



Strasbourg, le 12 novembre 2009

DH-MIN(2009)002 rev

**RAPPORT POUR LE COMITÉ D'EXPERTS SUR LES QUESTIONS RELATIVES  
À LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES (DH-MIN)**

**SYNTHÈSE DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE  
SUR LA COLLECTE DE DONNÉES ETHNIQUES**

Rapport préparé par M. Patrick Simon\*

---

\* Institut National d'Études Démographiques



Ce rapport a été préparé sur demande du Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du DH-MIN, lors de la 9<sup>ème</sup> réunion du Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN), 1-2 avril 2009, Strasbourg, France. Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues du DH-MIN ou de ses membres.

## Table des matières

Chapitre 1 : Les sources de collecte de données .....	7
1.1 Recensements et registres de population.....	7
1.2 Type de données collectées .....	13
1.3 Autres sources.....	15
1.4 Mode de déclaration.....	18
Chapitre 2 : Cadre légal pour la collecte de données .....	20
2.1 Lois encadrant la collecte de données .....	20
2.2 Situation des données sur affiliation ethnique, religieuse et langue .....	26
2.3 Justifications et utilisations des données collectées.....	28
Conclusion .....	28
Références.....	31

Les instances internationales et nationales en charge de la défense des droits humains, de la lutte contre le racisme et les discriminations et de la protection des minorités nationales ou ethniques sont confrontées depuis plusieurs années à une difficulté récurrente. Alors que les instruments juridiques conditionnant leurs activités se sont progressivement étoffés, ces instances butent sur l'absence de données susceptibles de les informer sur la situation des minorités, l'étendue des discriminations et du racisme qu'elles subissent et les différentes formes que ces discriminations prennent dans la vie sociale, politique, économique et culturelle. Ce constat a été établi à de nombreuses reprises aussi bien par le CERD (Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, UN), l'EUMC (European Monitoring Center against xenophobia, racism and antisemitism, devenu FRA, Fundamental Rights Agency), la Commission Européenne ou l'ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) et devient l'un des principaux sujets de préoccupation dès lors qu'il s'agit de mettre en place des politiques effectives de promotion de l'égalité, et plus encore de protection des minorités.

Dans ce contexte, le comité d'expert sur les questions relatives aux minorités nationales, désigné ci-après par l'acronyme DH-MIN, s'interroge légitimement sur « la possibilité de collecter des données sur l'origine ethnique et les méthodes adéquates pour collecter de telles données »<sup>1</sup>. La protection des minorités nationales suppose en effet d'être en mesure d'identifier les traitements défavorables, exclusions et ruptures d'égalité devant la loi et l'accès aux droits, mais également d'estimer le profil socio-démographique des membres des minorités afin d'estimer la satisfaction de leurs besoins, dans le but de « préserver les éléments essentiels de leur identité que sont leur religion, leur langue, leurs traditions et leur patrimoine culturel » (article 5, §1, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales). Que les données soient statistiques ou personnelles, il semble en effet difficile de mettre en œuvre les principes énoncés dans la convention-cadre sans décrire les minorités nationales dans leurs conditions concrètes d'existence.

Après avoir mené plusieurs consultations d'experts<sup>2</sup>, le DH-MIN a préparé un questionnaire effectuant un état des lieux de « la collecte de données à caractère ethnique », ainsi que du cadre légal entourant ces opérations. Ce questionnaire a été confié aux membres du DH-MIN qui l'ont retourné au secrétariat du comité. Le nombre de questionnaires retournés est loin de l'exhaustivité, puisque seuls 19 pays ont finalement participé à l'enquête. Le présent rapport est donc basé sur le dépouillement des 19 questionnaires recueillis, pour la plupart d'entre eux en février 2008 et ne représente donc pas une photographie exhaustive de la situation de l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe.

S'agissant des informations contenues dans les questionnaires, il convient de rappeler en préambule que quel que soit le soin apporté par les représentants au DH-MIN pour renseigner les différentes questions, les réponses comportent une part de subjectivité et dépendent du degré d'informations détenues par la ou les personnes ayant remplies le formulaire. Certaines réponses sont très détaillées, d'autres plus lacunaires. L'interprétation du sens des questions est également variable, comme en témoignent les réponses apportées à la question 13 « Are different data collected on nationals and non-nationals » : si le sens de la question visait à identifier l'existence de distinctions par citoyenneté dans les statistiques publiées, les réponses ont en général été négatives. Or la distinction de citoyenneté est la plus répandue dans les

<sup>1</sup> Rapport de la 6<sup>e</sup> réunion du DH-MIN, 17-19 octobre 2007, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

<sup>2</sup> Timo Makkonen, auteur du *manuel européen de la collecte de données* et Eva Souhrada-Kirchmayer, vice-présidente du Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE 108), ainsi que l'auteur de cette étude.

systèmes statistiques des pays du Conseil de l'Europe. Des divergences ou lacunes similaires peuvent être repérées dans d'autres questions, ce qui souligne l'une des difficultés propres à l'exercice de la collecte d'information sans recoupement auprès de plusieurs sources. Ayant déjà réalisé un exercice similaire pour l'ECRI, nous avons parfois ajouté de nous-même certaines informations manquantes. Nous avons néanmoins tenu à rester au plus près du matériau initial : une analyse approfondie des 19 pays concernés demanderait beaucoup plus de temps et de moyen que n'en offre le cadre de cette synthèse. Enfin, dernière précaution d'usage avant de s'engager dans la présentation de la synthèse des réponses : celles-ci ne reflètent pas la situation des minorités nationales, ethniques, linguistiques ou religieuses, mais bien la collecte de données les concernant.

Le plan du rapport reproduit les parties du questionnaire qui couvre bien l'ensemble des questions relatives à la collecte des données faisant apparaître l'affiliation ethnique, la religion et la langue (quelles que soient les dénominations et définitions utilisées pour qualifier ce type de données). Le premier chapitre aborde le contexte du recensement, ou de ce qui en tient lieu lorsque les pays mettent en œuvre d'autres méthodes pour obtenir les principales informations sur leur population (essentiellement des combinaisons de registres de population et de fichiers administratifs), en décrivant le cas échéant le format des questions relatives aux « affiliations ethniques, linguistiques et religieuses ». Une seconde partie explore le recueil éventuel de ces informations dans d'autres supports, comme les fichiers administratifs, les données d'état-civil, les statistiques dans les domaines de l'emploi, de l'éducation ou judiciaires. Une troisième partie traite des conditions légales encadrant la collecte de données ethniques, en particulier des lois sur la protection des données. La dernière partie synthétisera les enseignements en termes de bonnes pratiques pouvant être retirés de la comparaison des situations obtenues dans les 19 pays.

## Chapitre 1 : Les sources de collecte de données

L'information statistique sur les populations est obtenue par différents moyens, le principal étant la conduite d'un recensement. Les statistiques officielles sont également composées à partir de données administratives et de fichiers publics ou privés constitués dans de nombreux domaines de la vie sociale (emploi, éducation, logement, justice, police, etc.). De nombreuses enquêtes de statistiques sociales et économiques sont également conduites en parallèle des statistiques officielles. Elles permettent d'améliorer la connaissance de groupes sociaux qui ne sont pas traités dans les statistiques officielles. Enfin, les organisations représentant les minorités peuvent parfois recueillir leurs propres données statistiques, soient à partir de fichiers de membres, comme pour les églises ou organisations religieuses, ou effectuer des estimations destinées à contrebalancer les statistiques officielles ou leur absence.

### 1.1 Recensements et registres de population

La collecte de données uniformisées sur la population et les logements procède traditionnellement par un recensement à une date fixe, ce qui permet de couvrir l'exhaustivité des résidents. Ce cadre de collecte est le plus répandu, mais des formes alternatives de collecte de données, tirant partie des nombreux fichiers administratifs et s'appuyant éventuellement sur des registres de population, se sont développées. Un nombre croissant de pays ont abandonné le principe d'une opération de recensement à une date fixe et constituent des bases de données à base de connexion de fichiers et de registres comportant sensiblement les mêmes informations avec une actualisation régulière. Une solution intermédiaire consiste à combiner une base de registres-fichiers avec une partie recensement destinée à obtenir des informations ne figurant pas dans les fichiers. Quelle que soit la méthode suivie, le type de données collectées et les lois encadrant ces opérations de collecte sont formellement les mêmes. Cependant, les lois encadrant le recensement présentent des spécificités qui ne concernent pas les fichiers, et réciproquement.

