



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances
Office cantonal de la statistique

Expertise concernant la Loi sur la statistique publique cantonale (LStat)

Mandat de l'Office cantonal de la statistique attribué à
M. Heinrich Brüngger
Ancien directeur de la division des statistiques de la CEE-ONU

Table des matières

Avant-propos	4
Synthèse du rapport	7
1. La révision de la loi sur la statistique publique cantonale (LStat): contexte actuel et buts à accomplir	10
1.1. Bref historique de la législation statistique en Suisse de 1848 à 1992.....	10
1.2. Développements récents et dans le proche avenir.....	12
1.2.1. Au niveau de l'Union européenne.....	12
1.2.2. Au niveau suisse	13
1.2.3. Les conséquences de ces développements récents pour la notion de statistique publique.....	15
1.3. Buts d'une loi statistique cantonale moderne.....	16
1.3.1. Etablir la fonction de la statistique publique au niveau cantonal comme tâche régulière de production et de diffusion d'informations publiques impartiales.....	16
1.3.2. Définir le système de statistique publique cantonal (SSPC), ses organes et les procédures de décision relatives au SSPC.....	17
1.3.3. SSPC et les interactions avec les systèmes suisse et européen.....	18
2. L'évaluation détaillée de la législation statistique genevoise en vue des exigences du Code européen de bonnes pratiques (CBP).....	19
2.1. Les quatre principes de la statistique publique d'une portée élevée sur la législation statistique.....	19
2.1.1. Indépendance professionnelle (principe 1 du CBP).....	19
2.1.2. Impartialité (principes 6 et 11 du CBP)	21
2.1.3. Secret statistique (principe 5 du CBP).....	22
2.1.4. Choix des sources et charge aux répondants (principes 2, 8, 9 et 10 du CBP)	24
2.1.5. Les 15 principes du CBP et ses indicateurs et leur couverture dans la législation statistique cantonale	27
2.2. Le SSPC et ses règles de décision.....	31
2.2.1. Observation de nature générale	31
2.2.2. Combien de producteurs dans le SSPC ?	32
2.2.3. Stratégie pour les dispositions légales par rapport au nombre des producteurs	33
2.2.4. Procédures de décision spécifiques au SSPC.....	34
2.3. Champ d'application de la LStat.....	36
2.3.1. Activités de statistique publique.....	36
2.3.2. Prestations de service statistiques pour des tiers	38
2.3.3. Autres travaux statistiques initiés par un organe du SSPC	40
2.3.4. Conséquence pour les articles de la LStat et du RStat.....	40

2.4. La LStat et ses relations avec la statistique publique aux niveaux fédéral et européen	41
3. Les autres articles de la LStat actuelle revus dans l'optique du SSPC	42
3.1. Considérations générales concernant le choix entre loi et règlement d'exécution	42
3.2. La LStat	43
3.2.1. Structure	43
3.2.2. Actuel chapitre I, Dispositions générales.....	43
3.2.3. Actuel chapitre II, Compétence et participation.....	44
3.2.4. Actuel chapitre III, Organisation de la statistique cantonale.....	45
3.2.5. Actuel chapitre IV, Protection des données et sécurité des données	46
3.2.6. Actuel chapitre V, Diffusion	47
3.3. Le RStat.....	47
3.4. La LIPAD	49
Avec ces précisions à incorporer dans la LStat, les deux lois seront en harmonie complète. Aucune modification de la LIPAD n'est nécessaire.....	49
3.5. Législation concernant les registres.....	50
3.6. Le cas spécial de l'Observatoire transfrontalier franco-valdo-genevois.....	51
ANNEXE 1 : Liste des définitions et acronymes	53
ANNEXE 2 : Loi sur la statistique publique cantonale (LStat, B 4 40), du 11 mars 1993	
ANNEXE 3 : Règlement d'exécution de la loi sur la statistique publique cantonale (RStat), du 23 juin 1993	

Documents de référence :

Code de bonnes pratiques de la statistique européenne

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code_of_practice

Règlement (CE) N° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2009

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:087:0164:0173:fr:PDF>

Avant-propos

Rattaché au département des finances, l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT) est l'organe central spécialisé en matière statistique, désigné comme « autorité compétente » dans la loi sur la statistique publique cantonale (LStat), du 11 mars 1993. Une mise à jour de cette loi est apparue nécessaire et, d'entente avec le conseiller d'Etat chargé du département des finances, Monsieur David Hiler, une expertise concernant la LStat a été confiée à Monsieur Heinrich Brüngger, ancien directeur de la division des statistiques de la CEE-ONU.

Cette expertise constitue une pièce maîtresse dans le processus de révision de la LStat entrepris ce printemps. Il s'agira d'une révision complète afin de garantir une cohérence maximale de la structure et du contenu de cet acte législatif, et une lisibilité optimale de ses diverses dispositions. En fait, la révision ne modifiera pas fondamentalement la loi actuelle, mais l'adaptera sur de nombreux points aux évolutions institutionnelles, organisationnelles, conceptuelles et techniques qui ont marqué les deux dernières décennies. La loi actuelle a favorisé un développement substantiel, harmonieux et efficient de la statistique publique cantonale. Il s'agit maintenant d'offrir les mêmes conditions pour les décennies à venir.

La loi genevoise sur la statistique publique, votée au printemps 1993, est la première loi cantonale en la matière. Elle a inspiré la loi vaudoise, adoptée en 1999, et la loi type élaborée par la CORSTAT (Conférence suisse des offices régionaux de statistique) en 2002. La loi genevoise a été préparée simultanément à la version finale du projet de loi sur la statistique fédérale, dont les travaux préparatoires avaient déjà commencé en 1982 pour aboutir, en 1991, à un message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, puis, en 1992, à l'adoption de la loi en question.

La teneur de la LStat reflète le contexte institutionnel et technique de la fin des années 80, ainsi que les conceptions de l'époque en matière de statistique publique, laquelle était encore désignée par le terme de « statistique officielle ». La LStat a permis de rationaliser l'organisation de la statistique au sein de l'Etat de Genève, notamment en donnant un rôle central à l'OCSTAT ; elle a fait reconnaître et respecter l'indépendance professionnelle de l'office ; elle a instauré un organe consultatif, le Conseil de la statistique cantonale, qui permet de percevoir les besoins d'information en réunissant des représentants des principaux partenaires et utilisateurs de la statistique ; elle a favorisé la collaboration avec les partenaires publics et privés de la statistique publique et affirmé son caractère transversal et polyvalent ; elle a facilité l'accès aux données administratives ; elle a permis de définir et de garantir de façon stricte le secret statistique. Enfin, elle a donné ses assises à la coopération régionale en matière statistique, qu'elle soit intercantonale ou transfrontalière. Son contenu correspond largement aux principes fondamentaux de la statistique publique, bien qu'ils n'aient été adoptés qu'en 1992 au niveau politique par la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU), après l'élaboration du projet de loi cantonal.

En vingt ans, les techniques statistiques, les moyens informatiques et les technologies de communication ont notablement progressé. Internet, par exemple, a complètement révolutionné le mode de diffusion des résultats statistiques. Les modèles d'organisation et de prestations des services publics se sont modifiés, tout comme les préoccupations publiques qui, de plus en plus, portent sur une vision plus intégrée des faits sociaux, économiques et

environnementaux. La notion de système d'information s'est consolidée et traduite organisationnellement. Simultanément, celle de système (d'information) statistique public s'est concrétisée ; elle modèle dès lors l'organisation de l'activité statistique dans nombre de pays ; elle est également entérinée par les dispositions légales correspondantes. En outre, à l'échelon européen, le « Code de bonnes pratiques de la statistique européenne », adopté en mai 2005 afin de garantir l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des services statistiques, définit un certain nombre de règles, d'exigences et de préoccupations pour la conduite de l'activité statistique qui ont valeur de référence dans les pays de l'Union européenne (UE) et en Suisse, cette dernière ayant signé un accord bilatéral sur la statistique avec l'UE. Un certain nombre de ces principes figurent du reste dans le règlement européen sur la statistique, de 2009, acte législatif que la Suisse doit respecter.

Pendant cette période, en 2002, l'OFS et la CORSTAT, ainsi que les offices fédéraux et régionaux concernés, ont adopté la Charte de la statistique publique de la Suisse, dont la vingtaine de principes fondamentaux sont en pleine cohérence avec ceux adoptés par la CEE-ONU et le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne. Cette Charte constitue une des bases importantes du système statistique suisse.

A cela s'ajoute la consolidation ou la création des registres fédéraux et cantonaux de personnes, d'entreprises et d'établissements, de bâtiments et logements, qui facilitent les traitements statistiques. En outre, les accès techniquement facilités à nombre de fichiers administratifs, tout comme les possibilités d'appariement de fichiers à des fins statistiques, notamment grâce à des identificateurs, modifient les conditions de l'exercice de l'activité de la statistique publique.

Tracées à grands traits, ces évolutions justifient une révision (modernisation) de la LStat et une adaptation de plusieurs de ses dispositions. Par exemple, le fait de définir explicitement un système de statistique publique, en l'occurrence le système de statistique publique cantonal, permet de simplifier la loi en restreignant son champ d'application tout en renforçant les exigences relatives à la statistique publique et, ce faisant, en offrant des garanties plus fortes tant pour les fournisseurs directs ou indirects de données que pour les utilisateurs des résultats statistiques. Le règlement européen, qui constitue une référence à l'échelon international, est également un modèle intéressant pour la Suisse, car il tient compte à la fois des activités statistiques propres à l'Union européenne et à celles de ses Etats membres. Toutes proportions gardées, de semblables rapports existent en Suisse entre le système statistique fédéral et les systèmes statistiques cantonaux, la statistique publique étant de compétence parallèle dans notre pays.

Pour le processus de révision de la LStat, il a semblé judicieux de bénéficier d'un regard externe, expérimenté, embrassant à la fois les aspects juridiques, techniques et organisationnels de la statistique publique.

Monsieur Heinrich Brüngger, titulaire d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Bâle, a travaillé en tant que collaborateur scientifique à l'OCDE à Paris dans le domaine des indicateurs sociaux et, ultérieurement, en tant que directeur suppléant de la direction statistique ; entre-temps, il a assumé diverses fonctions à l'Office fédéral de la statistique, dont celle de chef du centre de coordination de la statistique publique. Il a fortement contribué aux travaux préparatoires et à la rédaction de la loi sur la statistique fédérale avant d'être le représentant des pays de l'AELE auprès d'Eurostat, puis le directeur de la division

statistique de la CEE-ONU à Genève. Dans ce cadre, il a participé à des évaluations de plusieurs systèmes de statistique publique (notamment lors de revues par les pairs) et a contribué à l'élaboration de lois nationales sur la statistique publique. Ayant pris sa retraite en mai 2010, il a eu la disponibilité de procéder à cette expertise tout en ayant une vision encore très actuelle du développement de la statistique publique à l'échelon international et une connaissance approfondie des exigences législatives pour que cette activité de service public respecte totalement le droit à l'égard des citoyens et des agents économiques, et réponde aux besoins d'information de ces derniers, ainsi que des autorités et de la société civile.

Le lecteur de cette expertise sera sans doute aucun impressionné par la profondeur de l'analyse, ses références à des principes fondamentaux intangibles pour la statistique publique ainsi que par sa dimension systémique, sans oublier, *in fine*, ses propositions concrètes. Je tiens à le remercier ici chaleureusement de la qualité de son travail.

Vu la valeur de cette étude, sa portée et son intérêt pour les responsables de la statistique publique, j'ai souhaité la mettre largement à disposition et lui assurer un accès public.

Dominique Frei

Directeur de l'Office cantonal de la statistique du canton de Genève

Synthèse du rapport

Adoptée et entrée en vigueur en 1993, la loi sur la statistique publique cantonale (ci-après LStat) est la première loi cantonale sur la statistique publique de Suisse. Elle a contribué d'une façon substantielle à consolider la fonction de la statistique publique dans le canton de Genève, qui avait déjà atteint un excellent niveau en 1993, en tant que fonction de production et de diffusion d'informations polyvalente et objective, séparée des autres fonctions de l'Etat, qui sont de nature politique ou administrative. Elle a favorisé le développement de la statistique cantonale pour répondre à de nouveaux besoins et permis de mettre à profit l'efficacité de nouveaux moyens technologiques comme l'internet pour la collecte, le traitement et la diffusion statistiques.

Depuis 1993, la statistique publique a donc connu un nombre élevé de changements sur différents plans. La LStat a permis à l'autorité cantonale compétente, l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT), de procéder aux adaptations nécessaires du système statistique et de continuer à être un moteur du développement de la statistique publique au niveau suisse. Cependant, deux développements récents auront des conséquences pour la statistique cantonale qui nécessitent l'adaptation de la LStat et de son Règlement d'exécution (ci-après RStat). Il s'agit, d'une part, de l'adoption du Code de bonnes pratiques pour la statistique européenne (CBP) et du règlement européen sur le système statistique européen (SSE) et, d'autre part, de l'intention, au niveau fédéral, d'adapter, pendant la prochaine période législative, la loi sur la statistique fédérale (LSF). Cette adaptation découle tant de l'alinéa 1 du nouvel article 65 de la Constitution fédérale que du règlement européen.

En premier lieu, le rapport analyse les conséquences sur la législation du canton de Genève de quatre grands principes européens et des « indicateurs » que le CBP associe à chacun d'entre eux : l'indépendance professionnelle, l'impartialité, le secret statistique, ainsi que le choix des sources et la charge des répondants. Ces quatre principes sont couverts dans la LStat actuelle, mais le CBP exige également des règles institutionnelles pour leur application, p. ex. pour assurer la protection des organes de statistique publique contre toute pression émanant de groupes politiques, de groupes d'intérêts ou d'autorités étatiques. En ce qui concerne les activités de l'OCSTAT, les principes du CBP sont pleinement respectés, mais certaines règles d'application du CBP devraient figurer de façon plus explicite dans la législation.

Une conséquence majeure de ces principes est la nécessité de définir clairement le système de statistique publique cantonal (SSPC), ses acteurs et ses procédures de décision. En effet, la notion de système statistique fait défaut dans la LStat actuelle. Avec les normes européennes, les exigences pour un producteur de la statistique publique deviennent plus élevées : chacun doit avoir un cadre organisationnel et une infrastructure qui permettent de respecter d'une façon crédible tous les principes du CBP. En marge de l'OCSTAT, qualifiée d'autorité centrale du SSPC, il est vraisemblable que le nombre de producteurs qui feront partie du SSPC soit très limité, ce qui répond également au critère d'efficacité du système. Dans la réalité, le nombre de producteurs est déjà plus petit qu'en 1993, mais il est préférable de refléter cette nouvelle situation aussi dans la législation. Le SSPC continuera d'être doté d'un organe consultatif sous la forme du Conseil de la statistique cantonale, dans

lequel les milieux d'utilisateurs les plus importants sont représentés. Le directeur de l'OCSTAT devrait être autorisé à édicter des directives qui sont valables pour tout le SSPC, et qui ne sont pas seulement de nature technique ou méthodologique, mais peuvent également viser à harmoniser certaines procédures découlant de l'un ou l'autre des principes de la statistique publique. Le directeur de l'OCSTAT est le garant du respect de ces principes non seulement par l'OCSTAT, mais aussi pour tout le SSPC. Pour mettre en évidence cette fonction, proposition est faite de lui attribuer un titre explicite de « statisticien cantonal ». Les dispositions sur la compétence d'ordonner les relevés peuvent être simplifiées, comme celles sur la coordination à l'intérieur du SSPC. L'instrument principal pour ces deux aspects sera la préparation par l'OCSTAT, et l'adoption par le Conseil d'Etat, du programme statistique pluriannuel.

La limite entre l'intérieur et l'extérieur du SSPC doit coïncider avec celle dérivée du secret statistique ; les données confidentielles détenues par un organe du SSPC ne doivent jamais être utilisées, ou transmises à un tiers en dehors du SSPC, pour des buts non statistiques. En règle générale, la LStat détermine précisément le secret statistique, mais certaines petites adaptations sont proposées qui clarifieront la portée de cette notion. Par exemple, un autre producteur que l'OCSTAT devrait obligatoirement créer une unité organisationnelle séparée pour les travaux statistiques, et la SSPC n'engloberait que cette unité (et non pas l'ensemble de l'office ou service dont elle fait partie).

Le CBP amène également une définition plus restrictive des résultats de la statistique publique et des activités de cette dernière. Le champ d'application de la LStat en sera affecté. Les résultats de la statistique publique bénéficient d'une garantie multiple de qualité et de respect intégral des principes par rapport aux sources, au traitement, à leur base conceptuelle et à la diffusion. Ils seront identifiés par le label « Statistique Genève », qui a déjà été introduit dans le RStat. En plus des activités de la statistique publique au sens strict, la LStat continuera à être applicable aux prestations de service statistiques pour des tiers exécutées par un organe du SSPC. Les résultats de ces prestations devraient être rendus publics, mais seul un petit nombre de principes leur est obligatoirement applicable. En effet, le SSPC garantit la qualité des sources et du traitement effectué, mais non la base conceptuelle des résultats qui est de la responsabilité du mandataire. Le label n'est donc pas applicable à ce type de résultats.

En revanche, un certain nombre de travaux statistiques entrepris par des services de l'administration cantonale, soit avec les données administratives qu'ils détiennent, soit avec des données qu'ils peuvent, sous certaines conditions, obtenir de l'OCSTAT, soit encore sous forme d'enquête unique confiée à un bureau privé, ne tomberont plus dans le champ d'application de la LStat comme c'est théoriquement (mais non dans la pratique) le cas actuellement, sauf pour ce qui est du maintien du secret statistique si ces travaux traitent des données confidentielles issues du SSPC.

Après l'examen des quatre principes clés précités et de leur impact sur la LStat et le RStat, le rapport analyse les autres principes du CBP ainsi que les articles de la LStat. Etant donné que, dans beaucoup de cas, un article de la LStat est étroitement lié avec un autre, les modifications partielles qui seront nécessaires ou recommandées sont relativement nombreuses et influent également sur la structure de la LStat. Il y aura des articles nouveaux et des alinéas supplémentaires, mais il y a également des propositions de supprimer des alinéas ou même des articles. Toutefois, en termes de substance, c'est un cumul de

modifications partielles plutôt qu'une approche radicalement différente qui est proposé, ce qui met en évidence la bonne qualité de la LStat de 1993.

La LStat devrait également reconnaître que l'OCSTAT et, le cas échéant, d'autres producteurs du SSPC, seront simultanément membres d'autres systèmes de statistique publique :

- le système statistique suisse (SSS), pour lequel la LSF révisée constituera la base légale ;
- le système statistique européen (SSE), dans la mesure où l'OCSTAT contribue à des statistiques fédérales qui sont couvertes par des règlements ou directives européens figurant dans l'accord bilatéral Suisse – Union européenne sur la statistique.

Les travaux sur la révision de la LStat et les travaux de révision de la LSF devront donc prévoir des dispositions compatibles entre elles, et avec celles du règlement cadre au niveau européen.

De plus, il convient de signaler que l'Observatoire statistique transfrontalier de l'espace franco-valdo-genevois, basé sur une convention cadre signée par différentes autorités suisses et françaises concernées et situé dans les mêmes locaux que l'OCSTAT et l'INSEE Rhône-Alpes, est l'organe clé d'un système de statistique publique *per se* à l'échelon de cet espace. En plus du SSPC, du système suisse, et du SSE, l'OCSTAT est donc membre d'un quatrième système de statistique publique. Etant donné que la convention exige que les dispositions légales suisses et françaises soient respectées par l'Observatoire statistique transfrontalier, la LStat révisée influera également sur ce dernier système statistique.

1. La révision de la loi sur la statistique publique cantonale (LStat): contexte actuel et buts à accomplir

1.1. Bref historique de la législation statistique en Suisse de 1848 à 1992

Peu après leur création en 1848, les trois niveaux constitutionnels de la Confédération helvétique, soit les communes (dans le contexte de la statistique publique, certaines villes), quelques cantons ainsi que l'administration fédérale, se sont engagés dans des activités statistiques avec publication des résultats obtenus. On considérait alors la collecte des données de base et leur traitement à des buts statistiques, ainsi que la diffusion des résultats, comme des activités annexes aux domaines sur lesquels portaient les statistiques. En conséquence, la base légale réglant les tâches administratives et régulatrices de l'Etat dans chaque domaine servait également de base légale pour les activités statistiques annexes – la seule exception étant le recensement fédéral de la population, dont le premier a eu lieu en 1860 ; celui-ci disposait de sa propre base légale¹. Les autres dispositions légales de l'époque se concentraient sur l'aspect organisationnel de la statistique à l'intérieur de l'administration concernée, notamment sur la création d'offices ou de services statistiques. Dans la République et canton de Genève, ce fut le cas en 1896 avec la loi du 22 février 1896 instituant un Bureau cantonal de statistique, annexé au Bureau général de recensement².

