du recensement général de la population, en assurant, moyennant des agents recenseurs spécialement recrutés, la collecte de données sur le terrain. Ceci s'explique sans doute par le fait que, conformément à l'article 4bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la fixation du nombre de membres des conseils communaux est basée sur les nombres d'habitants déterminés moyennant un recensement décennal.

Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et la mise en place du registre national des personnes physiques (RNPP), les données démographiques nécessaires sont disponibles à tout moment. Non seulement n'est-il plus nécessaire de procéder à un recensement pour les obtenir, mais en plus les données du RNPP sont plus fiables, car elles sont basées sur des déclarations officielles, plutôt que sur une enquête.

Le SYVICOL appelle donc le Gouvernement à modifier la loi communale en conséquence, afin que le nombre de membres de chaque conseil communal puisse être établi sur base du RNPP en temps utile avant les prochaines élections communales.

Même s'il a été surnommé « Digital RP » pour souligner l'accent mis sur l'enquête en ligne et le recours à des données administratives existantes – initiatives sans doute à saluer du point de vue communal – force est de constater qu'une partie importante des données seront toujours



recensées moyennant des formulaires sur papier¹ et que le rôle et les obligations des communes en cette matière n'ont guère changé depuis l'édition 2011. Toujours seront-elles responsables de l'organisation de l'enquête sur le terrain et devront-elles recruter des agents recenseurs à cette fin.

Comme il est développé sous III ci-dessous, le SYVICOL estime que ceci est particulièrement problématique en période de pandémie, lorsque les contacts interpersonnels sont à limiter autant que possible. Conscient du fait que la date prévue initialement était celle du 1^{er} février 2021, il n'est pas d'avis que le recensement puisse avoir lieu dans des conditions normales en juin, et plaide donc pour le report à une date ultérieure.

Indépendamment de la situation sanitaire actuelle, il constate qu'il existe à travers l'Europe une forte tendance vers l'utilisation de registres administratifs pour la fourniture des données statistiques demandées par les autorités européennes. Lors de l'édition 2011 du recensement, le Luxembourg était un de seulement 12 pays sur les 28 Etats membres de l'Union européenne procédant encore à un recensement traditionnel, tandis que les autres se sont basés entièrement ou partiellement sur des registres administratifs pour éliminer – dans le cas de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande et de la Suède – ou réduire le recours à des enquêtes².

En Belgique, pour mentionner encore cet exemple, il a été possible d'éviter un recensement traditionnel en complétant les données contenues dans des registres officiels par celles résultant de sondages réalisés dans d'autres contextes. Ceci a également permis une réduction considérable du coût du recensement, qui ne s'est élevé qu'à quelque 3 millions d'euros selon EUROSTAT³. Rappelons que la fiche financière jointe au projet de règlement grand-ducal sous analyse prévoit pour le Luxembourg une dépense totale de 5.117.780 euros pour les exercices 2018 à 2024, dont 2.890.000 euros pour 2021. Et ce montant ne tient pas compte de l'adaptation des indemnités des agents recenseurs à l'évolution générale des prix, que le SYVICOL exige à l'endroit de l'article 11.

Le Luxembourg adoptera donc en 2021 pour la première fois une méthode combinée mettant en relation des données issues de registres avec celles recensées auprès des ménages. Malheureusement, on n'a pas l'impression que cette innovation entraîne un allègement substantiel du questionnaire. Le SYVICOL souhaiterait donc que le Luxembourg prenne une attitude plus progressive dans cette matière et suive l'exemple des pays dans lesquels l'organisation de recensements fastidieux de la population est une chose du passé.

¹ Un recensement d'essai réalisé dans 5 communes en 2019 a produit 27,2 % de réponses sous forme électronique

² Paolo VALENTE, *Innovative approaches to census-taking: overview of the 2011 census round in Europe* (https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2015/mtg1/UNECE_paper_Paolo_draft_0925_rev2.pdf)

³ Site Internet EUROSTAT, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/cens_11r_esmscs_be.htm, voir sous « 18. Cost and Burden »