Parmi les 19 pays ayant répondu à l'enquête, 14 pratiquent un recensement traditionnel, 2 reposent sur un système de registres couplés à des fichiers (, Finlande, Suède) et 3 utilisent (ou envisagent de le faire) une combinaison du recensement et d'un système de registre-fichiers (Allemagne, Slovénie, Suisse). Les recensements sont effectués en général tous les 10 ans, mais cette périodicité est en fait souvent modifiée par des événements extérieurs, des complications administratives ou des difficultés de financement ou d'organisation, de telle sorte que les dernières dates de recensement ne coïncident pas avec une périodicité décennale. Les prochains recensements se tiendront autour de l'année 2010, avec un glissement sur 2011, voire 2012.

Les méthodes employées pour effectuer le recensement sont désormais fortement standardisées. L'ONU publie depuis les années 1980 avant chaque nouvelle vague de recensements<sup>3</sup> ses « principes et recommandations pour les recensements de la population et des logements ». Ces guides méthodologiques définissent non seulement les méthodes pour collecter les données, mais également le format des questions, dont celles relatives aux dimensions « ethnoculturelles ». Plusieurs questionnaires font ainsi référence à ces recommandations telles qu'elles sont publiées par la Conférence des Statisticiens Européens.

---

<sup>3</sup> Pour améliorer les comparaisons internationales, les opérations de recensement sont effectuées autour de dates centrées. La dernière vague remonte à 2000 et la prochaine est programmée en 2010.

Dans ce contexte, on n'observe que peu de variation entre les pays sur les méthodes utilisées pour effectuer le recensement.

D'une façon générale, les questionnaires sont déposés par des agents recenseurs, qui parfois remplissent eux-mêmes les formulaires en posant les questions aux enquêtés (ce qui permet de couvrir des populations ne maîtrisant pas l'écriture), mais qui le plus souvent ramassent les formulaires auto-remplis par les enquêtés. Ce point de procédure est important dans la mesure où les réponses ne doivent pas être influencées par un tiers, en particulier lorsqu'il s'agit d'informations subjectives et personnelles comme l'affiliation ethnique ou religieuse. La crainte de signaler une affiliation minoritaire peut en effet pousser les répondants à ne pas se déclarer face à un enquêteur officiel. De même, on ne peut écarter des effets d'intimidation produit par la présence de l'enquêteur.

Cependant, il est tout aussi vrai qu'un système d'auto-remplissage sans assistance par un enquêteur officiel favorise le sous-enregistrement des populations peu éduquées et maîtrisant mal l'écriture et les concepts mis en œuvre dans des questionnaires –même simples- du recensement. La sous-représentation des minorités nationales ou ethniques peut donc être aggravée par l'utilisation d'une procédure limitant l'intervention de tiers extérieur dans la collecte.

En général, la réponse au recensement est une obligation prévue par la loi et sujette à sanctions en cas de refus de s'y soumettre. Cependant, l'Azerbaïdjan et la Fédération de Russie ont déclaré leur recensement totalement facultatif. Dans ce cas, aucune question ne comporte de statut particulier.

Cas de la Fédération de Russie :

« The Federal Law no. 8-FZ of 25 January 2002 "On the Russia-wide population census" stipulates that participating in the census is a human and civil social duty (Art. 1 para. 4), meaning that no obligation to participate in the census is imposed. The respondent may refuse to reply to any question on the census form. »

Dans certains cas (Bosnie Herzégovine, Slovénie et Serbie), un numéro d'identifiant personnel (PIN code) officiel doit être reporté sur le bulletin du recensement, ce qui peut nécessiter le recours à des documents pour en vérifier la validité. L'appariement entre le recensement et des données administratives s'en trouve facilité, mais cela pose d'importantes questions à la protection de la vie privée.

Bosnie Herzégovine:

« Responses to questions included into Census Forms were based mainly on statements of persons providing data to census-takers. This means it was not insisted that a census-taker be presented documents by means of which he/she could check the answers which could be documented. However, census-takers could take data from the documents, particularly given the fact that writing of the personal identification number was foreseen in the Census Form. The personal identification number was copied from an identification card, passport, birth certificate, and other personal documents. »



Serbie :

« Answers to questions on nationality/ethnicity, religion and mother tongue resulted from a free will of the population to declare themselves. As envisaged by the Guidelines for Enumerators, and relating to the Constitutional provisions that guarantee to citizens full freedom in reporting their ethnicity, religion, the enumerator is obliged to record precisely the answer provided by the respondents. Since a citizen may chose not to reply to this question, the enumerator records “undeclared”. »

On distingue deux niveaux différents dans le libre consentement dans la délivrance des informations : l’absence de pression agissant sur le contenu des réponses consignées dans les formulaires du recensement, ce qui semble être la règle pour les pays ayant répondu à l’enquête, le caractère facultatif ou obligatoire de la réponse. Pour le second niveau, on a vu que seuls 2 pays ont rendu facultative la réponse au recensement, tandis que les autres ont maintenu le caractère obligatoire de l’opération. L’obligation est comprise comme la garantie d’une exhaustivité de la couverture. En effet, les taux de non réponses aux enquêtes non obligatoires peuvent être très élevés et compromettre les bases légales d’une quantité de loi qui s’appuient sur les résultats du recensement. A l’intérieur de ce régime d’obligation, certaines questions font l’objet d’un statut particulier et sont rendues facultatives. C’est le cas des questions sur l’affiliation ethnique et la religion. Les raisons de l’attribution de ce statut particulier se situent au cœur de ce rapport, comme nous le verrons plus loin.

La situation des registres de population et des fichiers administratifs est quelque peu différente. En ce cas, l’obligation est la règle et la contrainte pèse plus fortement sur le contenu des informations collectées. L’éventualité de collecter des informations sensibles, c’est-à-dire soumises à des clauses restrictives de traitement dans le cadre des lois de protection des données, paraît plus difficile à aménager que dans le recensement où des solutions technico-juridique sont envisageables. Il n’y a pas d’information sur ce sujet dans les réponses fournies à l’enquête.

Finlande :

« The main source for producing population statistics is the population information system of the population register centre. The data stored in the population information system are specified in the Population Information Act (507/1993). The person is asked to answer questions concerning citizenship, mother tongue and state of birth and, in case of new born child, religious affiliation. In case of immigrants, for example, information concerning religious affiliation is added to the population information system if a person becomes a member of a religious community. Other data concerning the ethnic origin of a person are not recorded in the population information system. »

### *Traduction en plusieurs langues*

Dans les pays qui ont une tradition de prise en compte des minorités nationales et/ou linguistiques, le recensement et la tenue des fichiers administratifs prévoient des formulaires en plusieurs langues. Bien que cela ne soit pas cité dans les réponses à l’enquête, on imagine que la traduction et les langues choisies s’inscrivent dans des procédures d’ordre plus général concernant les minorités. Sur les 19 pays de l’étude, plusieurs cas de figure sont identifiés :

- aucune traduction n’est proposée : 5 pays (dont l’un propose néanmoins un formulaire en deux alphabets, cyrillique et latin) ;

- une traduction dans une seule langue fortement répandue dans le pays : 4 pays, le russe pour l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la République de Moldavie, le Suédois en Finlande (auquel s'ajoute l'anglais) ;
- une traduction dans plusieurs langues correspondant à des minorités officielles (ou non) : 8 pays ;
- un cas de pays officiellement multilingue : la Suisse ;
- le cas de l'Italie qui comprend deux minorités linguistiques dans la région de Bolzano, et traduit également le questionnaire dans les langues correspondant aux principales communautés immigrées résidant sur son territoire.

