

CH_VB 91.066 vom 11. Februar 1992

Bundesverwaltung, 1992-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_91.066

FR: CH_VB 91.066 du 11 février 1992

IT: CH_VB 91.066 del 11 febbraio 1992

Erwägungen

E. 30

octobre 1991 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Cotti Le chancelier de la Confédération, Couchepin 24 Feuille fédérale. 144c année. Voi. I 353

Condensé La statistique officielle de la Confédération va au-devant de nouveaux défis. La demande d'informations statistiques émanant de l'Etat, des milieux de l'économie et de la recherche va croissant et requiert une mise à disposition rapide et adéquate des données. Déplus, le mouvement d'intégration européenne exige que les informations statistiques soient comparables au niveau international, ce qui ne peut être réalisé qu'en renforçant les domaines statistiques importants. La statistique actuelle se fonde toujours sur la loi fédérale du 23 juillet 1870 concernant les relevés officiels statistiques en Suisse. Conçue surtout pour être l'un des instruments d'application de mesures gouvernementales concrètes, elle est aux anti-podes d'une conception moderne de la statistique officielle. Elle ne répond plus aux exigences de l'information moderne et présente des défauts de contenu et de méthode qui doivent être corrigés, des lacunes qui doivent être comblées. La nouvelle loi sur la statistique fédérale fixe les tâches de la statistique; celle-ci ne se réduit pas aux besoins de la Confédération, mais consiste à fournir des informations objectives, accessibles à tous, sur la population, l'économie, la société et l'environnement. La loi définit en outre le champ d'application institutionnel, qui va au-delà de l'administration fédérale. Elle règle la compétence d'ordonner des relevés et les obligations de consultation préalable, la participation des cantons, des communes et d'autres services à l'exécution des relevés, l'organisation de la statistique fédérale et la coordination, enfin les relations internationales. La loi sur la statistique fédérale comprend en outre les bases et critères juridiques permettant de prononcer l'obligation de renseigner et de l'imposer au besoin. En matière de collecte de données, le principe de la proportionnalité de l'empiètement sur les droits des personnes concernées domine toute la statistique officielle. Essentielles pour les personnes interrogées, les dispositions relatives à la protection et à la sécurité des données occupent une place centrale dans la loi; elles sont strictes et homogènes. Elles interdisent notamment que les données provenant de relevés statistiques ne soient utilisées à des fins administratives ou à d'autres fins se rapportant à des personnes. Enfin, la loi sur la statistique fédérale permet d'abroger un grand nombre de lois, d'articles de loi et d'arrêtés fédéraux. Elle contribue donc à la simplification et à la clarté du droit. La présente loi sur la statistique fédérale forme ainsi un cadre solide et moderne, adapté aux exigences de la statistique officielle d'aujourd'hui. 354

Message I Partie générale II La statistique, source d'informations indispensables à notre époque III Définition de la statistique La statistique d'aujourd'hui est une science des méthodes, d'application universelle. Elle sert à obtenir des informations empiriques sur la réalité dans tous les domaines de la vie, à l'aide de procédés quantitatifs. Mais le terme de

«statistique» ne désigne pas seulement les méthodes et procédés que l'on utilise pour obtenir, traiter, analyser et représenter des données et pour en tirer des affirmations, des déductions ou en faire la base de décisions. Il s'applique aussi aux résultats, ou aux résultats provisoires, de ce processus, sous forme d'informations chiffrées plus ou moins condensées sur la réalité. La statistique établit donc, au moyen de méthodes quantitatives, un pont entre la théorie et la réalité. Pour mériter d'être qualifiée de «statistique» au sens moderne de ce terme, une activité ne peut consister uniquement à comparer quantitativement plusieurs états (enregistrés à la même époque ou à des époques différentes): elle doit permettre en outre de tirer des conclusions relatives aux liens entre les variables correspondant à des catégories de faits différentes dans un contexte plus général. La validité de ces conclusions croît proportionnellement au nombre d'observations sur lequel elles se fondent (loi des grands nombres). Pour cette raison, on dit que la statistique est la science des phénomènes de masse (la masse pouvant être créée artificiellement, lors d'expériences). On peut donc définir sa nature également en d'autres termes: la statistique permet, grâce à un processus de condensation, de tirer une affirmation générale d'une multitude d'observations systématiques. 112 Les exigences auxquelles la statistique officielle moderne doit répondre

Dans les sociétés industrielles ouvertes, démocratiques, la statistique officielle fournit une part importante des informations relatives à la population, à l'économie, à la société et à l'environnement. Son but consiste à mettre à la disposition des utilisateurs des données permettant de: - renseigner le public; - préparer des décisions, à tous les échelons de l'activité de l'Etat (Confédération, cantons et communes; administration, gouvernement, Parlement); - se faire une opinion; cette fonction est utile aux milieux consultés avant certaines décisions officielles (associations, partis, citoyens); - gérer en fonction d'un objectif quantitatif; - prendre des mesures; - voir à quel degré un but a été atteint et évaluer des mesures; - élaborer des scénarios et des prévisions; 355

- fonder des projets de recherche concernant la société, l'économie et l'environnement sur une base empirique; - servir de données de référence pour les études de marché privées; - faire le point et dans les entreprises planifier; - contribuer à la formation (communication de connaissances). La statistique officielle est donc un service d'information polyvalent, une infrastructure que l'Etat doit fournir à des utilisateurs divers, un instrument permettant de créer la transparence. Pour remplir les fonctions ci-dessus, les informations de la statistique officielle doivent répondre aux exigences suivantes: - comparabilité dans le temps (continuité); - comparabilité géographique (régionale et internationale); - actualité; - représentativité; - élaboration des résultats selon des critères clairs et objectifs; - accessibilité des résultats (également à titre rétrospectif); - diffusion des résultats sous une forme adaptée aux besoins des utilisateurs; - flexibilité en matière d'exploitation; - interdisciplinarité (possibilité de combiner des statistiques de plusieurs domaines); - fiabilité, pour approcher au mieux la réalité dans le cadre des ressources disponibles, sans distorsion ou influence découlant d'intérêts individuels (neutralité). Il importe de donner aux exigences des fournisseurs de données le même poids qu'à celles des utilisateurs, énumérées ci-dessus. Elles concernent notamment - la légalité des collectes de données de l'Etat; - le principe de proportionnalité, soit la nécessité de collecter des données selon un procédé transparent, en ménageant au maximum la personnalité de la personne interrogée; - la garantie de la protection des données. Comme toutes les autres tâches de l'Etat, cette fonction modernisée de la statistique officielle doit reposer sur une base juridique moderne. Au cours des dernières années, plusieurs pays de l'OCDE ont révisé intégralement leurs lois sur la statistique ou en ont créé de nouvelles. Dans les pays d'Europe de l'Est, la statistique

officielle, jadis souvent faussée ou utilisée de manière douteuse, fait également l'objet d'une réorientation, réorientation qui vise à en faire un instrument de transparence, fiable, essentiel, fondé sur une base légale adéquate. Le Conseil fédéral estime nécessaire et urgent que le législateur se penche - pour la première fois depuis 1870 - sur tous les aspects de la fonction de la statistique officielle et sur les bases juridiques correspondantes, et qu'il pose les assises d'une statistique fédérale de conception moderne. 356

113 Le processus de production de la statistique officielle Tout le processus de production de la statistique officielle (voir la figure 1) est axé sur les multiples liens qui existent entre celle-ci et l'économie, la recherche, l'administration et la population. La statistique n'est pas une fin en soi: son but consiste à fournir aux utilisateurs les informations dont ils ont besoin. La statistique officielle doit enregistrer ces besoins d'information, tantôt vagues, tantôt fort précis, et les transformer en projets opérationnels, quantifiables. S'il est possible de répondre à une demande individuelle en exploitant les données existantes ou même au moyen de résultats statistiques déjà disponibles, c'est au service possédant ces données de s'en charger. 357

358 Figure 1 Le processus de production des statistiques Besoins d'information exprimés par les milieux . scientifiques, administratifs, politiques, économiques, par les associations, par les écoles, par les médias et par le grand public Examen des difficultés liées à la collecte des données (travail demandé aux milieux interrogés) Conception-globale-et définition au relevé Décision de procéder à un relevé Elaboration du projet détaillé et des questionnaires • Envoi des questionnaires Retour des questionnaires dûment remplis

359

En préparant un relevé, il convient de prendre en considération les possibilités des personnes interrogées, le contexte et les ressources dont dispose la statistique officielle. Il faut en outre le coordonner avec les autres relevés, tant sous l'aspect du contenu que sous celui de l'organisation. Cela implique un processus de mise au point auquel les milieux concernés doivent collaborer, processus qui doit répondre en outre à des exigences élevées du point de vue scientifique et méthodologique. C'est en effet à ce stade que l'on aiguille la production vers la représentativité, que l'on assure, en d'autres termes, que les résultats traduiront la réalité de la manière la plus fidèle possible, sans distorsion. Le processus de production statistique n'est de loin pas terminé quand les résultats chiffrés sont connus. Ces derniers doivent en effet être interprétés et exprimés par les statisticiens. Cette opération exige une connaissance globale du domaine que les chiffres décrivent. Pour interpréter des résultats statistiques, il faut donc allier aux connaissances statistico-méthodologiques la connaissance du domaine traité (économie, démographie, etc.). Dans un pays démocratique, la première tâche de la statistique officielle consiste à obtenir des informations fondamentales sur la situation de la société et sur l'évolution de celle-ci, puis à mettre ces données à la disposition des milieux intéressés et de la population pour leur permettre de se faire une opinion. La statistique officielle est donc un instrument de transparence. De ce fait, la diffusion régulière des résultats statistiques, sous des formes appropriées, en est une fonction tout aussi centrale que la collecte et l'exploitation des données. Cette diffusion se fait d'une part par communication directe aux utilisateurs et d'autre part indirectement, par l'intermédiaire des médias et d'autres services externes. Pour tous les services publics organisant des relevés, l'analyse, l'interprétation et la diffusion sont donc des composantes indispensables du processus de production. Pendant tout ce processus, du projet à l'interprétation, il est indispensable de se fonder sur des

méthodes scientifiques pour rester le plus près possible de la réalité. Les progrès techniques réalisés en matière d'informatique et de télécommunications influent, eux aussi, sur toutes les phases, diffusion comprise. Actuellement, la statistique - qu'elle soit officielle ou non - est informatisée dans une très large mesure. Il convient donc de suivre systématiquement l'évolution de l'informatique et d'en analyser les conséquences pour la production et la diffusion de statistiques. Il ressort des considérations qui précèdent que le processus de production statistique se caractérise par une complexité dont bien des gens ne se rendent pas compte. Certains n'en voient en effet qu'un aspect partiel: la publication des résultats ou les questionnaires à remplir. Ils ignorent les phases préalables ou intermédiaires ou ne les perçoivent que sous une forme caricaturale, comme simple comptage réalisé par ordinateur. Particulièrement en Suisse, la statistique a de la peine à se défaire d'une réputation d'activité de routine, ennuyeuse, que l'on peut confier à des collaborateurs peu qualifiés, bien que cette idée toute faite ne corresponde plus à la réalité depuis bien longtemps. 360

12 L'évolution de la statistique fédérale - état actuel 121 L'évolution de la statistique fédérale de sa création à 1970 Le premier recensement national de la population fut exécuté en 1798/99, par la République helvétique, le deuxième en 1836, à la demande de la Diète. A l'instigation de Stefano Franscini, premier conseiller fédéral tessinois, la «statistique de la Suisse» fut intégrée dans l'article 24 de la loi fédérale du 16 mai 1849 sur l'organisation du Conseil fédéral, au nombre des activités du Département de l'intérieur. Mais on n'alla pas jusqu'à créer un office de statistique ni à prévoir un crédit budgétaire destiné à la statistique. C'est en 1855 que l'Assemblée fédérale accorda, pour la première fois, un crédit destiné à la «statistique nationale». Jusqu'en 1859, il s'élevait à 2600 francs en moyenne par année. L'Assemblée fédérale et la Société helvétique des sciences naturelles ayant préconisé la création d'un service officiel de statistique, le Bureau fédéral de statistique (qui devint l'Office fédéral de la statistique à partir de 1978) fut établi sous la direction du Département de l'intérieur, en vertu de la loi fédérale du 21 janvier 1860. Selon l'article premier de celle-ci, ce Bureau était chargé a. d'obtenir une statistique complète de la Suisse; b. de faire des publications périodiques et des monographies conformément à un programme annuel mis au point par le Conseil fédéral. La loi fédérale du 23 juillet 1870, qui est toujours en vigueur, fixait les compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral en matière d'organisation de relevés et réglait la répartition des frais entre la Confédération et les cantons. Pendant les premières années de son existence, le Bureau dut faire face à de multiples difficultés. L'idée d'une statistique nationale, énoncée dans la loi de 1860, faisait naître des espérances trop optimistes. Parmi les travaux que le Bureau devait accomplir, certains n'avaient pas grand-chose à voir avec la statistique, ou même rien du tout. Par ailleurs, une part croissante des tâches statistiques proprement dites était confiée à d'autres services. Cette évolution traduit un changement de la conception du rôle de la statistique. Bien qu'exprimé expressément dans la loi de 1860, l'objectif d'une statistique nationale complète et cohérente, fondée sur les critères scientifiques d'alors, fut écarté de plus en plus au profit d'une conception reléguant la statistique au rang de produit dérivé d'activités administratives et d'instrument servant à accomplir des tâches d'exécution bien définies de l'administration fédérale. Au cours des années cinquante et soixante de ce siècle, les pays industrialisés européens et nord-américains qui avaient une économie de marché modifièrent et étendirent considérablement leur statistique officielle afin qu'elle réponde aux nouveaux besoins d'une multitude d'utilisateurs. Cette évolution n'a pratiquement pas touché la Suisse. Les statistiques y étant toujours établies pour répondre à des besoins spécifiques, étroitement délimités, elles n'avaient pas une portée générale. Ni la recherche

ni l'économie ne se plaignaient du manque de données. En outre, la Suisse jouant un rôle discret dans le contexte international, elle n'était pas obligée de s'adapter au niveau que les pays engagés dans la collaboration 361

internationale active cherchaient à atteindre. Dispersés, les responsables de la statistique officielle eux-mêmes ne ressentait pas le besoin de lui donner une impulsion afin de préparer l'avenir; l'approche pragmatique semblait leur suffire. 122 L'évolution depuis 1970