Le concept de statistique publique en tant que compétence dérivée de compétences « politiques » était également déterminant pour la répartition des tâches statistiques entre la Confédération et les cantons. Jusque dans les années 1970, la statistique fédérale était limitée aux domaines de compétence politique de la Confédération, toujours avec l'exception des recensements de la population, instruments de collecte multidomains par excellence.

On pourrait penser que l'établissement d'organes spécialisés pour la statistique aurait été un premier pas vers la reconnaissance de la fonction de la statistique publique en tant que fonction principale, autrement dit spécifique, ou autonome. Or, le pragmatisme helvétique a, du moins au niveau fédéral et pour les cantons alémaniques, considéré les offices statistiques comme organes auxquels on n'attribuait des tâches statistiques que s'il n'y avait pas, au sein de l'administration, des unités auxquelles on pouvait confier la responsabilité de ces activités, en application de la conception de « la statistique comme activité annexe ». Il en a découlé des bases légales dispersées et incohérentes, et une décentralisation excessive et non coordonnée des activités statistiques au sein d'une même administration.

La loi fédérale du 27 juin 1973 concernant des relevés statistiques sur les écoles³ constitue la première exception à cette approche. Elle attribue une compétence explicite à la Confédération dans un domaine qui, du point de vue politique, est un domaine de compétence cantonale presque exclusive. La signification de cette exception est double : premièrement, elle reconnaît l'importance d'une statistique comparable et harmonisée au

¹ RO 4 293

² Le texte est accessible sur le site internet de l'OCSTAT
(http://www.ge.ch/statistique/tel/mission/historique/loi_22021896.pdf)

³ RO 1975 1029

niveau suisse, y compris dans un domaine clé de compétence politique cantonale, et, deuxièmement, elle confirme que la statistique publique n'est pas seulement un instrument pour la planification et la mise en œuvre des politiques publiques pour les administrations concernées, mais qu'elle remplit également une fonction de production d'informations objectives polyvalentes et à usage multiple. Le recours à une base légale fédérale plutôt qu'à un concordat intercantonal s'est justifié par l'importance de la diffusion vers un large public, et par le précédent des recensements. Pour un nombre croissant de domaines, la Confédération s'est vue attribuer certaines compétences politiques limitées, de sorte que la plupart des domaines ne sont plus de la compétence exclusive de la Confédération ou des cantons, mais de compétence partagée, cela conduisant à une demande accrue de statistiques comparables et à disposition de tous les acteurs et du public dans pratiquement tous les domaines politiques.

Le développement de la statistique publique dans d'autres pays européens, stimulé par les progrès technologiques dans le domaine informatique et des télécommunications, reflète la reconnaissance croissante de la nécessité de garantir, dans une société régie par les principes de démocratie et d'économie de marché, une information chiffrée objective, transparente et accessible à tous, portant sur les domaines les plus importants de la société. Ce développement a atteint la Suisse avec un certain retard. Dans les années 70 et 80, ce sont surtout les offices régionaux de statistique de Suisse romande et du Tessin qui ont poussé dans cette direction et ont commencé à en donner l'exemple. Au niveau international, la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies définit les principes fondamentaux de la statistique publique, adoptés d'abord en 1991 au niveau de la Conférence des statisticiens européens, puis, en 1992, au niveau politique par la Commission économique pour l'Europe. Ce développement à l'échelon international est la conséquence des changements fondamentaux des systèmes politiques et économiques des pays de l'Europe de l'Est. En effet, ceux-ci demandent un standard international pour la refonte complète de leurs systèmes de statistique publique nationale, qui porte également sur le cadre légal et institutionnel⁴. Mais ces principes sont devenus également un standard pour les systèmes statistiques des pays industrialisés occidentaux comme la Suisse. La conséquence indirecte fut l'adoption de la loi sur la statistique fédérale (LSF), du 9 octobre 1992⁵, et, à Genève, l'adoption de la loi sur la statistique publique (LStat), du 11 mars 1993, première loi cantonale en la matière⁶.

La LSF régit la statistique fédérale ; toutefois, on constate d'importantes lacunes quant à la reprise des principes fondamentaux de la statistique publique dans la statistique fédérale. Certains aspects introduits dans la LSF permettent p.ex. l'utilisation des données confidentielles de l'OFS à des fins non statistiques, ce qui n'est pas conforme aux principes fondamentaux. La LSF s'applique aux cantons principalement dans les cas où ils sont impliqués dans la collecte de données pour des relevés fédéraux, que ce soit en tant qu'intermédiaires pour des enquêtes auprès des personnes physiques ou morales ou en tant que détenteurs de fichiers administratifs utilisés par la statistique fédérale (relevés indirects dans la terminologie de la LSF). La LSF donne également aux cantons des droits de participation dans le développement de la statistique fédérale lors de la préparation du programme pluriannuel de celle-ci et dans la conception de statistiques spécifiques, et des droits d'accès privilégiés aux données de la statistique fédérale (y compris aux microdonnées) pour les unités statistiques de leur territoire. La LSF ne contient aucune

⁴ Ces principes ont été adoptés en 1994 au niveau mondial par la Commission statistique des Nations Unies à New York. Ils furent repris aussi bien dans le Code de bonnes pratiques de l'Union Européenne que dans le Special Data Dissemination Standard du FMI.

⁵ RS 431.01

⁶ B 4 40

obligation pour les cantons de créer une structure de statistique publique, ni d'appliquer certains principes pour leur propre statistique publique lorsqu'elle est élaborée sur la base de données issues de la statistique fédérale.

1.2. Développements récents et dans le proche avenir

1.2.1. Au niveau de l'Union européenne (UE)

Le développement de la statistique publique au niveau des Communautés européennes a un parcours analogue à celui suivi par les pays membres. Jusqu'en 1990, la statistique européenne était en premier lieu conçue comme un instrument pour la Commission européenne destiné à faciliter la mise en œuvre de politiques communautaires bien spécifiques, comme la politique agricole ou le commerce extérieur. Avec l'introduction du Marché Unique en 1993, la demande de statistiques comparables a connu une forte poussée, s'étendant bien au-delà des statistiques économiques et des statistiques liées aux quatre libertés (libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes). En effet, le nouveau traité attribue de nouvelles compétences aux organes européens (partagées avec les pays membres), dans certains domaines sociaux également. Le nombre de règlements ou directives européens (acquis communautaire) sur des statistiques bien précises a fortement augmenté ; cette évolution a encore été renforcée par le traité de Maastricht de 1992. Les demandes pour une loi cadre sur la statistique communautaire sont devenues plus pressantes, mais il faudra attendre 1997 pour que le règlement 322/97 relatif à la statistique communautaire soit adopté et entre en vigueur.

L'Office statistique européen, EUROSTAT, a fait partie de la Commission européenne dès sa création. Le cadre institutionnel de celle-ci, fixé par les traités européens, limitait toutefois le degré de spécificité des règles institutionnelles qui pouvaient être envisagées pour la statistique publique européenne, en particulier pour garantir l'indépendance professionnelle d'EUROSTAT et définir la notion de système statistique européen. C'est seulement avec l'introduction d'un article dans le traité d'Amsterdam, entré en vigueur en 1999, que la statistique fut légalement reconnue comme domaine à part entière et définie comme compétence partagée entre niveau européen et niveau des Etats membres de l'UE⁷. Ce changement de nature constitutionnelle a permis de remplacer le règlement 322/97 par un autre, qui devait former la base explicite du système statistique européen (SSE), notion absente dans le règlement 322/97, et qui en définissait les organes d'une façon spécifique, et distincte des autres domaines de compétence de la Commission européenne. Il fallut du temps pour faire adopter ce règlement ; ce fut le cas en 2009 (règlement 223/2009)⁸.

Quelques années auparavant, EUROSTAT et les instituts statistiques des pays membres prirent l'initiative de développer le Code de bonnes pratiques de la statistique européenne, ci-après CBP, sorte de liste des principes de la statistique publique communs aux acteurs statistiques tant aux niveaux européen que national. Cette liste est plus détaillée que celle

⁷ Dans le plus récent des traités, celui de Lisbonne, il s'agit de l'article 338.

⁸ Le titre complet de ce règlement est « Règlement (CE) No 223/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes et abrogeant le règlement (CE, Euratom) no 1101/2008 relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret, le règlement no 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire et la décision 89/382/CEE, Euratom du Conseil instituant un comité du programme statistique des Communautés européennes », Journal officiel de l'Union européenne L 87 du 31 mars 2009, p.164.

des Nations Unies, mais pleinement compatible avec cette dernière. Elle a été adoptée par le comité statistique de l'UE puis, en 2005, également par la Commission de l'UE. Le règlement 223/2009 fait référence au CBP, lui donnant ainsi un caractère légal contraignant pour tous les acteurs de la statistique communautaire aux niveaux européen et national. La mise en œuvre de ces principes par les instituts nationaux de statistiques fait l'objet d'examens (revue par les pairs), les premiers se sont déroulés entre 2007 et 2009. Les résultats de ces examens sont publics et accessibles sur le site internet d'EUROSTAT⁹.

Le SSE ne comprend pas seulement EUROSTAT et la ou les autorités statistiques des 27 pays membres de l'UE, mais également la ou les autorités statistiques des pays de l'AELE signataires du traité sur l'Espace économique européen (EEE) (Norvège, Islande, Liechtenstein), et celles de la Suisse, par le biais du deuxième paquet des accords bilatéraux Suisse – UE. Dans la pratique, l'OFS assure la participation suisse au SSE, mais le règlement 223/2009 définit comme membre du SSE au niveau national « les instituts nationaux de statistique (INS) ainsi que les autres autorités nationales¹⁰ responsables dans chaque Etat membre du développement, de la production et de la diffusion de statistiques européennes ». Pour certaines statistiques européennes, c.-à-d. régies par des règlements ou directives européens inscrits dans l'accord bilatéral Suisse – UE sur la statistique¹¹, les offices cantonaux de statistique peuvent être chargés par la législation fédérale d'exécuter certaines phases de production¹², et font ainsi partie du SSE. L'OFS a fait également l'objet d'un examen lors de la première série d'examens par les pairs, et cet examen a notamment porté sur son rôle en tant que coordinateur du système suisse de statistique publique.

Dans les années à venir, les perspectives du SSE devraient se concentrer sur la question des priorités au vu de ressources limitées. La mise en œuvre de quelques révisions importantes (nouveau système de comptes nationaux ; nouvelle classification des activités économiques) va également fortement mobiliser le système. En revanche, il ne faut pas s'attendre à des changements importants concernant le cadre institutionnel établi récemment par le règlement 223/2009. Une nouvelle série d'examens par les pairs des instituts nationaux de statistique sera effectué sous peu ; il portera cette fois-ci sur l'ensemble des principes et indicateurs du CBP. La manière dont les autres producteurs au niveau national seront examinés n'est pas encore clairement définie ; la solution la plus vraisemblable semble être une obligation pour chaque institut national de statistique d'organiser un système national d'examens périodiques des autres producteurs membres du SSE.

1.2.2. Au niveau suisse

Au vu de l'absence d'une législation cadre pour l'ensemble de la statistique publique de la Suisse, la Conférence des offices régionaux de statistique (CORSTAT) a pris l'initiative de développer une Charte de la statistique publique, en collaboration avec l'OFS. Celle-ci a été

⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/code_of_practice/peer_reviews

¹⁰ Le terme « national » dans le contexte d'un règlement européen a une signification particulière. Il englobe toute autorité étatique à un niveau inférieur à une autorité européenne comme la Commission européenne. Il n'exclut pas les autorités de niveau régional à l'intérieur d'un pays membre, comme en témoigne la présence des représentants des offices statistiques des laenders allemands ou des unités territoriales belges dans certains groupes du SSE.

¹¹ Voir l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Commission européenne relatif à la coopération dans le domaine statistique (avec annexe et acte final), RS 0.341.026.81.

¹² La liste complète des statistiques fédérales dans lesquelles les cantons se sont vus attribuer des tâches d'exécution se trouve dans l'Ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux, RS 431.012.1.

adoptée en 2002, puis signée par la grande majorité des offices ou services statistique régionaux¹³. Cependant, au niveau fédéral, le nombre d'offices ou institutions statistiques signataires de la Charte est nettement inférieur au nombre d'offices et institutions fédéraux mentionnés dans l'Ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale, du 30 juin 1993. La Charte est actuellement en cours de révision pour y intégrer certains aspects du CBP qui n'y figurent pas.

La nouvelle Constitution de la Confédération, entrée en vigueur en 2000, contient un nouvel article 65 sur la statistique, sans équivalent dans la Constitution précédente¹⁴. Cet article comporte deux alinéas, dont le premier concerne la statistique publique proprement dite, tandis que le deuxième traite de l'harmonisation des registres (pour les implications de ce deuxième alinéa, voir 3.5). Le premier alinéa donne la compétence à la Confédération d'établir des statistiques comparables pour l'ensemble de la Suisse sans être limitée par des considérations de compétences politiques et, implicitement, d'organiser un système suisse de statistique publique.

Les adaptations législatives au niveau fédéral adoptées jusqu'à maintenant se sont concentrées sur la mise en œuvre du deuxième alinéa, en vue du remplacement de la méthode traditionnelle des recensements de la population et des logements en faveur d'un système basé sur des registres décentralisés mais harmonisés. Le nouveau système de recensement a été utilisé pour la première fois en 2010.

Récemment, la Suisse a reconnu que le règlement européen 223/2009 est également pertinent pour elle. La LSF actuelle ne correspond pas complètement à ce règlement et doit donc être révisée. Cette intention figure aussi bien dans le projet de plan législatif pour la législature de 2011 à 2015, que dans le projet de programme de la statistique fédérale pour la même période. Dans l'optique de l'OFS et comme annoncé lors des Journées suisses de la statistique 2010 à Neuchâtel, la révision de la LSF doit être utilisée pour donner une base légale au système de statistique publique suisse qui englobera les trois niveaux (Confédération, cantons, et communes/villes) et qui obligera tous les acteurs du système à respecter les principes du CBP. Il est de la plus grande importance que les cantons soient associés, à différents niveaux, aux travaux préparatoires à l'élaboration de cette nouvelle base légale relative à la statistique publique, qui concerne tous les niveaux institutionnels.

A première vue, on pourrait penser qu'une telle loi instituant un système suisse de statistique publique rendrait caduques les lois cantonales sur la statistique publique. Ce ne sera pas le cas, bien au contraire : il est fort probable que les organes cantonaux de statistique publique soient admis comme membres du système suisse uniquement s'ils disposent d'un cadre institutionnel spécifique pour la statistique publique dont les éléments principaux seraient ancrés dans une loi cantonale. Les cantons sont libres de définir ce cadre institutionnel, mais il est clair que le degré de liberté ne sera plus aussi grand que dans la situation actuelle, dans laquelle beaucoup de cantons n'ont aucune base légale spécifique pour la statistique. La révision de la LStat va donc s'inscrire dans le même mouvement d'adaptation à l'évolution du droit communautaire dans un domaine couvert pour les accords bilatéraux que la transformation de la LSF en une nouvelle loi au niveau fédéral qui concernera l'ensemble de la statistique publique suisse. Ces deux projets doivent donc être développés conceptuellement comme deux vases communicants en veillant à faire le maximum pour assurer la compatibilité des dispositions dès leur élaboration.

¹³ http://www.corstat.ch/Charta_f.pdf

¹⁴ La seule référence à la statistique dans la constitution précédente était un alinéa dans l'article sur la conjoncture.

1.2.3. Les conséquences de ces développements récents pour la notion de statistique publique

L'exigence d'un respect intégral des principes du CBP pour toute statistique européenne a une conséquence relativement importante pour la définition de la statistique publique : ne peuvent avoir le statut de « résultats de statistique publique » que des résultats qui sont produits et diffusés sous la responsabilité d'un organe d'un système de statistique public (comme le SSE), dans le respect intégral de tous les principes du CBP. Cette exigence donne une sorte de sceau de qualité qui authentifie les résultats de la statistique publique de quatre points de vue :

1. Les phénomènes chiffrés mesurés par ces résultats ont une pertinence pour la société.
2. Les concepts, définitions et classifications à l'origine de ces résultats ont été établis par les statisticiens (autorité conceptuelle du système statistique)¹⁵ en toute indépendance, en se basant sur les besoins d'information de différents types d'utilisateurs et en privilégiant l'information nécessaire pour les citoyens dans une démocratie ; la même indépendance est applicable au choix des méthodes et des sources.
3. Tous les autres principes du CBP tels que l'impartialité, la charge des répondants, le secret statistique et la transparence des concepts et méthodes, sont respectés dans toutes les phases du développement, de la production (collecte, traitement des données) et de la diffusion.
4. Toutes les phases du processus, ainsi que les résultats finaux et, le cas échéant, les produits intermédiaires, font l'objet d'un système de contrôle de qualité.

De plus, pour la quasi-totalité des résultats de la statistique publique ainsi certifiés, les utilisateurs disposent ou disposeront de séries chronologiques permettant des comparaisons dans le temps. Les comparaisons à l'intérieur de l'espace couvert par le système statistique sont également assurées dans la mesure où les résultats peuvent être ventilés géographiquement ; la comparabilité dans l'espace qui dépasse celui couvert par le système statistique est également assurée si les concepts déterminant les résultats et, dans certains cas, les méthodes de collecte et de production, ont été appliqués au-delà du système statistique en question, p.ex. dans le cadre d'un système statistique d'un échelon géographique supérieur.

Implicitement, ce concept restreint des résultats de la statistique publique est déjà présent à Genève par le biais du label statistique « Statistique Genève » prévu par l'art. 5 RStat. Ce label se prête à être utilisé dorénavant pour caractériser les résultats de la statistique publique cantonale qui rempliront de façon cumulée les quatre conditions mentionnées ci-dessus.

Par conséquent, une activité de statistique publique est une activité, exécutée par un organe du système statistique (ou confiée par un tel organe à un tiers) qui contribue à

¹⁵ La notion « établis par les statisticiens » comprend également les normes statistiques européennes ou internationales adoptées par un comité statistique tel que le Comité SSE de l'UE, la Commission Statistique des Nations Unies, ou la Conférence des Statisticiens Européens de l'ONU-CEE, qui sont composés en majeure partie de statisticiens nationaux et peuvent prendre leurs décisions en toute indépendance professionnelle, c.-à-d. sans contrainte matérielle provenant d'un organe supérieur administratif ou politique.

l'établissement de résultats de la statistique publique. Ces deux définitions de résultats de la statistique publique et d'activités de statistique publique sont, dans une mesure non négligeable, plus limitées que le concept d'« activités statistiques du canton » qui détermine aujourd'hui le champ d'application de la LStat (art. 2). Les conséquences pour le champ d'application de la loi seront examinées plus en détail sous 2.3; mais il convient de tirer une première conclusion : la notion de statistique européenne, fixée dans le règlement 223/2009 pour les statistiques au niveau européen, lesquelles sont produites pour la plus grande partie par des autorités statistiques nationales, est plus restrictive et ne vise plus à couvrir l'ensemble des activités de nature statistique exécutées ou mandatées par n'importe quel service d'une administration publique. Les activités de statistique publique dans cette nouvelle définition doivent être confiées à des organes qui forment conjointement un système de statistique publique et qui ont l'obligation de respecter intégralement les principes de la statistique publique du CBP.

Théoriquement, il serait possible de fixer, pour les statistiques nationales ou infranationales qui ne contribuent pas à une statistique européenne, d'autres définitions matérielles pour les résultats ou pour les activités de statistique publique que celles fixées par la statistique européenne. Mais cela compliquerait inutilement, et d'une façon peu compréhensible pour les utilisateurs, le fonctionnement des systèmes statistiques nationaux. La même réflexion est applicable à la relation entre statistique fédérale et statistique régionale en Suisse. La conséquence du nouveau règlement européen est donc que les statistiques publiques de tous les niveaux institutionnels en Europe doivent dorénavant se conformer aux mêmes principes. Cette exigence et, pour certains principes, la façon dont ils sont mis en œuvre dans le système statistique concerné, doivent être intégrés dans la législation statistique qui forme la base de tout système statistique. En plus, il sera nécessaire de définir clairement (mais non pas nécessairement par la voie d'une liste exhaustive au niveau de la loi) quels sont les autorités statistiques ou les organes producteurs qui composent un système de statistique publique pour un espace géographique déterminé à un moment donné.

1.3. Buts d'une loi statistique cantonale moderne

1.3.1. Etablir la fonction de la statistique publique au niveau cantonal comme tâche régulière de production et de diffusion d'informations publiques impartiales

Le premier but d'une loi statistique est d'établir la fonction de la statistique publique comme une des fonctions de l'Etat ou, en d'autres termes, comme fonction autonome et non pas annexée à ou dérivée d'une autre compétence étatique. En ce sens, la LStat genevoise a totalement atteint ce but. En plus, en tant qu'exemple pionnier d'une loi cantonale sur la statistique, elle a inspiré d'autres cantons¹⁶ et le développement d'une loi cantonale cadre par la CORSTAT (publiée en 2002).