Italie :

« Census forms have been prepared in German and Slovenian for the linguistic minorities of the corresponding regions, while the translation into 11 foreign languages (Albanian, Arabic, Chinese, Sinhalese, French, English, Polish, Portuguese, Serbo-Croatian, Spanish, German) has been provided for foreign citizens. »

Fédération de Russie :

« Census forms have only been printed in Russian. When preparing the 2002 census, the Russian Statistics body, Rosstat, asked all the territories whether it was necessary to translate the questions on the census forms into other languages spoken by ethnic groups living in Russia.

Requests for translation were received from only four constituent entities of the Russian Federation, and the census form questions were subsequently translated into four languages. The translations were supplied to the census workers to be shown to respondents who could not speak Russian.

For the 2002 census (in accordance with Article 6 para. 4 of the Law "On the Russia-wide population census"), in cases where respondents did not speak Russian, the services of interpreters were used; within ethnic communities of the Russian Federation (particularly in rural areas) and areas densely populated by small indigenous peoples census workers speaking two languages (Russian and the language of the ethnic groups concerned) were selected. »

	Type de collecte	périodicité	dates dernière et prochaine collectes	Données collectées	Statut des questions	Formulaire en plusieurs langues	Autres sources collectant données ethniques
Azerbaïdjan	Recensement	10 ans	1999/2009	Affiliation ethnique, langue maternelle, langue parlée	pas d'obligation au recensement	Russe	Education, Etat-Civil
Bosnie et Herzégovine	Recensement	10 ans	1991	Affiliation nationale, langue maternelle, religion	Facultatives (sauf langues)	Deux alphabets (Cyrillique et latin)	Etat-civil (en prévision)
République Tchèque	Recensement	10 ans	2001/2011	Affiliation nationale, langue maternelle, religion	Facultatives (sauf langues)	10 langues	Non
Finlande	Registres	Annuel		Langue maternelle, religion (nouveaux-nés)	Obligatoires	Suédois et Anglais + interprètes	Non
Allemagne	Registres	10 ans	2010	Affiliation religieuse (officielle et perceptible)	Officiel: obligatoires Perçu: facultatives <sup>4</sup>	Non	Non
Géorgie	Recensement	Variable	2002/2010	Affiliation ethnique, langue maternelle, langue parlée, religion	Obligatoires	Russe	Non
Hongrie	Recensement	10 ans	2001/2011	Affiliation ethnique, langue maternelle, langue parlée, religion	Facultatives (sauf langues)	Oui	Fichier électoral (minorités nationales)
Italie	Recensement	10 ans	2001/2011	Aucune	Obligatoires	Allemand et Slovène + 11 autres langues	Non, sauf Province Balzano
Lituanie	Recensement	?	2001/?	Affiliation ethnique, langue maternelle, religion	Facultatives	Polonais, russe et anglais	Affiliation ethnique dans registre de population
République de Moldavie	Recensement	?	2004/?	Affiliation ethnique, langue maternelle, langue parlée, religion	Obligatoires	Russe	Fichiers administratifs, Etat-Civil, données judiciaires

<sup>4</sup> Selon le projet (d'avril 2009) du Loi sur le Recensement.

Roumanie	Recensement	10 ans	2002/2011	Affiliation ethnique, langue maternelle, religion	possibilité de non réponse, mais pas de mention facultative	Non	Enquêtes
Fédération Russe	Recensement	10 ans	2002	Affiliation ethnique, langue maternelle, langue parlée	pas d'obligation au recensement	4 langues + interprètes	Affiliation ethnique dans bulletin de naissance
Serbie	Recensement	5 ans	2002	Affiliation ethnique, langue maternelle, religion	Facultatives	Albanais, Hongrois, roumain, ruthène et slovaque	Administrations, écoles, forces de police et armées
Slovaquie	Recensement	10 ans	2001	Affiliation ethnique, langue maternelle, religion	Obligatoires	hongrois, ukrainien, ruthène, rom (?)	Etat-Civil, écoles, sources administratives, enquêtes (affiliation ethnique)
Slovénie	Recensement/ données administratives	10 ans	2002	Affiliation ethnique, langue maternelle, langue parlée, religion	Facultatives	italien et hongrois	bulletin de naissance et registre de population
Suède	Registres	annuel	2011	Aucune	Obligatoires	Non	langue maternelle dans écoles
Suisse	Recensement/ registres	10 ans, annuel à partir de 2010	2000/2010	appartenance à une communauté religieuse, langue parlée et langue connue	Obligatoires	allemand, français, italien et romanche + 6 autres langues	appartenance religieuse (registres de population) ; enquête thématique "Langue, religion et culture" (à partir de 2014)
Ex République Yougoslave de Macédoine	Recensement	variable	2002	Affiliation ethnique, langue maternelle, religion	Facultatives (sauf langues)	6 langues	Etat-civil, écoles, sources administratives (affiliation ethnique)
Ukraine	Recensement	10 ans	2001	Affiliation ethnique, langue maternelle, langue connue, religion	Facultatives (sauf langues)	Non	Non

## 1.2 Type de données collectées

Des trois types de données visées par l'étude – l'affiliation ethnique, linguistique et religieuse – ce sont les données sur la langue qui sont le plus collectées, devant la religion et l'affiliation ethnique. Les différences sont cependant relativement marginales, puisque 17 pays sur 19 ayant répondu collectent des données sur au moins un des critères cités. Le profil proposé par les pays ayant répondu n'est pas très représentatif de la situation qui prévaut dans les pays du Conseil de l'Europe. Dans une étude pour l'ECRI, nous relevions que sur 42 pays étudiés, 22 collectent des données sur l'affiliation ethnique, 24 sur la religion et 29 sur la langue (Simon, 2007, tableau 1 p.39). Il semble que les pays ayant participé à l'étude se singularisent par une pratique répandue de collecte de données sur les minorités nationales, sur la religion et sur les langues. Ce sont principalement les pays d'Europe centrale et orientale qui ont une longue tradition d'identification des minorités nationales, ce que confirme le tableau 2 ci-dessous.

Pourtant, la collecte de données « ethniques » suscitent d'importantes réserves en Europe. Par exemple, la Suède et la Suisse ne recueillent pas de données sur l'affiliation ethnique et ne considèrent pas qu'une telle démarche soit souhaitable. La Suède répond ainsi qu'elle « does not compile official statistics on people's ethnic origin, however, apart from their citizenship and country of birth, since there are no methods of calculating ethnic origin that are both ethically acceptable and scientifically reliable. It is hence not possible for Sweden to submit statistical data on its national minorities. ». De même, la Suisse précise qu'elle « n'utilise pas la notion de "statistiques ethniques", qu'elle juge ambiguë et problématique d'un point de vue conceptuel. Elle ne collecte pas de données sur l'appartenance ethnique. »

La terminologie utilisée à propos des données « ethniques » varie entre « affiliation ethnique », « appartenance ethnique », « affiliation nationale » ou « nationalité ». Le terme « nationalité » ne renvoie pas dans ce cas à la citoyenneté, comme cela est compris dans l'Europe de l'Ouest, mais bien à l'affiliation ethnique. Les informations sur la religion sont également relativement hétérogènes. Elles peuvent saisir les croyances ou sentiments religieux ou, comme en Allemagne ou en Suisse, l'affiliation à un culte ou l'appartenance à une communauté religieuse. Selon les définitions utilisées, les informations collectées décrivent ainsi des niveaux différents de relation à la religion.

Extrait de la définition de la religion donnée dans la réponse de la Slovaquie :

« For determining religion only the attitude towards religion was important and not whether or not the person is officially registered as a member of a religious community. Religious conviction of a person was also not important. »

La notion de « langue » peut également être approchée de manière différente. La plupart des recensements enregistrent d'abord la « langue maternelle », c'est-à-dire celle parlée dans l'enfance, ou « première langue apprise en famille ». Lorsque plusieurs langues ont été apprises, il est demandé aux enquêtés d'en choisir une. Certains pays enregistrent les langues parlées (Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Géorgie, Slovaquie par exemple). L'Ukraine et la Suisse utilisent le concept de « langue connue ». La Suisse développe une approche très détaillée des pratiques linguistiques en situant les langues parlées dans différents lieux (au travail, à l'école, à la maison).