II. Éléments-clés

- Le SYVICOL demande de modifier la loi communale de façon à ce que la fixation du nombre de membres des conseils communaux se base dorénavant sur le RNPP, et non plus sur le résultat du recensement décennal (remarque générale).
- Afin de respecter au mieux les mesures de distanciation sociale nécessitées par le combat de la pandémie de Covid-19, il est proposé de reporter, par une disposition légale afférente, le recensement général de la population au-delà du 1^{er} juin 2021, de préférence au début 2022 (art. 1^{er}).
- Si le recours à des registres administratifs est salué, le SYVICOL demande une approche plus conséquente, afin de réduire le nombre de questions incluses dans le questionnaire (art. 2).
- Si l'obligation pour les communes de recruter des agents recenseurs est maintenue, le montant des indemnités prises en charge par l'Etat est à revoir à la hausse, en tenant au moins compte de l'évolution des prix depuis 2001 (art. 11).
- Le SYVICOL propose que le STATEC envoie par courrier postal, à la fin de la période prévue pour les réponses en ligne, les questionnaires sur papier aux ménages n'ayant pas répondu dans le cadre de la première phase. Plus tard, après la date butoir pour les réponses moyennant le formulaire papier, le STATEC pourrait envoyer une lettre de rappel ciblée, soulignant les sanctions prévues en cas de refus de participation au recensement. Ceci éliminerait le besoin de recenseurs recrutés par les communes, tout en assurant probablement un taux de réponse au moins équivalent (art. 12 et 13).

III. Remarques article par article

Art. 1^{er}.

L'article 1^{er} fixe la date de référence du recensement au 1^{er} juin 2021. Le SYVICOL est conscient du fait que la date prévue initialement était le 1^{er} février 2021 et que le recensement a été reporté en raison de la pandémie de Covid-19.

Malheureusement, rien ne permet de présager que, d'ici seulement 4 mois, la situation sanitaire se soit normalisée – ou même stabilisée à un niveau acceptable. Dès lors, le risque de transmission du virus inhérent à l'organisation d'une enquête de porte à porte à la date prévue est pour l'instant incalculable. Ceci est d'autant plus préoccupant que les personnes âgées – et donc, par définition, vulnérables – auront sans doute moins tendance à opter pour le recensement en ligne que les plus jeunes.

Il ne serait d'ailleurs pas surprenant que ces personnes soient plus réticentes qu'en conditions normales à ouvrir leur porte aux agents recenseurs. Du côté de ces derniers, la crainte d'une infection risque en plus de décourager plus d'un à se porter candidat, ce qui compliquera le recrutement du personnel nécessaire par les communes.

Pour ces raisons, le SYVICOL ne saurait approuver l'organisation du recensement avec effet au 1^{er} juin 2021. Il invite le Gouvernement à choisir une date de référence ultérieure, de préférence



au cours du premier semestre 2022, et de suivre ainsi l'exemple allemand. En effet, par une loi du 3 décembre 2020⁴, le recensement en Allemagne a été reporté du 16 mai 2021 au 15 mai 2022. Afin de respecter l'article 5 du règlement (CE) N° 763/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement, qui fixe l'année de référence du recensement à 2021, en laissant aux Etats membres le choix de la date précise, les résultats seront mathématiquement ramenés à la situation au 31 décembre 2021⁵.

La France, quant à elle, ne procède pas à des recensements décennaux couvrant l'ensemble de son territoire, mais organise chaque année une enquête de recensement dans une partie des communes, ce qui permet d'actualiser la population de chacune d'entre elles en principe dans un rythme quinquennal. Si le système français n'est pas directement comparable, il a cela en commun avec le recensement luxembourgeois qu'il recourt largement à des enquêtes et engendre ainsi de nombreux contacts entre les recenseurs et les ménages. Ce sont justement ces contacts qui ont amené les responsables à reporter les opérations de recensement prévues pour janvier 2021 à janvier 2022. Ci-dessous un extrait d'un communiqué de presse de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) du 27 novembre 2020 : « *L'évolution de la situation sanitaire conduit l'institut à reporter à 2022 la prochaine enquête annuelle de recensement. En effet, la collecte sur le terrain, qui aurait dû débiter le 21 janvier 2021, entraîne de nombreux déplacements et contacts avec les habitants, difficilement compatibles avec le contexte sanitaire. Consultés, l'Association des maires de France (AMF) et les représentants des communes au sein de la Commission nationale d'évaluation du recensement de la population (Cnerp) ont soutenu ce report.* »⁶

Au Luxembourg, à côté du règlement (CE) N° 763/2008 mentionné ci-dessus, une deuxième contrainte relative à la date du recensement résulte de l'article 4bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui prévoit un recensement de la population « au moins tous les dix ans » afin de déterminer le nombre de membres du conseil communal de chaque commune. L'exposé des motifs affirme que « du fait que le dernier recensement s'est déroulé en 2011, il découle l'obligation de réaliser le recensement décennal au cours de l'année 2021 ».