Un des buts majeurs d'une loi statistique cantonale est de spécifier les principes de la statistique publique. Il ne s'agit pas seulement de reproduire une liste ou mentionner les principes qui y figurent, mais, pour les plus importants d'entre eux (cf. les quatre principes mentionnés ci-dessous), de les transformer en règles institutionnelles propices à leur respect intégral dans l'ensemble du système. Le CBP reconnaît cette nécessité et, pour que les législateurs des pays membres aient une référence, il contient également un certain nombre d'« indicateurs » qui accompagnent chaque principe.

¹⁶ Vaud en 1999, Fribourg et Lucerne en 2006, d'autres comme le Tessin, St-Gall et Neuchâtel dans les années suivantes.

Si l'on compare la liste des principes et indicateurs du CBP et le contenu actuel de la législation statistique genevoise, on constate une assez bonne couverture en ce qui concerne la mention des principes ; par contre, en ce qui concerne leur traduction en mesures institutionnelles, on constate un certain décalage tant dans la LStat elle-même que dans le RStat¹⁷. Ceci n'est pas surprenant puisque le CBP est postérieur à la LStat et au RStat. Un des buts principaux de la révision de la loi devrait donc consister à procéder aux transformations nécessaires pour traduire en règles institutionnelles les principes et indicateurs du CBP afin d'être conforme avec ses exigences. Il s'agit notamment des principes et indicateurs qui visent les préoccupations suivantes :

- Indépendance professionnelle,
- Impartialité,
- Secret statistique,
- Choix des sources de données et charge aux répondants.

1.3.2. Définir le système de statistique publique cantonal (SSPC), ses organes et les procédures de décision relatives au SSPC

Dans la LStat actuelle, la notion de système statistique au niveau cantonal fait défaut, comme c'est le cas également pour la LSF au niveau fédéral. Nous proposons de l'introduire en raison de l'importance de la séparation organisationnelle entre la statistique publique et les autres fonctions étatiques. La frontière entre « dedans » et « dehors » détermine, dans une grande mesure, le champ d'application institutionnel de la loi. Cette délimitation est aussi constitutive d'un autre principe dérivé du secret statistique, celui de la voie unilatérale pour les données confidentielles d'origine administrative (elles peuvent facilement franchir cette frontière vers le SSPC, mais ne peuvent ressortir du SSPC vers l'extérieur que dans des cas exceptionnels). Il est donc nécessaire que la législation permette d'établir clairement quelles sont les unités organisationnelles de l'administration situées à l'intérieur du SSPC en tant qu'organes reconnus comme producteurs de la statistique publique. Ces unités sont distinctes des autres unités de l'administration qui, en tant qu'utilisateurs, peuvent être également très engagées dans des travaux statistiques, mais sans que ceux-ci puissent être considérés comme activités de la statistique publique.

Un système de statistique publique comme le SSPC est caractérisé par l'existence de règles spécifiques qui sont contraignantes pour tous les membres du système. Ces règles spécifiques doivent donc avoir une base légale explicite dans une loi statistique. Elles sont à la fois de nature principielle (principes de la statistique publique) et de nature procédurale¹⁸. Un système de statistique publique doit également avoir un organe central qui assure que ses différentes composantes participent d'un effort coordonné vers des buts communs. Comme organe central du système, la LStat établit une « autorité cantonale compétente », dont le RStat spécifie qu'il s'agit de l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT). Il mentionne également un nombre indéfini d'autres unités engagées dans des travaux statistiques, appelées « services statistiques », et spécifie les tâches de coordination incombant à l'OCSTAT. La LStat spécifie également les procédures de décision pour certains types de relevés, en particulier les relevés directs qui s'adressent à des personnes physiques ou morales du secteur privé, et prévoit un programme statistique pluriannuel. Les constituants

¹⁷ B 4 40.01

¹⁸ En raison de l'absence de caractère contraignant des règles spécifiques à la statistique comme c'est le cas pour le SSE, il est difficile de parler d'un système statistique au niveau mondial ou à l'intérieur des Nations Unies.

d'un système de statistique publique sont donc présents ; de plus, ce système implicite est doté d'un organe consultatif spécifique sous la forme du Conseil de la statistique cantonale. Cependant, les limites de ce système implicite, donc le champ d'application institutionnel de la LStat, ne sont pas clairs : au-delà de l'OCSTAT, quelles sont les unités organisationnelles appartenant au SSPC ? Nous proposons d'utiliser la révision de la LStat pour y apporter plus de clarté. Cette proposition est élaborée plus en détail dans les chapitres sur le SSPC (2.2) et le champ d'application de la LStat (2.3)

1.3.3. SSPC et les interactions avec les systèmes suisse et européen

Vu les développements récents en cours aux niveaux suisse et européen, il importe que le SSPC du canton de Genève, et en particulier l'OCSTAT, puisse faire activement partie intégrante du futur système suisse ainsi que du système européen (SSE). La notion de « coopération » qui est mentionnée dans les articles 1 et 3 de la LStat pour les relations avec la Confédération et « les organismes de la région » nous semble trop faible pour exprimer tous les aspects de ces relations. Ces articles reflètent une situation dans laquelle le législateur fédéral édicte des règles relatives à la statistique cantonale seulement si elle est participe au processus de production d'une statistique fédérale ou si elle utilise, pour ces propres besoins, des données collectées ou élaborées au niveau fédéral. Mais il est fort probable que le futur système suisse inclura la possibilité pour la Confédération de fixer, par un processus qui reste à définir, des normes sur la manière d'appliquer certains principes figurant dans la CBP (p.ex. le contrôle de qualité) qui seront valables pour toute activité de statistique publique, qu'elle soit décidée ou exécutée au niveau fédéral ou cantonal.

Pour une loi cantonale, les conséquences de cette appartenance simultanée à plusieurs systèmes (cantonal, suisse et européen) sont doubles. D'une part, pour les activités de statistique publique décidée au niveau cantonal, l'autonomie des organes de décision spécifiée dans la loi cantonale est limitée par la nécessité de respecter les normes suisses qui seront applicables pour l'ensemble des activités de la statistique publique en Suisse aux trois niveaux étatiques concernés, y compris pour les activités de la statistique publique cantonale qui sont « autonomes »¹⁹. Comme la révision de la LStat sera probablement antérieure à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi au niveau suisse, il est donc important que le canton puisse adapter certaines définitions qui seront spécifiées dans la LStat révisée (p.ex. la définition de la statistique publique) pour les rendre d'emblée identiques aux futures normes fédérales. D'autre part, l'appartenance au système suisse donnera aux organes cantonaux de la statistique publique la possibilité de participer activement à la prise de décision en matière de statistique publique suisse, selon des processus à définir au niveau fédéral.

La participation active à ces deux systèmes plus étendus (suisse et européen) peut être conditionnée, pour les organes cantonaux, par certains critères à remplir et/ou par des examens du type « revue par les pairs » (peer review) comme c'est le cas dans le système SSE. L'existence d'une loi cantonale sur la statistique sera certainement, avec la signature de la Charte, un critère important de cette association aux deux systèmes précités.

¹⁹ La même logique est, en principe, applicable aux normes européennes, mais uniquement dans la mesure où les organes cantonaux sont impliqués dans l'élaboration de statistiques communautaires. Pour toute autre activité de statistique publique, ces normes européennes ne s'appliquent que si la base légale du système suisse les rend applicables pour l'ensemble des activités suisses de la statistique publique, ce qui sera très vraisemblablement un des buts de la révision de la LSF.

2. L'évaluation détaillée de la législation statistique genevoise en vue des exigences du Code européen de bonnes pratiques (CBP)

2.1. Les quatre principes de la statistique publique d'une portée élevée sur la législation statistique

2.1.1. Indépendance professionnelle (principe 1 du CBP)

Ce principe est défini non seulement dans le CBP lui-même, mais directement dans le règlement européen 223/2009 comme suit (art. 2, alinéa 1, lettre a) :

« Les statistiques [communautaires²⁰] doivent être développées, produites et diffusées d'une manière indépendante, notamment en ce qui concerne le choix des techniques, des définitions, des méthodologies et des sources à utiliser, ainsi que le calendrier et le contenu de toutes les formes de diffusion, à l'abri de toute pression émanant des groupes politiques, de groupes d'intérêt ou d'autorités communautaires ou nationales... ».

Il s'agit d'un des principes qui nécessite une traduction en termes institutionnels spécifiques afin d'assurer la protection des organes de la statistique publique, notamment de l'organe principal, l'OCSTAT, et de son directeur. De telles dispositions introduisent une spécificité institutionnelle pour la statistique publique qui la distingue du reste de l'administration même si, dans la plupart des Etats, l'office statistique fait partie de la structure gouvernementale²¹. Le CBP mentionne un certain nombre d'éléments de cette spécificité institutionnelle auxquels les dispositions légales devraient se référer, en particulier :

1. Le champ d'application de l'indépendance professionnelle (choix des définitions, des méthodes, des formes de diffusion etc.) doit être indiqué dans les législations nationales également ;
2. Le directeur de l'office statistique possède un rang hiérarchique suffisamment élevé (pas d'instance hiérarchique intermédiaire supplémentaire, cela en comparaison avec les directeurs d'autres offices de l'administration) ;
3. Le profil professionnel du directeur doit être du plus haut niveau, ce qui peut être exprimé par un titre spécifique (« Chief statistician » en anglais) ;
4. Le directeur est nommé pour une durée déterminée avec possibilité de renouvellement), et il y a impossibilité de mettre fin au mandat du directeur contre sa volonté avant son terme.

Dans la LStat actuelle, l'indépendance professionnelle est mentionnée dans l'article 3, alinéa 1, mais la LStat ne contient ni dispositions qui précisent la portée de ce principe, ni normes de protection pour les organes du SSPC. Malgré ces lacunes, l'adhésion à ce principe semble avoir été très forte dans le canton de Genève en ce qui concerne l'OCSTAT, et ce même avant l'entrée en vigueur de la LStat.

Pour le point 4 ci-dessus, les directeurs, comme les fonctionnaires des autres niveaux de l'administration cantonale genevoise, sont nommés pour une durée indéterminée. Les seuls

²⁰ A savoir, les statistiques publiques au niveau européen (note de l'auteur).

²¹ Un petit nombre de pays dont les fonctions exécutives sont réparties entre un président et un gouvernement ont préféré soumettre l'office statistique au président; il y a aussi des cas isolés où l'office ou institut statistique répond directement au Parlement. Dans le contexte suisse, ces options ne sont pas envisageables.

motifs de résiliation des rapports de service par l'autorité compétente sont mentionnés d'une façon exhaustive dans l'article 22 de la LPAC²². Les trois motifs en question sont difficilement utilisables de façon spécifique à l'encontre du directeur de l'OCSTAT ou d'autres chefs de services statistiques faisant partie du SSPC. Cette protection nous semble donc suffisante pour être conforme au CBP ; ainsi, l'introduction d'une disposition spéciale dans la LStat ne s'impose actuellement pas²³.

Le point 2 ci-dessus (statut suffisamment élevé pour le directeur de l'OCSTAT) est également régi par d'autres dispositions légales. Le niveau de rattachement hiérarchique de l'office au sein du département est le plus élevé qui existe dans l'administration cantonale. Aussi longtemps que ce statut reste inchangé pour l'OCSTAT, les conditions inhérentes à ce point sont remplies. Cette exigence ne s'applique pas aux chefs d'éventuels autres producteurs de statistique publique du SSPC ; leur niveau hiérarchique, ainsi que celui des services qu'ils gèrent, peut être inférieur à celui de l'OCSTAT. Cependant, les supérieurs de ces chefs de services statistiques doivent respecter l'indépendance professionnelle desdits services quel que soit le niveau de rattachement hiérarchique de ces derniers. Il incombe à l'OCSTAT de veiller, dans l'hypothèse d'un système comptant plusieurs producteurs, à ce que tous les principes soient respectés par les autres membres du SSPC et leurs supérieurs respectifs. Cette tâche de l'OCSTAT devrait être ajoutée explicitement dans la liste figurant à l'article 8 de la LStat sur la coordination.

Pour le reste, il conviendra de créer un nouvel article dans la LStat avec une teneur analogue à l'article 2 du règlement européen, et ce bien qu'un article au contenu équivalent soit probablement introduit dans la future loi sur le système statistique suisse. Le choix d'ajouter un article distinct vise à donner une importance et une visibilité élevées à ce principe dans le contexte de chaque système de statistique publique (européen, suisse, cantonal).

Finalement, le point 3 (titre spécifique pour le directeur de l'OCSTAT, comme statisticien cantonal en analogie, p.ex., avec géomètre cantonal) pourrait être introduit, le cas échéant, dans l'article relatif à l'autorité compétente.

Le principe d'indépendance professionnelle est applicable aux relations entre un organe du SSPC et un utilisateur externe aux systèmes statistiques (cantonal, suisse, européen) dont les organes du SSPC sont membres. Il n'est pas applicable aux relations entre organes qui se situent à l'intérieur d'un de ses systèmes statistiques, p.ex. entre OCSTAT et un autre producteur du SSPC. Pour éviter toute ambiguïté, nous proposons d'introduire cette réserve dans le RStat en ce qui concerne les rapports entre différents membres du SSPC. Les rapports entre membres du système suisse seront réglés dans les dispositions légales au niveau fédéral.

²² Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC) du 4 décembre 1997 (B 5 05).

²³ Mais ce n'est plus généralement le cas pour toutes les administrations cantonales en Suisse, ni pour l'administration fédérale. Si le canton de Genève devait changer les règles applicables à l'ensemble des directeurs de son administration, la nécessité d'une disposition spéciale pour le directeur de l'OCSTAT pourrait réapparaître.

2.1.2. Impartialité (principes 6 et 11 du CBP)

Le règlement européen 223/2009 définit l'impartialité dans son article 2, alinéa 1, lettre b comme suit :

« Les statistiques [communautaires] doivent être développées, produites et diffusées d'une manière neutre, et tous les utilisateurs doivent être traités sur un pied d'égalité».

La notion d'impartialité se réfère donc aux différentes phases du processus de production des statistiques publiques :

1. La phase de conception : le système statistique doit régulièrement se tenir au courant des besoins d'informations statistiques des différents types d'utilisateurs pour développer et mettre à jour son programme d'activités et les produits de la statistique publique. Pratiquement, des réseaux de consultation destinés à obtenir des « feedbacks » réguliers doivent être opérationnels. Ils constituent un élément important de chaque système de statistique publique (cantonal, fédéral, européen) ;
2. La phase de fixation des priorités : dans la sélection des activités qui peuvent être mises en œuvre dans les limites des ressources disponibles (finances, personnel, informatique), la notion d'impartialité privilégie les activités qui ont des « outputs » multiples, au sens qu'ils sont utiles simultanément pour différents groupes d'utilisateurs. Une exigence capitale pour cette priorisation est de veiller à ce que les informations nécessaires pour les citoyens, dans le cadre de leur droit à l'information sur la société dans laquelle ils vivent et à laquelle ils participent²⁴, soient suffisamment assurées ;
3. Le choix des méthodes : les résultats de la statistique publique doivent être robustes et polyvalents pour permettre une utilisation par divers milieux pour des buts différents. Les définitions et autres décisions conceptuelles ou méthodologiques doivent être guidées en priorité par le souci de fournir des images non biaisées de la réalité qui soient à la fois précises et fiables (« authoritative ») ;
4. Suivant les indicateurs contenus dans le CBP, la phase de diffusion est conditionnée par le principe d'impartialité de plusieurs façons :
 - a) obligation de rendre public les résultats de la statistique publique ;
 - b) simultanéité de l'accès à des résultats nouveaux²⁵ ;
 - c) annonce préalable systématique des dates de diffusion de nouveaux résultats ;
 - d) obligation de limiter les commentaires émanant du système statistique associés aux résultats nouveaux aux aspects de pertinence (que disent-ils), aux aspects méthodologiques (limites de signification, sphère de validité à prendre en considération dans leur utilisation) et à des aspects analytiques fondés sur des faits provenant d'autres statistiques ou d'autres sources d'information. En aucun cas, un commentaire d'un organe du système statistique ne peut s'élargir à des recommandations relatives à des politiques publiques ou à des dispositions légales à prendre ou à adapter ;
 - e) séparation stricte entre les commentaires du système statistique et les commentaires provenant d'utilisateurs, p. ex. d'un département cantonal.

²⁴ Le premier principe fondamental de l'ONU parle de « rendre effectif le droit d'accès des citoyens à l'information publique ».

²⁵ Sous le terme de « résultats nouveaux », il faut également inclure les résultats révisés dans le cas où ceux-ci remplacent des résultats diffusés antérieurement.

Il est souhaitable que les points 1 à 4 figurent explicitement dans la LStat (avec une exception qui pourrait figurer dans le RStat : les critères à observer pour fixer les priorités du programme d'activités de la statistique publique). Actuellement, le point 3 est couvert par la LStat (« significatif » et « fiable » figurent dans l'art. 3, alinéa 1), de même que la consultation des utilisateurs à travers le Conseil de la statistique cantonale (art. 12) et sa composition, selon l'article 17 RStat (qui a été révisé récemment). Un autre élément couvert par la LStat est celui de l'obligation de publier (art. 15, alinéa 1). Tous les autres éléments figurant au point 4 ci-dessus sont absents et devraient être introduits par la refonte des articles sur la diffusion. Les limites concernant les commentaires du SSPC pourraient se trouver au niveau du RStat (mais il n'y a pas de chapitre concernant la diffusion dans l'actuel RStat).

Un dernier élément relatif à l'impartialité, qui ne figure pas explicitement dans le CBP, concerne les activités non statistiques qui, dans certains systèmes, sont de la responsabilité de l'office de statistique. De telles attributions peuvent avoir leur base légale dans d'autres lois que la loi statistique, soit, comme c'est le cas pour la LSF, dans la loi statistique elle-même. Des responsabilités non statistiques (c.-à-d. ne concernant pas la statistique publique et la fonction de prestations de service statistiques), attribuées à un office statistique ou à un autre producteur, sont souvent contraires au principe dérivé du secret statistique et mentionné sous 1.3.2, qui vise la séparation organisationnelle entre statistique publique et tâches de gestion politique ou administrative. Le risque réside dans le fait que de telles activités peuvent créer des conflits d'intérêt pour les producteurs statistiques, et pour l'office statistique en particulier, entre l'adhésion stricte à l'un ou l'autre principe de la statistique publique et la réalisation de tâches administratives. C'est le cas notamment par rapport au principe d'impartialité (dans le cas d'une tâche politique), mais également par rapport au secret statistique (dans le cas de tâches de gestion de données administratives). La perception de tels conflits d'intérêt par certains utilisateurs risque de nuire à la crédibilité de l'office statistique.

Avec une seule exception, la gestion du fichier de référence des logements²⁶ analysée plus en détail dans la section 3.5, l'OCSTAT n'a heureusement pas de responsabilités pour des tâches non statistiques, ni aucune autre qui pourrait créer un conflit d'intérêt nuisible au principe d'impartialité. Tout au plus, l'OCSTAT participe-t-il à des groupes de travail avec des tâches non statistiques afin que ces groupes puissent bénéficier de son expertise en matière de méthodes statistiques et analytiques, de disponibilité de données et de gestion de données ; dans ces cas, la responsabilité des conclusions du groupe de travail n'incombe clairement pas à l'OCSTAT. Ce point n'est donc à examiner dans la révision de la LStat que pour d'autres producteurs de statistique publique à l'intérieur du SSPC.

2.1.3. Secret statistique (principe 5 du CBP)

Dans le règlement européen 223/2009, le secret statistique est défini à la lettre e de l'art. 2, alinéa 1, comme suit :

« Les données confidentielles relatives à des unités de statistiques individuelles qui sont obtenues directement à des fins statistiques²⁷ ou indirectement à partir de sources administratives ou autres doivent être protégées, et cela implique que l'utilisation à des fins statistiques des données obtenues et la divulgation illicite soient interdites ».

²⁶ Voir la Loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LaLHR) du 3 avril 2009 (F 2 25).

²⁷ C'est-à-dire par relevé statistique (note de l'auteur).

La rédaction de ce principe dans l'art 12 LStat est en très grande conformité avec le libellé européen. Il a même l'avantage de limiter le terme trop vaste d'« unité statistique » aux « personnes physiques ou morales concernées », avec une précision importante apportée dans la RStat, art. 20, qui stipule que le secret statistique ne s'applique pas aux collectivités locales et institutions de droit public. Les précisions apportées par les articles 21 et 22 RStat sont également tout à fait pertinentes et justifiées.