Il est très rare de pouvoir fournir plusieurs réponses aux questions sur l'affiliation ethnique, la religion ou les langues. Non seulement les formulaires de recensement ne prévoient pas la possibilité de fournir plusieurs réponses, mais ce principe d'exclusivisme des affiliations prévaut également dans les documents administratifs. La déclaration de la nationalité (affiliation ethnique) à la naissance d'un enfant dont les parents peuvent se revendiquer de nationalité différente, suppose un choix effectué par les parents. Une exception est à relever dans le cas de l'Azerbaïdjan qui permet l'enregistrement de deux « nationalités » en cas de couple mixte. D'une façon générale, la situation des mineurs est renseignée par leurs parents.

**Tableau 2 : Etat de la collecte de données sur affiliation ethnique, religion et langue.**

	Affiliation ethnique	Religion	Langue
Azerbaïdjan	*		*
Bosnie-Herzégovine	*	*	*
République Tchèque	*	*	*
Finlande		*	*
Allemagne		*	
Géorgie	*	*	*
Hongrie	*	*	*
Italie			
Lituanie	*	*	*
République de Moldavie	*	*	*
Roumanie	*	*	*
Fédération Russe	*		*
Serbie	*	*	*
Slovaquie	*	*	*
Slovénie	*	*	*
Suède			
Suisse		*	*
Ex République Yougoslave de Macédoine	*	*	*
Ukraine	*	*	*
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>

Compte tenu de leur sensibilité, les questions sur l'affiliation ethnique et la religion sont en général facultatives (voir tableau 1). Seuls 3 pays les rendent obligatoires comme les autres questions posées dans le recensement (Slovaquie, République de Moldavie et Géorgie), tandis que pour l'Azerbaïdjan et la fédération de Russie, c'est l'ensemble du recensement qui est facultatif. Le caractère facultatif de la réponse peut ne pas être explicite, comme en Roumanie ou en Serbie où la non-réponse est acceptée mais sans notification spéciale, ou être signalée de façon remarquable. Dans ce cas, une mention spéciale apparaît dans le questionnaire devant la question relative à l'affiliation ethnique ou la religion (Hongrie par exemple).

Le protocole suivi en Slovénie comprend non seulement une mention explicite du caractère facultatif des réponses, mais y ajoute une procédure supplémentaire pour s'assurer de la réponse individuelle et libre des individus. Selon l'article 10 de la loi sur le recensement de la population (OJ RS 66/2000, 26/2001),

« all people aged 14 and over had to declare their ethnic affiliation and religion **themselves**. For household members who on the census reference date (31 March 2002) were at least 14 years old but were absent from the household at the time of the interview or the interviewer's

visit or did not want to declare their ethnic affiliation and religion in the presence of other household members or the interviewer, the data on ethnic affiliation and religion were collected with the Statement on the Nationality/Ethnicity and Religion (P-3/NV questionnaire), which was left by the interviewer together with the envelope in the household. In this way every person could fill in the Statement on the Nationality/Ethnicity and Religion and send it to the Statistical Office of the Republic of Slovenia. Sending of the Statement on the Nationality/Ethnicity and Religion was not obligatory. The office took into account only those Statements on the Nationality/Ethnicity and Religion that were signed. »

Les questions peuvent être « ouvertes », c'est-à-dire ne pas proposer de groupes en réponse, ou fournir une liste pré-codée. Dans le premier cas, il est indispensable que la signification du terme utilisé –« affiliation ethnique » par exemple- soit compris par les enquêtés pour que les réponses aient du sens. L'utilisation d'une liste permet de préciser la question grâce aux groupes proposés, mais suscite une attraction des réponses sur les catégories citées. Dans l'idéal, les questions ouvertes laissent une plus grande liberté aux enquêtés. Cette approche est parfois critiquée par les organisations des minorités nationales parce qu'elle conduit à sous-représenter, selon elles, les groupes stigmatisés. C'est ce qu'indique la réponse de la République Tchèque :

« Questions concerning national affiliation and religious affiliation are optional. Some representatives of national minorities believe that this was the main reason why other than Czech national affiliation was stated in 2001 census by much less people than in the 1991 census. Some representatives of national minorities consider it as correct to have all answers to census questions mandatory and to enumerate specifically all "recognized" national minorities (since no law in the Czech Republic enumerates national minorities, this opinion is evidently a misunderstanding on the part of those representatives). »

### 1.3 Autres sources

#### *Etat-Civil, éducation, emploi, police et justice*

Le recensement est une opération légale, mais dont les résultats sont rendus anonymes par la destruction plus ou moins rapides des fiches comportant les coordonnées personnelles des enquêtés. Il n'en va pas de même pour les fichiers administratifs ou les actes d'état civil (naissance, mariage, divorce, décès). Plus sensibles encore, les fichiers de police ou les données judiciaires présentent non seulement une dimension nominative, mais sont de plus utilisés à des fins de contrôle et de répression. On s'attend dans ce cas à voir des niveaux particulièrement élevé de garanties de confidentialité, voire l'interdiction stricte de faire figurer des mentions relatives à l'affiliation ethnique ou la religion.

Sur les 19 pays concernés, seuls 9 ont rapporté collecter des données ethniques dans les sources d'état civil (soit en totalité, soit uniquement bulletin de naissance ou registres de population). A ces pays s'ajoutent ceux qui collectent partiellement des données dans les fichiers électoraux pour assurer les droits à la représentation politique des minorités (Hongrie) ou dans une seule Province (Italie). Certains couvrent en plus les fichiers administratifs ou les fichiers scolaires. On constate qu'il n'y a pas d'automatisme entre la collecte de données dans le recensement et son extension dans d'autres sources. Ainsi, Alors que la République Tchèque, Géorgie ou la Roumanie recueillent des données détaillées dans le recensement, ces informations ne figurent dans aucune autre source officielle.

On reproduit ici la longue réponse apportée par la Serbie dans la mesure où elle décompose finement la procédure d'enregistrement des données sur l'affiliation ethnique et la religion dans le cadre des textes légaux de contrôle de ces informations :

- 1) Un rappel de la libre déclaration de la nationalité/ethnicité ;
- 2) Une restriction aux conditions de recueil de ces données, sur la base du consentement écrit ;
- 3) Une information collectée sur base de volontariat lors de l'inscription dans les écoles, avec l'objectif de répondre aux besoins d'enseignement dans une langue minoritaire.

« Organs and institutions of public administration keep files, according to their needs, related to ethnic, national, linguistic or religious data. The provision under Article 47 of the Constitution of the Republic of Serbia, on free expression of nationality identity/ethnicity, namely stipulating that no one shall be obliged to report his/her national identity/ethnicity, and the provision under Article 43, according to which no one shall be obliged to report his/her religious beliefs, are starting points for keeping such files.

Under Article 18, paragraph 1 of the same Law, personal data on race, ethnicity, religious and other beliefs, political and union affiliations and sex life may be collected, processed and provided for use only upon the citizens' written consent.

When enrolling in primary and secondary schools in the Republic of Serbia, pupils/student or their parents/guardians have to fill out the "pupil's/student's record card" containing the information on the mother tongue, nationality/ethnicity and religion.

According to the Law on Fundamentals of the Educational System, it is not compulsory to reply to these questions. The schools collect these data in order to ensure the instruction in national minority languages and the religious instruction and to employ the required teaching staff. Such data are submitted to the Ministry of Education for the purposes of creating a database, namely the Educational Information System (EIS). In addition to this data base, the Provincial Secretariat for Regulations, Administration and National Minorities of the Executive Council of the Autonomous Province of Vojvodina also collects information based on a 'questionnaire', which is circulated to all school in the territory of AP Vojvodina prior to the school year and which also contains the information on the students' mother tongue, religion and nationality identity/ethnicity.