Faute de sources fiables, la comptabilité nationale avait dû être interrompue entre 1971 et 1974. C'était un premier avertissement. En dépit de quelques tentatives de modernisation partielle, généralement liées à l'informatique, la production de statistiques et l'organisation sur laquelle elle se fondait étaient restées fondamentalement inchangées dans les domaines traditionnels pendant les années septante. Mais l'insuffisance de la statistique officielle commençait à faire l'objet de débats publics et d'interventions parlementaires. En 1972, les Chambres acceptèrent une motion Keller dont l'auteur exigeait que l'on élabore, pour les activités du Bureau fédéral de statistique, des bases légales modernes, en raison de l'importance opérationnelle croissante de la statistique. A la fin de 1973, le Conseil suisse de la science publia un rapport insistant sur la nécessité absolue d'obtenir des données statistiques fiables sur les structures et interdépendances actuelles de notre vie sociale, économique et culturelle, et de développer la statistique, infrastructure publique indispensable. A la fin de 1975, le Conseil fédéral chargea le Département fédéral de l'intérieur d'instituer un groupe de travail dont la tâche consisterait à élaborer le projet d'une loi fondamentale sur la statistique susceptible de remplacer la loi fédérale du 23 juillet 1870 concernant les relevés officiels statistiques en Suisse. Dans son rapport final, ce groupe souligna, lui aussi, la nécessité de coordonner la statistique fédérale, accordant à ce problème une importance de premier plan. Mais les travaux y relatifs furent entravés par l'élaboration parallèle de la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture. Au début des années quatre-vingts, l'organisation de la statistique fédérale fit l'objet de trois interventions parlementaires. D'une part, les commissions des finances des deux Chambres présentèrent, à la fin de 1980, des postulats portant le même titre et exigeant une structure plus rigoureuse du programme de travail statistique et une meilleure coordination de l'activité statistique. D'autre part, un postulat Jelmini fut accepté au début de 1982, qui demandait au Conseil fédéral notamment d'étudier la possibilité de concentrer les relevés auprès de l'Office fédéral, en application de la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration. Le développement mentionnait le manque de transparence découlant de la dispersion de la production statistique, la nécessité d'une coordination, les répercussions sur l'organisation de l'utilisation croissante de l'informatique, l'utilité d'une planification de la statistique officielle et certains aspects de la protection des données. Après avoir examiné une fois encore la situation et analysé les solutions possibles, le Conseil fédéral prit, au printemps 1982, une décision de principe, stipulant que les discussions ultérieures concernant la statistique fédérale devaient se fonder sur un 362

système de concentration partielle (relevés) et de coordination (statistiques d'autres sources). Il chargea en outre le Département de l'intérieur de lui soumettre dès que possible un projet de loi sur la statistique fédérale pour que la procédure de consultation puisse être engagée. Cette dernière eut lieu en 1983. Au cours des années quatre-vingts, le nombre d'interventions parlementaires relatives à la statistique continua à croître. Le grand public se rendit compte des défauts des statistiques économiques lors de la «crise de l'indice des

prix». Une formule erronée, introduite en 1977 lors du calcul de l'indice suisse des prix à la consommation, entraîna en effet, à partir de 1980, des taux de variation beaucoup trop élevés pour certains produits, qui se répercutaient dans une mesure non négligeable sur l'indice global. En 1985, la commission de gestion du Conseil national fit une enquête sur la statistique fédérale; dans son rapport, elle confirma les défauts connus et insista sur la nécessité d'agir. C'est ce que fit le Conseil fédéral, par Varrete du 20 août 1986, pas important en vue d'une réduction de la dispersion de la production statistique et d'une amélioration de la coordination de la statistique fédérale. C'est ainsi qu'en 1987, douze statistiques faisant partie de la statistique sociale de l'OFIAMT furent transférées à l'Office fédéral de la statistique. Parallèlement, un groupe de travail interdépartemental fut instauré, qui planifie et coordonne depuis le domaine des statistiques économiques. Il devint possible, dès lors, d'entamer un programme de révision des statistiques économiques, programme de grande envergure dont certaines sections importantes seront achevées en 1992/93. 123 La situation actuelle de la statistique fédérale De nos jours, la statistique fédérale se subdivise en 19 domaines ponant chacun sur un sujet précis. Le tableau 1 énumère ces domaines et les services fédéraux produisant les statistiques correspondantes. La liste des statistiques produites hors de l'Office fédéral de la statistique (OFS) est un peu plus longue que celle des statistiques qu'il produit. Précisons toutefois qu'il n'est pas toujours possible de délimiter les relevés ou les statistiques de manière parfaitement claire. En 1991, l'OFS avait droit à 215,8 postes permanents. A ce personnel s'ajoutaient les personnes qui accomplissent des tâches de durée limitée (leur nombre varie entre 50 et 350, ce dernier effectif étant requis lors des recensements de la population). Nous ignorons le nombre exact des postes permanents des autres producteurs de statistiques de la Confédération; il devrait se situer autour de 200, comme celui de la statistique régionale (c'est-à-dire des offices de statistique cantonaux et municipaux). Il ressort de l'addition de ces chiffres que la statistique officielle de la Suisse est l'œuvre d'environ 650 personnes, effectif nettement inférieur à celui de pays de la CEE ou de l'AELE de grandeur comparable. Vu cette situation et la manière dont a évolué jusqu'à présent la statistique fédérale, il n'est guère étonnant que la statistique présente, en Suisse, des défauts et des lacunes considérables. En voici un résumé: a. Dans des domaines traditionnels importants, certaines statistiques ne peuvent plus traduire fidèlement la réalité. C'est le cas notamment

363

- de l'évolution de l'activité professionnelle et du nombre d'emplois entre les grands recensements;
- de l'évolution des prix autres que ceux de la consommation privée;
- de l'évolution de la production et de la productivité de l'économie suisse et de ses différentes branches;
- des sommes consacrées à la Recherche et au Développement;
- des transports routiers de marchandises;
- du coût de la santé en Suisse.

b. La statistique officielle présente de grandes lacunes dans des domaines qui ont acquis une importance politique accrue, ces derniers temps. Citons à titre d'exemples: - le marché foncier et l'exploitation du sol; - tout ce qui a trait à l'environnement, abstraction faite des forêts; - les investissements (à l'exception des constructions), les innovations et le niveau technologique (par exemple en informatique) de l'économie suisse; - les échanges économiques entre la Suisse et l'étranger dans le tertiaire (tourisme exclu); - la formation continue; - la culture; - le sport et les activités de loisirs en général; - la répartition des revenus et la situation des groupes à revenu faible (nouveaux pauvres); - la morbidité et l'attitude de la population en matière de santé; - les structures des ménages et des familles; - la croissance qualitative, dont il est beaucoup question dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale de la législature

1987-1991. c. La base scientifique et méthodologique de nombreux relevés reste insuffisante parce que l'on - choisit les unités à interroger de manière peu systématique, lors d'enquêtes partielles (alors qu'il faudrait recourir à des sondages aléatoires); - recourt rarement aux nouvelles méthodes d'enquête; - ne contrôle pas suffisamment la qualité des méthodes choisies; - ne fait pas assez d'enquêtes-pilotes; - procède de manière peu scientifique en cas de réponses manquantes ou incomplètes. Il n'est donc pas toujours possible d'indiquer, pour les résultats, des limites quantitatives de confiance. d. On se sert trop peu des données administratives que possèdent la Confédération, les cantons ou les communes pour effectuer la statistique fédérale. Cette remarque s'applique notamment aux domaines suivants: population (remplacement partiel du recensement de la population), emploi et vie active (statistique de l'AVS), production et chiffre d'affaires, agriculture, assurances sociales, construction, santé, répartition des revenus, finances publiques, droit et justice. Cette situation s'explique par le manque de personnel, par des structures administratives compliquées, par les différences entre les fichiers, dues au fédéralisme, par le retard des mises à jour, voire leur inexistence, et par des solutions informatiques peu conviviales. 364

e. La cohérence des statistiques entre elles est insuffisante, ce qui complique l'élaboration de synthèses globales telles que les comptes nationaux. Dans le domaine important des assurances sociales, cette situation constitue même un obstacle infranchissable. En effet, les définitions et les notions diffèrent, les nomenclatures ne correspondent pas, les unités ne sont pas les mêmes. Ces défauts entravent notamment l'utilisation des statistiques en vue de l'établissement de prévisions ou de scénarios. Compte tenu du blocage du personnel, la statistique fédérale se trouve, une fois épuisées les rares possibilités d'amélioration, dans une situation qui offre une marge de manœuvre extrêmement réduite. Ainsi, - il n'est plus possible d'investir dans de nouveaux domaines afin de combler des lacunes sans se voir contraints d'abandonner des domaines existants; - on ne peut procéder à des révisions visant à éliminer des défauts, tout en assurant la production statistique régulière, que dans des cas exceptionnels et grâce à des ressources supplémentaires, accordées pour une durée limitée; - faute de capacité, on ne peut planifier à long terme la forme à donner aux statistiques des différents domaines ou à l'infrastructure; or, des travaux conceptuels seraient indispensables, vu le temps qu'il faut pour changer les sources; - la possibilité de réaliser des analyses fouillées, ou de participer à des travaux de ce genre, est extrêmement limitée; - on ne peut donner suite que partiellement, et toujours avec du retard, aux désirs exprimés par les utilisateurs en matière de diffusion (davantage de commentaires, de renseignements, de conseils; mise à disposition de données sur support informatique); - par manque de temps, les contacts avec des utilisateurs et des fournisseurs de données, qui sont importants (ne serait-ce que pour obtenir des données plus aisément), ne peuvent s'opérer comme on le souhaiterait: - la documentation sur la manière d'élaborer les statistiques actuelles et d'archiver les données, qui est essentielle pour les futurs utilisateurs ou producteurs, est lacunaire et relève du hasard; - la coopération entre les spécialistes de la recherche et ceux de la statistique, qui serait profitable aux uns et aux autres, souffre de sous-développement; - malgré une pression très forte, il n'est pas possible de s'engager davantage sur le plan international. Le fait que la situation soit aussi grave en dépit du nombre des producteurs de statistiques mentionnés au tableau 1 prouve que l'organisation actuelle ne permet pas d'utiliser les moyens mis en œuvre de manière efficace. Par ailleurs, défauts et lacunes sont si nombreux qu'une simple amélioration de l'organisation, sans ressources additionnelles, ne suffirait pas à hisser la statistique fédérale au niveau qualitatif

et quantitatif voulu. 124 La politique que le Conseil fédéral entend adopter en matière de statistique La nouvelle loi sur la statistique fédérale devrait créer, pour la première fois, une base permettant au Conseil fédéral d'énoncer et de réaliser une véritable politique 365

statistique, qui ne sera plus un assemblage fortuit de décisions prises ponctuellement par des instances diverses. La politique que le Conseil fédéral entend appliquer dans le cadre du mandat et de l'organisation définis par la loi précitée consistera à adapter peu à peu la production statistique des dix-neuf domaines thématiques aux exigences en matière d'information et de communication d'une société moderne, bien intégrée dans le contexte européen. Cette activité comprendra d'une part l'élaboration régulière - classée par périodicités - et la diffusion d'un stock de base de statistiques dans chacun de ces domaines. Ce faisant, il importera de veiller à ne pas surcharger les milieux interrogés et de rechercher la représentativité et la transparence, l'actualité, l'homogénéité et la comparabilité au plan européen. D'autre part, il s'agira d'assurer la possibilité de réagir rapidement en cas de besoins nouveaux ou uniques et de les intégrer, le cas échéant, dans le programme des relevés. Dans la situation actuelle, cela implique à la fois une extension et une modification des instruments, (particulièrement de ceux qui sont requis pour les relevés) et des installations, ainsi qu'un accroissement progressif des ressources humaines et financières. C'est aux domaines importants en matière d'intégration européenne que reviendra la priorité dans ce processus de révision et de développement. La transformation en cours de la production statistique des dix-neuf domaines (qui se fait indépendamment de toute modification de la base légale sur laquelle se fonde la statistique) ne sera pas terminée avant l'an 2000. Elle n'est réalisable que si les ressources humaines s'accroissent régulièrement au cours des années nonante. C'est l'Office fédéral de la statistique, principal prestataire de services (cf. ch. 311) qui devra bénéficier en premier lieu de cette augmentation. En l'an 2000, la statistique fédérale pourrait alors avoir atteint un niveau de qualité comparable à celui des autres pays européens, avec un effectif du personnel toujours inférieur à la moyenne européenne. Un objectif aussi élevé requiert toutefois une amélioration et une modernisation adéquates de l'infrastructure, notamment en matière d'informatique. La décentralisation, prévue à Neuchâtel, de l'Office fédéral de la statistique s'inscrit également dans cette optique. La réalisation des principes d'organisation énoncés dans la loi, dont le renforcement de la position de l'Office fédéral de la statistique, est une autre condition qui doit absolument être remplie si l'on veut que le but proposé soit atteint avec un maximum d'efficacité et de transparence. 13 Les bases légales de la statistique fédérale 131 Les trois niveaux de la statistique officielle en Suisse La statistique officielle de la Suisse correspond à la structure fédéraliste du pays. Elle est donc établie à trois niveaux, soit par la Confédération, par les cantons et par les communes. Pour être qualifiée d'officielle, c'est-à-dire être ordonnée ou exécutée par un organe de l'Etat, une statistique doit pouvoir être attribuée à un de ces trois échelons. La Confédération n'a pas le monopole de la statistique officielle. L'activité statistique des cantons ne se limite pas non plus au plan cantonal. La production statistique s'effectue donc aux trois niveaux. 366

Tous les cantons font des statistiques. Seize d'entre eux ont créé un service de statistique, chargé de tâches qui varient, mais qui comprennent toujours la publication régulière d'informations. Il en va de même des neuf communes urbaines qui ont un service de statistique. La double fonction d'organes d'exécution des relevés de la statistique fédérale et de producteurs autonomes de statistiques a été très profitable aux cantons et aux communes. Libres d'organiser leur propre production statistique et d'en déterminer la conception et le

contenu à leur gré, ils ont opté pour des solutions fort variées. La Suisse romande et la Suisse italienne (où tous les cantons possèdent un office de statistique) sont, d'une manière générale, plus proches du concept moderne de statistique que la Suisse alémanique. L'élaboration simultanée de statistiques aux trois niveaux susmentionnés n'a donné lieu à des problèmes de délimitation des compétences qu'à l'époque qui a suivi la création de l'Etat fédéral. Depuis longtemps, on reconnaît aux responsables des trois plans le droit d'établir, dans l'ensemble des domaines thématiques, les statistiques requises et d'exécuter au besoin les relevés nécessaires. D'ailleurs, ni la Confédération ni les cantons n'ont jamais demandé que les compétences soient fixées dans la constitution. Une disposition telle qu'elle apparaît à l'article 73 de la Loi fondamentale (constitution) de la République fédérale d'Allemagne, et qui stipule que seul le législateur fédéral peut légiférer en matière de statistique fédérale, n'est pas nécessaire dans le contexte suisse.