Le principe du secret statistique a deux composantes : l'interdiction d'une utilisation non statistique de toutes les données se référant à des personnes physiques ou morales dont dispose la statistique publique, et l'interdiction de communiquer des données individuelles confidentielles. La première interdiction est de rigueur absolue ; elle ne permet aucune exception pour les organes du SSPC, alors que la deuxième tolère des exceptions si celles-ci reposent sur une base légale explicite (p.ex. communication de micro-données pour les besoins de la recherche).

Cependant, la révision de la LStat offre l'opportunité de procéder à certaines adaptations des articles précités qui pourront être utiles à l'avenir, d'autant plus si le SSPC reste composé de plusieurs producteurs de statistique publique. La partie communication du secret statistique ne vise que les communications faites par un organe d'un système statistique donné (SSPC, système suisse, SSE) vers un tiers en dehors de tout système statistique, mais non pas les communications entre organes du même système statistique. Cette communication interne doit être possible est autorisée à tout moment, quand l'organe compétent du système le juge nécessaire pour une des fonctions du système statistique²⁸. Pour les systèmes statistiques suisse et européen, les limites et modalités de ces échanges internes sont ou seront spécifiées dans les législations respectives. Mais il est nécessaire que le RStat mentionne les règles de cette communication entre les différents producteurs du canton de Genève ; sinon, les dispositions pour la transmission vers l'extérieur du système deviendraient applicables. La situation actuelle ne règle que les transmissions vers l'OCSTAT (art. 9, alinéa 1), et assimilé à l'art. 14, alinéa 3, les « services officiels de statistique » aux chercheurs en dehors du système statistique. Une différenciation entre ces deux catégories de destinataires serait donc nécessaire.

Dans la mesure où la LStat le permet, nous proposons que la communication de données confidentielles à des tiers en dehors d'un système statistique soit uniquement du ressort de l'OCSTAT, qui établira les contrats ad hoc et effectuera les vérifications nécessaires. Les autres producteurs du SSPC, en cas de demandes concernant des données confidentielles qu'ils détiennent, devraient s'adresser à l'OCSTAT. Ce point devrait être précisé dans le RStat.

Un aspect particulier du secret statistique est son lien étroit avec la législation cantonale sur la protection de données. Les relations entre la LStat et la Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD)²⁹, seront examinées plus en détail au point 3.4.

²⁸ Cela n'est pas seulement applicable à des données confidentielles, mais également à des résultats statistiques avant publication : il peut être utile, en tant qu'élément du contrôle de qualité, de discuter certains résultats avec un autre organe du système.

²⁹ A 2 08

Finalement, il est nécessaire d'examiner ici l'article 23 du RStat concernant des données statistiques à l'adresse. Indirectement, une adresse permet souvent d'attribuer des caractéristiques à une personne physique, un ménage ou une personne morale résidant à cette adresse. Dans cette optique, tout ensemble d'informations contenant des « résultats statistiques » par adresse doit être traité comme les résultats qui ne remplissent pas la condition du nombre minimal d'unités, selon l'article 21 RStat, c.-à-d. comme données encore couvertes par le secret statistique. Nous proposons que le premier alinéa de l'art. 23 RStat devienne un alinéa de l'article précédent, et que les deux autres alinéas de l'art. 23 forment un article en soi, applicable non seulement aux données statistiques à l'adresse, mais à l'ensemble des demandes d'accès à des données confidentielles, c.-à-d. microdonnées sans identificateurs d'unités statistiques ou résultats statistiques identifiables.

2.1.4. Choix des sources et charge aux répondants (principes 2, 8, 9 et 10 du CBP)

2.1.4.1. Charge aux répondants

La section 2.1.4 traite du principe « rapport coût-efficacité » décrit à la lettre f de l'article précité du règlement européen. Il est formulé de la façon suivante :

« Les coûts de production des statistiques doivent être proportionnés à l'importance des résultats et des avantages recherchés, les ressources doivent être utilisées de façon optimale et la charge de réponse doit être minimisée. Les informations demandées doivent, autant que possible, pouvoir être aisément extraites de fichiers ou de sources disponibles. »

La première partie constitue un principe généralement valable pour toutes les activités de l'Etat ; une mention dans la LStat ne le renforcerait pas nécessairement. La deuxième partie, qui a trait à la charge aux répondants causée par les activités statistiques sous forme de questionnement direct de personnes physiques ou morales – collectivités publiques mises à part – est un aspect particulier de la statistique publique ; elle est déjà couverte par la LStat. Les droits et obligations des répondants à des enquêtes statistiques sont un aspect important des dispositions légales (LStat art. 6 ; RStat art. 8) et celles-ci sont tout à fait adéquates. La seule question juridique à examiner est de déterminer si l'alinéa 3 de l'art. 8 RStat, qui règle le cas délicat des personnes de confiance qui répondent pour d'autres personnes incapables de le faire, ne devrait pas figurer dans la loi plutôt que dans le règlement d'exécution.

Le principe de limiter la charge est exprimé dans l'art. 4 LStat à travers la priorité donnée aux sources administratives et à la régionalisation de données fédérales. Pour que cette priorité puisse être appliquée régulièrement, le système statistique doit avoir non seulement un droit d'accès à tous les fichiers, mais aussi celui de traiter ces derniers et, le cas échéant, de les combiner ou de les apparier pour des buts statistiques. Bien que cela n'ait pas entravé les travaux statistiques de l'OCSTAT jusqu'à présent, la LStat manque de clarté sur ces deux points.

2.1.4.2. Accès aux sources administratives

L'accès de l'OCSTAT à tout fichier administratif, cantonal ou communal, est indirectement couvert soit par l'art. 4, alinéa 1, soit par l'art. 6, alinéa 1, LStat. Cependant, l'art. 9, alinéa 2 semble limiter l'accès à des fichiers cantonaux à un service statistique du même département/office qui gère les données à des buts administratifs. Selon cet article 9, l'OCSTAT peut coordonner ou conseiller, mais ne peut imposer que la responsabilité des traitements des données administratives nécessaire à la production de résultats de

statistique publique soit transférée à l'OCSTAT. Il semble que l'exploitation des données administratives à des fins statistiques ne soit possible qu'avec l'accord de l'autre département/office; et cela semble être le cas pour la plupart des statistiques établies par l'OCSTAT en utilisant des données d'origine administrative. Dans l'optique d'une séparation institutionnelle claire entre traitement administratif et traitement pour la statistique publique, l'alinéa 2 de l'art. 9 est obsolète et doit être supprimé. Les activités qui consistent à traiter un fichier administratif pour en obtenir des résultats de la statistique publique doivent, comme toutes les activités de statistique publique, être confiées à un organe du SSPC et, dans la plupart des cas, à l'OCSTAT.

Dans le cas où l'OCSTAT resterait, comme actuellement, le principal producteur de statistiques publiques basées sur des fichiers administratifs cantonaux ou communaux, un alinéa clair devrait être introduit dans la LStat donnant à l'OCSTAT un droit d'accès à tout fichier administratif cantonal ou communal à des fins de statistique publique, avec des modalités de transmission à régler de cas en cas. Si cela s'avère nécessaire pour des travaux statistiques, p.ex. dans le contexte d'appariements entre fichiers, l'OCSTAT doit avoir la compétence de demander l'inclusion d'identificateurs dans ces transmissions. Dans un des indicateurs de son principe 2, le CBP demande que cette compétence soit de nature générale pour l'autorité statistique principale, et qu'elle soit incorporée au niveau d'une loi pour obtenir un statut légal suffisant en cas de conflits avec des dispositions légales relatives au domaine administratif concerné.

Avec l'introduction d'un tel alinéa dans la LStat, l'alinéa 1 de l'art. 6 LStat peut être supprimé, car les autres dispositions de cet article seront applicables pour les cas où des unités de l'administration publique ou des corporations de droit public sont incluses dans une enquête statistique qui touche l'ensemble des secteurs économiques. On peut également supprimer la catégorie de « relevés indirects » qui a été reprise de la législation fédérale. En réalité, un relevé indirect n'est autre qu'une collecte secondaire de données administratives comparables en possession de plusieurs services de l'administration cantonale, de plusieurs communes ou de plusieurs corporations de droit public, dont la collecte primaire s'est effectué dans des buts administratifs en se basant sur une autre législation que la statistique.

Deux autres lacunes potentiellement importantes de la LStat touchent, d'une part, au statut des fichiers d'origine administrative une fois qu'ils ont été traités par un organe du SSPC à des fins exclusivement statistiques et, d'autre part, au concept d' « organe » dans le sens de la LIPAD ou de « maître de fichier » dans le sens de la LPD³⁰. Un organe statistique doit être en mesure d'adapter le fichier administratif en fonction des besoins des traitements statistiques ; il ne sera donc plus identique (ou ne formera plus un sous-ensemble identique) au fichier administratif d'origine, lequel continuera d'être géré par l'organe compétent en vue de son utilisation administrative. En d'autres termes, il y aura deux fichiers matériellement différents : l'un à utilisation exclusivement statistique, régi par les dispositions de la législation statistique et géré par un organe du système statistique ; l'autre à utilisation administrative (qui est aussi exploitable pour établir des statistiques de gestion³¹ dérivées) régi par la législation du domaine administratif concerné et géré par un service non rattaché au système statistique.

³⁰ Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD), RS 235.1

³¹ Les statistiques de gestion qui peuvent être établies sur la base d'un fichier administratif par l'organe compétent pour une utilisation administrative ne sont pas couvertes par la LStat même dans la situation présente (voir art. 1, alinéa 2, lettre a, RStat).

Du point de vue légal, ces deux fichiers doivent, logiquement, constituer deux fichiers distincts, avec deux maîtres de fichier différents. Il convient donc d'introduire dans la LStat un alinéa qui porte sur ce « dédoublement » de fichiers. Les copies complètes ou partielles de fichiers – dont la collecte primaire des données se fonde sur d'autres lois que les lois statistiques cantonale ou fédérale –, qui sont transmises à un organe du SSPC (dans la plupart des cas à l'OCSTAT) appartiennent à cet organe³² dès le moment où elles sont importées dans le SSPC à des fins statistiques. Cet organe procède aux traitements statistiques des fichiers de nature statistique dont il dispose et gère la transmission de données issues de ces fichiers à des tiers, à des fins statistiques. Les compétences de l'organe administratif qui gère le fichier initial ne seront pas affectées en ce qui concerne l'utilisation administrative des données (y compris, si la loi applicable le prévoit, la transmission de ces données à des tiers pour des buts administratifs), et en ce qui concerne une utilisation statistique qu'il ferait, laquelle se situe en dehors du cadre de la statistique publique.

Dans le contexte des fichiers administratifs, la collecte primaire des données relève de la compétence d'un organe extérieur au SSPC et se base sur des dispositions légales autres que la législation statistique. Cependant, des décisions prises en dehors du SSPC peuvent avoir un impact considérable sur le traitement statistique de ces données, le cas extrême étant la disparition complète d'une telle source. Il est donc très important que l'OCSTAT soit informé de tout projet de création ou de modification des systèmes de collecte et de gestion de données administratives qui constituent des sources pour la production de la statistique publique, afin d'intervenir et, le cas échéant, de proposer des adaptations en temps utile. Cela figure à l'alinéa 4 de l'article 8 et doit être préservé.

2.1.4.3. Appariements de fichiers

Un aspect important du traitement statistique, surtout dans le contexte actuel où l'on tend à éviter ou alléger les relevés directs, est la combinaison ou l'appariement de fichiers d'origines différentes au niveau des unités statistiques en recourant à des identificateurs. Dans d'autres pays membres du SSE comme au niveau fédéral, cette méthode a pris de plus en plus d'importance dans l'élaboration des résultats de la statistique publique, et il est essentiel de s'assurer que l'OCSTAT soit autorisé à procéder à de tels appariements sans avoir l'obligation de se référer à une instance supérieure chaque fois qu'il entreprend un appariement de sources différentes (le choix des méthodes étant une partie clé de l'indépendance professionnelle).

Par rapport aux règles générales sur la protection des données, cette pratique est une exception et un privilège : dans un contexte de traitement de données confidentielles à des fins administratives, un appariement de fichiers d'origines différentes demande une base légale explicite pour chaque combinaison. Pourtant, ce privilège pour l'appariement à des fins de statistique publique n'est mentionné explicitement dans aucune disposition légale. Il appartient implicitement au choix des méthodes (« sur la base de critères scientifiques », art. 3, alinéa 1 LStat). Malheureusement, les développements récents de la législation sur la statistique fédérale ont créé un certain doute sur cette interprétation³³. Il serait donc prudent d'utiliser la révision de la LStat pour introduire cette compétence d'une façon claire et sans

³² Organe au sens de la LIPAD, art. 4, lettre h.

³³ Il s'agit de l'introduction de l'art. 14a de la LSF, survenue avec l'adoption de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes, RS 431.02.

équivoque. A l'intérieur du SSPC, cette compétence doit être limitée à l'OCSTAT ; d'autres producteurs devraient se tourner vers l'OCSTAT s'ils souhaitent utiliser cette méthode.

Poussé à l'extrême, l'appariement de caractères provenant de sources différentes pour la même unité conduirait à la création de ce qui est appelé, dans la législation de protection des données, un profil de la personnalité. Il convient donc d'associer à cette compétence certaines limites, qui peuvent être de nature matérielle ou procédurale. Le monopole de l'OCSTAT en la matière en est une. On devrait également exiger dans le RStat que les identificateurs utilisés par les statisticiens publics, mais provenant de systèmes administratifs, comme le numéro AVS, soient éliminés immédiatement après l'appariement³⁴. Un exemple d'une modalité procédurale consisterait, par exemple, à associer le préposé cantonal à la protection des données, en l'informant au préalable et en lui donnant les précisions utiles sur les traitements prévus et les mesures de sécurité prises. Dans la pratique, la quasi-totalité des appariements impliquera au moins un fichier issu de la statistique fédérale et, dans ce cas, les procédures définies au niveau fédéral sont applicables³⁵. L'introduction des conditions de ce deuxième type devrait donc se limiter à des appariements pour lesquels tous les ingrédients sont d'origine cantonale (soit relevés statistiques cantonaux, soit fichiers administratifs cantonaux).

La partie de l'art. 7, alinéa 1, relative à l'autorisation pour l'OCSTAT d'utiliser le numéro AVS, doit être préservée au vu des dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants³⁶, mais avec une modification : au lieu de permettre son utilisation par l'OCSTAT pour « l'accomplissement de ses tâches légales... », il conviendrait de le compléter par « ...statistiques », pour ainsi exclure toute utilisation dans des cas de registres qui auraient une utilisation mixte statistique et administrative.

2.1.5. Les 15 principes du CBP et ses indicateurs et leur couverture dans la législation statistique cantonale

Passons en revue rapidement les principes et leurs éléments constitutifs autres que ceux discutés dans les parties 2.1.1 à 2.1.4, en précisant cependant que certains éléments du CBP ne sont pas nécessairement destinés à être concrétisés par des dispositions légales, mais plutôt par des normes et standards valables pour la pratique statistique. Ces normes et standards sont à établir et, le cas échéant, à codifier par le directeur de l'OCSTAT pour l'ensemble du système de statistique publique cantonale.

Principe 1, Indépendance professionnelle :

Le seul indicateur qui n'a pas été mentionné sous 2.1.1. est l'extension de ce principe aux réactions publiques de l'autorité statistique compétente au sujet d'utilisations abusives des statistiques publiques. Cet élément correspond au 4^e principe fondamental des Nations

³⁴ Dans le cas de données statistiques obtenues par appariement qui devraient garder un aspect longitudinal au niveau de l'unité statistique pour pouvoir procéder à des comparaisons chronologiques, l'OCSTAT serait obligé d'introduire des identificateurs spécifiques au SSPC, c.-à-d. différents des identificateurs issus des systèmes administratifs. Le fichier qui permet la transition de l'identificateur administratif vers l'identificateur du système statistique est un fichier qui doit être géré à part, avec des modalités d'accès très restrictives, et qui ne peut être utilisé que pour mettre à jour le fichier apparié avec des données qui se rapportent à la période la plus récente.

³⁵ Art. 14a, alinéa 2, LSF

³⁶ RS 831.10

Unies. On pourrait le mentionner explicitement au niveau du RStat comme faisant partie des compétences de l'OCSTAT.

Principe 2, Mandat pour la collecte des données :

Tous les indicateurs ont été traités sous 2.1.4.

Principe 3, Adéquation des ressources :

Ce principe est justifié au niveau européen par le fait que la contribution majeure aux ressources nécessaires à la production de statistiques communautaires incombe aux autorités statistiques des Etats membres du SSE, et qu'il n'y a pas de mesures législatives (au sens strict du terme) pour garantir que les Etats membres prévoient suffisamment de ressources pour cette tâche. A l'exception du dernier indicateur, qui est couvert, à Genève, par l'établissement d'un réseau avec les utilisateurs grâce au Conseil de la statistique cantonale, ce principe est donc plutôt destiné à être évalué soit lors des revues par les pairs, soit lors d'examen ciblés portant sur une statistique communautaire spécifique. Ce problème ne se pose pas pour un canton ; nous proposons donc de ne pas faire référence à ce principe ni dans la LStat, ni dans le RStat.

Principe 4, Engagement sur la qualité :

Cet élément n'est pas mentionné du tout dans la législation existante. Nous proposons d'introduire un article supplémentaire dans la LStat qui rende ce principe visible, et un article dans le RStat qui oblige les producteurs du SSPC à effectuer des contrôles de qualité réguliers pour leur production des résultats statistiques et pour les relevés et processus de traitement et de diffusion de données qu'ils gèrent. Le directeur de l'OCSTAT aura la compétence d'édicter des normes plus précises à ce sujet pour l'ensemble du SSPC.

Principe 5, Secret statistique :

Les premier et dernier indicateurs ont été traités ci-dessus sous 2.1.3. Le deuxième indicateur propose que le personnel des organes du système statistique signe un engagement de confidentialité spécifique au moment de l'entrée en fonction ; l'introduction de cette obligation (qui n'existe pas non plus au niveau fédéral) resterait optionnelle pour le SSPC. Si cela s'avérait souhaitable pour Genève, il faudrait probablement le mentionner directement dans la loi. Le 3^e indicateur concerne les sanctions ; celles-ci sont prévues à l'art. 18 LStat. Le 4^e indicateur se réfère aux instructions et lignes directrices édictées pour les producteurs du SSPC et leur personnel : elles devraient être intégrées au RStat. Par ailleurs, le directeur de l'OCSTAT aura la compétence d'édicter des précisions ultérieures pour l'ensemble du système. Le but d'une application uniforme des principes du secret statistique est déjà mentionné dans l'art. 24, alinéa 1, RStat. Finalement, le 5^e indicateur du CBP concerne les mesures techniques à prendre ; ceci est couvert par l'alinéa 2 de l'art. 24, RStat.

Principe 6, Impartialité et objectivité :

La plupart des aspects de ce principe ont été abordés sous 2.1.2. La question des erreurs découvertes après publication est implicitement couverte par les articles sur la diffusion. En effet, la publication de résultats qui modifient des résultats publiés antérieurement doit suivre les mêmes principes de diffusion. A noter que la publication de chiffres révisés concerne non seulement la correction d'erreurs, mais aussi l'établissement de résultats définitifs qui remplacent des chiffres provisoires. Ce point pourrait être clarifié dans le RStat mais, à notre avis, il suffirait de reprendre ce point sous la forme de normes et standards édictés par l'OCSTAT.

Un élément clé, mentionné dans le 4^e indicateur, est celui de la transparence des méthodes et des sources. Cette obligation, comprise dans l'alinéa 1 de l'article 15, LStat, suppose que l'on indique, pour tout résultat publié, l'ensemble de ses sources, en spécifiant, le cas échéant, l'utilisation de la méthode d'appariement au niveau de l'unité statistique. Ce point étant particulièrement important, on propose d'en faire un alinéa spécifique.

L'indicateur concernant la simultanéité de l'accès mentionne également la possibilité d'un accès privilégié précédant la diffusion générale qui peut être accordé à un utilisateur extérieur, p.ex. à un chef de département. Nous conseillons vivement de n'utiliser cette option qu'exceptionnellement, uniquement pour des résultats de statistique publique labellisés, et de limiter l'annonce à 6 heures au maximum avant la diffusion publique.

Principe 7, Méthodologie solide :

Une partie des considérations regroupées sous ce principe a été traitée sous 2.1.2. Sauf mention générale, ce sont des aspects méthodologiques qui découlent de l'indépendance professionnelle, c.-à-d. qui sont définis à l'intérieur d'un des systèmes statistiques dont font partie les organes du SSPC. Dans la législation genevoise, les aspects de cohérence et de comparabilité sont mentionnés aussi bien dans la LStat (art. 3 et 8) et le RStat (art. 9) ; l'aspect de la formation est mentionné dans l'art. 8, alinéa 6, LStat et dans l'art. 9, alinéa 2, lettre I, RStat. L'aspect de collaboration avec la communauté scientifique se trouve dans la LStat (art. 3 et 8) et le RStat (art. 9).