Or, les auteurs omettent de préciser que la date de référence du recensement de 2011 était le 1^{er} février⁷ et que la période de 10 ans endéans laquelle la prochaine édition aurait dû avoir lieu est donc arrivée à échéance le 1^{er} février 2021. Le SYVICOL recommande dès lors au Gouvernement de saisir la Chambre des Députés d'un projet de loi portant prolongation exceptionnelle du délai en question, afin de donner au report du recensement la sécurité juridique nécessaire. A ses yeux, et conformément à sa proposition ci-dessus, cette prolongation devrait englober le premier semestre 2022.

⁴ „Gesetz zur Verschiebung des Zensus in das Jahr 2022 und zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes vom 3. Dezember 2020“

⁵ https://www.zensus2021.de/DE/Aktuelles/PM_Verschiebung_in_Kraft.html

⁶ https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/4985873/cp_report_enquete_rp.pdf

⁷ Circulaire ministérielle n°2862 du 18 juin 2010



Le projet de loi en question s'inscrirait dans une longue liste de mesures législatives liées au combat de la pandémie prises par le Parlement avec une grande célérité au cours des derniers mois.

Art. 2.

Cet article énumère les informations à collecter dans le cadre du recensement.

Le SYVICOL constate tout d'abord que la quantité et la diversité des données dépasse de loin celle prévue par le règlement (CE) N° 763/2008 du Parlement Européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement. Certes, l'énumération annexée à ce règlement n'est pas exhaustive et le STATEC est libre d'inclure des questions dépassant le minimum exigé par les autorités européennes. Néanmoins, il est à craindre que la quantité de données à fournir et le temps nécessaire pour remplir les questionnaires – le modèle « ménage privé » communiqué au SYVICOL par le STATEC compte pas moins de 36 pages – ne décourage plus d'un à le remplir correctement et intégralement.

Le SYVICOL salue le fait qu'il sera recouru dans une certaine mesure à des données existantes dans certains registres (comme notamment le RNPP), mais se demande s'il n'aurait pas été possible d'aller plus loin dans cette direction et de réduire ainsi le volume du questionnaire.

Le SYVICOL s'étonne notamment que la résidence habituelle soit à indiquer pour chaque membre du ménage individuellement. N'est-elle pas identique pour chaque personne indiquée sur une seule et même fiche ? En tout cas s'agit-il d'une donnée figurant au RNPP.

Il se demande également pourquoi il n'est pas fait usage d'autres registres, comme celui qui est utilisé pour l'émission des fiches de retenue d'impôt. Ceci rendrait certaines questions relatives à l'occupation professionnelle des recensés, comme par exemple celle du lieu de travail, superflues.

Bref, aux yeux du SYVICOL, il importerait d'accroître le recours à des données préexistantes pour alléger le questionnaire autant que possible.

Ce dernier contient par ailleurs des questions relatives à des données énumérées à l'article 9 du 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 (Règlement général sur la protection des données) et dont le traitement est interdit sauf exceptions. Il s'agit notamment de celles relatives à l'état de santé et à d'éventuels handicaps. Même si l'article 17 oblige toute personne impliquée à la confidentialité, le SYVICOL se demande s'il est justifiable de collecter des données tellement sensibles moyennant des formulaires papier, qui sont traités sans mesure de protection additionnelle par des agents recenseurs dont la seule qualification requise est la majorité.

Art. 3

L'article 3 énumère les données qui seront reprises du registre national des personnes physiques, du Centre commun de la sécurité sociale et du registre des bâtiments et des logements.



Le SYVICOL rappelle dans ce contexte sa demande, formulée à l'endroit de l'article 2, de maximiser le recours à des données préexistantes et de limiter ainsi celles recensées moyennant le questionnaire au strict minimum.

Art. 9.

L'article 9 énumère les différents documents utilisés dans le cadre du recensement.

A côté du questionnaire « ménage privé », qui a été remis au SYVICOL à titre d'information, on y trouve le questionnaire « ménage collectif », qui est utilisé, comme le précise le commentaire des articles, pour les habitants de structures telles que les maisons de retraite.