132 Les bases constitutionnelles de la statistique fédérale La conception moderne de la statistique peut s'appuyer sur plusieurs principes du droit constitutionnel de la Confédération: La loi sur la statistique intervient dans l'organisation de l'administration fédérale. La Confédération peut s'appuyer, dans ce domaine, sur l'article 85, chiffre 1, de la constitution; on y lit en effet que les lois sur l'organisation (et le mode d'élection) des autorités fédérales sont de la compétence des deux conseils. Le 5^e alinéa de l'article 31 de la constitution est la seule disposition qui se réfère expressément à la statistique. Il dit que «la Confédération procède aux enquêtes que requiert la politique conjoncturelle». Dans le domaine des statistiques conjoncturelles, la Confédération possède donc un mandat en bonne et due forme. Il ressort de l'article 27sexies est. que l'encouragement de la recherche scientifique est du ressort de la Confédération. Cet encouragement se concrétise généralement en termes financiers, mais il pourrait prendre d'autres formes et s'exprimer notamment par des activités statistiques. La statistique fédérale axée sur la recherche se fonde donc sur cette compétence d'encourager la recherche, qui ne fait l'objet d'aucune restriction thématique. Pour l'ensemble des domaines de la statistique fédérale, la constitution comprend des dispositions conférant à la Confédération des compétences du moins partielles en matière d'intervention, de financement, de contrôle ou de coordination. Puisque la Confédération a besoin de statistiques pour accomplir les tâches qui sont de son ressort, les deux conseils lui reconnaissent, par principe et en pratique, 367

le droit d'ordonner des travaux statistiques à cette fin. Ce droit s'étend aux relevés inter-domaines, tels que les recensements de la population et des entreprises, leurs résultats servant à faciliter la prise de décisions non seulement à la Confédération dans ses diverses activités, mais aussi aux cantons, ainsi qu'aux milieux économiques et scientifiques. Dans ces cas-là, la Confédération doit s'attribuer la compétence tacite d'accomplir les travaux statistiques nécessaires, de par la connexité matérielle; il en va de même lorsqu'elle examine la possibilité d'assumer de nouvelles tâches. Elle est obligée de procéder ainsi, car les cantons ne seraient pas à même d'établir par concordat - même si cette solution était juridiquement possible - une statistique nationale à la fois fiable et efficiente. Il n'est pas judicieux d'énumérer, pour chacun des domaines de la statistique fédérale, les compétences spécifiques de la Confédération dans le préambule de la loi. N'y figurent donc, outre le point 1 de l'article 85 et le 5^e alinéa de l'article 31 qui, définissant expressément une compétence en matière de statistique, que l'article 27sexies de la constitution, lequel peut être appliqué à la recherche scientifique dans son ensemble.

133 Les bases légales actuelles de la statistique fédérale Le 1^{er} juin 1979, date de l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation de l'administration (LOA), la loi fédérale de 1860 concernant la création d'un

bureau de statistique fut abrogée, sa fonction paraissant purement organisationnelle. La «loi fédérale concernant un nouveau recensement fédéral et son renouvellement périodique» date de la même année; elle a été révisée en 1988 et s'appelle maintenant la «loi fédérale sur le recensement fédéral de la population». En matière de statistique, c'est la loi fédérale du 23 juillet 1870 concernant les relevés officiels statistiques en Suisse, toujours en vigueur, qui constitue la base légale générale. Elle se borne à définir les compétences d'ordonner des relevés et à régler la répartition des frais entre la Confédération et les cantons. Elle confère en outre à la Confédération la possibilité d'obliger les cantons à collaborer à l'élaboration de la statistique fédérale. Mais il n'y est pas question des droits ni des devoirs des personnes interrogées: fournir des renseignements à des fins statistiques était considéré alors comme un devoir allant de soi. Selon la conception actuelle du droit, entérinée notamment par la loi sur la protection des données, l'Etat qui demande des données aux particuliers intervient dans leur sphère privée. Il importe donc que ces possibilités d'intervention soient réglées sur le plan légal. C'est entre autres pour cette raison que la loi susmentionnée ne répond plus actuellement au principe de la légalité. En ce qui concerne la compétence d'ordonner des relevés, la loi de 1870 l'accorde au Conseil fédéral s'il s'agit de relevés uniques, et à l'Assemblée fédérale s'il s'agit de relevés exécutés périodiquement. Cette répartition s'est avérée inopportune. On trouve une attribution différente des compétences dans des lois relativement récentes ayant pour objet des relevés statistiques (notamment la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture, la loi fédérale concernant des relevés statistiques sur les écoles, la loi sur l'agriculture, la loi fédérale sur la circulation routière, la loi fédérale sur l'aide aux 368

universités). Soit les compétences sont déléguées intégralement au Conseil fédéral, voire à des départements, soit les modalités de l'exécution des relevés sont fixées en détail dans le texte de loi. Il arrive aussi, de nos jours, que des offices fassent réaliser de leur propre chef, dans le cadre de leurs activités de recherche, des relevés statistiques n'impliquant aucune obligation de renseigner. En ce qui concerne la compétence d'élaborer des statistiques à partir de données administratives de la Confédération, il n'existe pas non plus de réglementation homogène. Les uns pensent que chacun est libre de procéder de la sorte, les autres sont d'avis que cette activité doit reposer sur des dispositions spécifiques (par exemple dans les lois concernant les régies et les établissements de la Confédération ou dans la loi fédérale sur le tarif des douanes). Cette multiplicité de compétences nuit sérieusement à la transparence de la statistique considérée dans son ensemble. La protection des données personnelles n'est pas mentionnée dans la loi de 1870. La récente révision de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population a mis en évidence la nécessité d'ancrer dans la loi cet aspect-là en particulier. Dans les lois spéciales contenant des dispositions relatives à la statistique, la protection des données n'est pas réglée de manière uniforme non plus. L'absence de base légale quelque peu homogène dans le domaine de la statistique a entraîné aussi une organisation dispersée et des doutes quant au champ d'application de la loi de 1870. En outre, elle a considérablement entravé la diffusion, par voie d'ordonnance, de dispositions, de portée générale concernant l'organisation de la statistique et la collaboration que celle-ci implique au sein de l'administration fédérale, au sens étroit comme au sens large. L'Office fédéral de la statistique a certes été investi d'un mandat de coordination (cf. la loi fédérale du 20 juin 1980 réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture ou l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices), mais ses compétences n'ayant pas été consacrées par une loi, il dépend de la collaboration bénévole des autres

services. En dépit de la portée relativement étendue de son contenu et malgré sa date récente, la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture n'a pas apporté d'améliorations fondamentales en matière de relevés et de statistique. Sa fonction consistait principalement à remplacer la base légale de la statistique sociale de l'OFIAMT, qui avait été abrogée lors de l'entrée en vigueur de la LOA. Invoquant l'argument que les travaux préparatoires de la loi sur la statistique étaient en cours, on omit de se pencher sur les aspects généraux et essentiels. On ne délimita donc pas le champ d'application du contenu; la notion centrale de relevé ne fut pas définie non plus. On intégra par contre l'obligation de renseigner, la protection des données et le principe de la proportionnalité. Le principal défaut des bases légales en vigueur est qu'elles donnent lieu à des prises de décisions ponctuelles et peu systématiques, qui ne s'inscrivent ni dans une conception globale ni dans un programme général portant sur l'ensemble des offices et des domaines. C'est la raison pour laquelle seuls quelques domaines dont l'office fédéral détenait toutes les sources importantes, étant lui-même le principal producteur de statistiques spécifiques, purent être développés systéma- 25 Feuille fédérale. 144e année. Vol. I 369

tiquement (notamment la statistique démographique et la statistique du tourisme). Mais même là, les décisions de fond ne parvenaient au Conseil fédéral que s'il s'agissait d'édicter ou de modifier des ordonnances. Dans ces circonstances, on ne pouvait fixer les priorités que de manière implicite, peu transparente et sans engagement. 134 Les résultats de la procédure de consultation relative à la loi sur la statistique C'est dans la première moitié de 1983 que le projet de loi fut soumis pour avis aux cantons, aux partis et aux organisations et associations intéressées. Le Conseil fédéral communiqua les résultats de la consultation le 18 avril 1984, publiant simultanément un rapport détaillé. La grande majorité des organes consultés approuvaient l'intention et les objectifs de la loi proposée. L'approbation était pratiquement unanime quant à la nécessité - de créer une base légale exhaustive, conforme à une conception moderne de la statistique, pour l'ensemble de la statistique fédérale; - de rationaliser l'organisation de l'activité statistique de la Confédération et d'introduire des programmes pluriannuels; - d'éviter tout parallélisme en matière de relevés et de coordonner les activités statistiques au sein de l'administration fédérale, ainsi qu'entre la Confédération et les cantons; - de tenir compte davantage de la charge imposée aux personnes interrogées, dans le contexte de la livraison de données; - de garantir une stricte protection des données. Les milieux consultés s'accordaient à dire que la loi du 23 juillet 1870 ne répondait plus aux exigences ni aux besoins, actuels. L'accroissement de la transparence, dans le domaine de la statistique officielle, paraissait particulièrement important. Il traduisait l'espoir qu'il en résulterait, pour les personnes interrogées, moins de travail grâce à une détermination plus rationnelle des besoins et à une meilleure coordination des relevés. Notamment les milieux économiques avaient fait remarquer, dans ce contexte, que leurs membres étaient de plus en plus sollicités de participer à des relevés statistiques. Malgré l'accueil généralement favorable, certains points du projet firent l'objet de critiques, en particulier - la question de la base constitutionnelle de la loi (dans cette première version, uniquement le point 1 de l'article 85 de la constitution); - le contenu de l'article présentant les objectifs', - la définition de l'objet de la loi; - l'obligation de renseigner; - les problèmes liés à l'utilisation et à la communication des données, en considération de la protection des données et de la loi sur la protection des données. Suivant leurs intérêts, les milieux consultés exprimèrent des avis diamétralement opposés en ce qui concerne l'utilisation, la communication et la protection des données. 370

Par ailleurs, les milieux économiques critiquèrent le fait que le projet de loi n'indiquait pas quel rapport il devrait avoir avec la nouvelle loi réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture; ils exigèrent l'intégration, puis l'abrogation de celle-ci. 135 Les modifications apportées au projet mis en consultation Les deux conseils étant surchargés de travail, le projet de loi ne put être présenté, comme prévu, au cours de la législature 1983-1987. Il fut donc classé parmi les objets à traiter pendant la législature 1987-1991. Au début de cette période, il fallut procéder à la révision de la loi fédérale de 1860 concernant un nouveau recensement et son renouvellement périodique, en prévision du recensement de la population de 1990 et de l'éventualité de l'avancer d'une année. Cette raison fit qu'on ne put reprendre les travaux relatifs à la loi sur la statistique, désormais intitulée «loi sur la statistique fédérale», qu'en 1988. Il fallut donc prendre en considération, outre les résultats de la procédure de consultation, les évolutions observées depuis 1983, notamment - l'adoption de la loi sur la recherche en 1983, la présentation aux Chambres de la loi sur les écoles polytechniques fédérales et l'interdépendance de plus en plus marquée de la statistique et de la recherche; - le transfert d'une grande partie de l'ancienne statistique sociale de l'OFIAMT à l'Office fédéral de la statistique, en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral de 1986; - les expériences faites à la suite de la proposition faite aux Chambres, en 1988, de la révision de la loi sur le recensement fédéral de la population', - la suite des travaux et des débats parlementaires relatifs à la loi sur la protection des données; - la sensibilisation accrue de la population à la collecte de données; - l'importance croissante de la coopération internationale, tout spécialement du processus d'intégration européen. La version définitive de la loi est mieux structurée et formulée de façon plus précise que le projet mis en consultation. Les principales modifications du contenu sont les suivantes: - on a introduit une délimitation des fonctions de la statistique au lieu de dresser une liste non exhaustive des sujets traités; - la primauté de la loi sur la statistique par rapport à d'autres dispositions concernant la statistique a été mise en évidence plus systématiquement; la liste des dispositions à abroger s'est donc allongée; - les cas où la compétence d'ordonner des relevés n'incombe pas au Conseil fédéral et ceux où il peut la déléguer ont été définis; - le Registre des entreprises et établissements est mentionné expressément dans la loi; - on a indiqué les critères en vertu desquels l'obligation de renseigner peut être ordonnée; - la réglementation matérielle de la protection des données et de la sécurité des données est devenue plus stricte et plus précise; - le rapport avec les dispositions cantonales relatives à la protection des données a 371

été éclairci; on a supprimé en outre les dispositions transitoires concernant la protection des données; - on a mieux mis en évidence la position de l'Office fédéral de la statistique, principal producteur de statistiques fédérales, et créé une base juridique qui lui permet de remplir de manière efficace sa fonction de prestataire de services pour une multitude d'utilisateurs; - parmi les instruments de coordination, les instructions techniques ont été supprimées; - une dimension internationale a été ajoutée, ainsi que la compétence de conclure des accords en matière de collaboration internationale, compétence qui revient au Conseil fédéral. Par ailleurs, la base constitutionnelle de la loi a été élargie. Le projet modifié mis en consultation a été discuté en outre, en 1989, avec les cantons et une sélection d'institutions économiques et scientifiques et d'instituts de recherche, ainsi qu'avec les partenaires sociaux et les organes fédéraux produisant des statistiques qui ne font pas partie de l'administration fédérale proprement dite. La proposition a été faite alors, par les milieux de la recherche, de sortir l'Office fédéral de la statistique de l'administration fédérale pour en faire un établissement fédéral autonome. La possibilité d'ajouter à cet office fédéral un

institut autonome de recherche a été également évoquée. Au terme d'une évaluation minutieuse, ces deux propositions ont toutefois été rejetées au profit de la solution présentée ici, à savoir un office fédéral intégré dans l'administration. Il convient d'ajouter que le projet révisé a été accueilli favorablement par l'ensemble des milieux externes consultés.