Principe 8, Procédures statistiques adaptées :

La même remarque générale que pour le principe 7 s'applique ici. Au niveau législatif, il ne semble pas que des modifications soient nécessaires pour la mention spécifique de l'un ou de l'autre des indicateurs. Ils portent sur la bonne pratique et peuvent, p.ex., être incorporés dans les contrôles de qualité.

Principe 9, Charge non excessive pour les déclarants :

Ce principe a été traité au point 2.1.4. Les indicateurs qui n'y sont pas traités explicitement ne se prêtent pas à une codification légale, mais concernent plutôt les normes de qualité.

Principe 10, Rapport coût-efficacité :

Le dernier indicateur a également été traité au point 2.1.4. Les autres indicateurs ne se prêtent pas à une codification légale.

Principe 11, Pertinence :

Ce principe est implicitement couvert par les efforts entrepris pour s'informer des besoins des utilisateurs, ce qui a été inclus sous 2.1.2. Les enquêtes de satisfaction des utilisateurs, mentionnées dans un des indicateurs, peuvent être effectuées sans qu'il soit nécessaire d'une autorisation légale explicite.

Principe 12, Exactitude et fiabilité :

A notre avis, ce principe est couvert par la notion de contrôles et normes de qualité. Parmi les standards à édicter par l'OCSTAT, des seuils d'erreurs d'échantillonnage minimaux pour qu'un résultat puisse être publié avec le label devraient être introduits.

Principe 13, Actualité et ponctualité :

La plupart de ces indicateurs sont spécifiques au contexte européen. Le souci d'actualité ne se trouve pas dans la législation genevoise ; nous proposons d'ajouter l'adjectif « actuelles » aux autres adjectifs de l'alinéa 1 de l'art. 3, LStat. A notre avis, la possibilité de publier des résultats provisoires est de la compétence des autorités statistiques et ne demande pas de base légale spécifique³⁷.

Principe 14, Cohérence et comparabilité :

Les commentaires du principe 7 sont pertinents pour ce principe. Il est vrai que la comparabilité dans le temps des résultats, au moins pendant une certaine période, est un élément quasiment constitutif de la statistique publique.

Principe 15, Accessibilité et clarté :

Une partie des indicateurs a été traitée au point 2.1.2 « impartialité » ; demeurent toutefois des éléments supplémentaires importants. Le dernier indicateur est couvert par la transparence des métadonnées (principe 6).

Le 3^e indicateur de ce principe oblige les autorités statistiques à avoir une infrastructure qui permette aux autorités statistiques de répondre à la demande de prestations de service statistiques sur mesure. Les résultats de tels travaux doivent être publiés. Le 4^e indicateur spécifie que l'accès aux microdonnées peut être accordé à des fins de recherche, et que cette possibilité est soumise à des règles strictes. Ces deux aspects figurent dans la LStat (art. 7, alinéas 3 et 4 pour les services statistiques ; art. 14, alinéa 3 pour l'accès aux microdonnées), mais il n'est pas fait mention de l'obligation de publier les résultats des prestations de services statistique (voir à ce sujet ci-dessous la section 2.3).

En ce qui concerne l'accès aux microdonnées, la LStat le limite aux « services statistiques » et aux « organismes de recherche ». Précédemment, nous avons proposé de distinguer les dispositions relatives à la transmission de données, d'une part à l'intérieur des systèmes statistiques, et d'autre part à des tiers extérieurs. Il convient donc de limiter cet alinéa aux organismes de recherche. Cependant, il faut clarifier le traitement appliqué à l'avenir aux unités administratives de l'Etat chargées de tâches d'analyse. Dans la LStat révisée, elles n'auront, à quelques rares exceptions près, plus le statut de « service statistique », qui est remplacé par la notion de « producteurs de statistique publique » membres du SSPC. Pourraient-elles bénéficier d'un statut différent, p. ex. celui d'un « organisme de recherche » (qui devrait être défini quelque part, mais hors de la législation statistique)? Nous sommes plutôt réticents quant à la transmission de données confidentielles à des unités de l'administration qui n'ont pas uniquement en charge des tâches de recherche ou de formation, comme c'est le cas pour les (purs) organismes de recherche dans le milieu universitaire, mais qui font partie d'un département dont les tâches principales impliquent des traitements de données à but administratif. Ces unités administratives pourraient être tentées de procéder à une ré-identification des unités statistiques pour lesquelles elles ont obtenu des caractères sous forme anonyme, au moyen des caractères communs qu'elles ont avec les unités de leur propres « fichiers statistiques », constitués à partir des fichiers administratifs qu'elles gèrent, lesquels contiennent des identificateurs. L'alinéa 3 de l'art 23 RStat interdit un tel usage, mais il convient d'insister sur la nécessité de l'existence d'une unité de recherche et d'analyse séparée, n'effectuant pas en parallèle des tâches incompatibles avec le secret statistique. De plus, dans le cas où la transmission de données

³⁷ Mais les résultats provisoires peuvent demander des seuils de qualité différents, qu'il convient de définir.

confidentielles vers une telle unité administrative est autorisée, il convient de limiter l'accès au fichier concerné à un nombre restreint de personnes à l'intérieur de l'unité en question.

2.2. Le SSPC et ses règles de décision

2.2.1. Observation de portée générale

Rappelons que, selon les chapitres 1.2.3 et 2.1.3, les limites du SSPC, comme pour tout système de statistique publique, doivent coïncider avec une séparation institutionnelle entre conduite de tâches administratives et de tâches de statistique publique. Cela est une conséquence de la stricte observation du secret statistique, notamment de son premier aspect qui exclut toute utilisation à des buts non statistiques de toutes les données confidentielles, qui sont traitées pour les buts de la statistique publique, quelle que soit l'origine primaire de ces données (relevé statistique, source administrative ou autre). De là découle le fameux principe de la voie unilatérale pour le passage de la frontière entre le SSPC et le reste de l'administration cantonale. L'entrée de données confidentielles vers le SSPC est autorisée et s'effectue régulièrement en recourant aux données issues de fichiers administratifs, tandis que, dans l'autre sens, la transmission de données confidentielles est en général illicite avec, pour seule exception, des micro-données (ou petits agrégats) transmis à des fins de recherche non liée à des personnes³⁸. Une transmission de données confidentielles vers l'extérieur du SSPC à des buts non statistiques doit être exclue à 100%, ainsi que toute utilisation non statistique à l'intérieur du SSPC.

En outre, dans une définition moderne des activités de la statistique publique, celles-ci ne comprennent pas l'ensemble des travaux qui utilisent des méthodes statistiques et qui sont effectués ou mandatés par un organe cantonal. Les activités de statistique publique sont celles qui sont nécessaires pour le développement, la production et la diffusion de résultats de statistique publique, à savoir, des résultats statistiques, conçus, produits, diffusés et documentés dans le plein respect de tous les principes de la statistique publique tels que définis au plan européen. Cela demande un cadre institutionnel spécifique, fourni par la législation statistique. Les activités de statistique publique doivent être sous la pleine responsabilité d'un des organes du SSPC.

Un système de statistique publique est composé de deux types d'organes : le ou les producteur(s) de statistique publique (appelé(s) « autorité(s) statistique(s) » dans le règlement européen), et les organes de conseil (ou, dans d'autres systèmes statistiques : organes de décision ou de supervision), spécifiques au système statistique, sans fonction de production. Un exemple du deuxième type est le Conseil de la statistique cantonale mentionné à l'art. 11 LStat. Chaque système de statistique publique doit être doté d'un producteur pour lequel la tâche de statistique publique est l'activité principale ; il s'agit de l'office ou de l'institut statistique. Dans la plupart des systèmes, ce dernier est responsable de la production de la plus grande partie des résultats de statistique publique, de la presque totalité des relevés statistiques, de la coordination à l'intérieur du système, ainsi que de la mise sur pied et de la maintenance de l'infrastructure du système statistique. Dans la LStat, cet organe est nommé « autorité cantonale compétente » (art. 7) et le RStat précise que c'est l'OCSTAT qui remplit ce rôle. Cette solution d'inclure le cadre institutionnel et la fonction de l'autorité centrale au niveau de la loi, et de donner le nom de l'office au niveau d'un règlement d'exécution, nous semble très judicieuse.

³⁸ La loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD, RS 235.1) mentionne, dans son art. 22, de « fins ne se rapportant pas à des personnes ».

2.2.2. Combien de producteurs dans le SSPC ?

La nouvelle conception de la statistique publique est exigeante pour chaque producteur ; celui-ci doit pouvoir faire preuve de son aptitude à produire et diffuser régulièrement des statistiques publiques pour un vaste cercle d'utilisateurs. Un service statistique d'un département ou d'un office est censé donner la priorité aux travaux statistiques destinés à l'office ou au département dont il fait partie. Il n'est pas automatiquement intéressé à accepter le cadre plutôt exigeant de la statistique publique pour ses propres activités statistiques qui sont de portée limitée, et à mobiliser les ressources nécessaires pour fonctionner en tant que producteur de statistiques publiques. La séparation organisationnelle entre statistique publique et tâches administratives ou de nature politique, qui découle du secret statistique, oblige un producteur³⁹ à créer une unité spécifique pour les travaux statistiques (qu'il s'agisse d'activités de statistique publique ou d'autres travaux statistiques), cela fin de ne pas avoir simultanément des responsabilités (administratives d'une part, statistiques d'autre part) qui peuvent engendrer des conflits d'intérêt. Un exemple de responsabilité incompatible serait la responsabilité de la gestion de fichiers administratifs utilisés pour préparer des décisions relatives à des personnes physiques ou morales.

Dans la nouvelle définition, il n'y aura donc plus d'obligation, ni même d'incitation pour que des départements ou offices se dotent d'une unité qui soit reconnue comme producteur de statistique publique, comme c'est le cas, au moins implicitement, dans la LStat actuelle. Même si un département ou un office n'a pas ou plus d'unité qui remplit les conditions pour être membre du SSPC, il peut continuer à faire de nombreux travaux ou analyses statistiques en dehors du cadre de la statistique publique, c.-à-d. en tant qu'utilisateur de statistiques. Sous certaines conditions, un tel département ou office peut même effectuer ou faire effectuer par un mandataire extérieur une enquête statistique, mais les résultats de ces travaux ne peuvent en aucun cas recevoir le label de résultats de la statistique publique.

Des offices qui gèrent d'importants fichiers administratifs, qui sont sources de travaux statistiques, ne seront plus incités à se constituer en tant que service statistique soumis à la législation statistique, s'ils valident le fait que tout traitement de données issues desdits fichiers en vue de produire des résultats de statistique publique, ainsi que la diffusion de ces résultats, sont de la responsabilité de l'OCSTAT. Le détenteur du fichier administratif ne sera donc pas obligé de créer une séparation organisationnelle entre traitement des données à but administratif et traitement des mêmes données dans le cadre d'activités de la statistique publique, ce qui, dans son optique, serait une séparation artificielle et inefficace. S'il n'est pas producteur dans le sens du SSPC, un office responsable de tâches administratives peut continuer à s'engager dans ses propres travaux statistiques (statistiques de gestion, analyses), avec même davantage de facilité qu'auparavant. En effet, dans l'approche proposée ici, ces travaux ne seront plus soumis à la LStat s'ils sont limités au traitement statistique de données provenant de fichiers propres (en combinaison avec des résultats de sources diverses publiquement accessibles). Dorénavant, il sera donc nécessaire de faire une différence très nette entre un producteur de statistique publique, membre du SSPC, et un détenteur extérieur au SSPC⁴⁰ d'un fichier administratif dont les données seront utilisées par le SSPC pour produire des statistiques publiques.

³⁹ Voir à ce sujet la section 2.1 sur l'impartialité.

⁴⁰ Ce propriétaire de fichier administratif, qui lui-même n'appartient pas au SSPC, peut être, p.ex., un office cantonal, une administration communale ou un organisme de droit public.

Les législations statistiques d'il y a 10 à 20 ans ont tendance à ne pas faire clairement cette distinction entre producteur de statistique publique et détenteur d'un fichier administratif source de statistique publique, ce qui a conduit à une définition des travaux statistiques et à la détermination d'un champ d'application de la législation statistique qui sont trop vastes et trop ambitieuses. Cela a eu pour conséquence une certaine confusion sur les champs d'application respectifs des législations statistique et administrative, surtout en ce qui concerne la protection des données et le secret statistique. Cela a aussi été à l'origine du flou qui règne autour des notions de statistique publique et de système statistique. Toutefois, à Genève, l'attribution des responsabilités pour ce type d'activité de la statistique publique a déjà largement progressé vers ce nouveau modèle nettement plus efficace, et il convient donc de refléter ce développement au niveau légal.

Dans la nouvelle optique, au vu des exigences multiples auxquelles est soumis un producteur de la statistique publique, chaque administration doit veiller à ne pas complexifier davantage son système de statistique publique par un nombre de producteurs extérieurs à l'office statistique trop important. Aujourd'hui à Genève, le seul service, en dehors de l'OCSTAT, à fournir une production régulière correspondant à la notion de statistique publique décrite ici, est le Service de la recherche en éducation (SRED) du département de l'instruction publique. Quant aux autres départements, leurs travaux statistiques ne semblent pas être de même nature, ou produits selon la même régularité. Il faut cependant étudier chaque cas de façon plus approfondie et examiner avec les services responsables le futur statut de leurs travaux statistiques.

2.2.3. Stratégie pour les dispositions légales par rapport au nombre des producteurs

Nous proposons que la LStat révisée conserve l'article 7 relatif à l'autorité compétente (OCSTAT) et qu'elle n'établisse pas de liste exhaustive des autres producteurs. Cet article devrait être précédé d'un nouvel article qui définit le SSPC et indique sa composition générale (autorité compétente, autres producteurs – sans les énumérer –, conseil de la statistique). Un article distinct, à la suite de l'art. 7, devrait donner la possibilité à d'autres unités de l'administration cantonale ou d'une institution ou corporation de droit public d'obtenir le statut de producteur de la statistique publique, membre du SSPC, si elles produisent et diffusent régulièrement des résultats de la statistique publique, sont prêtes à respecter tous les principes et toutes les dispositions de la LStat, et créent une unité spéciale pour les tâches de la statistique publique qui n'assume pas simultanément une responsabilité pour des tâches administratives ou politiques susceptibles de créer des conflits d'intérêt. Au niveau du RStat, il s'agira de définir une procédure à suivre pour obtenir le statut de producteur. Les éléments clefs de cette procédure consistent en un examen avec participation de l'OCSTAT (et d'autres experts en dehors du SSPC) et une décision du Conseil d'Etat lors de l'adoption ou de la mise à jour de programme statistique.

Dans ce contexte, une question à régler est la position des communes : le législateur cantonal veut-il limiter l'accès au statut de producteur de la statistique publique à l'administration et aux institutions cantonales, ou accepte-t-il de l'étendre, au moins juridiquement, à une unité administrative au niveau communal (p.ex., une unité appartenant à la Ville de Genève) ? La LStat actuelle ne se prononce pas à ce propos. Matériellement, la situation du canton de Genève, qui dans d'autres domaines laisse relativement peu de compétences administratives aux communes, est telle que nous ne voyons pas le rôle que pourrait jouer un producteur statistique de la Ville de Genève dans le champ de la statistique publique. Un service communal de planification et d'analyse, qui serait un utilisateur régulier ou occasionnel de statistiques d'origines diverses, semble être suffisant pour couvrir les besoins au niveau communal. Dans tous les cas, les réseaux de l'OCSTAT destinés à

connaître les besoins des utilisateurs doivent également couvrir les services communaux pertinents.

La proposition d'une solution souple pour définir le nombre de producteurs cantonaux s'impose également dans la perspective des futures dispositions légales au niveau suisse. La Confédération pourrait avoir un intérêt à ne pas reconnaître, en tant que producteurs du système suisse, un nombre élevé d'acteurs au niveau régional. Cette question devrait se clarifier au cours de l'avancement du projet sur la révision de la LSF.

Afin d'alléger considérablement la LStat, une option pour sa révision serait de tendre dès le début vers une centralisation complète des tâches de statistique publique au sein de l'OCSTAT (suppression des articles sur la coordination, ainsi que sur les transmissions de données à l'intérieur du SSPC). En ce qui concerne le statut de l'Observatoire statistique transfrontalier, le point 3.6. donne plus de détails.

Si le SSPC est composé de plusieurs producteurs membres, la LStat devrait définir certaines activités comme étant de la compétence exclusive de l'OCSTAT. En particulier, l'OCSTAT devrait être le seul organe du SSPC qui puisse être chargé de l'exécution de relevés statistiques et qui puisse procéder à des appariements de données de sources différentes dans le cadre de leur utilisation pour la statistique publique. De plus, chaque transmission de données relatives à des unités statistiques (protégées par le secret statistique ou non) à la statistique suisse ou fédérale devrait obligatoirement transiter par l'OCSTAT, quel que soit le détenteur du fichier au niveau cantonal. Le rôle potentiel d'un autre producteur est donc limité essentiellement au traitement des données provenant des fichiers administratifs de l'office ou du département dont il dépend dans le but d'obtenir des résultats de la statistique publique, diffusés sous sa responsabilité avec le label ; il n'exécute ni relevé statistique direct, ni appariement de sources différentes. Par ailleurs, il effectue d'autres travaux statistiques avec les données qu'il détient, qui constituent des prestations de service statistiques, et ce principalement pour l'office ou le département dont il dépend.

2.2.4. Procédures de décision spécifiques au SSPC

Par rapport aux organes de décision du SSPC, il est tout à fait acceptable que certaines décisions soient préparées au sein du système, mais que, pour des questions de légitimité, la décision finale soit prise par un organe non spécifique au SSPC, soit le Conseil d'Etat. De telles procédures ne sont pas une entrave au principe de l'indépendance professionnelle si les décisions du Conseil d'Etat ne touchent pas à des questions méthodologiques ou de diffusion et se limitent à des questions de priorité et de mise à disposition des ressources (p. ex. dans le cadre de l'adoption d'un programme statistique), ou de mise en balance des gains d'information apportés par un relevé statistique et la charge supportée par les répondants. Ce dernier point justifie le fait que des relevés statistiques avec questionnement soient ordonnés par le Conseil d'Etat. Ce système de décision est utilisé également au niveau fédéral et dans d'autres pays ; il existe cependant des systèmes statistiques étrangers où les instances politiques n'interviennent que pour donner un budget cadre : ce sont alors des organes de décision spécifiques au système statistique – y compris, le cas échéant, le directeur général de l'office statistique – qui sont compétents pour toute autre décision.

Vu le nombre réduit de relevés statistiques exécutés au niveau du canton, nous proposons que la compétence de les ordonner reste attribuée au Conseil d'Etat, non plus sous forme de décisions au cas par cas, mais en tant que partie explicite de l'adoption du programme pluriannuel. Nous proposons une procédure identique dans le cas d'une participation cantonale supplémentaire aux enquêtes par sondage au niveau fédéral (régionalisation). La

3^e catégorie mentionnée dans l'art. 5, alinéa 1, les relevés indirects, représentant un cas spécial d'utilisation de sources administratives cantonales ou communales, devrait disparaître de la LStat. Pour l'utilisation de sources administratives, le programme statistique devrait mentionner les transmissions régulières au SSPC de données provenant de fichiers administratifs cantonaux ou communaux, et demander au Conseil d'Etat une adoption globale. Pour le public, la partie la plus importante du programme statistique est celle concernant les résultats de la statistique publique que le SSPC s'engage à produire pendant la période couverte par le programme statistique (thématiques principales des statistiques produites, périodicité, actualité, amélioration par rapport au programme précédent ; voir point 3.3 pour plus de détails).

La délégation de la compétence d'ordonner des relevés (art. 5, alinéa 3, LStat), pratiquement inutilisée jusqu'à présent, peut être supprimée, car les cas mentionnés n'entreront plus dans le cadre de la statistique publique redéfinie comme proposée⁴¹. La seule exception qui pourrait être mentionnée (mais au niveau du RStat uniquement) serait que, pour les enquêtes mentionnées dans le programme statistique, l'OCSTAT puisse procéder à des enquêtes pilotes ou de contrôle de qualité auprès des répondants.