Sous les points 3, 4, 5 et 6, l'énumération indique les listes de contrôle « agent recenseur » et « STATEC », ainsi que les états récapitulatifs « Quartiers de recensement « QR » » et « Sections électorales « SE » ». Les listes de contrôle devront être préremplies de différentes informations pour chaque personne recensée par les administrations communales, qui devront également remplir les états récapitulatifs.

Ni le projet de règlement, ni le commentaire des articles ne précisent la manière dont le (pré)remplissage des documents en question sera effectué. Le SYVICOL ne peut donc qu'espérer qu'il se fasse d'une manière automatisée sur base des registres de la population.

Art. 10

L'article 10 définit les compétences et missions respectives du STATEC et des communes.

Il oblige ces dernières à recruter des agents recenseurs et charge les collèges des bourgmestre et échevins de la direction et de la surveillance du recensement, ainsi que de l'assurance de l'exhaustivité du dénombrement.

En ce qui concerne les agents recenseurs, le texte ne prévoit d'autre condition que celle qu'ils doivent être majeurs.

Si, d'un côté, le SYVICOL approuve le fait que le recrutement des recenseurs ne soit pas compliqué encore davantage par des conditions de qualification trop exigeantes, il donne néanmoins à considérer que les personnes en question procéderont au traitement d'une grande quantité de données, en partie hautement sensibles, et que la majorité comme seule condition n'assure pas le sérieux et la fiabilité nécessaires.

S'y ajoute que, depuis l'entrée en vigueur du Règlement général sur la protection des données déjà cité, non seulement les exigences en la matière ont augmenté, mais également la sensibilité de la population à la protection de leurs données personnelles.

Le SYVICOL doute dans ce contexte que le concept de l'agent recenseur occasionnel, démuné d'une qualification particulière, soit encore à la hauteur du temps.

Art. 11

L'article 11 renvoie à un règlement ministériel pour la fixation des indemnités dues aux agents recenseurs.



Par courriel du 16 octobre 2020, le STATEC a communiqué aux communes les montants des indemnités allouées par lui, qui sont fixés comme suit : 25 € pour la participation à la séance de formation, 1 € par immeuble recensé, 2 € par logement recensé, 1,2 € par personne recensée.

Le même courriel ajoute que les communes sont libres de dépasser les montants ci-dessus, sans cependant que le STATEC ne prenne en charge le supplément. Le SYVICOL regrette que les indemnités prévues soient les mêmes que celles allouées non seulement en 2011, mais également en 2001 ! Il est clair que les communes devront annoncer un montant nettement supérieur, si elles entendent recruter des recenseurs en nombre suffisant.

Le SYVICOL insiste donc, pour le cas où sa demande d'organiser le recensement sans le recours à des recenseurs n'était pas retenue, que l'Etat procède à une augmentation sensible des indemnités, de façon à au moins tenir compte de l'évolution générale des prix depuis 2001.

Art. 12 et 13

Les articles 12 et 13 sont commentés ensemble, car ils concernent tous les deux les agents recenseurs à recruter par les communes et leur rôle dans le déroulement du recensement.

Le SYVICOL rappelle tout d'abord que, comme il l'a souligné à l'endroit de l'article 1^{er}, il n'est pas d'avis que la situation sanitaire actuelle permette l'organisation du recensement en porte à porte selon la façon traditionnelle en juin 2021.

Indépendamment de ceci, il met en question d'une façon plus générale l'implication des communes dans l'organisation du recensement, et plus particulièrement le recours à des agents recenseurs.

En effet, le fait que la première phase du recensement se fera en ligne entraînera déjà un degré de centralisation important, augmenté encore par la possibilité accordée aux ménages de retourner, dans la 2^e phase, les questionnaires sur papier directement au STATEC.

Selon la procédure prévue actuellement, le STATEC communiquera aux communes la liste des personnes ayant répondu en ligne. Ces dernières passeront les informations aux recenseurs, afin que ceux-ci puissent adapter leurs listes des ménages auxquels ils devront remettre un questionnaire papier.

Il sera possible de répondre en ligne du 1^{er} au 20 juin et par un questionnaire sur papier du 14 au 27 juin. Les deux périodes se chevaucheront donc du 14 au 20 juin. La distribution des formulaires papier, quant à elle, devra avoir lieu entre le 14 et le 18 juin.