2 Partie spéciale 21 Les caractéristiques de la loi 211 L'objet de la statistique

La présente loi a pour principal but de créer une base juridique moderne pour tous les travaux statistiques de la Confédération et de rendre superflue toute autre disposition au niveau d'une loi. La délimitation du champ d'application matériel de la loi, autrement dit la définition de la notion de statistique dans le cadre de cette loi, revêt ainsi une importance toute particulière. La définition en question comprend des éléments relatifs au contenu, à la méthode et aux objectifs de l'activité statistique. Dans son activité statistique, la Confédération s'intéresse déjà aujourd'hui à une multitude de sujets, que l'on peut résumer en 19 domaines thématiques (cf. tableau 1). Le point commun entre tous ces domaines est leur rapport avec l'activité des personnes qui vivent, travaillent ou séjournent dans notre pays. La statistique fédérale s'intéresse soit à cette activité elle-même, soit à ses conséquences ou encore aux facteurs qui les influencent ou les limitent. Dans la loi, la 372

fonction de l'activité statistique de la Confédération est définie à l'article 3. Il y est dit que la statistique fédérale a pour objets la population, l'économie, la société et l'environnement. Dans les limites qui lui sont fixées, la statistique fédérale doit pouvoir s'adapter aux besoins sans qu'il ne soit nécessaire d'édicter ou de modifier des dispositions légales. Il ressort de l'article 3 que la statistique ne doit pas se contenter d'aligner des données sans rapport entre elles, mais qu'elle doit au contraire établir des liens entre ces éléments et en tirer des résultats synthétisant l'un des domaines cités plus haut ou un thème ayant un rapport avec plusieurs de ces domaines. L'article 3 contient également les restrictions d'ordre méthodologique imposées aux travaux statistiques tombant sous le coup de la présente loi. Cette loi ne s'applique en effet pas à toutes les statistiques concernant la population, l'économie, la société ou l'environnement, mais uniquement à celles qui fournissent des informations représentatives concernant leur état et leur évolution. La statistique fédérale doit donc limiter ses activités aux sujets qui peuvent être cernés grâce à un nombre de cas suffisant et qui permettent ainsi la construction d'une image concise reflétant la réalité d'un ensemble de cas. Pour remplir ces conditions, les méthodes appliquées doivent garantir la comparabilité des résultats dans l'espace et dans le temps et permettre de saisir les différences entre les régions, entre les secteurs de l'économie et entre les groupes de la population telles qu'elles ont existé réellement à un moment donné. Par cette délimitation, la loi ne s'applique donc qu'exceptionnellement aux travaux statistiques réalisés par des organes fédéraux en application des méthodes suivantes: - travaux empiriques relatifs à des cas isolés ou à un petit nombre de cas qui ne sont pas représentatifs de la diversité suisse; - expériences visant à isoler certains facteurs d'influence de manière contrôlée et non à représenter leur répartition effective (à l'exception de celles que la statistique fédérale réalise à titre de tests préalables à des relevés); - activités orientées vers la détection de cas remplissant une certaine condition (p. ex. dans le cadre d'enquêtes visant à contrôler le respect de certaines dispositions légales) si cette recherche n'a pas pour but de saisir la vraie fréquence de ces cas; - interrogation systématique d'experts n'ayant pas été choisis au hasard. Dans les limites de ce cadre, la Confédération doit restreindre ses activités statistiques à l'étude d'éléments ayant une importance particulière pour la société. Ces éléments sont choisis en fonction du critère de l'objectif à atteindre. Autrement dit, on s'interroge sur l'importance d'une information à la lumière de l'un des objectifs suivants'.

aider le public à s'informer et à apprécier une situation; - constituer une base de décision pour les milieux politiques et économiques; - permettre une meilleure exécution des tâches fédérales, cantonales et communales; - servir de dénominateur commun permettant des liens interdisciplinaires ou nécessaires à une synthèse; - servir de base de données à des projets de recherche de portée nationale. Les organes chargés de la statistique fédérale ne sauraient avoir pour tâche de recueillir des données servant les seuls intérêts privés de particuliers. Il doivent au 373

contraire répondre à des besoins d'informations au niveau suisse ayant une importance particulière pour la société ou l'Etat. Cette condition résulte de la conjonction d'une multitude de facteurs et se trouve donc en constante mutation. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible d'établir une liste plus détaillée des objets de la statistique fédérale au niveau de la loi qui ait la moindre chance de demeurer complète à terme. Il incombe de ce fait aux autorités chargées de la statistique fédérale de rester en contact permanent avec tous les intéressés afin d'adapter continuellement l'appareil statistique à leurs besoins. Le cadre de la loi doit être fixé de manière suffisamment large pour permettre à ce processus de constante adaptation de se dérouler de manière ordonnée et en toute transparence. 212 La loi sur la statistique en tant que loi-cadre Comme nous venons de le voir, il n'est pas possible de dresser le contenu de la statistique de manière détaillée dans la loi. Il s'agit là d'une question qui ne peut être réglée que lors de l'exécution. Il devient donc inévitable de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'ordonner les différentes statistiques. Les dispositions de la loi de 1870 concernant les relevés officiels statistiques en Suisse ne prévoyait une telle délégation que dans les cas des relevés uniques. Les Chambres fédérales auraient donc dû adopter un arrêté fédéral pour chacun des nombreux relevés périodiques. Dans l'intervalle, le législateur a toutefois introduit dans bien des lois des dispositions déléguant la compétence d'ordonner des relevés statistiques au Conseil fédéral ou même, dans certains cas, à une unité administrative. La plus complète des dispositions de ce genre est sans doute celle qui figure dans la loi réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture adoptée en 1980. La solution que l'on retrouve dans la nouvelle loi correspond donc dans une très large mesure à la pratique adoptée depuis un certain temps. Dans la loi qui fait l'objet du présent message, la délégation de la compétence est toutefois assortie de principes et d'exigences obligatoires, que les organes ayant la compétence d'ordonner des relevés sont tenus de respecter. Ils doivent ainsi: - établir les statistiques nécessaires à la planification, à la préparation, à l'accomplissement et à la réévaluation des tâches de la Confédération; - publier les résultats des statistiques fédérales; - mettre à la disposition des cantons, des communes, de l'économie et de la science les données disponibles des statistiques fédérales pour leurs propres travaux statistiques; - respecter le principe de la proportionnalité, autrement dit relever les données nécessaires en incommodant le moins possible les personnes interrogées; - assurer la protection des données à toutes les phases de l'activité statistique; - garantir une planification et une organisation efficaces et transparentes de la statistique fédérale et assurer une coordination effective des activités statistiques de la Confédération; - collaborer avec les milieux intéressés au niveau national; - s'employer à rendre les chiffres comparables au niveau international en renforçant la collaboration internationale. Ces principes et ces conditions fondamentales sont mentionnés sommairement au début de la loi, à l'article premier et à l'article 3, et ne sont précisés aux articles 374

suivants que dans la mesure où cela s'est avéré nécessaire. Cette manière de procéder devrait permettre d'aboutir à une solution équilibrée, qui tienne compte à la fois de la nécessité de la souplesse dans la conception et dans l'adaptation de l'appareil statistique, des droits des personnes interrogées et des besoins en informations des différents utilisateurs (y compris le public). Cela devrait aussi permettre d'aboutir à une loi claire et concise régissant néanmoins l'ensemble de la statistique fédérale. 213 La collecte des données 213.1 Les sources de données et la compétence d'ordonner des relevés Les principes relatifs à la collecte des données ont une importance toute particulière. Il convient, dans ce contexte, de garantir en premier lieu l'application du principe de la proportionnalité. Autrement dit, il faut que les autorités chargées de la statistique collectent les données en empiétant le moins possible sur les droits des intéressés et en limitant au minimum la charge qui en résulte pour ces derniers. C'est la raison pour laquelle il est spécifié à l'article 4 que la Confédération doit d'abord établir ses statistiques sur la base des données qu'elle obtient dans l'exercice de ses activités administratives courantes (exécution ou surveillance) en vertu de dispositions légales autres que celles de la loi sur la statistique fédérale. Ces données sont qualifiées de données administratives de la Confédération. Le fait d'utiliser ce type de données également à des fins statistiques ne porte atteinte à aucun droit et ne dérange pas les milieux externes aux organes de la Confédération. Cette utilisation est donc largement encouragée par la loi. Les principaux exemples d'une telle utilisation sont la statistique sur le commerce extérieur, les statistiques sur la population étrangère, les statistiques sur le marché du travail, la statistique sur les véhicules à moteur, les statistiques tirées de l'AVS/AI et la statistique sur les condamnations pénales. La loi sur la statistique fédérale ne donne pas à la Confédération la compétence de se procurer des données à des fins autres que statistiques (elle doit, pour cela, disposer d'une autre base légale), mais elle l'autorise à utiliser des données qu'elle possède déjà pour des besoins statistiques sans l'obliger à remplir d'autres exigences d'ordre formel. Les relevés fondés sur des observations ou des mesures se font eux aussi sans que personne ne soit interrogé. Si un tel relevé est fait uniquement à des fins statistiques, on ne collecte aucun moyen d'identification. Ce type de relevé est fréquemment utilisé pour l'établissement de statistiques sur le trafic ou sur l'environnement. Si la loi exige que de tels relevés soient explicitement ordonnés (afin que les cantons et les communes, par exemple, aient connaissance des mesures réalisées sur leur territoire), elle autorise le Conseil fédéral à en déléguer la compétence à des unités administratives. Dans de nombreux cas, les responsables de la statistique fédérale seront pourtant contraints de s'adresser à des personnes, à des entreprises, à des communes ou à des cantons pour se procurer des données qu'ils utiliseront uniquement à des fins statistiques. Ce type de collecte de données, qui ne peut se faire que par le biais de renseignements, est qualifié globalement de relevé par questionnement. Ce genre de relevés peut à son tour être subdivisé en relevés directs et en relevés indirects. 375

Dans le cas des relevés directs, les unités interrogées, principalement les ménages, les entreprises et les établissements, qu'elles soient de droit privé ou de droit public, fournissent des renseignements sur elles-mêmes. De tels relevés doivent, par principe, être ordonnés par le Conseil fédéral, car il s'agit dans la plupart des cas de collectes systématiques de données personnelles, même si les noms dont sont assortis les renseignements n'intéressent en rien les autorités chargées de la statistique et qu'ils sont éliminés dès que possible. Dans le cas des relevés indirects, la Confédération va chercher les renseignements qu'elle souhaite obtenir dans des fichiers qui existent déjà, mais qui ne sont pas tenus par elle. Elle y puise des séries de données concernant une multitude d'unités qu'elle utilise à des fins

exclusivement statistiques. Dans la majeure partie des cas, ce type de relevé est réalisé notamment dans les fichiers des cantons et des communes dont les données concernent des personnes, des entreprises ou des objets, d'autant plus que ces fichiers sont de plus en plus fréquemment automatisés. En utilisant ces sources, la Confédération évite de devoir questionner directement des personnes, des ménages ou des entreprises, raison pour laquelle il est prévu à l'article 4 que les relevés doivent dans toute la mesure du possible être réalisés de manière indirecte. Etant donné que les relevés indirects impliquent la communication à la Confédération de données personnelles, ils doivent, comme les relevés directs, être ordonnés explicitement par le Conseil fédéral. Une telle mesure est aussi nécessaire si l'on veut que les personnes intéressées aient la possibilité de savoir que des données les concernant ont été transmises à la Confédération. A titre d'exemples de relevés indirects, citons l'utilisation des registres de l'état civil pour l'établissement de la statistique sur les mouvements naturels de la population, les statistiques universitaires (étudiants, examens, corps enseignant) et la statistique annuelle sur les constructions.

213.2 Les relevés exhaustifs et les relevés partiels

Les relevés directs et les relevés indirects peuvent être réalisés sous la forme de relevés exhaustifs ou de relevés partiels. Le principe de la proportionnalité exige que les relevés directs, en particulier ceux qui sont réalisés dans les ménages et dans les entreprises de droit privé, ne soient effectués qu'exceptionnellement sous la forme de relevés exhaustifs. Outre le recensement de la population et le recensement des entreprises, les seuls relevés exhaustifs à être encore effectués à des fins statistiques après la suppression de la statistique sur l'industrie le sont auprès des exploitants du secteur primaire (agriculture, sylviculture, horticulture et pêche), auprès des caisses de retraite et dans le secteur du tourisme (hôtellerie et parahôtellerie). Notons que certains relevés exhaustifs concernant principalement les entreprises ou les établissements publics comprennent une petite part de données récoltées auprès d'entreprises de droit privé. Tel est le cas de la statistique scolaire, de la statistique sur les hôpitaux et de la statistique sur l'électricité. Dans le domaine de l'agriculture en particulier, on assiste à l'émergence d'une tendance très réjouissante: dans certains cantons, les traditionnels relevés directs de la Confédération ont été substitués par des relevés indirects fondés sur les relevés cantonaux réalisés à des fins administratives sur la base de dispositions légales autres que celles de la loi sur la statistique. Cette manière de

procéder permet de supprimer les relevés directs faisant double emploi. En ce qui concerne la statistique sur le tourisme, des projets visant au remplacement des relevés exhaustifs par des relevés partiels sont en préparation. Il est donc parfois préférable d'admettre, pour une seule et même statistique, l'application de divers procédés de relevés ou de formes hybrides, selon la région ou la branche dans laquelle le relevé doit être réalisé. Les dispositions de l'article 5 ont été conçues en conséquence. La seule exception au principe qui veut que chaque statistique et sa périodicité soient fixées au niveau d'une loi est le recensement de la population. Dans la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population du 3 février 1860, révisée en 1988, sont réglées la périodicité décennale, l'année et le mois du recensement, la répartition des tâches et des coûts entre la Confédération et les cantons, l'obligation de renseigner et la protection des données. En plus de ces dispositions spécifiques, les dispositions de la loi sur la statistique fédérale s'appliquent également au recensement de la population, par exemple celles sur le programme pluriannuel, l'obligation de consulter les milieux intéressés, la diffusion des résultats et la compétence du Conseil fédéral d'arrêter les dispositions d'exécution. Il n'est cependant pas question d'intégrer la loi sur le recensement fédéral de la population en tant que telle dans la nouvelle loi sur la

statistique fédérale. La conception du recensement de la population fait actuellement l'objet d'une évaluation: on examine dans quelle mesure ce recensement pourrait être effectué sur la base de données administratives existantes. Si une telle réalisation s'avérait possible, il faudrait élaborer la voie à suivre. On voit donc qu'il serait peu judicieux d'ajouter à la loi sur la statistique des dispositions qui risqueraient d'être modifiées par la suite. Le mode de relevé (relevé direct ou indirect, recours aux données administratives de la Confédération), n'a été fixé pour aucun relevé exhaustif, car il convient de tenir compte des différences entre les régions et de ne pas barrer la route à certaines possibilités de substitution des relevés directs par des méthodes moins incommodes pour la population. Il ne sera toutefois pas possible, ces prochaines années, de renoncer complètement aux relevés directs, car la Confédération n'a pas la compétence de créer ou de compléter des fichiers exhaustifs à des fins administratives, ni d'ailleurs celle d'édicter des dispositions sur le contenu et la gestion des registres cantonaux ou communaux. Par extrapolation, les relevés partiels doivent permettre d'obtenir des informations concernant les unités interrogées et la totalité des unités composant le groupe à étudier. Les relevés de ce type doivent répondre à certaines exigences méthodologiques, dont la principale est qu'ils portent généralement sur un échantillon tiré au hasard. Pour peu que ces conditions soient remplies, les enquêtes par sondage sont parfaitement propres à fournir des informations représentatives et permettent d'obtenir ce que l'on appelle des intervalles de confiance pour les indications relatives à l'univers en question. Si le relevé partiel ne porte en revanche pas sur un échantillon tiré au hasard, il est impossible d'évaluer le degré d'exactitude de la généralisation à l'ensemble de l'univers étudié. 377