The Law on Labor Records, regulating the type, contents and methodology of labor related record keeping, as well as the methods of collecting, processing, using and protecting the data in the respective files, does not envisage an obligation of keeping records on national identity/ethnicity and language. Nevertheless, in practice, there is a possibility for unemployed persons to report their national identities/ethnicities in their unemployment service record card, the intention being to provide job opportunities to persons belonging to the Roma national minority as the most vulnerable group in the labor market. Such data are not comprehensive, considering the self-classification possibility. »

Hormis le suivi des atteintes racistes ou des discriminations, il est très rare que les statistiques policières ou judiciaires fassent apparaître des données sensibles. Les seuls cas reportés sont ceux de l'Ex-République Yougoslave de Macédoine et de la Slovénie :

« In compliance with Police Act (OJ RS No. 49/1998), Police keeps a database of Criminal offences that among other data contains also data on nationality of the criminal denounced persons. When declaring for nationality, a suspect has possibility not to declare his nationality and not to provide Police with such information. Police does not gather other data that refer to racial or ethnic affiliation, language, religion etc. »



*Le cas des papiers d'identité*

Si le recueil d'information sur l'affiliation ethnique et la religion est relativement rare dans les fichiers administratifs ou privés du fait des lois de protection des données, la situation est encore plus critique pour les papiers d'identité. En effet, il s'agit ici de l'identité officielle qui va accompagner l'individu tout au long de sa vie, au même titre que sa date de naissance ou de son sexe. La plupart des pays où les papiers d'identité comprenaient une mention de l'affiliation ethnique et/ou de la religion en ont semble-t-il abandonné la pratique.

Elle est maintenue sous la forme du volontariat dans quelques cas (Hongrie, Fédération de Russie, Ex-République Yougoslave de Macédoine). Le cas de la Serbie est intéressant, dans la mesure où la possibilité offerte d'inscrire les noms et prénoms dans les papiers d'identité sous des formes d'écriture propres aux minorités nationales, conformément aux recommandations de l'article 11 de la Convention-cadre, retranscrite dans l'article 9 de la « loi sur la protection des droits et libertés des minorités nationales ». En conséquence, la réponse de la Serbie considère fort justement que « Considering the legal possibility to enter in the personal identification card the surname and name in their original form, there clearly exists the possibility to indirectly point out the national identity/ethnicity ».

Géorgie :

« Since 1997 indication of ethnicity is removed from the identity card. Indication of ethnicity does not appear in passports as well. »

Moldova :

« The Law on Identification Acts of National Passport System № 273-XIII from 9 November 1994 (article 2 (7 (i) and article 3 (5 (i) for the purpose of prevention of any discrimination provides, that in the identity card the ethnic origin of the possessor is not indicated; in identity cards of refugees and in travel acts the ethnic belonging of the possessor is not indicated. »

***Production de données par les organisations ou communautés des minorités elles-mêmes***

Dans la plupart des pays qui ont répondu, les communautés ne tiennent pas de statistiques régulières de leurs membres ou plus largement des populations susceptibles d'appartenir aux minorités. Quand elles le font, d'une façon ou d'une autre, ces estimations ne sont pas considérées comme fiables. D'une part, l'expertise technique nécessaire à l'établissement de statistiques sur les minorités est rarement disponible dans les organisations représentant les minorités. D'autre part, ces organisations ont structurellement tendance à sur-estimer les effectifs de leurs membres, et donc à considérer que les statistiques officielles, quand elles existent, les sous-estiment, puisque leur poids politique, leurs ressources et éventuellement l'accès à un certain nombre de dispositifs (écoles, gouvernements locaux, entre autres) sont calculés en fonction du poids démographique des minorités.

République Tchèque :

Organizations of national minorities do not keep or create intentionally their own databases of members of minorities. They usually have no mechanisms, possibilities, funding or skilled employees to do so. However, each such organization has a certain idea and database of its members. Such information is important and is used for planning of activities, etc. Representatives of these organization often use own estimates of such data.

#### **1.4 Mode de déclaration**

Le principe central pour la collecte de données sur l'affiliation ethnique ou religieuse est celui de l'auto-identification. La notion de « libre choix » est rappelée par les textes constitutionnels de plusieurs pays (Bosnie-Herzégovine, Serbie) et s'impose comme référence pour la collecte des données du recensement, mais également dans l'ensemble des opérations administratives. Tous les pays qui collectent des données sur l'affiliation ethnique ou la religion insistent sur le principe de la libre déclaration dans le recensement. Celui-ci est le plus souvent garanti par la Constitution, répliquant en partie l'article 3 de la Convention-cadre.

Ce principe s'applique dans le recensement, pour lequel des mentions explicites du caractère facultatif des réponses à ces questions sont parfois insérées, mais aussi dans certains cas dans les autres sources, y compris de nature administrative.

Bosnie-Herzégovine :

Article 170 of the Constitution of SFRY guaranteed the citizens a complete freedom to declare national affiliation. A census-taker was obliged to write exact response to a national affiliation question given by a respondent.

In accordance with Article 170 of the Constitution of SFRY, a citizen had the option not to declare himself/herself under this question. In this case a census-taker wrote the response: "Did not declare himself/herself".

The Census Form P-1 (for individuals) included the remark with the question on national affiliation: "According to Article 170 of the Constitution of SFRY a citizen may not declare himself/herself on this question".

Article 174 of the Constitution of SFRY guaranteed the citizens the freedom of confessing one's faith. A census-taker was obliged to write exact response to a religious affiliation question given by a respondent.

The fact if a respondent was registered in a book of members of a religion or not was not important for writing a response to this question. Important was if a respondent considered himself/herself a member of a religion or not.

Slovaquie :

« According to the Article 12 para 3 of the Constitution of the Slovak Republic, “Everyone has the right to decide freely which national group he or she is a member of. Any influence and all manners of pressure that may affect or lead to a denial of a person’s original nationality shall be prohibited.” And according to Article 33 of the Constitution of the Slovak Republic, « Membership in any national minority or ethnic group may not be used to the detriment of any individual.” »

Azerbaïdjan :

« The Law of the Republic of Azerbaijan on Information freedom – 19 June 1998, which states that « the information about individual documented or announced orally belongs to that individual. Data about the religious affiliation of the individual and his/her belief can only be collected if submitted of his/her own accord ». »

## Chapitre 2 : Cadre légal pour la collecte de données

Le cadre juridique gouvernant la collecte et le traitement des données statistiques est régi par des textes internationaux et nationaux provenant de deux sources principales : les lois sur le traitement et la circulation de l'information, le respect de la vie privée et la protection des données que nous appellerons par la suite « lois de protection des données » ; les lois sur l'activité statistique, la réalisation des recensements, la tenue des registres de population, les normes en matière de collecte des données que nous appellerons ci-après « lois sur la statistique ». Ce cadre s'est progressivement uniformisé et dérive d'une série de traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme, et plus spécifiquement de deux textes fondamentaux : la Convention STE 108 du Conseil de l'Europe (STCE 108) « pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel » (1981) et la Directive Européenne 95/46/CE (Directive 95) « 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 » (1995). Pour l'essentiel, les textes nationaux s'inscrivent dans la STCE 108 et, pour les Etats membres de l'UE, ont transposé la Directive 95.

### 2.1 Lois encadrant la collecte de données

Au 17 mars 2009, 41 Etats membres du Conseil de l'Europe avaient ratifié la STCE 108, 3 l'avaient signée sans la ratifier (Russie, Turquie et Ukraine) et 3 ne l'ont pas signé (Arménie, Azerbaïdjan et San Marin). Sur les 19 pays concernés par l'étude, on identifie ainsi 16 pays qui ont ratifié la STCE 108 et 10 Etats membres de l'UE qui ont tous transposé la Directive 95 dans leurs droits nationaux ou avaient déjà satisfait aux critères par leurs lois nationales avant leur adhésion.