Dans le cadre du SSPC, les décisions qui sont prises le plus souvent consistent en normes et standards, qui sont soit établis à l'intérieur du système suisse, soit développés et décidés spécialement pour le SSPC. Pour ces derniers, la décision incombe au directeur de l'OCSTAT qui n'est pas seulement responsable des activités de l'office, mais en tant que « statisticien cantonal » assume la responsabilité finale pour l'activité de l'ensemble du SSPC. En raison de l'indépendance professionnelle qui caractérise le SSPC, la responsabilité ultime pour tout le processus de production et diffusion doit effectivement se situer à ce niveau. Ni la LStat, ni le RStat ne font référence au directeur de l'autorité cantonale compétente ou à celui de l'OCSTAT. Si notre proposition de conférer le titre de Statisticien cantonal faite sous 2.1.1 est acceptée, il faut le désigner, plutôt que l'OCSTAT, comme organe de décision pour les normes et standards spécifiques au SSPC. L'alinéa 5 de l'art. 8 LStat prévoit que « pour assurer sa tâche de coordination, l'autorité compétente peut, selon les besoins et après concertation, édicter des directives techniques visant à l'exécution coordonnée des tâches statistiques ». Il est important que cet alinéa soit maintenu, avec le complément de « directeur de » et rendu plus visible (article à part), en spécifiant que ces normes seront valables pour tout le SSPC. Il faut peut-être renoncer au terme « techniques » car ces normes couvrent, p.ex., l'application de certains principes, les méthodologies, ou encore les procédures à suivre à l'intérieur du SSPC pour la mise en œuvre de certains principes comme le contrôle de la qualité. « Consultation » signifie au moins consulter tout autre producteur du SSPC et, pour certains cas, également le Conseil de la statistique cantonale, mais il est clair que la décision finale revient au directeur de l'OCSTAT.

Dans la pratique, la coordination à l'intérieur du SSPC s'effectue en premier lieu lors de l'élaboration d'un programme statistique. Comme il le pratique pour ses propres activités, l'OCSTAT vérifie alors les projets des autres producteurs relativement à leur pertinence (concernent-ils bien la statistique publique ?) et à leur rapport coût-efficacité (la collecte de données est-elle optimale ? y a-t-il des doublons avec d'autres activités existantes ou proposées ?). En second lieu, la coordination s'effectue lorsque de nouveaux résultats de la statistique publique sont établis par d'autres producteurs, pour autant qu'ils soient conceptuellement ou méthodologiquement nouveaux, c'est-à-dire qu'ils ne constituent pas une simple réplique ou mise à jour de résultats relatifs aux périodes précédentes. Dans ce cas, l'OCSTAT procède obligatoirement à un examen portant sur la terminologie utilisée et la

⁴¹ Pour les enquêtes uniques réalisées en dehors du cadre de la statistique publique, voir 2.3.

cohérence des nouveaux résultats avec ceux existant⁴² dans le même domaine, diffusés au niveau cantonal ou fédéral, ainsi que sur le respect des normes de la statistique publique relatives à la diffusion. Il convient de mentionner ces deux phases de coordination dans le RStat. Si l'OCSTAT devait obtenir le monopole des enquêtes de la statistique publique, les articles qui prévoient son intervention en matière de questionnaires et de méthodes de collectes établis par d'autres producteurs, ne doivent pas être introduits dans le RStat.

Le Conseil de la statistique cantonale sera le seul organe non producteur du SSPC, mentionné dans la LStat. Une de ses fonctions sera de se prononcer sur le projet de programme statistique, ce qui n'est actuellement pas mentionné dans l'art. 16 RStat. En revanche, les correspondants statistiques indiqués à l'art. 10 RStat devraient être compris comme constituant un réseau que l'OCSTAT utilise, parmi d'autres, pour appréhender les besoins en informations statistiques des utilisateurs, et non plus comme un instrument de coordination. En effet, la plupart des services indiqués dans l'article 10 RStat n'auront plus le statut de producteur de statistique publique soumis à la LStat. Ces correspondants statistiques peuvent également jouer le rôle de représentants de détenteurs de fichiers administratifs transmis à l'OCSTAT en vue de produire des résultats de statistique publique, les modalités se réglant par des contacts bilatéraux entre l'OCSTAT et chaque fournisseur. Dans ce contexte, il est difficile de concevoir un intérêt commun suffisant pour justifier une réunion multilatérale ; si cela s'avérait néanmoins nécessaire, l'OCSTAT pourrait l'organiser sans base légale explicite. En leur qualité de représentant des utilisateurs, les correspondants statistiques pourraient être réunis par l'OCSTAT en tant que sous-groupe du Conseil de la statistique cantonale, l'art. 19, alinéa 3 RStat permettant la création de ce type de sous-groupes. L'art. 10 RStat peut donc, à notre avis, être supprimé.

2.3. Champ d'application de la LStat

D'une certaine manière, la redéfinition du champ d'application de la LStat représente une synthèse des considérations faites jusqu'ici dans ce rapport. Dans la situation actuelle, le champ d'application selon l'art. 2 LStat se définit par l'ensemble des « travaux statistiques » (un terme défini d'une façon trop étendue dans le RStat) qui sont soit ordonnés, soit réalisés par un certain nombre d'acteurs, principalement dans la sphère de l'administration cantonale. Les réflexions menées jusqu'à présent conduisent à une approche plus restrictive, aussi bien du point de vue matériel (travaux statistiques) qu'institutionnel (acteurs).

2.3.1. Activités de statistique publique

En premier lieu et comme préoccupation centrale de la loi, la LStat continue de s'appliquer aux activités de statistique publique confiées aux organes du SSPC. La loi spécifiera que la responsabilité relative à une activité de la statistique publique ne peut pas être confiée à un organe situé en dehors du SSPC. En ce sens, la deuxième partie de la phrase soulignée est redondante. Cependant, la signification exacte de ce propos mérite d'être détaillée.

Par rapport aux normes existantes, la première différence concerne le terme « activité de statistique publique » au lieu d'« activités statistiques ». Pour qu'une activité puisse être considérée comme activité de statistique publique, elle doit contribuer au développement, à la production, à la diffusion de résultats de la statistique publique dans le sens restrictif décrit au point 1.2.3, caractérisés par le label statistique. Parmi les 13 types d'activités que le RStat

⁴² Pour autant qu'il s'agisse de résultats appartenant à la statistique publique.

mentionne dans la lettre a, alinéa 1, de l'art. 1 pour définir les activités statistiques, tous (sauf le 8^e) peuvent s'effectuer aussi bien dans le cadre de la statistique publique que dans le cadre d'autres travaux statistiques. Seul le 8^e type, l'élaboration de classifications et nomenclatures, est spécifique à la statistique publique. Une des conséquences de cette multifonctionnalité statistique est que les infrastructures (bases de données, fichiers, registres) qui sont utilisées à la fois pour la statistique publique et pour d'autres travaux statistiques doivent être gérées par un organe du SSPC, et non pas en dehors de celui-ci.

Même si toutes les responsabilités relatives à des activités de statistique publique, y compris la gestion de ses infrastructures, doivent être confiées au SSPC, il convient de clarifier le champ d'application de la LStat du point de vue du processus de production statistique. La situation la plus claire concerne les relevés statistiques cantonaux : la loi s'étend à tout le processus de production, du début à la fin, et inclut notamment la phase de collecte des données auprès des répondants. Pour les données issues de fichiers administratifs, la LStat ne couvre bien évidemment pas la collecte primaire des données à des fins administratives. Il conviendrait donc de préciser dans la LStat que, pour ces cas, elle s'applique à partir du moment où ces données sont détenues par un organe du SSPC et, ensuite, pour tout traitement destiné à produire ou diffuser des résultats de la statistique publique (ou pour d'autres travaux statistiques), réalisé par un organe du SSPC. Plus haut (sous 2.1.3), nous avons proposé qu'un organe du SSPC obtienne également le statut d'organe responsable (ou détenteur) pour les fichiers statistiques afin qu'il puisse les traiter (uniquement à des fins statistiques et en fonction de critères statistiques), et pour que les détenteurs originaux des fichiers administratifs soient légalement empêchés d'imposer à l'organe du SSPC des considérations non statistiques pour le traitement (statistique) des données.

La troisième source de données à considérer est formée des données provenant de la statistique fédérale dont un organe du SSPC fait un traitement supplémentaire en vue de produire des résultats pour la statistique publique cantonale. Dans ce cas, les dispositions de la LStat sont applicables *a priori*, mais si la législation sur la statistique fédérale prévoit des dispositions plus restrictives, ces dernières doivent évidemment être respectées.

Concernant le champ d'application de la LStat, les données d'autres sources (p.ex. relevé sans questionnement) devraient être traitées comme des données d'origine administrative, c.-à-d. soumises à la LStat à partir du moment où elles pénètrent dans le cadre du SSPC. La collecte primaire, étant de la compétence d'un organe situé en dehors du SSPC, devrait s'appuyer sur une autre base légale (p.ex. pour les données environnementales).

L'obligation de confier toute activité de statistique publique à un organe du SSPC n'exclut pas qu'un organe du SSPC fasse recours à des tiers par contrat (sous-traitance) pour une partie de ses activités. La responsabilité de l'organe du SSPC pour la qualité et l'intégrité du processus et des résultats ne peut pas être restreinte en raison d'une sous-traitance de certains éléments. Le RStat prévoit dans son art.3 que les activités statistiques peuvent être confiées à des tiers. Il faut veiller attentivement à ce que des activités clés pour l'intégrité et la crédibilité de la statistique publique, p.ex. la diffusion, ne soient pas confiées à des tiers, mais exécutées par l'organe du SSPC lui-même. A notre avis, c'est aussi le cas pour la collecte de données auprès des unités sélectionnées dans le cadre d'enquêtes. Le fait que la LStat ne contienne aucune mention de cette possibilité de sous-traitance devrait renforcer cette prudence⁴³.

⁴³ En revanche, la LSF permet la sous-traitance. Une disposition légale explicite nous semble, en effet, nécessaire pour pouvoir mandater un tiers privé pour la collecte de données auprès de personnes physiques et morales dans le cadre d'un relevé de la statistique publique.

2.3.2. Prestations de service statistiques pour des tiers

Pour la suite des considérations, il est utile d'introduire ici la notion de prestations de service statistiques, non pas pour contribuer à définir des unités administratives cantonales, mais pour désigner quelques activités statistiques, regroupées jusqu'ici sous « autres travaux statistiques ». Ceux-ci ne conduisent pas à des résultats de statistique publique et ne sont donc pas des activités de la statistique publique dans le sens strict du terme. Nous désignons ici par « prestations de service statistiques » les travaux statistiques exécutés par un organe du SSPC, sur mandat d'un tiers identifié ou en vue d'une utilisation spécifique (comme p.ex. pour la mesure des performances de certaines unités administratives). La différence majeure réside dans le fait que l'autorité conceptuelle (par ex. pour le choix des définitions) en matière de résultats statistiques est le mandataire et non pas le système de statistique publique. Les résultats obtenus par ces travaux ne pourront pas bénéficier du label de résultats de la statistique publique. L'alinéa 3 de l'art. 7 LStat prévoit que l'OCSTAT puisse effectuer pour des tiers des travaux de cette nature, de durée limitée. Mais dans l'optique d'un SSPC, cette possibilité devrait être offerte à tout autre producteur membre du SSPC, p.ex. le SRED, quand il s'agit de prestations qui n'utilisent que des données détenues par ce service.

Deuxièmement, la LStat continue donc à s'appliquer aux prestations de service statistiques réalisés par un producteur du SSPC pour un tiers. L'art. 7, alinéa 3, indique que le mandataire prend en charge les frais additionnels⁴⁴. Ce principe est important pour éviter que les ressources attribuées au SSPC pour sa fonction primaire d'activités de statistique publique ne soient diminuées par ce type de prestations. Ces prestations ne sont pas seulement limitées à des traitements supplémentaires de données existantes. Comme l'alinéa 3 de l'art. 7 le précise, elles comportent aussi des conseils. En revanche, une forme importante de prestations n'y est pas explicitement mentionnée : l'insertion de questions supplémentaires dans des relevés statistiques cantonaux qui ne sont pas nécessaires pour des résultats de statistique publique, mais seulement pour satisfaire un besoin supplémentaire spécifique à un client particulier, généralement un office ou un département cantonal. Si le département concerné n'a pas la possibilité de faire inclure des questions supplémentaires dans un relevé de l'OCSTAT, la seule possibilité qu'il aurait serait de procéder à une enquête séparée en mandatant un bureau privé. Il est probable que les coûts et la charge supplémentaires seraient plus élevés dans ce cas-là. Il convient donc d'introduire explicitement cette possibilité dans la LStat⁴⁵, étant entendu que l'OCSTAT donne son accord (ce qui ne sera le cas que si le but principal de l'enquête réalisée pour la statistique publique n'est pas mis en danger par l'adjonction de ces questions supplémentaires, et si le département mandataire assume les frais supplémentaires engendrés par la collecte, le traitement et éventuellement la diffusion).

Pour tenir compte de l'ensemble des prestations pouvant être fournies sous le titre de services statistiques, nous proposons également d'éliminer la restriction « de durée limitée »

⁴⁴ Il semble que ce ne soit pas le cas quand le mandataire est un office ou département cantonal. Pour éviter une trop grande bureaucratie, il paraît justifié d'introduire des seuils au-dessous desquels l'OCSTAT renonce à une facturation. Pour de grands travaux réalisés par l'OCSTAT pour un utilisateur spécifique de l'administration cantonale, il convient de procéder, soit à un transfert de ressources à chaque fois, soit de distinguer dans le budget de l'OCSTAT la part supposée nécessaire pour l'exécution de services lourds au profit de chaque département.

⁴⁵ Implicitement, il semble que cette possibilité soit prévue ; autrement, la référence à l'art. 4, alinéa 7, dans art. 7, alinéa 4, LStat n'aurait pas de sens.

dans l'art. 7, alinéa 3. Pour des travaux lourds ou périodiques, il est nécessaire que les ressources soient mises à disposition par l'utilisateur de façon à ne pas concurrencer les ressources pour les activités de la statistique publique. Ce type de prestations importantes pourrait également être intégré dans le programme statistique.

La question du champ d'application de la LStat pour les prestations de service statistiques délivrées par le SSPC doit être abordée également du point de vue des principes de la statistique publique. En plus de celle du détenteur de la responsabilité conceptuelle, une autre différence majeure entre résultats de statistique publique et résultats de ces prestations consiste dans le fait que ces derniers ne doivent pas respecter l'intégralité des principes de la statistique publique. L'organe du SSPC et le mandataire doivent se mettre d'accord sur ce point avant l'exécution des travaux, mais la législation peut imposer le respect d'un choix limité de principes dans tous les cas de ce type de prestations fournies par le SSPC. Selon nous, c'est ce que mentionne l'art. 7, alinéa 4, LStat, qui exige le respect de l'art. 3, alinéa 1 (indépendance professionnelle, objectivité/fiabilité et cohérence), de l'art. 4, alinéa 7, LStat (valable uniquement dans le cas de questions supplémentaires dans un relevé), et de l'article 12 LStat (secret statistique). Les deux derniers principes devraient continuer à figurer dans cette liste de principes à suivre obligatoirement par toutes les prestations. En ce qui concerne la référence à l'art 3, alinéa 1, qui englobe plusieurs principes, il faudrait apporter plus de précision dans la LStat révisée. La responsabilité de l'organe du SSPC ne porte que sur la qualité et la fiabilité des données de la statistique publique (cantonale, suisse ou autre) utilisées en tant qu' « inputs » pour cette prestation. Lorsque des questions supplémentaires sont insérées dans un relevé, les décisions sur la formulation des questions, leur séquence, et les méthodes de redressement doivent être de la seule compétence de l'OCSTAT, comme c'est le cas pour une enquête de la statistique publique.

Cependant, une condition supplémentaire devrait être imposée pour toutes les prestations du SSPC qui se traduisent par des résultats chiffrés : le fait de rendre ceux-ci publics. Ceci est demandé par le CBP. Seule une publication est exigée, l'application des autres aspects du CBP relatifs à la diffusion, comme la simultanéité d'accès pour tous les utilisateurs, restant optionnelle ; on peut donc convenir d'un accès privilégié aux résultats pour le mandataire avant de les diffuser publiquement. Mandataire et prestataire doivent s'entendre avant l'exécution des travaux sur le mode de diffusion publique des résultats et déterminer qui s'en chargera. Dans tous les cas, et quel que soit l'organe qui publie les résultats, le label de la statistique publique n'est alors pas applicable.

Sont assimilés à des prestations de service statistiques, les traitements statistiques effectués par un organe du SSPC dans le cadre de groupes de travail qui intègrent d'autres départements ou des milieux de la recherche. La responsabilité pour le produit – qui devrait être également rendu public – incombe au groupe, ou à l'autorité qui a instauré ce groupe. Le cas échéant (p.ex. si une partie du produit comprend des recommandations de nature politique), il conviendrait de préciser le rôle et la responsabilité effectifs de l'OCSTAT.

La transmission de micro-données ou de petits agrégats confidentiels à des fins de recherche, et la préparation des fichiers ad hoc, constituent un autre type de service statistique. Ce type de service a été abordé au point 2.1.3.

2.3.3. Autres travaux statistiques initiés par un organe du SSPC

Troisièmement, la LStat s'applique aux autres travaux statistiques initiés par un organe du SSPC, sans qu'ils ne contribuent à la préparation, à la production ou à l'évaluation de la statistique publique. Etant donné qu'il n'y a pas de mandataire externe au système statistique, on ne peut parler ici de prestations de service statistiques. Un exemple pourrait être de procéder à une compilation de certains résultats statistiques à l'occasion d'un événement particulier, ou de conduire une analyse spécifique sur un thème d'actualité. Du point de vue légal, la majorité des principes de la statistique publique, et donc tous les articles pertinents de la LStat, sont applicables, y compris ceux sur la diffusion.

D'un point de vue pratique, il s'agit surtout de déterminer si de tels résultats peuvent être publiés avec le label. S'il s'agit d'une présentation différente ou d'un réaménagement de résultats déjà publiés auparavant par la statistique publique avec le label, celui-ci peut être ajouté sans autre. Par contre, en cas de résultats nouveaux, le directeur de l'OCSTAT doit se prononcer cas par cas, en fonction de la solidité et, le cas échéant, du caractère expérimental de ces résultats. Il s'agit alors d'examiner, par exemple, les questions suivantes : l'autorité conceptuelle est-elle l'organe producteur ? les concepts utilisés se basent-ils sur des standards statistiques reconnus, ou au moins sur des concepts qui répondent à un besoin en information exprimé par différents milieux (dans ces deux cas, l'attribution du label se justifie) ? les concepts et, dans certains cas, les méthodes utilisés sont-ils des tests empiriques d'un concept ou d'une méthode proposés par la communauté scientifique (dans ce cas, le label ne se justifie pas) ? Si le label ne peut pas être attribué, il conviendrait de publier les résultats d'une façon similaire aux publications méthodologiques, mais distincte des prestations de service statistiques pour lesquelles la responsabilité conceptuelle n'incombe pas au SSPC.

Au niveau de la législation (LStat et RStat), ce troisième type d'opérations ne nécessite pas d'adaptation ; la compétence d'initier et de réaliser ce type de travaux nous semble couverte, pour l'OCSTAT, par l'art. 9 RStat, mais elle doit être étendue aux autres producteurs du SSPC par rapport aux données qu'ils détiennent. Si un autre producteur veut attribuer le label au produit de ces travaux, il doit obtenir l'accord préalable de l'OCSTAT, comme c'est également le cas pour les nouveaux résultats de la statistique publique qu'un autre producteur envisage de diffuser.

2.3.4. Conséquence pour les articles de la LStat et du RStat

En guise de synthèse, nous proposons de mieux cibler la portée de l'art. 2 LStat et d'apporter les précisions nécessaires à l'article 1 RStat quant aux définitions (mais non sous la forme d'une liste de travaux statistiques). Il faut également apporter des modifications à l'alinéa 2 de l'art. 1 RStat concernant les activités statistiques auxquelles la LStat ne s'applique pas. La lettre c doit être formulée de façon à ne pas seulement couvrir les enquêtes d'opinion, mais également toutes les enquêtes statistiques exécutées en dehors du SSPC (par un autre organe que l'OCSTAT⁴⁶). L'ensemble de cet alinéa se réfère à des travaux statistiques effectués ou mandatés par des acteurs externes au SSPC, ce qu'il convient de préciser. A la lettre a) de cet alinéa 2, il convient de mentionner également comme exclus du champ d'application de la LStat les travaux statistiques ordonnés hors du programme statistique ou de ses mises à jour et exécutés par un organe extérieur au SSPC

⁴⁶ L'OCSTAT doit en être informé préalablement dans certains cas, voir ci-dessous.

(ou sous-traités par un tel organe à un organisme privé), que les résultats de ces travaux soient ou non rendus publics.