Selon le nombre d'unités questionnées dans le cadre du relevé partiel, il se peut que les possibilités de subdiviser les résultats soient limitées, ce qui peut être un inconvénient si on souhaite différencier une statistique par régions. Les relevés complets réalisés d'après un concept unique sont donc le seul instrument qui permette: - d'établir des statistiques dont la régionalisation soit très poussée; - de disposer de données de référence sûres grâce auxquelles on puisse se contenter de mises à jour et de relevés partiels pendant une période relativement longue avant de devoir procéder à un nouveau relevé complet; - de saisir la structure des univers à étudier, condition SINE QUA NON de toute extrapolation sur la base d'enquêtes par sondage. Le fait qu'il ne soit pas possible de renoncer totalement aux relevés directs dans le cadre des inévitables relevés exhaustifs est dû à la nature incomplète et hétérogène des fichiers gérés par les cantons et par les communes. Pour parvenir à une harmonisation de ce type de fichiers, généralement utilisés à des fins administratives, il faudrait qu'il existe un intérêt supra-cantonal ou fédéral à la création de bases légales adéquates ou à l'harmonisation des dispositions d'exécution en question, un intérêt qui soit de nature autre que statistique. Les organes chargés de la statistique s'emploient pourtant inlassablement à accélérer ce processus de substitution et saisissent toutes les occasions qui se présentent. Cette constante mutation est l'une des principales raisons pour lesquelles une énumération exhaustive de tous les relevés prévus par type n'a pas sa place au niveau d'une loi et doit ressortir des ordonnances d'exécution. 213.3 L'obligation de renseigner L'atteinte la plus lourde aux droits de la personnalité et au droit des entreprises qui soit prévue par la loi est l'obligation de renseigner, dont il est question à l'article 6. Dans le cadre d'un relevé particulier, elle peut être imposée pour l'ensemble ou pour une partie des personnes interrogées ou des questions posées. Bien que pareilles dispositions figurent déjà sous une forme très extensive dans certaines des bases légales sur lesquelles la statistique fédérale se fonde à l'heure actuelle (p. ex. dans la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et

l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture), il importe de justifier ici avec soin cette possibilité donnée à la Confédération et de préciser dans quelle mesure elle doit effectivement pouvoir y recourir. Il est généralement acquis que les relevés exhaustifs ne produiraient pas les résultats que l'on attend d'eux si l'obligation de renseigner n'existait pas. Or, il peut être aussi nécessaire de faire appel à ce moyen de contrainte dans le cadre de relevés directs qui ne sont fondés que sur un échantillon de ménages ou d'entreprises. La représentativité par branches d'un relevé partiel pourrait se trouver menacée faute de pouvoir recenser toutes les principales entreprises d'une branche. Pour satisfaire à l'exigence de l'actualité, il peut arriver que les autorités chargées de la statistique soient contraintes d'obliger certains sujets à leur fournir les renseignements dont elles ont besoin, car il est en règle générale plus long de réunir, sur la base d'une participation volontaire, le nombre de réponses nécessaires pour obtenir des résultats représentatifs. En cas de fortes variations dans la com- 378

position de l'échantillon, de tels relevés partiels à participation volontaire peuvent aussi se révéler inappropriés du point de vue de la comparabilité des résultats. Les ordonnances réglant des relevés à participation obligatoire devront répondre à des exigences plus sévères que les autres, plus spécialement en ce qui concerne la définition des objets de ces relevés. Imposer l'obligation de renseigner n'a aucun sens si elle incite les personnes interrogées à fournir de fausses indications. L'expérience a en effet montré qu'il était inutile, voire erroné, de vouloir imposer l'obligation de renseigner lorsqu'il s'agit d'obtenir des appréciations ou des évaluations personnelles. Il en va de même lorsque les questions posées à la population font appel de manière détaillée à la mémoire des gens ou touchent leur sphère privée (p.ex. la santé, les loisirs, la culture, la consommation). Dans le cadre des consultations sur les projets d'ordonnances, il conviendra d'expliquer de manière détaillée pour quelles raisons et dans quelle mesure l'obligation de renseigner s'impose dans le cas concret. Toute violation de l'obligation de renseigner peut être sanctionnée par une amende. Avant d'en arriver là, les autorités responsables rappelleront plusieurs fois les personnes questionnées à leur devoir et leur adresseront finalement un avertissement. On a constaté que bien des personnes qui ne fournissent pas les renseignements souhaités en temps voulu n'ont pas, à la vérité, l'intention de contrevenir à la loi et qu'elles répondent après avoir reçu l'avertissement. Selon l'article 22, seules les personnes qui manquent à leur devoir en faisant fi de l'avertissement seront punies de l'amende. Le principe de la proportionnalité est donc là aussi appliqué tant dans la loi que dans la pratique. 214 La protection des données Le 23 mars 1988, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres fédérales un projet de loi fédérale sur la protection des données (LPD) et le message correspondant[^]. Les raisons pour lesquelles une réglementation moderne de la protection des données est nécessaire à l'heure actuelle sont présentées de manière circonstanciée dans le message. Dans bien des dispositions, la loi sur la statistique a pu se contenter de renvois à la LPD. Le projet de loi sur la protection des données présenté par le Conseil fédéral contient déjà une disposition spéciale d'ordre général concernant les domaines de la statistique, de la recherche et de la planification (art. 19 LPD). La loi sur la statistique spécifie cette disposition générale pour les besoins de la statistique, par exemple en fixant, dans son article 14, le secret statistique pour l'ensemble de la statistique. Selon cet article, les données que la Confédération se procure sur la base de la loi sur la statistique peuvent être utilisées uniquement à des fins statistiques. Par fins statistiques, il faut comprendre l'exploitation, c'est-à-dire l'utilisation des données en vue d'obtenir des résultats agrégés de nature représentative, qui ne se rapportent pas à des personnes, ou encore l'utilisation des données comme information auxiliaire permettant la répétition du même

relevé ou de la préparation d'autres relevés statistiques. Le secret statistique permet donc d'exclure toute utilisation ou communication de données qui se rapportent à ') FF 1988 II 421 379

des personnes, à des entreprises ou à des établissements effectuée à des fins administratives ou fiscales ainsi qu'à des fins de contrôle ou de surveillance. Cette interdiction d'utiliser abusivement les données de la statistique fédérale s'applique sans aucune restriction temporelle à toutes les phases de l'activité statistique, c'est-à-dire tant à la préparation et à l'exécution des relevés qu'au traitement des données par les organismes participant à l'opération ainsi que par les organismes travaillant dans les domaines de la statistique et de la recherche auxquels l'organe chargé du relevé est autorisé à transmettre des données de la statistique fédérale pour leurs propres travaux statistiques. Toute violation du secret statistique est punissable. Les dispositions relatives à la protection des données exigent que les personnes questionnées dans le cadre d'un relevé soient informées du but de ce relevé et de la base légale sur laquelle il s'appuie. Les données récoltées sur la base de la loi qui est l'objet du présent message ne peuvent donc pas, sur la base de dispositions d'autres lois, être utilisées après coup à des fins autres que statistiques. Au cas où, exceptionnellement, la Confédération souhaiterait établir un relevé comprenant une partie administrative et une partie purement statistique, elle a l'obligation de le faire savoir de façon claire et nette aux personnes questionnées. Elle devra alors aussi indiquer les bases légales sur lesquelles elle s'appuie pour utiliser les données à des fins autres que statistiques. Les personnes questionnées auront ainsi toujours connaissance de l'utilisation des renseignements qu'elles fournissent. La protection des données en matière de statistique n'est pas garantie uniquement au moyen de renvois à la loi sur la protection des données et au moyen du secret statistique: dans un sens plus large, les dispositions de l'article 4 concernant la réduction au minimum du dérangement des personnes questionnées, celles de l'article 15 sur la sécurité et la conservation des données, celles de l'article 17 sur la protection des données dans les cantons ainsi que celles de l'article 18 relatives aux publications et celles de l'article 19 concernant les autres prestations de service sont elles aussi pertinentes en matière de protection des données. Ces dispositions ont pour mission de protéger la personnalité de celles et de ceux qui sont questionnés et de garantir le respect de leurs droits fondamentaux. Leur but est donc le même que celui des dispositions sur la protection des données. 215 La planification de la statistique fédérale Tenir équitablement compte des besoins des utilisateurs tout en appliquant le principe de la proportionnalité aux cas des différents types de personnes questionnées, telle est la délicate mission de l'exécution de la loi, tâche qui incombe au Conseil fédéral d'abord, et par son intermédiaire aux organes de la statistique fédérale. Cependant, la loi contient des dispositions qui permettent à des tiers d'influer sur ce processus de mise sur pied et qui obligent le Conseil fédéral à veiller à ce que la planification se fasse en toute ouverture et en toute transparence. Les instruments prévus sont l'établissement d'un programme pluriannuel, l'institution d'une commission de la statistique fédérale et l'obligation de soumettre les projets d'ordonnance et de traités internationaux à la procédure de consultation. Relevons 380

que cette dernière obligation est conforme à la pratique et que les commissions permanentes se sont déjà révélées très utiles dans certains domaines de la statistique. Le programme pluriannuel, en revanche, est un instrument tout à fait nouveau, qui donne au Parlement la possibilité d'influer sur les grandes lignes fixées en matière de statistique pour la législature. Le programme pluriannuel est soumis au Parlement avec le programme de la législature,

dont il fait partie intégrante. Il assure d'une part une planification globale, coordonnée et supradépartementale, des activités statistiques de la Confédération, sur laquelle le Parlement peut influencer, dans le cadre de ses compétences, en fixant le programme de la législature. Il fait ressortir d'autre part le lien étroit qui existe entre les travaux statistiques et les grandes tâches politiques. Enfin, le programme pluriannuel rend la statistique plus transparente aux yeux du public. Selon l'article 13 du projet de loi, les cantons et les communes, les partenaires sociaux, l'économie privée et la science sont les collectivités et les milieux qui, avec la Confédération, doivent impérativement être représentés dans la nouvelle commission de la statistique fédérale. Ces collectivités et milieux ont ainsi la possibilité d'exercer une influence continue sur les grandes orientations de la statistique, plus particulièrement lors de l'élaboration du programme pluriannuel et lors de l'introduction ou de la modification de relevés importants. Etant donné que tous les milieux dont les membres peuvent être concernés par une statistique en tant qu'utilisateurs, en tant que participants ou en tant que milieux interrogés ne peuvent pas être représentés au sein de la commission ou de ses comités, il est prévu à l'article 26 que les milieux concernés doivent être consultés avant que des dispositions d'exécution ne soient arrêtées ou modifiées. Cette obligation revêt une importance toute particulière lorsqu'il s'agit de supprimer des relevés, d'en introduire de nouveaux ou de modifier des relevés existants. Une telle consultation permet de garantir que le Conseil fédéral décidera en connaissant l'avis des utilisateurs ainsi que des personnes questionnées et qu'il ne pratiquera pas une politique unilatérale. 216 L'organisation de la statistique fédérale 216.1 Les institutions soumises aux dispositions de la loi La présente loi ne peut atteindre son but que si elle s'applique à l'ensemble de la statistique fédérale. Celle-ci ne relève toutefois pas uniquement de l'administration fédérale au sens strict, mais aussi d'un certain nombre d'autres institutions, qui exécutent des travaux statistiques sur la base de dispositions de droit fédéral ou avec l'appui financier de la Confédération. C'est la raison pour laquelle l'article 2 autorise expressément le Conseil fédéral à soumettre à la loi les organismes ou établissements de la Confédération ainsi que d'autres institutions proches de la Confédération qui produisent des statistiques. Les dispositions de l'article 2 permettent une certaine gradation dans l'application et obligent aussi le Conseil fédéral à respecter l'autonomie de ces institutions à deux égards: il est des tâches statistiques que le législateur a directement confiées à des institutions de ce type, les soustrayant du même coup à l'influence du Conseil fédéral. Tel est notamment 381

le cas de la statistique sur les banques réalisée par la Banque nationale suisse. Le fait de soumettre celle-ci à la loi sur la statistique fédérale ne changera rien à la situation, raison pour laquelle seules les dispositions relatives à la coordination seront impérativement applicables. Il en va de même des relevés que les régies de la Confédération ayant une activité commerciale réalisent à des fins d'observation du marché. La situation des institutions d'encouragement de la recherche et des centres de recherche de la Confédération est semblable puisque leurs relevés statistiques sont soumis aux dispositions sur la coordination et sur la protection des données, mais que la liberté de la recherche reste garantie tant en ce qui concerne l'objet des recherches que les méthodes appliquées. 216.2 La répartition des tâches entre les organes de la statistique fédérale En Suisse, les tâches en matière de statistique ont longtemps été confiées à des organismes selon le principe du cas par cas. A force de solutions pragmatiques, on en est arrivé à un morcellement organisationnel, qui a fini par empêcher le développement coordonné de la statistique. Conscient du problème, le Conseil fédéral a, ces dernières années, modifié l'orientation de

sa politique en la matière en vue de favoriser la concentration (principe de la concentration partielle) et de créer des mécanismes de coordination et de collaboration efficaces. Les principes de ce changement de politique figurent dans la section 3 de la loi. A l'article 10, l'Office fédéral de la statistique est désigné comme étant le service statistique central de la Confédération. Il y est spécifié que les tâches de ce service sont de nature exclusivement statistique. Conformément au principe de la concentration partielle, l'Office de la statistique se charge de la majeure partie des relevés impliquant un questionnement, élabore des aperçus et des statistiques de synthèse tels que les comptes nationaux, coordonne les statistiques produites par les autres unités administratives, par les organismes et établissements assujettis à la loi et par les organes de la recherche. L'Office fédéral de la statistique a l'obligation de veiller à ce que les résultats de ses relevés soient accessibles aux utilisateurs. Ceux-ci sont libres d'exploiter les résultats statistiques comme ils l'entendent, ce qui permet de garantir une certaine pluralité de l'analyse et de l'interprétation des résultats. L'Office de la statistique, lui, doit s'en tenir à certaines restrictions dans ses analyses publiées, qui découlent de sa tâche spécifique: il n'a pas à se prononcer sur les mesures à prendre au niveau politique pour réagir à une situation ou une évolution mise en évidence par la statistique. Il découle du principe d'une concentration partielle de la statistique que des unités administratives qui ne font pas partie de l'Office de la statistique effectuent également certains travaux statistiques. Elles exécutent notamment les relevés ordonnés par le Conseil fédéral, produisent des statistiques sur la base de leurs données administratives et procèdent à des analyses et à des interprétations. La décentralisation partielle exige une coordination rigoureuse des activités statistiques de la Confédération. C'est l'Office fédéral de la statistique, en sa qualité de service statistique central, qui est chargé de l'assurer. Plusieurs dispositions de la loi, notamment celles qui ont trait au programme pluriannuel ou qui définissent 382