En conséquence, il existe une assez grande homogénéité dans les dispositions juridiques entourant la collecte, production et diffusion des données statistiques dans les pays entrant dans le champ de cette étude.

A ces lois s'ajoutent :

- Les lois sur les statistiques qui précisent la déontologie des statisticiens, réglementent les conditions de leur activité et définissent de manière plus précise que les lois sur la protection des données les critères du secret statistique.
- Les lois sur le recensement détaillent les modalités de réalisation de cette opération et précisent également le statut des données collectées, en complément des lois sur la protection des données, ou en substitution quand elles n'existent pas comme dans le cas de la Géorgie<sup>5</sup>.
- Les lois sur les passeports et documents d'identité, qui déterminent sous quelles conditions des informations personnelles peuvent figurer dans des documents officiels, dont la « nationalité » ou la religion.
- Lois sur les registres de population, documents administratifs, statut civil, etc.
- Et en tout premier lieu des dispositions constitutionnelles qui forment une référence supérieure pour la collecte de données sur l'affiliation ethnique et la religion.

---

<sup>5</sup> En Géorgie, les questions de données personnelles sont réglementées dans le cadre du Code administratif général

Le tableau 3 résume les principales références légales citées dans les questionnaires, complétées par des informations provenant du rapport pour l'ECRI (Simon, 2007). Du point de vue du champ couvert par cette étude, ces différentes références légales déterminent la possibilité d'effectuer le traitement de données faisant apparaître l'affiliation ethnique ou la religion, et les conditions techniques de leur traitement. Les questions sur la langue ne font pas l'objet de restrictions particulières.

L'architecture composées par ces lois est complexe à synthétiser<sup>6</sup>, car non seulement l'information statistique peut être traitée par différentes références légales (par exemple le code pénal, la constitution, la loi de protection des données, la loi sur les droits des minorités nationales), mais il peut arriver que ces références soient en contradiction les unes avec les autres, si bien qu'il est difficile de déterminer quelle clause s'applique. Plus encore, les textes doivent être confrontés à la jurisprudence en la matière, c'est-à-dire à la réalité de leur application, et cette dimension *pratique* de la protection des données ne figure pas dans le questionnaire.

---

<sup>6</sup> La réponse de la Finlande établit ainsi que « A great number of provisions on the processing and on the collecting of personal data are also included in special legislation. The number of such regulations is, by a rough estimation, about 600. »

**Tableau 3 : Cadre juridique de la collecte de données**

<b>Countries</b>	<b>International conventions on data protection</b>	<b>Law on statistics</b>	<b>Data Protection</b>	<b>Other relevant provisions</b>
Azerbaïdjan	No ratification of STCE 108	The Law of the Azerbaijan Republic on Statistics, Adopted: 18 February 1994, Additions and amendments: 1. 16 May 2000	Law of Azerbaijan Republic on Data and Data Protection, 3/4/1998; on Legal protection of data collection, 14/9/2004; on Information freedom, 19/6/1998	
Bosnie-Herzégovine	STCE 108 (1/7/2006)	LAW ON STATISTICS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA, n°34/2002	Law on the Protection of Personal Data, enacted December 28 2001; Freedom of Access to Information Act, adopted October 2000	Law on Central Registry and Data Exchange, December 28, 2001 Law on the Personal Identification Number, December 28, 2001 Law on Identity Cards of Citizens of Bosnia and Herzegovina, December 28, 2001
République Tchèque	STCE 108 (1/11/2001) Directive 95(46) (4/4/2000 ?)	Act No. 89/1995 Coll., on the State Statistical Service	Consolidated version of the Personal Data Protection Act Act 101 of April 4, 2000 on the Protection of Personal Data and on Amendment to Some Acts	Act No. 365/2000 Coll. on Information Systems of Public Administration and on the Amendment to Certain Laws, as amended, and special laws regulating the conditions of keeping and scope and method of processing of data in specific information systems maintained by public administration (e.g. Act No. 133 /2000 Coll. on Population Register and Birth ID Numbers and on the Amendment to Certain Laws (the Population Register Act), as amended)

Finlande	STCE 108 (1/4/1992) Directive 95(46) (1/12/200)	The Statistics Act, 280/2004	Personal Data Act (523/1999), amendment in 2000; Data Protection Board and the Data Protection Ombudsman (389/1994, partly amended; 524/1999), the Decree on the Data Protection Board and the Data Protection Ombudsman (432/1994, partly amended; 529/1999)	Act on the Openness of Government Activities (621/1999)
Allemagne	STCE 108 (1/10/1985) Directive 95(46) (18/5/2001)	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke, (Bundesstatistikgesetz - BStatG 1)2)3)4)5)6), Vom 22. Januar 1987, (BGBl. I S. 462, 565)	Loi fédérale du 21 janvier 1977 portant protection contre l'emploi abusif de données d'identification personnelle dans le cadre du traitement de données, modifiée par la loi fédérale de protection des données du 20 décembre 1990 et amendée par la loi du 14 septembre 1994 ; Législations dans les Länder ; Loi fédérale de protection des données - 2001 (Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) ). Bekanntmachung der Neufassung (revised version) des Bundesdatenschutzgesetzes, Vom 14. Januar 2003, (BGBl. I S. 66)	
Géorgie	STCE 108 (1/4/2006)	Law of Georgia on Statistics, 1997	Article 9. Protection of Personal Data (Law on General Census of Population of Georgia, 2001)	
Hongrie	STCE 108 (1/2/1998) Directive 95(46) (requirements already met)	Act XLVI of 1993 On Statistics	Act LXIII of 1992 on the Protection of Personal Data and Public Access to Data of Public Interest	Act LXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities
Italie	STCE 108 (1/7/1997) Directive 95(46) (08/05/1997)	D.Lgs. 6/9/1989, n. 322 (Gazz. Uff. 22 settembre 1989, n. 222) Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica, ai sensi dell'art.24 della legge 23 agosto 1988, n. 400	Loi n° 675 sur la protection des données personnelles - 31/12/1996 (modifiée par plusieurs décrets législatifs de 1997, 1998 et 1999) DataProtectionCode-30/6/2003	

Lituanie	STCE 108 (1/10/2001) Directive 95(46) (21/3/2003)	REPUBLIC OF LITHUANIA LAW ON THE AMENDMENT OF THE LAW ON STATISTICS 23 December 1999 No VIII-1511 Vilnius	Law on legal protection of data 21/1/2003, No. IX-1296 amendments of 13/4/ 2004	LAW ON THE POPULATION AND HOUSING CENSUS 2001 10/6/1999. No VIII - 1222 Vilnius; Resolution n°907, 19/9/2006, on statistical information by nationality
République de Moldavie	STCE 108 (1/6/2008)	"Law of the Republic of Moldova on Statistics" (approved on December 18, 1990)	Law on Personal data protection, n°17, 15/2/2007; Law on Identification Acts of National Passport System, n°273-XIII, 9/11/1994	Law on registers , n°1320-XIII, 25/9/1997; Law on Civil Status, n°100-XV, 26/4/2001
Roumanie	STCE 108 (1/6/2002)	Ordinance Concerning the Organization of the Public Statistics Creation date 2000	Law no. 677/2001 for the Protection of Persons concerning the Processing of Personal Data and Free Circulation of Such Data	Government decision n°680/2001 on Population census
Fédération Russe	STCE 108 (signed 7/11/2001, not ratified)		Russian federal law on Information, Informatisation and information protection, january 25 1995	Federal Law n°8-FZ, 25/1/2002 on "Russia-wide population census"
Serbie	STCE 108 (1/1/2006)		DECREE ON ENACTMENT OF LAW ON PROTECTION OF PERSONAL DATA - 1998 -	Law on the Protection of Rights and Freedom of National Minorities; Law on Personal Identification Card
Slovaquie	STCE 108 (1/1/2001) Directive 95(46) (1/5/2004)	Act on State Statistics November 29, 2001	Act n°428/2002 on Protection of Personal Data	Act n°460/1992, Constitution; Act n°40/1964, Civil Code; Act n°300/2005, Penal Code
Slovénie	STCE 108 (1/9/1994) Directive 95(46) (6/7/2000)	The Slovenian National Statistics Act, OJ RS n°45/95, 9/2001	Personal Data Protection Act (Published in Official Gazette of the Republic of Slovenia No. 59/1999; Entry into force: 07.08.1999) Amended in 07/2001 (No. 57/2001) and replaced by a new Personal Data Protection Act in 01/2005	Act regulating the Census of Population, Households and Housing (OJ RS 66/2000, 26/2001)
Suède	STCE 108 (1/10/1985) Directive 95(46) (3/9/1998)	Official Statistics Act Promulgated on 15 March 2001.	Personal data act (SFS 1998:204) of 29.4.98 and regulation SFS 1998:1191 of 03.09.98	