Cependant, il faut apporter trois réserves à cette absence de couverture par la LStat :

1. Les relevés statistiques qui ne concernent pas la statistique publique, surtout ceux mandatés à un tiers, doivent être annoncés à l'OCSTAT non pas pour une coordination relative au contenu ou à la méthodologie, mais pour une question de date d'enquête. L'OCSTAT doit éviter qu'une telle enquête ne se déroule à un moment trop proche dans le temps d'un relevé de la statistique publique (cantonal ou fédéral) auprès des mêmes milieux de répondants. La LStat devrait donc maintenir l'obligation d'annoncer les projets d'enquête de ce type à l'OCSTAT au moins 6 mois avant la collecte, et donner un droit de veto à l'OCSTAT concernant le calendrier de la collecte. Cette obligation peut être limitée à des enquêtes d'une certaine taille, c.-à-d. qui portent sur un nombre de répondants dépassant un certain seuil. Le mandataire peut aussi demander des conseils à l'OCSTAT, mais celui-ci devrait veiller à ne pas être tenu pour responsable du contenu ou des méthodes desdites enquêtes qui se situent complètement en dehors du cadre de la statistique publique ;
2. Le traitement supplémentaire d'informations statistiques effectué par un organe cantonal extérieur au SSPC, pour ses propres besoins, n'est concerné par la LStat que si des données, couvertes par le secret statistique de la LStat et fournies par l'OCSTAT, sont utilisées. Toutes les dispositions concernant le secret statistique doivent alors être strictement observées par le service utilisateur. Le contrat conclu entre l'OCSTAT et le service utilisateur précise l'utilisation statistique exacte qui peut être effectuée par le service en question, ainsi que les personnes qui, dans ce cadre, ont accès à ces données confidentielles. Pour de tels traitements, une autre option existe sous forme de prestation d'un service statistique réalisé par l'OCSTAT à la demande du service utilisateur ; dans ce cas, seuls des résultats ne tombant pas sous le secret statistique sont transmis au service utilisateur. Dans l'hypothèse de cette option, d'autres dispositions de la LStat que le secret statistique deviendraient applicables (p.ex., l'obligation de rendre publics les résultats, voir 2.3.2) ;
3. Toute reproduction ou tout traitement supplémentaire des résultats statistiques publiés par le SSPC, effectué par un utilisateur quelconque, est libre d'utilisation, pour autant que la source soit indiquée. Cette disposition de la LStat (alinéa 3 de l'art. 15) est valable pour tout utilisateur de résultats de la statistique publique, de résultats de prestations de service statistiques fournis par un organe du SSPC, ou de microdonnées issues du SSPC.

Pour terminer, nous tenons à insister sur le fait que la LStat ne peut jamais servir de base légale pour une activité non liée à la statistique, même si cette activité était attribuée à un organe du SSPC quel qu'il soit et à l'OCSTAT en particulier. Les problèmes de conflits d'intérêt qui peuvent être créés ont été abordés sous 2.1.2 (impartialité).

2.4. La LStat et ses relations avec la statistique publique aux niveaux fédéral et européen

Se basant sur les réflexions faites sous 1.3.3, nous proposons qu'un article spécifique aux relations avec les niveaux supracantonaux soit introduit dans la LStat en tant que développement de la lettre c) de l'article 1 LStat. Cet article devrait être composé des éléments suivants :

- l'OCSTAT et, le cas échéant, d'autres producteurs du SSPC, sont membres du système suisse de statistique publique (SSS), et par conséquent membres du système européen de statistique publique (SSE) ;
- l'OCSTAT et, le cas échéant, les autres producteurs du SSPC, exécutent les travaux qui leur sont attribués dans le cadre du système suisse en plein respect des dispositions légales fédérales et cantonales ;
- l'OCSTAT et, le cas échéant, d'autres producteurs du SSPC, participent activement aux procédures de consultation et de décision du système statistique suisse ;
- l'OCSTAT peut s'engager dans des coopérations en matière de statistique publique avec d'autres membres des systèmes suisse ou européen (comme il l'a fait pour établir l'Observatoire statistique transfrontalier).

Dans le cas où des dispositions légales cantonales et fédérales sont applicables pour la même activité effectuée par un organe du SSPC, et où des différences matérielles existent entre ces deux cadres légaux, il est évident que la législation fédérale prime. S'agissant d'un principe juridique de portée générale, il n'est donc pas nécessaire de le mentionner explicitement dans la LStat.

Un élément important du deuxième point ci-dessus concerne la couverture des coûts engendrés par les travaux effectués dans le contexte de la statistique fédérale, et qui sont attribués à des organes du SSPC. Il est peu probable que le principe spécifié dans l'alinéa 3 de l'art. 7 LSF, selon lequel chaque niveau étatique couvre les frais des relevés auxquels il doit participer, soit abandonné en faveur d'un remboursement général par la Confédération des coûts (au niveau cantonal ou communal) engendrés par des travaux relatifs à une statistique fédérale précise. Mais ce problème, qui est également présent dans d'autres domaines de la coopération entre cantons et Confédération, ne peut pas être réglé par un article de la LStat. Pour que les autorités budgétaires du canton puissent être en mesure de prévoir les ressources nécessaires pour les activités de ce type, il est très important que le programme statistique fédéral soit établi et mis à jour à temps.

Le quatrième point ci-dessus devrait couvrir aussi bien la coopération ponctuelle (dans le cadre d'un projet) que la création d'organes communs avec d'autres partenaires de la statistique publique. L'Observatoire statistique transfrontalier, traité plus en détail au point 3.6, en est un exemple, mais d'autres formes institutionnalisées, p.ex., dans certains domaines, avec un office statistique d'un canton voisin, peuvent être développées dans certains cas. Il est important que ces formes de coopération puissent être établies et adaptées sous forme de conventions/contrats, sans impliquer des changements préalables de la LStat.

3. Les autres articles de la LStat actuelle revus dans l'optique du SSPC

3.1. Considérations générales concernant le choix entre loi et règlement d'exécution

Pour l'attribution des dispositions légales sur la statistique publique au niveau de la loi ou du règlement d'exécution, il est nécessaire d'utiliser un certain nombre de critères :

- a) Infraction aux droits de personnes privées et morales : de telles dispositions devraient se trouver dans la loi elle-même ; le RStat peut apporter certaines précisions.
- b) Exception spécifique pour la statistique publique à un principe général qui est déjà compris dans une autre loi : cette exception doit figurer dans la loi, mais on a le choix entre la LStat et la loi qui contient la règle générale (p.ex. LIPAD ou LPAC).
- c) Disposition qui doit avoir la priorité sur des dispositions contradictoires qui peuvent se trouver dans des textes législatifs régissant un domaine particulier et traitant (dans la plupart des cas, d'une façon plutôt marginale) de la statistique dans ce domaine : pour de tels cas, il est également préférable d'inclure cette disposition au niveau de la loi. Par ailleurs, l'OCSTAT, en tant que responsable des aspects systémiques de la statistique publique, doit examiner tout projet de législation future dans tous les domaines et intervenir quand des articles qui risquent de créer une divergence avec la LStat y sont proposés.
- d) Le critère de flexibilité favorise l'insertion d'articles au niveau du règlement d'exécution plutôt que dans la loi. Cela est important en vue d'adaptations à la législation fédérale en ce qui concerne certaines définitions et procédures. Mais cette flexibilité doit être limitée quand il s'agit des principes de la statistique publique ; il est indispensable de s'assurer que ces principes restent valables pour l'ensemble des acteurs du SSPC.

Dans ce chapitre 3, nous essayerons d'appliquer ces considérations dans l'examen, article par article, de la LStat, y compris des articles du RStat directement liés à un article de la LStat. Nous ne reviendrons plus en détail sur les propositions contenues dans le chapitre 2 qui nécessitent des alinéas, voire même des articles complètement nouveaux ; nous nous limiterons ici à la revue des dispositions existantes afin de déterminer la nécessité de les conserver ou non, de les adapter ou non, et de les insérer, soit dans la loi, soit dans le règlement d'exécution.

3.2. La LStat

3.2.1. Structure

La structure actuelle de la LStat s'inspire de la structure de la LSF, comme cela est également le cas pour le modèle de loi cantonale développé dans le cadre de la CORSTAT. Les dispositions générales s'imposent comme premier chapitre. Vu l'importance accrue des principes de la statistique publique, on pourrait imaginer de regrouper dans un nouveau chapitre II de la loi les dispositions nécessaires qui concernent ces principes, à l'exception de celles ayant trait au secret statistique, à la collecte de données et à la diffusion, qui forment des chapitres séparés. Ensuite, un chapitre III serait consacré à la collecte, réparti entre relevés statistiques et sources administratives, avec les droits et obligations respectifs. Un chapitre IV définirait le SSPC et le rôle de l'OCSTAT. Les chapitres IV à VII peuvent garder leurs titres respectifs (secret statistique et diffusion), mais deviendraient chapitres V à VIII.

3.2.2. Actuel chapitre I, Dispositions générales

Article 1, But :

Il conviendrait d'inclure, déjà dans ce premier article, la notion de « système de statistique publique cantonal (SSPC) à la lettre b, et peut-être d'étendre la lettre d pour mentionner le

respect des principes de la statistique publique et, notamment, du secret statistique. Comme expliqué sous 1.3.3, la lettre c doit également être adaptée.

Article 2, Champ d'application :

A redéfinir selon les propositions de 2.1.5.

Article 3, Rôle de la statistique :

Nous recommandons de limiter le 3^e alinéa à la collaboration avec les différents milieux d'utilisateurs. L'aspect coopération dans le cadre des systèmes statistiques suisse et européen sera mentionné dans un nouvel article selon les propositions mentionnées sous 2.4.

Les deux premiers alinéas peuvent être conservés, avec les modifications proposées sous 1.3.

Article 4, Principes de la collecte des données :

Il convient de supprimer les alinéas 2 et 5. L'alinéa 7 devrait être précisé en indiquant que les répondants aux relevés obtiendront les informations mentionnées. Cet alinéa devrait être plus proche de l'article sur l'obligation de renseigner (art. 6). Du point de vue logique, l'alinéa 6 est redondant (parce que couvert par l'art. 3, alinéa 2) ; s'il doit être conservé, il trouvera une meilleure place entre les alinéas 2 et 3 de l'art. 3. L'ensemble de ce qui reste dans l'actuel article 4 figurerait mieux dans le chapitre sur la collecte de données.

La RStat devrait comprendre un alinéa qui vise les sources de données qui ne sont plus mentionnées à l'art 4 révisé de la LStat (p.ex. relevés sans questionnaire) pour déterminer qu'elles seront traitées, du point de vue légal, en analogie avec les données provenant de sources administratives.

3.2.3. Actuel chapitre II, Compétence et participation

Article 5, Compétence d'ordonner des relevés statistiques :

Nous proposons de supprimer l'alinéa 3, de limiter l'alinéa 1 aux relevés de statistique publique et d'introduire un alinéa qui spécifierait que de telles décisions seront à prendre, le cas échéant, simultanément avec l'adoption du programme statistique. Il conviendrait de préciser que les enquêtes de statistique publique peuvent inclure, avec l'accord explicite de l'OCSTAT, des questions supplémentaires utiles pour un service cantonal spécifique si ce dernier assume les frais supplémentaires.

L'alinéa 4 vise les relevés qui se dérouleront complètement en dehors du SSPC (et du système suisse de statistique publique). Il devrait donc être reformulé pour indiquer que les organismes publics qui ne sont pas organes du SSPC peuvent procéder à des enquêtes qui ne sont pas considérées comme activités de statistique publique. Si le relevé est d'une certaine taille, ils sont tenus d'en informer l'OCSTAT au moins 6 mois avant la collecte et d'obtenir son accord pour fixer la période dans laquelle la collecte de données auprès de répondants sera effectuée⁴⁷.

⁴⁷ On peut se poser la question de la base légale pour des enquêtes réalisées hors de la statistique publique. Après révision de la LStat, elles ne peuvent plus se fonder sur cette dernière, et il est rare

Article 6, Obligation de renseigner :

Nous proposons de partager cet article en deux parties : la première, sur les dispositions relatives aux obligations pour les personnes physiques et morales (dans lesquelles pourrait également être intégré l'alinéa 7 de l'article 4 concernant le droit de ces répondants) ; la seconde, sur les dispositions qui touchent les services de l'administration publique et qui ne concerne pas les relevés, mais les transmissions de données de fichiers administratifs.

3.2.4. Actuel chapitre III, Organisation de la statistique cantonale

Article 7, Autorité cantonale compétente :

Cet article sera intégré dans le chapitre sur le SSPC. Il contient deux aspects, qu'il conviendrait d'attribuer à deux articles distincts : le premier est celui sur l'autorité cantonale, et le deuxième (les alinéas 3 et 4) sur les prestations de service statistiques. Ce dernier aspect ne concerne pas seulement l'OCSTAT, mais également les autres producteurs du SSPC.

L'alinéa 1 sera à modifier légèrement pour traiter de la coordination du SSPC. Les aspects concernant le rôle et le titre du directeur de l'OCSTAT peuvent trouver leur place ici (y compris le fait qu'il peut représenter intégralement le SSPC dans le système statistique suisse et dans d'autres enceintes de coopération statistique). De plus, l'OCSTAT est le seul organe du SSPC à pouvoir effectuer des enquêtes ordonnées selon art. 5, alinéa 1, et le seul à avoir la compétence de demander la transmission de données de fichiers administratifs à tout service ou institution cantonale, voire communale. Il faut également introduire dans cet article la compétence, pour l'OCSTAT (et uniquement pour lui), de procéder, dans le cadre de la LStat, à des appariements de fichiers au niveau des unités statistiques à l'aide d'identificateurs (p.ex. numéro AVS).

En ce qui concerne la compétence relative aux transmissions de données administratives, il nous semble plus judicieux de la fixer au niveau de la loi, ce qui équivaut à replacer l'art. 11, alinéa 1 du RStat reformulé dans la loi elle-même.

Les alinéas 3 et 4 sont limités à l'OCSTAT, mais devront en partie également s'appliquer aux autres producteurs du SSPC. L'alinéa 4 de l'art. 7 est celui qui définit le champ d'application de la loi par rapport aux prestations de service statistiques. Il convient de mentionner d'abord les articles sur les principes de la statistique publique qui doivent également être respectés pour tous les types de prestations de service (en y ajoutant l'obligation de publier), suivi de ceux qui s'appliquent dans le cas de questions supplémentaires intégrées dans des relevés de la statistique cantonale.

Art. 8, Coordination :

La plus grande partie de la coordination se fait entre les diverses activités réalisées par l'OCSTAT lui-même ; ainsi, la coordination devient un aspect du management interne de

que d'autres lois non statistiques prévoient des dispositions explicites à ce sujet. Dans la pratique, on considère ces enquêtes ad hoc comme compétence annexe découlant de la compétence matérielle principale dans un domaine spécifique, c.-à-d. que l'on utilise l'ancien concept de la statistique officielle du 19^e et du début du 20^e siècle (voir la section 1.1) en tant qu'instrument servant uniquement à l'administration pour la conduite de tâches précises. Cela nous semble donc suffisant dans le cas d'enquêtes sans lien avec la statistique publique dans sa conception moderne.

l'OCSTAT et ne devrait être réglée ni par la LStat, ni par le RStat. Pour la coordination de l'ensemble du SSPC, il est préférable de garder l'alinéa 1. L'alinéa 2 devrait être limité à l'approbation par l'OCSTAT des concepts et définitions proposées par d'autres producteurs du SSPC pour leurs publications de statistique publique. L'alinéa 3 a été utile pour l'OCSTAT, même s'il ne nous semble pas indispensable du point de vue juridique. En revanche, l'alinéa 4 est très important, tout comme l'alinéa 5 (voir les remarques relatives au 4^e alinéa sous 2.1.4, celles relatives au 5^e alinéa sous 2.2). L'alinéa 6 ne concerne que marginalement la coordination à l'intérieur du système statistique ; il serait mieux placé dans l'article sur l'autorité cantonale.

Art. 9, Collaboration :

A notre avis, cet article ne se justifie plus dans un chapitre concernant le système de statistique publique cantonal. Le contenu de l'alinéa 1 est couvert par notre proposition sur les compétences de l'autorité cantonale qui figure à l'art. 7. L'alinéa 2 n'est plus compatible avec la notion de SSPC, puisque ce ne sont que les organes du SSPC qui sont autorisés à traiter des données administratives pour obtenir des résultats de statistique publique ; il devrait donc être supprimé. Les travaux statistiques autres, qu'un service administratif détenteur de telles données souhaiterait effectuer, n'ont ni le caractère de statistique publique, ni celui d'une prestation de service statistique effectuée par un organe du SSPC. Ils sont donc complètement hors du champ d'application redéfini. L'alinéa 3 trouverait une meilleure place dans l'article sur les prestations de service statistiques. L'alinéa 4 semble se référer à ce que le RStat appelle « correspondants statistiques ». Dans notre proposition développée sous 2.2.4, ce mécanisme n'est pas un instrument de coordination, mais plutôt un instrument d'enregistrement des besoins statistiques de l'ensemble de l'administration, et il devrait être vu comme faisant partie de la structure rattachée au Conseil de la statistique cantonale. Cet alinéa devrait donc être transféré dans l'art. 11.

Art. 10, Programme de développement de la statistique cantonale :

Cet article bref est suffisant au niveau de la loi. Tout le reste devrait être réglé par le RStat pour garder une certaine flexibilité. En examinant le RStat plus en détail et au vu de l'expérience, les instruments de l'inventaire statistique (art. 13 RStat) et du répertoire des recherches (art. 14 RStat) peuvent être supprimés ; les parties essentielles pour les utilisateurs se trouveront dans le programme statistique ou dans la documentation relative au SSPC.

Art. 11, Conseil de la statistique cantonale :

L'aspect de concertation ne nous semble pas primordial pour le Conseil, au contraire de la consultation régulière des principaux utilisateurs.

3.2.5. Actuel chapitre IV, Protection des données et sécurité des données

Art. 12, Secret statistique :

Une seule remarque s'impose : un complément à ajouter dans la deuxième phrase de l'alinéa 1 : « il est interdit *aux organes du SSPC* de communiquer..... ».

Art. 13, Respect de la sphère intime :

Aucun changement n'est proposé

Art. 14, Protection des données :

L'alinéa 2 devrait être étendu à d'autres identificateurs qui ne sont pas strictement internes aux systèmes de statistique publique. On propose d'ajouter dans la LStat un alinéa supplémentaire concernant l'obligation d'éliminer ce type d'identificateurs également après un appariement de fichiers.

L'alinéa 3, qui règle la transmission de données confidentielles à des tiers en dehors du SSPC, mérite un article spécifique. Nous proposons également de remplacer le terme « données individuelles anonymes » par « données individuelles sans identificateurs directs ». Ces données restent des données personnelles couvertes par le secret statistique puisque, dans des cas isolés, on ne peut pas exclure une identification indirecte au moyen de caractères peu fréquents.

Les services officiels de statistique devraient figurer dans un autre alinéa de l'art. 14 qui indique que la transmission de données confidentielles à l'intérieur d'un système statistique n'est pas une violation du secret statistique. Enfin, l'alinéa 4 nous semble à la fois ambigu et redondant : il mêle deux situations différentes (relevé fédéral indirect, et participation comme intermédiaire dans une enquête directe). Nous proposons de supprimer cet alinéa.

3.2.6. Actuel chapitre V, Diffusion

Article 15, Diffusion et utilisation des résultats statistiques :

Un premier alinéa devrait simplement fixer l'obligation pour les organes du SSPC de publier les résultats relevant de la statistique publique. Les autres principes concernant la diffusion, comme la simultanéité de l'accès pour tous les utilisateurs et l'annonce préalable systématique des dates de publication, feraient l'objet d'alinéas supplémentaires.

L'art 5 RStat sur le label statistique devrait être promu au niveau d'un alinéa de cet article dans la loi elle-même. Ce label caractérise tous les résultats de statistique publique qui sont conforme à la nouvelle définition (qui sera comprise dans l'art. 1 du RStat).

Nous proposons également d'incorporer un alinéa qui donne à l'OCSTAT la tâche de mettre sur pied et gérer un système d'information accessible par internet qui contient tous les résultats publiés avec le label, ainsi que des références aux sources et méthodes (data warehouse). Les détails peuvent être spécifiés dans le RStat. Ceci renforcerait la visibilité de cet instrument important ; pour le moment, il est « caché » à l'art. 9, al. 2, lit. j, RStat.

Enfin, nous suggérons de supprimer l'alinéa 4, qui n'a plus de sens dans une société utilisant internet. De plus, il n'a jamais trouvé de cas d'application.

3.3. Le RStat

Les articles du RStat qui sont susceptibles d'être affectés par les propositions portant sur la loi elle-même ont été mentionnés cas par cas précédemment, tant dans le chapitre 2 que dans le chapitre 3.2 de ce rapport. Pour le surplus, nous proposons d'attendre qu'un projet de LStat révisée soit disponible pour examiner le RStat dans son ensemble. Deux exceptions doivent néanmoins être énoncées.