globalement les compétences d'ordonner des relevés, contribuent aussi, indirectement, à améliorer la coordination. Par ailleurs, d'autres procédures permanentes de consultation, de coordination et de planification sont prévues entre l'office fédéral et les organismes concernés, procédures qui ne sont pas réglées au niveau de la loi. A ces mesures s'ajoute le devoir qu'ont les autres producteurs de statistiques de consulter l'Office de la statistique avant de réaliser des relevés. La coordination au niveau des relevés devrait donc être assurée en premier lieu par l'activité de consultation de l'office fédéral. On renonce aux instruments coercitifs (droit d'exprimer des recommandations, droit d'approuver ou de refuser); les autres producteurs de statistiques conservent ainsi leur droit de décision. Ce devoir de consulter l'Office de la statistique qui est entériné dans la loi doit donc être compris comme norme allant au-delà du champ d'application de la LOAF qui a pour but de garantir la coordination des relevés. Les compétences de coordination de l'Office fédéral de la statistique doivent lui permettre avant tout de s'assurer de la proportionnalité du relevé pour les milieux interrogés et du bien-fondé de la méthode de collecte des données, ainsi que de veiller à l'harmonisation et à l'élimination des doubles emplois. Il ne lui appartient par contre pas de remettre en question les besoins d'information des autres unités administratives qui sont à l'origine de leurs propres projets statistiques. 217 La diffusion des informations statistiques La statistique en tant que fonction autonome de l'activité de l'Etat ne se justifie que dans la mesure où les résultats sont mis certes à la disposition de certains organismes de l'Etat, mais aussi de toutes les personnes intéressées. C'est la raison pour laquelle il est prévu à l'article 18 de la loi que chaque producteur est tenu de publier les résultats de ses relevés, autrement dit qu'il a l'obligation d'informer activement le public. En

règle générale, cette information se fait au moyen de communiqués de presse ou de publications. Depuis peu, certains résultats de la statistique fédérale ont été introduits dans une banque de données accessible au public. Les producteurs sont par ailleurs tenus de transmettre (sur papier ou sur support informatique) aux tiers qui en font la demande tous les résultats qu'ils possèdent, mais qui n'ont pas encore été publiés. Ils doivent aussi, dans les limites de leurs capacités, fournir aux tiers qui le demandent des exploitations ad hoc sur la base de leur stock de données. S'ils ne disposent pas des capacités nécessaires pour satisfaire de telles exigences, les dispositions de la loi les autorisent, sous réserve des conditions énoncées à l'article 19, à transmettre des données individuelles rendues anonymes figurant sur des supports informatiques à des tiers qui souhaitent les exploiter pour leurs propres besoins. En développant ainsi les moyens de diffusion, on entend faciliter l'utilisation des informations de la statistique fédérale par d'autres utilisateurs qui souhaitent les exploiter à des fins statistiques. Une telle ouverture est par ailleurs garante de la qualité des travaux statistiques de la Confédération puisque les utilisateurs sont ainsi en mesure de vérifier les travaux statistiques qu'ont effectués les organes fédéraux. L'activité des organes chargés de la statistique qui consiste à transmettre leurs résultats (et 383

parfois aussi les données qui ont permis de les obtenir) aux utilisateurs par l'un des moyens décrits plus haut est globalement qualifiée de diffusion. A l'époque où nous vivons - on la qualifie souvent d'ère de l'information - la statistique fédérale se doit de fournir des services de deux types: d'abord, elle doit, comme nous venons de le voir, produire et diffuser les informations qui sont d'intérêt général; ensuite - et c'est là une tâche nouvelle - elle doit fournir à certains tiers (services fédéraux, cantonaux et autres) des informations, des conseils et des analyses à la carte sur la base des mêmes données et du même savoir-faire. Des expériences réalisées à l'étranger ont montré que l'on pouvait ainsi profiter de précieuses synergies. La statistique fédérale doit être organisée de manière telle qu'elle possède la souplesse nécessaire pour pouvoir remplir ces deux fonctions de manière efficace. Les émoluments perçus en contrepartie de ces services doivent eux aussi être différenciés en fonction de ces deux types de prestations. Etant donné que les renseignements sont généralement fournis gratuitement par les personnes questionnées au titre d'un service rendu à la collectivité, l'accès des membres de cette collectivité aux résultats ne doit pas être limité par des émoluments prohibitifs. Les émoluments doivent en principe couvrir les frais de diffusion. En ce qui concerne les prestations à la carte, il est en revanche prévu d'appliquer le principe de la couverture totale des frais supplémentaires. Il s'agit là d'un domaine dans lequel les organismes de recherche et les instituts privés spécialisés fournissent des prestations analogues à celles de la statistique fédérale, du moins lorsque les données de base leur sont aussi familières qu'à l'organe fédéral. La Confédération doit néanmoins avoir le choix entre faire faire un travail par ses propres services, le confier à un organisme ne relevant pas d'elle ou opter pour une solution mixte, selon le rapport coût/utilité de chaque solution. Dans un petit pays comme le nôtre, il est par ailleurs des domaines dans lesquels il est difficile de trouver un organisme externe à la Confédération qui soit capable de réaliser des analyses empiriques à l'échelle suisse. 218

Les rapports entre la Confédération et ses partenaires statistiques 218.1 Les rapports entre la Confédération, les cantons et les communes La loi ne change rien à l'actuelle répartition des tâches et des charges entre la Confédération, les cantons et les communes dans le domaine de la statistique. Comme le prévoyait la loi de 1870, la Confédération peut continuer d'obliger les cantons et les communes à participer aux travaux de relevé même s'ils ne sont pas eux-mêmes questionnés et qu'il n'en résulte pas de compensation financière spéciale.

Cette solution est conforme à un principe par ailleurs couramment appliqué dans le cadre de la pratique d'exécution du droit fédéral. En contrepartie de leur participation, les cantons (et les communes lorsqu'il s'agit de relevés exhaustifs) obtiennent en règle générale les résultats de la statistique fédérale sous forme régionalisée, ces résultats répondant en grande partie à leurs besoins en statistiques. Les cantons et les communes (dans les limites des dispositions légales cantonales) sont par ailleurs libres d'avoir leurs propres activités statis-

tiques et même de procéder eux-mêmes à des relevés. La loi sur la statistique fédérale respecte donc le principe du fédéralisme. Quant à la coordination entre les activités cantonales et celles de la Confédération, elle doit se faire sur une base volontaire. Pour des raisons juridiques, il n'est en effet pas possible d'envisager pour les activités statistiques des cantons une obligation de coordination analogue à celle qui est imposée aux services de la Confédération. Ce n'est pas là le seul passage de la loi où les rapports entre la Confédération, les cantons et les communes sont mentionnés: l'article 3, par exemple, contient une disposition autorisant la statistique fédérale à être active dans l'ensemble d'un domaine qui fait l'objet d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons sans se limiter aux éléments dont l'exécution est attribuée à la Confédération. La statistique fédérale est la mieux placée pour fournir des statistiques à l'échelle suisse qui permettent d'établir des comparaisons entre les cantons. Des exemples tels que la statistique scolaire ou la statistique concernant l'exécution des peines montrent bien que cette disposition ne fait en définitive que codifier une pratique devenue courante. Lors de l'impréparation des ordonnances qui devront être édictées sur la base de la loi qui fait l'objet du présent message, une importance toute particulière sera accordée à la participation des cantons, puisque toutes les statistiques fédérales peuvent leur être utiles dans l'accomplissement de leurs tâches et qu'ils prennent souvent part à l'exécution des relevés. Ils continueront donc d'être systématiquement consultés à l'occasion des travaux de conception et de révision de la statistique fédérale, de même que lors de l'élaboration des ordonnances.

218.2 Les rapports entre la statistique fédérale et l'économie

Les grandes entreprises, les associations, les syndicats et autres organisations privées ont des liens multiples avec la statistique: ils utilisent des statistiques officielles et produisent pour la plupart aussi leurs propres statistiques. Ils participent à l'établissement de relevés, soit parce qu'ils sont eux-mêmes interrogés dans le cadre de relevés directs, soit parce que - dans le cas des associations ou des instituts de sondage, par exemple - ils jouent un rôle d'intermédiaire entre l'Office fédéral et les organes interrogés, un peu à l'image de ce que font les cantons et les communes avec les administrés. Ils rendent donc de précieux services à la statistique fédérale. La nouvelle loi ne changera rien à cette situation. L'économie privée et les partenaires sociaux y sont d'ailleurs cités expressément à l'article premier, à l'article 3 et à l'article 13 (commission). Ils sont aussi directement intéressés par les articles 8 (participation) et 26 (consultation). Les milieux économiques sont en train de modifier leur attitude envers la statistique: ils sont de plus en plus conscients de la nécessité d'améliorer la qualité des statistiques et d'assurer leur comparabilité au niveau international, même s'ils souhaitent que ces améliorations n'accroissent pas globalement la charge que les relevés de la statistique fédérale occasionnent aux entreprises. Comparées aux autres charges administratives des entreprises des secteurs de l'industrie et des services, celles qui résultent de leurs activités pour le compte de la statistique fédérale sont toutefois bien modestes. Il en restera globalement ainsi, ce qui

26 Feuille fédérale. 144^e année. Vol. I 385

n'exclut pas une redistribution des charges entre les différents secteurs aux fins d'une couverture plus équilibrée des différentes branches. Avec l'entrée de l'informatique dans les petites et les moyennes entreprises, celles-ci devraient pouvoir réunir plus facilement les informations destinées à la statistique fédérale.

218.3 Les rapports entre la statistique fédérale et la science Pour répondre au souci d'objectivité qui est le leur, les statisticiens doivent se fonder, lors de la collecte, du dépouillement, de l'évaluation et de l'analyse des données, sur des bases et des méthodes scientifiques vérifiables, et d'ailleurs vérifiées et améliorées en permanence par les chercheurs. Les chercheurs, pour leur part, ont besoin de données comparables à l'échelle nationale ou internationale sur la population, l'économie, la société ou l'environnement, de données qui répondent au critère de la représentativité et qu'ils puissent donc obtenir de la statistique officielle ou collecter selon les règles de cette statistique. La statistique et la recherche ont des intérêts communs dans le domaine de la formation. Malgré tous les efforts investis de part et d'autre au cours des dernières années, les liens entre la recherche et la statistique officielle sont loin d'être aussi étroits qu'on pourrait le penser. Les représentants de la science au sein des commissions sur la statistique sont nommés au coup par coup et les mandats de recherche de nature statistique délivrés par la Confédération dans le cadre de la recherche du secteur public ont un caractère ponctuel. La loi prévoit trois nouvelles mesures qui visent à accroître l'interpénétration entre la statistique fédérale et la recherche: elle donne compétence au Conseil fédéral pour étendre le champ d'application de la loi aux enquêtes statistiques faites dans le cadre de la recherche nationale, et ce, afin d'assurer la coordination. Elle confie la responsabilité de la collaboration avec les hautes écoles fédérales et cantonales ainsi qu'avec les autres institutions de recherche à l'Office fédéral de la statistique, qui peut exécuter lui-même des mandats de recherche à durée déterminée pour le compte de tiers. Enfin, elle soumet à la loi les travaux statistiques réalisés dans le cadre de la recherche du secteur public, ce qui présuppose une collaboration étroite entre la statistique et la recherche.

219 Les relations internationales La comparabilité des statistiques officielles ne doit pas s'arrêter aux frontières de notre pays. Il arrive fréquemment que des informations essentielles résultent de comparaisons internationales fondées sur des méthodes empiriques. Une certaine dimension internationale est donc inhérente à toute statistique. Conscientes de l'importance de la comparabilité des statistiques à l'échelle internationale, les organisations internationales - les Nations Unies en tête - se sont employées dès leur création à élaborer des recommandations en vue d'unifier les définitions, les classifications et les nomenclatures. Ces recommandations constituent une base précieuse sur laquelle les pays peuvent se fonder pour concevoir et organiser leurs activités. Les organisations internationales sont aussi un cadre que les pays

386

choisissent volontiers pour se faire part de leurs expériences. De plus, elles collectent des statistiques internationales, les rendent comparables, les analysent et les diffusent. L'influence croissante de la Communauté Européenne n'épargne pas le domaine de la statistique, même dans notre pays. Pour les Etats membres de la CE, les directives de Bruxelles en matière de statistique ne sont plus uniquement des recommandations, mais de plus en plus des normes contraignantes. Cette tendance ne manquera pas de se renforcer dès 1993, lorsque le Marché Unique européen sera devenu réalité. Grâce à ces normes contraignantes, les statistiques peuvent être rendues effectivement comparables dans un laps de temps bien plus court que si l'on en était encore au stade des recommandations. Cette dynamique ne reste pas sans effets sur les pays de l'AELE, qui ont intensifié, voire institutionnalisé leurs contacts avec l'Office de la statistique de la CE. Dans le cadre de leurs

discussions concernant le processus d'intégration euro-péenne, les pays de l'AELE entendent parvenir à des positions communes dans le domaine de la statistique et même prendre des engagements formels tels que la Suisse n'en a pris jusqu'à présent qu'à l'égard d'organisations spécialisées des Nations Unies (BIT, OMS). Comparée au niveau atteint par la statistique officielle dans les pays membres de la CE, mais aussi dans la plupart des pays de l'AELE, la statistique accuse en Suisse un retard considérable. Les lacunes et les déficiences qui apparaissent à la lumière des comparaisons internationales sont largement identiques à celles que l'on déplore aussi à l'échelle suisse. A l'occasion des efforts qui devront être faits pour revoir et moderniser l'appareil statistique suisse, il ne faudra pas manquer de le rendre en même temps compatible avec celui de l'Europe. Il ne s'agit pas d'appliquer aveuglément les normes de la CE en la matière, mais d'intégrer ces dernières au système statistique suisse, qui doit être adapté aux conditions particulières de notre pays. Notre appareil statistique doit donc permettre à la fois l'établissement de statistiques comparables avec celles de l'Europe et la réalisation d'exploitations répondant aux besoins spécifiques de la Suisse. La comparabilité entre les statistiques suisses d'une part et celles de la CE et de l'AELE d'autre part s'en trouvera sensiblement améliorée, ce qui permettra à la Suisse de disposer de bases de comparaison solides dans tous les domaines auxquels s'étendent les relations Suisse - CE. La dimension internationale de la statistique est mentionnée à l'article premier et fait ainsi son entrée dans une loi. A l'article 25, il est par ailleurs prévu de donner au Conseil fédéral la compétence de conclure des traités internationaux en matière de statistique. 22 La loi article par article 221 Structure de la loi La loi est subdivisée en 7 sections et comprend 28 articles. Elle se termine par une annexe, où sont énumérées les nombreuses abrogations et modifications de lois et d'arrêtés fédéraux qui deviendront effectives à l'entrée en vigueur de la loi. Les sections contiennent les dispositions suivantes: 387