Suisse	STCE 108 (1/2/1998)	Loi sur la statistique fédérale (LSF)	Art. 13 al. 2 Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.) Art. 28 et sq. Code civil suisse (CC) du 10 décembre 1907 Loi fédérale sur la protection des données (LPD) du 19 juin 1992 Ordonnance relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD) du 14 juin 1993	Articles 28 et sq. du Code Civil; Ordonnance sur les relevés statistiques, art 7 et sq.; Loi sur le recensement fédéral de la population du 22 juin 2007; Ordonnance sur le recensement fédéral de la population du 19 décembre 2008; Loi sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes du 23 juin 2006 (LHR); Ordonnance sur l'harmonisation des registres du 21 novembre 2007 (OHR); Art. 10 Ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale du 30 juin 1993; Art. 7 et sq. Ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux du 30 juin 1993
Ex République Yougoslave de Macédoine	STCE 108 (1/7/2006)	ACT ON STATE STATISTICS, The Law was adopted by the Parliament of the Republic of Macedonia and published in "The Official Gazete of the Republic of Macedonia" No. 54/97	Law on personal data protection, No. 07-378/1 January 25, 2005 Skopje "Official Gazette of RM" No. 12/94	Law on Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of Macedonia, 2001 ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No 16/2001 and changes and supplements to this Law published in the "Official Gazette of the Republic of Macedonia" No 37/2001, 70/2001 and 43/2002).
Ukraine	No ratification of STE 108	"On State Statistics"	"On information, other laws and legal acts which regulate relations in the spheres of statistics, information and computerisation, scientific and technical activity and state standards"	Constitution

## 2.2 Situation des données sur affiliation ethnique, religieuse et langue

La STCE 108 définit dans son article 6 des « catégories particulières de données » dont les conditions de recueil sont soumises à des « garanties appropriées » :

« Les données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ainsi que les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoie des garanties appropriées. Il en est de même des données à caractère personnel concernant des condamnations pénales. ».

Cet article est rendu encore plus contraignant dans la Directive 95/46/CE, qui dans son article 8 énonce une interdiction de principe du traitement des « catégories particulières de données » :

« Les États membres interdisent le traitement des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la santé et à la vie sexuelle ».

Cependant, cette interdiction est assortie d'exceptions ou exemptions qui en définitive l'apparente à une autorisation conditionnelle (Simon, 2007). Il faut donc retenir de ces clauses concernant les « catégories particulières de données » qu'il existe un signalement spécifiques des données faisant apparaître « l'origine raciale » ou « les convictions religieuses » et qu'il importe, selon la STCE 108, que leur collecte soit subordonnée à la mise en place d'un système apportant des garanties appropriées (qui sont à définir dans chaque pays signataire). Ce flou sur les garanties est en partie levé dans les pays soumis à la Directive 95, puisqu'une liste limitative d'exemption est édictée.

L'interprétation des conséquences de cette *interdiction relative* varie selon les pays concernés. Par exemple, les réponses de l'Allemagne et de la Suède soulignent l'impossibilité de collecter des données sur l'origine ethnique dans le cadre des lois de protection des données. L'Italie se situe dans une position un peu différente avec le cas de la province de Bolzano qui relève d'un régime spécifique (décret présidentiel n°752/1976). Pour cette province, et pour elle seulement, des données sont collectées sur une base ethnique et linguistique, non seulement dans le recensement mais dans de nombreux autres fichiers. Comme on le voit, le cadre de la Directive 95 n'interdit pas ce type de collecte, à partir du moment où des dispositions légales contraignantes le commande.

La réponse de la Finlande établit de son côté clairement sous quelles conditions il est possible de collecter des données ethniques, ce qui ne signifie pas que de telles données soient collectées, sauf dans le cas de demandeurs d'Asile et pour organiser les élections au parlement des Sami (chapitre 4 de la loi sur le Parlement Sami, 974/1995). Des dispositions similaires sont énoncées dans le cas de la Hongrie pour la constitution des listes électorales pour l'élection des gouvernements locaux des minorités nationales.

Registres électoraux en Hongrie :

« At the time of local elections the minority voters' register is drawn up. The following minorities are specified by the law and can be recorded in the minority voters' register: Bulgarian, Gypsy, Greek, Croatian, Polish, German, Armenian, Romanian, Rusyn, Serb, Slovak, Slovene, and Ukrainian. The enrolment in the minority voters' registrar is optional. The register is destroyed after the elections. »

Un autre critère est évoqué par la Finlande dans sa réponse : celui de la « nécessité », justifiant ou pas le recueil de données sensibles. Comme développé dans l'extrait ci-dessous, il apparaît que l'Ombudsman de la protection des données apprécie l'utilité d'une transgression de l'interdiction de collecte, et dans le cas des fichiers du personnel, il a considéré que cette utilité n'était pas démontrée.

Exemple de l'argument de « nécessité », Finlande :

According to Section 3 (Necessity requirement) the employer is only allowed to process personal data directly necessary for the employee's employment relationship. [...] No exceptions can be made to the necessity requirement, even with the employee's consent. According to Data Protection Ombudsman statement, the collection of data concerning national or ethnic origin does not generally fulfill the necessity requirement and prohibition of discrimination requirements in the field of employment. The data concerning nationality might be necessary for the purpose of controlling the working permits of employees.

Le cas de la République Tchèque est encore plus compliqué. Tout en s'inscrivant dans le cadre de la Directive 95 et en rappelant l'interdiction de traiter des données faisant apparaître des informations « sensibles », la République Tchèque conduit un recensement dans lequel l'affiliation nationale et religieuse sont enregistrées. Il s'agit là d'une dérogation spécifique au recensement, puisque apparemment, ces données ne sont pas recueillies dans les statistiques sur l'éducation, l'emploi ou la justice. Enfin, la Slovaquie établit une distinction entre l'affiliation ethnique, qui n'est pas une donnée sensible, et la race ou la religion qui le sont. Cette distinction provient pour l'essentiel, il nous semble, du cadre légal construit par la Constitution et la reconnaissance de minorités nationales.

Données sensibles, interprétation en Slovaquie :

« Affiliation to a national minority or ethnics does not constitute special category of personal data (sensitive data) and has purely declarative character.

However, affiliation to race (data revealing ethnic or racial origin) or to religion is already considered to be of sensitive nature and that is why the processing of such data in accordance with the law shall be basically prohibited, with some exceptions (§8 Subpar. 1, §9 Subpar. 1 of the Act. No 428/2002 Coll. as amended by later provisions).

### 2.3 Justifications et utilisations des données collectées

Les pays qui ne collectent pas de données faisant apparaître l'affiliation ethnique, la religion ou la langue le justifient la plupart du temps par le cadre légal de prohibition, et insistent sur l'absence d'incitation politique ou de justification éthique à le faire. Selon leur analyse, ni la lutte contre les discriminations, ni la protection des minorités ne justifient une telle collecte de données.

A l'inverse, les pays qui réalisent ce type de collecte, et qui sont très largement majoritaires parmi les 19 qui ont répondu à l'enquête, les ont rattaché à des besoins spécifiques définis soit par la Constitution, soit par des engagements liés à des politiques spécifiques.