La première concerne l'art. 1 et son alinéa 1 au sujet des définitions ; il devra être modifié sous plusieurs aspects :

- Introduction de termes nouveaux qui ne figurent pas dans la LStat actuelle (p.ex. : résultats de statistique publique ; activité de la statistique publique ; service statistique, organe du SSPC ; producteur du SSPC etc., le SSPC lui-même étant défini dans la loi).
- Disparition de termes dans la loi (relevé indirect ; relevés sans questionnaire).
- Possibilité de renoncer aux lettres h, i et j qui sont des formes particulières d'une enquête statistique pour lesquelles on ne trouve aucune référence dans les articles LStat ou RStat. Autre possibilité : mentionner ces trois formes sans les définir dans une parenthèse ajoutée au chiffre 5 de la lettre g.
- Réexamen de la longue liste donnée sous lettre a « activités statistiques ». Une option est de la conserver, mais en la limitant au contexte de la statistique publique plutôt qu'à tous les travaux de nature statistique. L'option qui nous semble préférable consiste à ne conserver, comme définition des activités de statistique publique, que le début de la lettre a, dans une forme légèrement adaptée (voir la définition du terme « activité de statistique publique » dans l'annexe 1), et de fusionner la liste des chiffres 1 à 13 avec la liste des lettres de l'art. 9 RStat sur les tâches de l'OCSTAT, en éliminant les doublons et en la plaçant dans l'art. 9 RStat.

La deuxième exception concerne le ou les programmes statistiques. Une partie substantielle des résultats de la statistique publique pour le canton de Genève et ses communes continuera à être produite par le système de statistique publique suisse en tant qu'élément d'informations de la statistique fédérale régionalisée. Un programme statistique des activités de la statistique publique, décidé au niveau cantonal, a donc moins d'ampleur que celui établi au niveau suisse. Il est donc tout à fait justifié d'avoir au niveau cantonal une procédure moins élaborée qu'au niveau fédéral. Les buts d'un programme statistique restent néanmoins les mêmes qu'au niveau fédéral et sont les suivants :

- transparence : mettre noir sur blanc les informations qui devraient être produites par le SSPC compte tenu des ressources mises à disposition⁴⁸ ;
- légitimité : la procédure d'approbation donne une légitimité aussi bien à la pertinence des résultats statistiques produits et diffusés, en tant qu'information essentielle pour le fonctionnement de la société, qu'à la charge imposée à des personnes physiques ou morales dans le cadre de relevés statistiques ;
- clarification des organes producteurs du SSPC : un service cantonal autre que l'OCSTAT n'est membre du SSPC que si le programme statistique lui confie au moins une activité de statistique publique ;
- charge aux répondants : donner une vue d'ensemble de la charge supplémentaire incombant aux répondants générée par les enquêtes du SSPC ;
- mesure de la performance : le programme sert de critère pour une évaluation ex-post de la performance du SSPC et de son acteur principal, l'OCSTAT.

Se basant sur l'expérience acquise au niveau cantonal avec les programmes statistiques jusqu'à présent, il convient de préparer des options concernant le contenu et la périodicité de ces programmes. Compte tenu de la forte influence du programme de la statistique fédérale,

⁴⁸ Dans le programme statistique publié, il suffit d'indiquer l'ensemble des ressources. Mais dans le processus de préparation, de décision et de mise en œuvre, il est nécessaire de pouvoir ventiler les ressources par activité.

qui couvre une période de 4 ans, il nous semble judicieux que le programme cantonal de statistique couvre également 4 ans, mais avec un décalage d'un an par rapport au programme fédéral.

Comme l'adoption du programme statistique constitue la base juridique pour donner une légitimité aux relevés statistiques et au statut de producteur de statistique publique (autre que l'OCSTAT), nous proposons que ces parties du programme soient adoptées par le Conseil d'Etat sous la forme d'un arrêté, lors de l'approbation du programme dans son ensemble.

3.4. La LIPAD

Le secret statistique et la protection des données collectées et traitées à des fins de statistique publique ne sont pas seulement régis par la LStat et le RStat, mais également par la législation qui règle la protection de données en général. Nous avons donc examiné la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001 (LIPAD)⁴⁹. Nous avons constaté avec grande satisfaction que le secret statistique y est explicitement mentionné comme un des secrets professionnels à respecter (art. 26, alinéa 2, lettre i). Cependant, nous avons également découvert quelques exemples de zones grises dans la relation entre des dispositions LStat d'un côté et des dispositions LIPAD de l'autre, qui, même si elles n'ont pas entraîné de problèmes pratiques jusqu'à maintenant, pourraient être réglées lors de la révision de la LStat. Il s'agit des éléments suivants :

1. Les articles 44 à 46 LIPAD donnent un droit à toute personne physique ou morale de demander à un service de l'administration cantonale si des données la concernant sont traitées. L'art. 46 mentionne la possibilité qu'une disposition dans une loi cantonale puisse prévoir le refus de cet accès. Nous proposons donc qu'une telle clause soit introduite dans le chapitre « secret statistique » de la LStat.
2. La même logique s'applique au droit de destruction/rectification de données spécifié à l'art. 47 LIPAD. L'alinéa 2 mentionne une restriction possible « sauf disposition légale contraire ». Mais, dans le cas où le droit d'accès aux fichiers statistiques est exclu, il s'ensuit que le droit de rectification n'a plus d'objet.

Il convient également de noter que le secret statistique doit être considéré comme « une loi contraire » dans le sens de l'alinéa 2 de l'art. 36 LIPAD. Selon cet article, les organes du SSPC ne sont donc pas soumis à l'obligation de communiquer à une autre institution qui leur aurait livré des données personnelles les erreurs qu'ils ont pu découvrir. Un tel feed-back serait même une violation du secret statistique (sauf s'il concerne des unités statistiques qui ne sont pas protégées par le secret statistique).

Avec ces précisions à incorporer dans la LStat, les deux lois seront en harmonie complète. Aucune modification de la LIPAD n'est nécessaire.

⁴⁹ A 2 08

3.5. Législation concernant les registres

Au niveau fédéral, l'article constitutionnel sur la statistique contient un deuxième alinéa qui ne concerne pas la statistique elle-même, mais la compétence de la Confédération d'harmoniser les registres aux niveaux fédéral, cantonal et communal. La loi qui met en œuvre cet alinéa, la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (LHR)⁵⁰, donne des compétences importantes dans ce contexte à l'OFS. La loi oblige également chaque canton à désigner un service cantonal compétent pour la coordination et l'application des mesures. Dans le cas de Genève, cet organe n'est pas l'OCSTAT, mais le Service des étrangers et des Confédérés⁵¹ de l'Office cantonal de la population. Y a-t-il des risques pour l'OCSTAT de ne pas être suffisamment associé aux travaux d'harmonisation des registres, qui ont un impact considérable sur les statistiques publiques produites qui utilisent cette source, comme c'est dorénavant le cas pour les recensements de la population et des logements, risques qui nécessiteraient une adaptation du cadre légal cantonal ? Si l'alinéa 4 de l'art. 8 LStat est systématiquement appliqué, y compris pour les cas d'harmonisation de registres sur initiative fédérale, ce danger n'existe pas. En outre, l'article 9 de la LaLHR prévoit que les données du Registre cantonal des habitants sont mises à disposition de l'OFS en collaboration avec l'OCSTAT. Il pourrait pourtant être judicieux de préciser, dans une phrase complémentaire de cet article, que l'application de cet alinéa est nécessaire en premier lieu pour des projets d'origine fédérale concernant la LHR.

Le deuxième point concerne les transmissions effectives à l'OFS de données tirées de ces fichiers harmonisés pour les buts de la statistique fédérale. Sous 2.2, nous avons postulé que, d'une façon générale, les transmissions de données vers la statistique fédérale doivent obligatoirement passer par l'OCSTAT, en vue d'un contrôle de qualité du point de vue statistique, et qu'un alinéa à ce propos soit inclus dans la LStat. Une telle disposition générale serait également applicable à des données issues d'autres registres qui sont soumis à la LHR. Avec ces deux compétences, la responsabilité de l'application de la LHR au niveau cantonal peut rester du ressort de l'OCP, ou pourrait être transférée à l'OCSTAT, comme c'est le cas dans 6 autres cantons. Dans ce dernier cas, il serait impératif de préciser que la responsabilité de la gestion de ces registres resterait attribuée à d'autres services cantonaux que l'OCSTAT, cette responsabilité étant incompatible avec la tâche principale de statistique publique de ce dernier.

Pour l'heure, la LaLHR sert aussi de base légale pour le fichier de référence des logements⁵², dont la responsabilité de gestion incombe à l'OCSTAT. Ce fichier ne contient pas de données personnelles ; les dispositions du secret statistiques ne seraient donc pas même applicables s'il s'agissait d'un fichier à but statistique uniquement. Ce fichier est également lié avec le Registre fédéral des bâtiments et des logements⁵³ qui, malgré le fait que la base légale soit une loi statistique, permet l'utilisation à des fins administratives. La gestion du fichier cantonal par l'OCSTAT ne peut donc pas être considérée comme une activité statistique. Une telle gestion poserait un sérieux problème dans le cas de données se rapportant à des personnes physiques ou des personnes morales du secteur privé, mais

⁵⁰ RS 431.02

⁵¹ Voir la Loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes, du 3 avril 2009 (LaLHR), F 2 25.

⁵² Ce fichier a été renommé et s'intitule maintenant Fichier cantonal des bâtiments et logements (FCBL).

⁵³ Art. 10, alinéa 3 bis, LSF

pour des unités de type bâtiment et logement, le problème est moindre, sans être complètement absent.

Le fichier contient des adresses, et nous avons examiné (sous 2.1.3) l'art 23 RStat qui porte sur les résultats ventilés par adresse qui ne remplissent pas le critère du nombre minimal d'unités. L'accès à ce fichier de référence implique l'accès à des adresses qui, en fonction des autres fichiers détenus par l'organe qui utilise ces données, pourraient permettre d'associer des caractères des bâtiments ou des logements à des personnes physiques, à des ménages ou à des personnes morales, soit dans leur fonction de propriétaire ou de résident. Le deuxième aspect inquiétant est que la gestion par l'OCSTAT pourrait créer le soupçon que des données collectées par l'OCSTAT en se basant sur la LStat soient utilisées par l'OCSTAT pour la mise à jour du fichier des logements, ce qui n'est pas le cas.

Afin de dresser des barrières claires entre fichiers à usage purement statistique et fichiers à usage administratif ou mixte, nous proposons de préparer et de faire adopter un règlement spécial pour ce fichier, qui en définisse le contenu, les services qui y ont accès ainsi que les buts pour lesquels il peut être utilisé, et qui interdise sa mise à jour avec des données confidentielles, couvertes par le secret statistique et détenues par le SSPC. Un tel règlement ne peut pas être basé sur la LStat, mais la LaLHR peut en être la référence. La solution la plus claire pour l'utilisateur serait de transférer la responsabilité de ce fichier à un autre service que l'OCSTAT. Si, pour le moment, la responsabilité en incombe à l'OCSTAT, il faudrait le distinguer, du point de vue informatique et si possible organisationnel, des fichiers statistiques gérés dans le cadre du SSPC.

3.6. Le cas spécial de l'Observatoire statistique transfrontalier de l'espace franco-valdo-genevois

L'Observatoire statistique transfrontalier (OST) a comme base juridique actuelle une convention signée en 2007, notamment par le canton de Genève et l'Etat français. Quel est le statut de cet observatoire par rapport au SSPC et au système suisse de statistique publique ? Sur son site internet, l'OST se considère comme organe de la statistique publique, mais il ne peut pas être membre du SSPC puisqu'il couvre un territoire plus large que celui du canton de Genève. De plus, il utilise un logo différent du SSPC. La convention cadre de cet observatoire l'oblige à suivre les dispositions légales suisses et genevoises en matière de statistique publique ainsi que les dispositions françaises.

La première option serait de le considérer comme un service utilisateur en dehors de tout système statistique. Il pourrait recevoir des microdonnées du SSPC et les transformer en résultats statistiques. Il pourrait demander des services statistiques à l'OCSTAT et à d'autres organes producteurs à l'intérieur d'un système statistique. Cependant, en tant qu'organe en dehors de tout système statistique, ses résultats n'auraient pas le statut de statistique publique, ce qui est contraire à la vision des deux institutions statistiques qui le constituent, et également contraire à la volonté des partenaires signataires de la convention.

La deuxième option est de considérer l'OST comme l'organe principal d'un système de statistique publique supplémentaire à l'échelon de la région transfrontalière, avec l'OCSTAT et la direction régionale de l'INSEE concernée comme membres producteurs de ce système, et les comités prévus dans la convention (comité de direction et comité de pilotage) comme

organes non producteurs⁵⁴. Les transmissions de données de toute nature, y compris des données confidentielles, entre l'OCSTAT et l'OST seront ainsi facilitées. Vu que la convention prévoit un respect intégral des dispositions légales suisses, soit cantonales ou fédérales, le respect par l'OST des principes fondamentaux de la statistique publique, notamment du secret statistique, est assuré. La LStat révisée sera donc automatiquement applicable à l'OST à travers cette convention, même s'il est considéré comme étant en dehors du SSPC et donc du champ d'application primaire de la LStat révisée.

L'OCSTAT sera donc membre de quatre systèmes statistiques en parallèle :

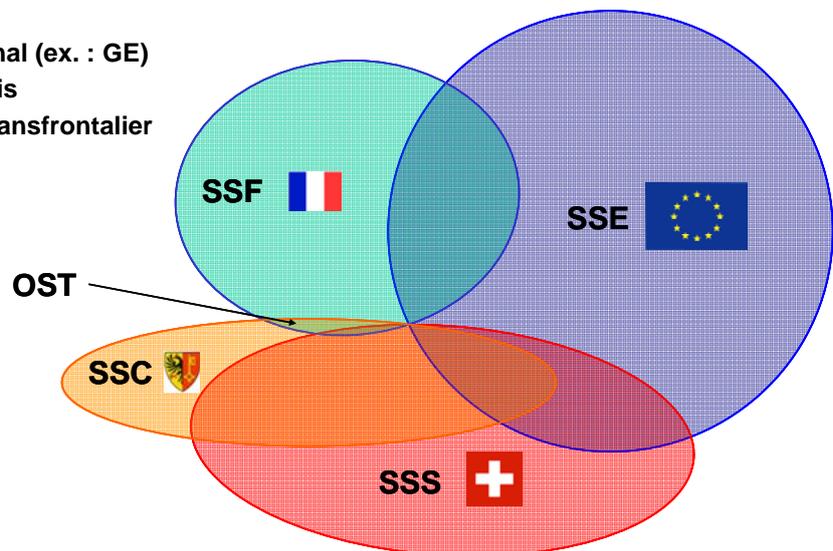
- le système cantonal SSPC ;
- le futur système suisse ;
- le système européen SSE ;
- le système transfrontalier franco-valdo-genevois.

Ce point souligne la nécessité d'introduire un alinéa dans la LStat qui légalise et encourage cette appartenance multiple et crée la possibilité de construire et d'adapter, selon les besoins, des systèmes statistiques supplémentaires à géométrie variable.

HB/25.03.2011

Schéma illustrant l'imbrication et l'articulation des quatre systèmes de statistique publique :

SSE : système statistique européen
SSS : système statistique suisse
SSC : système statistique cantonal (ex. : GE)
SSF : système statistique français
OST : Observatoire statistique transfrontalier



OCSTAT, mai 2011

⁵⁴ Le canton de Vaud s'étant retiré de l'observatoire et n'étant pas signataire de la convention, le SCRIS ne peut pas être membre de ce système de statistique publique, même si des données concernant le canton de Vaud y sont traitées.

ANNEXE 1 : Liste des définitions et acronymes

Activité de statistique publique	L'ensemble des étapes de la production de <i>résultats de la statistique publique</i> , à savoir les travaux de conception, d'organisation, de collecte, de contrôle, de traitement, de documentation, d'analyse, de diffusion et d'archivage de l'information statistique publique cantonale, ainsi que l'ensemble des étapes du développement et du maintien de l'infrastructure spécifique à la fonction de la statistique publique. La responsabilité d'une activité de statistique publique ne peut être attribuée qu'à un <i>organe de la statistique publique</i>
CBP	Code de bonnes pratiques de la statistique européenne
CORSTAT	Conférence suisse des offices régionaux de statistique
Détenteur d'une fichier administratif	Service de l'administration cantonale ou communale, ou institution ou corporation de droit public, auquel le droit cantonal ou fédéral autre que statistique confie la responsabilité de collecter, traiter et, le cas échéant, transmettre des données relatives à des personnes physiques ou morales individuelles (ou à d'autres unités individuelles qui peuvent être reliées à des personnes identifiables) en vue d'une fonction de décision ou de contrôle des activités liées à ces personnes ou à ces autres unités. Comme compétence annexe, un détenteur est autorisé à utiliser les données du ou des fichier(s) placés sous sa responsabilité pour ses propres travaux statistiques non liés à la statistique publique ; la <i>LStat</i> ne s'appliquera plus à ces travaux. Un détenteur d'un fichier administratif ne peut pas être en même temps un <i>producteur de statistique publique</i> ; il faut que ces deux fonctions soient attribuées à des unités séparées. Quand les données des fichiers administratifs sont utilisées pour obtenir des <i>résultats de statistique publique</i> , elles doivent être transmises à un <i>producteur de statistique publique</i> , qui en assure le traitement et la diffusion des résultats.
LaLHR	Loi d'application de la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes
LIPAD	Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles

LPAC	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
LPD	Loi fédérale sur la protection des données
LSF	Loi sur la statistique fédérale
LStat	Loi sur la statistique publique cantonale
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OFS	Office fédéral de la statistique
Organe de la statistique publique	Organe auquel la législation statistique cantonale attribue une responsabilité pour une ou plusieurs <i>activités de statistique publique</i> . Il y a deux types d'organes dans un <i>système de statistique publique</i> : les <i>producteurs de statistique publique</i> , et les organes de conseil spécifiques à un système de statistique publique (p.ex. le Conseil de la statistique cantonale)
Prestations de service statistiques	Travaux statistiques exécutés par un <i>organe du système de statistique publique</i> pour un tiers en dehors du système de statistique publique, ou pour une utilisation spécifique décidée en dehors du système de statistique publique. Ces travaux peuvent consister en un traitement supplémentaire, selon les spécifications du mandataire, de données de base ou de résultats intermédiaires dont l'organe dispose ; en l'insertion de questions supplémentaires dans des relevés de la statistique publique, et le traitement des données ainsi collectées ; en la préparation de jeu de microdonnées sans identificateurs, ou encore en conseils ou recherche. Si de tels travaux se traduisent en données agrégées, celles-ci n'ont pas le statut de <i>résultat de statistique publique</i> .
Producteur de statistique publique	Service de l'administration cantonale qui est chargé de produire et diffuser régulièrement, sous sa responsabilité, des <i>résultats de statistique publique</i> . On distingue le producteur principal, qui assure également la coordination du <i>système de statistique publique</i> , ainsi que le développement et le maintien de l'infrastructure spécifique à la statistique publique, dans le cas de Genève l' <i>OCSTAT</i> , des autres producteurs comme pourrait d'être le <i>SRED</i> .

Relevé statistique	Collecte de données effectuée directement auprès des détenteurs d'informations à des fins strictement statistiques ; actuellement synonyme d'enquête statistique.
Résultat de statistique publique	Informations statistiques sous forme de données chiffrées agrégées, produites et diffusées par un <i>système de statistique publique</i> et obtenus en plein respect de tous les principes de la statistique publique contenus dans le <i>CBP</i> et dans les législations statistiques applicables. Ces résultats seront caractérisés par un label. Ce label exprime une garantie multiple comprenant, entre autres, l'assurance de l'impartialité et de l'indépendance professionnelle pour les méthodes et les concepts utilisés. Ces derniers correspondent à un dénominateur commun des besoins d'utilisateurs de différents milieux, se basent souvent sur des standards développés par les statisticiens publics au niveau international, européen ou suisse, et donnent une priorité à l'information dont le grand public, dans une démocratie, a besoin pour être au courant de la situation et du développement des différents niveaux étatiques qui les concernent en tant que citoyens.
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RStat	Règlement d'exécution de la loi sur la statistique publique cantonale
SSPC	Système de statistique publique cantonal
SRED	Service de recherche en éducation
SSE	Système statistique européen
Système de statistique publique	Il est composé de <i>producteurs de statistique publique</i> , d'organes de conseil spécifiques, et de règles spécifiques de fonctionnement qui ont un caractère contraignant pour tous les organes du système. C'est le champ d'application de la législation statistique en termes institutionnels. La frontière du système par rapport au reste de l'administration est essentielle pour l'application des règles du secret statistique et, par rapport à des données provenant d'un <i>détenteur d'un fichier administratif</i> , pour le champ d'application de la <i>LSTAT</i> .
UE	Union européenne