Section 1: Dispositions générales (buts, champ d'application, fonction, principes): article premier à article 4; Section 2: Compétences, planification et participation d'organismes externes à la Confédération (cantons, économie privée, associations) à l'exécution: articles 5 à 9; Section 3: Organisation de la statistique fédérale (Office fédéral de la statistique, autres producteurs de statistiques de la Confédération, coordination): articles 10 à 13; Section 4: Protection des données et sécurité des données: articles 14 à 17; Section 5: Publications et prestations de service (diffusion): articles 18 à 21; Section 6: Dispositions pénales: articles 22 à 24; Section 7: Dispositions finales: articles 25 à 28. 222 Dispositions générales Article premier Buts Ce premier article énumère les principaux buts qu'une loi devant servir de base à toutes les activités statistiques de la Confédération doit permettre d'atteindre. Cette loi a pour mission de constituer une base juridique complète au niveau d'une loi qui permette à la Confédération de se procurer les statistiques dont elle a besoin pour accomplir ses multiples tâches (let. a). Les statistiques doivent être élaborées de façon systématique: il faut concevoir le relevé, collecter les données, les traiter, les stocker et diffuser les résultats. Même si les indications qui en ressortent sont généralement d'ordre quantitatif, elles doivent être mises en rapport avec les aspects matériels et qualitatifs si l'on veut que les utilisateurs puissent saisir le sens exact des résultats de la statistique fédérale. C'est la raison pour laquelle la disposition figurant à la lettre a contient la notion de fondements statistiques, notion très générale recouvrant tous les éléments d'information nécessaires à la réalisation et à l'utilisation de statistiques. La disposition figurant à la lettre b permet de codifier la conception moderne de la statistique fédérale. Selon cette conception, qui est généralement admise à l'heure actuelle, la statistique fédérale ne doit pas se contenter d'être une source

d'informations à la disposition de la Confédération, mais être au contraire un véritable système d'information, dont les résultats soient aussi accessibles au public (pour qu'il puisse se former une opinion et apprécier la situation) ainsi qu'aux principaux utilisateurs cités nommément que sont les cantons, les communes, les milieux scientifiques, l'économie privée et les partenaires sociaux (qui peuvent en avoir besoin à des fins d'exécution, de planification ou d'analyse). Le terme de «résultats» recouvre à la fois le produit non commenté d'une exploitation (tableaux ou séries de données) et les chiffres intégrés dans un texte ou présentés sous forme de graphiques ou de cartes thématiques, le cas échéant accompagnés d'une interprétation. La disposition figurant à la lettre e traite de la collecte des données et plus précisément des relevés, qui sont souvent le seul moyen dont la Confédération 388

dispose pour se procurer les données au sens de la lettre a. Il est précisé que les milieux interrogés dans le cadre de ces relevés doivent être le plus possible ménagés (principe de la proportionnalité). Or cette exigence ne peut être satisfaite que si la statistique fédérale est bien organisée, si elle évite que certains relevés soient effectués à double, par exemple en utilisant à des fins statistiques les données en provenance d'autres sources dont dispose la Confédération. En vertu de la lettre d, la statistique fédérale est chargée de coopérer activement et régulièrement tant au niveau national - avec les collectivités et milieux nommés à la lettre b - qu'au niveau international. La lettre e, finalement, qui garantit la protection des données dans la statistique fédérale, est révélatrice de l'importance accordée dans le cadre de la nouvelle loi et de ses dispositions d'exécution à la protection des personnes interrogées et au maintien de leur confiance dans la statistique fédérale. Les cinq lettres de l'article premier décrivent ainsi le contexte général dans lequel doit opérer la statistique fédérale. Article 2 Champ d'application Le champ d'application défini à l'article 2 du projet de loi est de nature institutionnelle. Selon le 1er alinéa, la totalité des dispositions de la loi s'appliquent obligatoirement à tous les travaux que le Conseil fédéral ordonne de faire (quel que soit l'exécutant) et à tous les travaux que les départements (à l'exception du domaine des EPF) ou la Chancellerie fédérale exécutent ou font exécuter (champ d'application primaire). Le terme de «travaux statistiques» s'applique à toutes les phases (planification, conception, collecte, saisie, exploitation, analyse, stockage et diffusion) permettant d'obtenir des informations représentatives au sens de l'article 3, 1er alinéa. Les aperçus résumant l'activité d'un organisme sous forme de chiffres en vue de l'établissement du budget, de la comptabilité ou du rapport de gestion ne sont en revanche pas assimilés à des travaux statistiques au sens de la loi. Il est prévu que les unités administratives soient soumises aux dispositions de la loi indépendamment du fait qu'elles s'attellent seules aux travaux statistiques de la Confédération ou qu'elles en confient une partie à des institutions externes à la Confédération. Cela permettra de remédier à l'incertitude créée par le régime actuel, sous lequel le cas des travaux confiés à des organismes externes par des unités administratives autres que l'Office fédéral de la statistique n'est pas régi clairement. Le champ d'application défini au 1er alinéa n'est pas tout à fait le même que celui de la loi sur l'organisation de l'administration (LOAP), car des dérogations sont prévues pour les EPF (y compris les établissements annexes), les PTT et les CFF en raison de leurs statuts spéciaux. Ces exceptions sont régies au 2e alinéa en relation avec le 4e alinéa. En vertu de ces dispositions, tous les travaux statistiques des unités administratives ou des régies en question seront certes soumis à la loi, mais ils ne devront être conformes qu'aux dispositions des articles fixés par le Conseil fédéral et non à l'ensemble des nouvelles normes sur la statistique. Ce procédé permet d'aboutir à une

solution différenciée qui garantira à la fois la coordination des travaux statistiques et l'autonomie des organes concernés. 389

Il est prévu au 3e alinéa que le Conseil fédéral puisse, par voie d'ordonnance, assujettira certaines dispositions de la loi d'autres producteurs de statistiques liés à la Confédération qui ne tombent pas sous le coup des dispositions de la LOAF. Les producteurs en question se verront dans tous les cas appliquer les dispositions de la nouvelle loi sur la statistique relatives à la coordination. Leurs activités devront par ailleurs être incluses dans le programme pluriannuel de manière appropriée. Après avoir entendu les institutions concernées et tenu compte du 4e alinéa, qui garantit le respect de leur autonomie et des tâches légales qui leur incombent en vertu d'autres textes de loi, le Conseil fédéral peut les soumettre à d'autres dispositions de la loi sur la statistique. Les critères d'assujettissement sont formulés dans le projet de loi de manière plus restrictive qu'ils ne l'étaient dans la version envoyée en procédure de consultation. Parmi les principaux organismes et établissements qui tomberaient sous le coup du 3e alinéa, on trouve la Banque nationale suisse, la CNA (et son service adjoint de centralisation des statistiques sur l'assurance-accidents), le Secrétariat de l'Union suisse des paysans, la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR), le Service d'études conjoncturelles (KOF), qui est rattaché à l'EPF de Zurich mais qui n'en fait pas partie juridiquement, l'Institut suisse de prophylaxie de l'alcoolisme et le Bureau suisse de prévention des accidents (BPA). Quoi qu'il en soit, la loi régirait uniquement les travaux statistiques de ces institutions. Leurs compétences en matière de collecte et d'exploitation des données à des fins administratives ne seraient pas touchées. Relevons encore que les institutions auxquelles la LOAF n'est pas applicable doivent être soumises à la loi si elles veulent pouvoir être désignées comme organes responsables de l'exécution d'un relevé (art. 11, 1er al.).

Article 3 tâches de la statistique fédérale

En rédigeant le 1er alinéa de l'article 3, on a voulu fixer un cadre aux tâches de la statistique fédérale sans pour autant encombrer la loi de longues définitions. La statistique fédérale doit fournir des informations représentatives sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société et de l'environnement, et qui permettent d'une part à la Confédération de se fonder sur des données fiables dans l'accomplissement de ses tâches, d'autre part de constituer une image cohérente des quatre domaines cités ainsi que d'avoir une approche globale des problèmes. Les lettres a à c du 2e alinéa contiennent des dispositions précisant la notion de «tâches de la Confédération» au sens du projet de loi. La statistique ne doit pas se préoccuper seulement des activités d'exécution de l'administration fédérale au sens strict, mais aussi des éléments situés en aval ou en amont. Quelle que puisse être l'évolution du champ d'activité de la Confédération, la statistique fédérale doit aussi garantir une observation constante des principaux aspects de la population, de l'économie, de la société et de l'environnement si elle entend fournir les données nécessaires à l'établissement de prévisions et de comparaisons dans le temps. La statistique fédérale doit par ailleurs être en mesure de fournir des informations sur de nouvelles tâches discutées à la suite d'interventions politiques afin que la décision puisse être prise sur une base solide. La lettre b contient une énumération des domaines qui font l'objet d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons et qui doivent de ce fait être

analysés par la statistique fédérale. Si la statistique fédérale devait limiter ses activités aux domaines auxquels s'étendent les compétences d'exécution de la Confédération, elle ne pourrait ni refléter les interdépendances étroites entre les différents éléments dont se compose un tel domaine ni produire des aperçus globaux. Les compétences de la

Confédération en matière de statistique ne s'étendent donc pas seulement aux domaines qui sont de son autorité exclusive, mais de façon intégrale aussi à ceux qui sont nommés à la lettre b. Les tâches de la Confédération définies à la lettre c sont encore d'un autre type puisqu'il s'agit de la réalisation de projets de recherche d'importance nationale. Il se peut en effet que les données nécessaires à de tels projets relèvent de domaines ne tombant pas sous le coup des dispositions figurant aux lettres a et b. Dans tous les cas mentionnés ci-dessus, la statistique fédérale ne peut pas relever n'importe quels faits; elle doit se limiter à ceux qui ont une importance particulière pour l'Etat ou pour la société. Ainsi que nous l'avons déjà vu au chiffre 211, l'exigence de la représentativité à laquelle doivent répondre les statistiques fédérales signifie à la fois que les organes de la statistique fédérale doivent veiller à la qualité de leur travail et que les travaux statistiques non orientés vers l'élaboration des résultats représentatifs d'une situation ou d'une évolution ne sont pas régis par cette loi. Dans le projet soumis à la consultation, l'alinéa en question se présentait encore sous la forme d'une énumération exhaustive des objets des relevés et des milieux pouvant être interrogés. Cette forme avait toutefois l'inconvénient de faire obstacle à la souplesse dont doit pouvoir faire preuve un organe de statistique moderne, sans compter - ainsi que l'a révélé la procédure de consultation - qu'elle ne satisfaisait pas non plus les représentants des milieux questionnés et des utilisateurs. En ce qui concerne le traitement et la diffusion des informations, la statistique fédérale doit être conçue sous la forme d'un système polyvalent, qui soit à même de répondre aux besoins d'une multitude d'utilisateurs. Ces besoins des utilisateurs en Suisse, plus particulièrement ceux des cantons, des communes, des milieux scientifiques, de l'économie privée et des partenaires sociaux, mais aussi ceux de l'enseignement et des groupements dont les intérêts se limitent à des domaines spécifiques, doivent être répertoriés et, selon le 3^e alinéa, être pris en compte lors de la conception de la statistique fédérale, pour autant qu'ils répondent sur le contenu aux critères du 1^{er} alinéa. La collaboration peut aussi être étendue à la réalisation des relevés (cf. art. 7 et 8). Si les cantons, les communes ou les associations économiques participent aux relevés de la Confédération en qualité d'intermédiaires sans exiger de contrepartie financière, s'ils permettent donc de décharger les organes de la statistique fédérale, leurs besoins d'informations devront être satisfaits dans toute la mesure du possible. Dans les autres cas, les besoins d'informations seront pris en compte uniquement dans la mesure où la Confédération en a elle-même besoin. La statistique fédérale ne pourra en tout cas étendre ses relevés pour satisfaire des besoins d'informations de collectivités ou d'organismes extérieurs à la Confédération que dans les limites du 1^{er} alinéa: Elle devra par ailleurs veiller à ne pas mettre en péril les relevés en question, par exemple en demandant trop aux milieux interrogés. 391

La Confédération et les autres collectivités ou organismes nationaux souhaitent tous, plus ou moins vivement selon les domaines, pouvoir comparer les résultats de la statistique fédérale avec ceux de l'étranger. Or cette comparabilité ne peut être réelle que si les termes, les définitions et les nomenclatures utilisés dans le cadre des différentes statistiques - suisse, étrangère ou internationale - sont compatibles. La collaboration dans le domaine de la statistique officielle ne doit donc pas s'arrêter aux frontières, mais englober des organismes étrangers et internationaux, chargés d'activités statistiques officielles. Les traités internationaux au sens de l'article 25, 2^e alinéa, peuvent contenir des engagements ou des recommandations dont il faut tenir compte dans les activités de la statistique fédérale.