Lituanie :

Statistical information on the population structure by nationality is prepared based on Resolution No. 907 of the Government of the Republic of Lithuania of 19 September 2006 on the approval of the national anti-discrimination programme for 2006-2008.

Ethnic data is collected for the purposes of implementation of the Government policies toward national minorities.

Finlande :

Section 25 a of the Act on the Sami Parliament (1279/2002) contains special regulations on the confidentiality of the electoral roll and documents relating to the drafting of the electoral roll, which include data on the ethnic origin of a person.

## Conclusion

La collecte de données sur l'affiliation ethnique, religieuse ou la langue constitue indéniablement une question centrale pour la lutte contre les discriminations et la protection des minorités nationales. L'ECRI rappelle ainsi que « la conception et la mise en œuvre efficace de politiques (...) peuvent difficilement se faire sans données solides », et recommande de « collecter, s'il y a lieu, en conformité avec les lois, réglementations et recommandations européennes concernant la protection des données et la protection de la vie privée, les données permettant d'évaluer la situation et les expériences des groupes particulièrement vulnérables face au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance ». Dans le champ propre de la protection des minorités nationales, tel que couvert par la Convention-cadre dont le comité est le garant, on identifie plusieurs usages potentiels des statistiques qui rendent indispensable la collecte de données. Il est ainsi possible de détailler dans la Convention-cadre les articles faisant explicitement ou implicitement référence à l'utilisation de données statistiques, ou d'ordre de grandeur numérique (effectifs, pourcentages, proportions, ...). Dans une communication consacrée à l'application et au suivi des droits fondamentaux des minorités, J. Schokkenbroek, alors responsable de la direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques, établissait une distinction des obligations contenues dans la Convention en deux catégories<sup>7</sup> : les « obligations négatives »

<sup>7</sup> Schokkenbroek J. (2000) "What kind of information do we need for monitoring the implementation of fundamental rights of minorities? A Council of Europe experience", paper presented at the Conference

relevant de la protection des droits universels et les obligations rattachées à des objectifs spécifiés. Selon J. Schokkenbroek, l'utilisation de statistiques n'est sans doute pas déterminante pour les obligations de la première catégorie, tandis que la mise en œuvre de celles de la seconde catégorie nécessite la mobilisation de données quantitatives.

La lecture de la Convention-cadre montre que la mise en œuvre de l'article 4 concernant l'égalité devant la loi et d'accès aux différents domaines de la vie sociale repose nécessairement sur des statistiques décrivant la situation des minorités dans ces domaines. L'article 15 concernant la « participation effective » des personnes appartenant aux minorités et l'article 12 (§3) sur l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation sont d'une inspiration comparable. Plus encore, les articles 10 (§2), 11 (§3), 14 (§2) évoquent un « nombre substantiel » ou des « aires géographiques d'implantation substantielle », autant de notions qui ne prennent sens que dans une acception quantitative. Elles supposent que non seulement le caractère « substantiel » soit défini, mais encore que celui puisse être vérifié par un recensement des « populations appartenant aux minorités nationales ».

Que ce soit sous sa forme de contrôle de l'effectivité des droits, ou sous sa forme positive de mise en œuvre de dispositifs dédiés aux membres des minorités nationales, la protection des minorités nationales réclame objectivement la collecte de données et leur traitement afin de fournir des descriptions statistiques des populations concernées. Or ces données statistiques sont recueillies de façon très inégales selon les pays du Conseil de l'Europe. Pour un grand nombre d'entre eux, l'affiliation ethnique, la religion ou la langue ne sont tout simplement pas renseignées dans les sources de référence pour la population (recensements ou registres de population). Pour ceux qui collectent de telles informations, leur utilisation dans les perspectives ouvertes par la Convention-cadre n'est pas souvent assurée. La plupart du temps, un portrait démographique des minorités est dressé sans que cela ne donne lieu à des analyses en termes d'inégalité d'accès à l'éducation, à l'emploi, aux fonctions politiques ou en termes de ségrégation territoriale.

Les questionnaires que nous avons synthétisés dans cette étude permettent de dégager une série de « bonnes pratiques » fondées sur un relevé d'expériences. Ces bonnes pratiques forment un ensemble non systématique et d'autres modes opératoires pourraient être avancés s'il fallait cerner au plus près un cadre de collecte et d'action.

**1) Conformément à l'article 3 de la Convention-cadre et aux avis unanimes des instances internationales de protection des droits humains, la libre déclaration lors de la collecte statistique de l'appartenance minoritaire doit être assurée. Aussi, les questions sur l'affiliation ethnique et la religion doivent être facultatives dans les recensements. Le caractère facultatif des réponses doit être signalé explicitement sur le formulaire. Les questionnaires doivent être accessibles dans les principales langues pratiquées dans le pays concerné.**

**Le caractère sensible de la langue semble moins attesté, bien que celle-ci puisse également servir d'identification ethnique, et servir à des fins négatives contraires aux droits des minorités. L'opportunité de rendre optionnelles les questions relatives à la langue doit être débattue avec les représentants de la société civile, et notamment des organisations des minorités.**

---

“Statistics, Development and Human Rights”, Montreux, ISI, IAOS. [www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/schokkenbroek\\_final\\_paper.doc](http://www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/schokkenbroek_final_paper.doc)

**2) Le recueil des données sur l'affiliation ethnique et la religion doivent répondre à des objectifs clairs et définis de lutte contre les discriminations et de protection des minorités, transcrits dans des lois et des politiques actives. Ces objectifs doivent être rappelés lors de la collecte des données.**

**3) Le format des questions peut être « ouvert » (sans proposer de catégories de réponse) ou « fermé » (proposant une liste de catégories à cocher), mais il importe de laisser les personnes avoir plusieurs choix de réponse pour indiquer des appartenances multiples. Les classifications qui seront effectuées à partir des réponses multiples doivent respecter une méthodologie claire et répondre à des objectifs définis.**

**4) La distinction entre données statistiques et fichiers comprenant des informations personnelles doit être scrupuleusement respectée. L'anonymisation des données doit suivre un protocole contrôlé par une instance de protection des données. En particulier les fichiers de police ne doivent pas enregistrer de données sensibles susceptibles de stigmatiser les minorités.**

**5) Les données concernant l'affiliation ethnique, la religion et la langue doivent être construites au cours d'un processus de consultation large, comprenant des représentants de la société civile. Les catégories concernant les minorités doivent être élaborées en essayant de reproduire la terminologie recueillant le plus grand consensus.**

## Références

Council of Europe (2000), « Roma and statistics », MG-S-ROM (2000) 13.

Haug W., Courbage Y. et Compton P. (Ed.) (1998) *Les caractéristiques démographiques des minorités nationales dans certains États européens*, Strasbourg, Conseil de l'Europe (Études démographiques, n° 30).

Kriszan A. (Ed.) (2001) *Ethnic monitoring and data protection: the European context*, Budapest, CEU Press – INDOK

Makkonen T. (2007) *Measuring discrimination: Data collection and EU Equality Law*, report for the European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, Luxembourg, European Commission.

Makkonen T. (2007) *European handbook on equality data*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Luxembourg.

Rallu J-L., Piché V. et Simon P. (2004) « Démographie et ethnicité : une relation ambiguë », in *Démographie : analyse et synthèse* (Vol VI : Population et société), Caselli G., Vallin J. et Wunsch G. (Ed.), Paris, INED-PUF, 2004, p.481-516.

Schokkenbroek J. (2000) “What kind of information do we need for monitoring the implementation of fundamental rights of minorities? A Council of Europe experience”, paper presented at the Conference “Statistics, Development and Human Rights”, Montreux, ISI, IAOS. [www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/schokkenbroek\\_final\\_paper.doc](http://www.portal-stat.admin.ch/iaos2000/schokkenbroek_final_paper.doc)

Simon P. (2007) « *Statistiques ethniques* » et *protection des données dans les pays du Conseil de l'Europe*, Strasbourg, ECRI, Conseil de l'Europe.