Le SYVICOL ignore à quel moment et sous quelle forme le STATEC compte informer les communes des réponses par Internet. Pour cibler le mieux possible la distribution des questionnaires, les informations en question devraient être envoyées aux communes à plusieurs reprises pendant la période prévue pour la distribution des formulaires. En tout cas, après la période prévue pour la réponse en ligne, une liste finale des ménages ayant profité de cette possibilité serait à communiquer via les communes aux agents recenseurs, afin que ceux-ci puissent procéder à un contrôle d'exhaustivité.

Ce qui est certain, c'est que les communes et les agents recenseurs devront gérer une grande quantité de données et s'y adapter en un laps de temps très bref. Quels que soient leurs efforts,



il sera néanmoins inévitable qu'un certain nombre de ménages reçoivent un formulaire de recensement, alors même qu'ils auront déjà participé à l'enquête en ligne. Ceci suscitera des réclamations, qui ne se dirigeront pas contre le STATEC, mais contre les communes et leurs agents recenseurs, vu leur proximité des citoyens.

Lors de l'entrevue du 5 janvier, les représentants du STATEC ont précisé que, pour limiter les contacts physiques, les agents recenseurs seraient invités à ne pas remettre les questionnaires en mains propres, mais à les déposer dans les boîtes aux lettres. Dans ces conditions, le SYVICOL se demande quel est l'intérêt à organiser la distribution par les communes.

En effet, vu que le STATEC disposera à tout moment d'une liste actualisée des répondants par Internet, il serait, aux yeux du SYVICOL, nettement moins compliqué et plus efficace s'il enverrait lui-même, par courrier postal, les formulaires aux ménages n'ayant pas répondu en ligne à la date qu'il fixerait. Ceci constituerait une simplification administrative importante et réduirait en même temps le nombre de questionnaires distribués inutilement.

Les questionnaires envoyés de cette manière devraient être accompagnés d'une enveloppe timbrée servant au retour du questionnaire au STATEC.

Dans une troisième phase, le STATEC, qui serait à tout moment au courant des ménages n'ayant pas encore répondu, enverrait une lettre rappel, en soulignant les sanctions prévues en cas de refus de participation. Le SYVICOL est d'avis que ceci assurerait un taux de réponse au moins égal à celui qui pourrait être atteint par les contacts personnels – qu'il y a lieu d'éviter, rappelons-le – avec des agents recenseurs.

Ces derniers, il faut le souligner, ont de plus en plus de difficultés à rencontrer leur public cible à domicile. En semaine, pendant la journée, la plupart des ménages sont déserts. En soirée, beaucoup de personnes hésitent à ouvrir leur porte à des inconnus. Et le weekend, finalement, ce sont souvent des activités récréatives qui éloignent les gens de leur foyer.

Art. 14

L'alinéa 2 de cet article prévoit le cas de recensés « qui sont dans l'impossibilité de remplir tout ou partie de leurs questionnaires ou qui préfèrent laisser à l'agent recenseur le soin de remplir leur déclaration ».

Pour le SYVICOL, il est hors de question, aussi longtemps que les mesures de distanciation en relation avec la pandémie sont applicables, que des agents recenseurs travaillant sous la responsabilité des communes (art. 10) accèdent les logements des personnes recensées pour les assister dans le remplissage du formulaire. Si le Gouvernement insiste, contrairement aux propositions ci-dessus, sur le recours à des recenseurs, il est impératif que leurs contacts avec les ménages soient réduits au strict minimum.

Sauf erreur de compréhension, c'est d'ailleurs ce qui a été retenu lors l'entrevue du 5 janvier avec les responsables du STATEC. Le texte serait donc à modifier en conséquence.

Art. 15

L'article 15 délimite la période endéans laquelle les agents recenseurs doivent collecter et vérifier les questionnaires. Le SYVICOL se demande sur quels éléments la vérification est censée porter



et par rapport à quelles données elle doit être effectuée, vu que les agents recenseurs ne disposent en principe que des données leur fournies par les recensés.

Sauf organisation centralisée du recensement par le STATEC, des précisions sont nécessaires.

Art. 18

L'article 18 exclut du champ d'application du règlement sous revue les agents diplomatiques étrangers et les personnes assimilées, leurs membres de famille et les domestiques étrangers demeurant chez eux et dispose que les agents recenseurs ne leur remettent pas de questionnaires.

Le SYVICOL en prend note, en espérant que les communes reçoivent des données précises permettant d'identifier les ménages concernés.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 1^{er} février 2021