Article 4 Principes de la collecte des données Les quatre alinéas de l'article 4 régissent les formes de collecte de données présentées au chiffre 213 selon le critère du ménagement des

milieus interrogés. En vertu du 1er alinéa, la Confédération doit, dans toute la mesure du possible, établir ses nouvelles statistiques en réutilisant d'abord les données dont elle dispose déjà et dont il est possible de tirer des informations représentatives sur la population, l'économie, la société et l'environnement. Ces données peuvent provenir soit de relevés réalisés antérieurement, soit d'un fichier que la Confédération utilise dans le cadre de ses activités administratives ou encore d'un fichier qu'une institution soumise à la nouvelle loi a constitué aux fins d'exécuter des tâches fédérales. Pour pouvoir apprécier si les données existantes se prêtent à une utilisation statistique ou permettent d'obtenir des informations supplémentaires, il est nécessaire de disposer d'une documentation relative aux données disponibles. En vertu du 2e alinéa, la Confédération doit, si les données dont elle dispose déjà ne lui suffisent pas, faire appel à l'instrument du relevé indirect, autrement dit se procurer les données en s'adressant à des tiers, en allant les chercher, par exemple, dans les fichiers des cantons, des communes ou d'organisations qui ne sont pas soumises à la loi qui est l'objet du présent message, mais qui exécutent des dispositions de droit fédéral. Il faut toutefois pour cela que ces données satisfassent aux exigences de la statistique fédérale en ce qui concerne les unités qui y figurent, les définitions du point de vue matériel et temporel ainsi que les catégories utilisées, et qu'elles puissent donc être traitées par la statistique fédérale. Dans la majeure partie des cas, le traitement de données provenant de fichiers de tiers nécessite au préalable certains travaux d'harmonisation et de mise à jour, qui doivent être exécutés en collaboration étroite avec les cantons, les communes et les autres organismes intéressés. Compte tenu du fait que les données provenant de fichiers cantonaux ou communaux servent en premier lieu à des fins d'administration et de contrôle, elles ne satisfont pas toujours à toutes les exigences de la statistique fédérale. L'ordre de priorité instauré dans le cadre de l'article 4 permet, en relation avec l'article 12 (avec son 2e al. en particulier), d'insister sur le respect de ces exigences, même si la Confédération n'entend utiliser ces données qu'à des fins statistiques. Le relevé direct ou enquête, c'est-à-dire le questionnement de personnes physiques ou morales, constitue la troisième forme de collecte de données envisageable. Cette forme de relevé ne doit toutefois être choisie qu'en dernier recours et se 392

pratique de préférence sous forme de relevé partiel (il importe de réduire au minimum le nombre des personnes questionnées). Les personnes interrogées dans le cadre d'un relevé au sens du 3e alinéa doivent elles aussi être importunées le moins possible: il convient de tenir compte de cette exigence lorsque l'on choisit les personnes qui vont être questionnées, car il serait bon de réaliser les différents relevés en tentant d'éviter d'importuner plusieurs fois les mêmes personnes. De plus, la nature et le nombre des questions doivent être tels qu'il n'en résulte pas de charge excessive pour les personnes interrogées. Il convient en particulier de tenir compte des limites inhérentes à la comptabilité des petites et moyennes entreprises. La forme la plus courante à l'heure actuelle, pour exécuter une enquête, est le questionnaire à remplir par la personne interrogée ou son représentant. L'envoi et le retour des questionnaires est une manière bon marché de collecter des données, mais ils risquent de susciter une attitude de rejet chez une partie des personnes interrogées. Afin d'éviter de telles réactions, on préfère parfois les interviews à domicile ou par téléphone. Les entreprises qui préfèrent un moyen de transmission électronique des données pourront, à l'avenir, opter de plus en plus souvent pour ce mode de réponse, qui ne leur sera toutefois pas imposé. Les questions posées aux ménages privés sont des questions auxquelles les personnes peuvent généralement répondre sans faire de longues recherches. Les organes de la statistique fédérale peuvent être obligés exceptionnellement de demander à la personne

interrogée de noter au fur et à mesure tout ce qui a trait à une certaine activité pendant une période donnée. Il arrive en revanche couramment que les entreprises, les propriétaires d'immeubles ou les collectivités territoriales ne puissent pas répondre aux questions posées sans consulter certains documents (dossiers du service du personnel, comptabilité, plans, etc.); l'informatisation croissante de l'information au sein des entreprises devrait toutefois là encore avoir tendance à réduire la charge de travail qui en résulte pour elles. Les relevés fondés sur des observations ou des mesures mentionnés au 1er alinéa se laissent difficilement intégrer dans l'ordre de priorités établi dans le cadre de l'article 4 et constituent la seule forme d'enquête possible pour certains états de fait. Aucune donnée personnelle n'est collectée par le biais de ces relevés qui n'occasionnent pas aux personnes physiques ou morales les inconvénients causés par la communication de renseignements. Le terme de données, qui fait à l'article 4 sa première apparition dans la loi, doit être compris au sens de données individuelles (par opposition aux résultats statistiques, qui sont le produit d'une agrégation de données individuelles). Les données individuelles sont des indications relatives à l'une ou l'autre des unités suivantes utilisées en statistique: personnes physiques, ménages privés, familles, ménages collectifs; établissements, exploitations, entreprises, parcelles, logements, bâtiments; objets, actes administratifs, jugements, événements, activités, mouvements; points de mesure. Les indications relatives à des unités territoriales telles que les communes, les cantons ou l'hectare ne sont assimilées à des données individuelles que si elles ne sont pas le produit d'une agrégation d'indications relatives à l'une des unités mentionnées ci-dessus. Le terme de données individuelles en statistique ne se laisse malheureusement pas définir de manière aussi concise que les données personnelles dans le contexte de la loi sur la protection des 393

données, où ce terme ne désigne que les données se rapportant à des personnes physiques ou morales. La disposition qui figure au 4e alinéa est une disposition reprise de la loi sur la protection des données qui s'applique ici à tous les relevés de la statistique fédérale. Les personnes et organismes invités à transmettre des données doivent être renseignés de manière appropriée sur la base légale et sur le but (exclusivement statistique) du relevé et connaître le service fédéral responsable, qui est aussi le destinataire des données, ainsi que les autres services qui participent au sens des articles 7 ou 8 de la nouvelle loi. Cette information peut être fournie soit préalablement, soit à l'occasion du relevé. Pour les collectes de données de grande envergure, les organes responsables peuvent certes informer individuellement les personnes questionnées, mais ils peuvent aussi se servir de canaux de diffusion de l'information tels que les médias. Quel que soit le moyen choisi, on insistera toujours sur l'utilité des résultats statistiques au vu des besoins des différents utilisateurs et sur les mesures de protection des données.

223 Section 2: Compétences et participation

Article 5 Compétence d'ordonner des relevés

Selon le 1er alinéa, les relevés statistiques prévus sur la base de la loi qui est l'objet du présent message doivent, par principe, être ordonnés par le Conseil fédéral. Cette règle s'applique tant aux relevés directs qu'aux relevés indirects. Les ordonnances doivent notamment déterminer l'objet du relevé, les unités interrogées, les obligations de renseigner et de participer, désigner le service fédéral responsable et fixer la manière dont le relevé devra être exécuté ainsi que, le cas échéant, les règles régissant la communication, la publication et la protection des données. A moins qu'il ne s'agisse de relevés exécutés en vertu des alinéas 2 à 5, les relevés ordonnés doivent être désignés, énumérés et définis avec précision. Il n'est pas rare de trouver dans des lois ou des ordonnances des dispositions autorisant de manière générale la réalisation d'enquêtes scientifiques ou de statistiques. En vertu du 1er alinéa, les dispositions de ce type devront

être complétées par des décisions dans lesquelles le Conseil fédéral spécifiera la nature des relevés en question, sauf si ceux-ci sont régis par les 2^e à 5^e alinéas. Le fait d'obliger le Conseil fédéral à se prononcer sur chaque relevé permet d'une part d'éviter une dispersion des activités statistiques et de garantir la conformité de ces dernières avec le programme pluriannuel, d'autre part d'assurer la protection des personnes interrogées et la sécurité du droit. En mentionnant expressément les combinaisons de relevés directs et de relevés indirects, on permet aux services chargés des relevés d'utiliser dans une plus large mesure les données contenues dans les fichiers des cantons et des communes. Ils pourront en effet y avoir ainsi recours même si ces données ne constituent qu'une partie du relevé et même si elles ne se trouvent pas dans toutes les communes. Le 2^e alinéa contient une énumération des possibilités qu'a le Conseil fédéral de déléguer la compétence d'ordonner des relevés. Dans le domaine de la loi sur l'organisation de l'administration (sans le domaine des EPF, les PTT et les CFF), ces possibilités ont été limitées à dessein afin que le principe énoncé au 1^{er} alinéa 394

ne s'en trouve pas menacé. En conformité avec les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement, notamment, la lettre a prévoit la possibilité de déléguer les relevés n'ayant pas pour objet la collecte de données personnelles. Cette définition s'applique aux relevés fondés sur des observations ou des mesures, aux relevés directs réalisés auprès des cantons, des communes et de leurs services ainsi qu'aux relevés indirects ayant pour but la constitution de fichiers ne concernant pas des personnes, mais, par exemple, des objets. Quant à savoir à partir de quel moment des mesures dans le domaine de l'environnement doivent être considérées comme des statistiques au sens de la loi, la question est plus délicate qu'en ce qui concerne les relevés impliquant un questionnement. En règle générale, de telles mesures sont considérées comme des statistiques dès lors qu'elles sont réalisées dans le cadre d'un réseau de mesures d'envergure nationale et qu'elles ont pour mission de permettre une généralisation des résultats à l'ensemble du pays ou du moins à de grandes parties de la Suisse. La deuxième possibilité de déléguer (let. b) concerne les relevés directs qui portent sur un petit nombre d'entreprises et d'établissements. Elle a été ajoutée après la procédure de consultation. On pense ici aux relevés portant sur mille entreprises ou établissements au maximum. Les relevés uniques, organisés à court terme et s'adressant à moins de mille personnes, constituent une autre exception (let. c). Les relevés indirects ne tombent pas non plus sous le coup de la disposition de délégation figurant à la lettre b. Une délégation n'est possible que si, d'une part, les personnes questionnées ne sont pas obligées de répondre et si, d'autre part - en raison de l'article 7, 1^{er} alinéa - les cantons ou les communes ne sont pas obligés de participer au relevé. En vertu de l'article 12, 1^{er} alinéa, les relevés ordonnés sur la base de la lettre b doivent par ailleurs être approuvés par l'OFS. Les 3^e et 4^e alinéas contiennent une énumération exhaustive des compétences autonomes d'ordonner des relevés, autrement dit des compétences qui ne sont pas déléguées par le Conseil fédéral. Les institutions de promotion de la recherche et les centres de recherche de la Confédération au sens de la loi sur la recherche continueront de pouvoir ordonner des relevés statistiques dans le cadre de la liberté de la recherche. Ils peuvent interroger tous les milieux et même collecter des données personnelles. La seule condition que ces relevés doivent remplir est qu'ils soient uniques ou limités dans le temps et à participation facultative. La réalisation de relevés réguliers à des fins statistiques incombe en effet aux organes habituels de la statistique fédérale. Dans le cadre de leurs projets, les instituts de recherche peuvent, de leur côté, être appelés à combler des lacunes existantes en réalisant des relevés ad hoc. Ceux-ci n'en font pas moins partie intégrante de la statistique fédérale et

doivent donc eux aussi être coordonnés (art. 12) si l'on veut pouvoir éviter les doubles emplois et empêcher que les mêmes personnes interrogées ne soient par trop mises à contribution. Les relevés réalisés par les unités administratives dans le cadre de leurs activités de recherche ne sont pas régis par ces dispositions, mais par les 1er et 2e alinéas, indépendamment du fait qu'ils soient exécutés par les services administratifs eux-mêmes ou mandatés à un institut externe à la Confédération. Selon le 4e alinéa, les EPF et leurs établissements annexes, les PTT et les CFF ainsi que les organisations et établissements soumis à la loi en vertu de l'article 2, 3e alinéa, qui ne sont ni des institutions de promotion de la recherche ni des 395

centres de recherche de la Confédération conservent eux aussi leurs compétences d'ordonner des relevés à certaines conditions. La première exigence est la même que celle qui figure dans les dispositions régissant la délégation de compétences par le Conseil fédéral, à savoir que les relevés en question ne servent pas à collecter des données personnelles. De plus, les organismes visés au 4e alinéa peuvent ordonner ou effectuer des relevés à participation facultative à des fins statistiques auprès des personnes, des entreprises, des établissements ou des institutions avec lesquels ils sont en contact dans le cadre de leurs activités habituelles autres que statistiques. Citons pour exemple les banques et les bourses pour la Banque nationale suisse ou les membres de l'Union suisse des paysans pour le Secrétariat de l'Union suisse des paysans. Dans le cadre de cet alinéa, les relevés à participation obligatoire ne peuvent être ordonnés que si une autre loi (p. ex. la loi sur les banques et les caisses d'épargne, art. 7) le prévoit expressément. Tous les relevés ordonnés en vertu de l'article 4 doivent être coordonnés selon l'article 12, 1er alinéa. Le 5e alinéa régit le seul type de relevés tombant sous le champ de la loi qui n'ait pas pour but de fournir des résultats représentatifs; les relevés servant à tester les méthodes précèdent les relevés que l'on entend en fait réaliser. Les services effectuant des relevés et plus particulièrement l'Office fédéral de la statistique, qui est le service fédéral compétent pour régler les questions méthodologiques et conceptuelles, peuvent procéder à de tels relevés sans qu'ils aient été spécialement ordonnés, même s'ils doivent se faire par questionnaire. Les données recueillies ne sont pas conservées pendant une longue durée comme celles qui sont collectées au moyen des autres types de relevés; elles servent uniquement à savoir si de nouvelles méthodes ou de nouvelles manières de poser les questions sont susceptibles de donner satisfaction à une petite échelle avant qu'elles ne soient appliquées à plus grande échelle. Les tests systématiques sont un instrument précieux qui permet de garantir une utilisation efficace des moyens à disposition. Ils sont déjà largement pratiqués à l'heure actuelle, mais ne sont encore régis par aucune disposition légale. Les relevés servant à tester des méthodes doivent eux aussi faire l'objet d'une coordination (art. 12). Par rapport à la version qui figurait dans le projet envoyé en consultation, cet article a été précisé et nuancé à la suite des nombreuses remarques faites par les organismes consultés, qui trouvaient l'ancienne version peu claire.

Article 6 Obligations des personnes interrogées Le 1er alinéa donne au Conseil fédéral la compétence d'obliger certaines ou la totalité des personnes interrogées à fournir les renseignements requis dans le cadre d'un relevé déterminé. Cette disposition est formulée de manière plus restrictive qu'elle ne l'était dans le projet envoyé en procédure de consultation. Les critères pouvant motiver l'imposition de l'obligation de renseigner y sont en effet énumérés de manière exhaustive (cf. ch. 213.3). Il n'est donc pas question d'imposer plus souvent l'obligation de renseigner dans le cadre des relevés effectués auprès des ménages ou des entreprises du secteur privé. Lorsque les personnes interrogées ne peuvent pas elles-mêmes fournir les renseignements requis (enfants,

propriétaires, personnes malades ou absentes), l'obligation de renseigner s'étend à celles qui les représentent (personnes faisant ménage commun avec elles, 396

gérances). Le principe énoncé à l'article 4, 3e alinéa, (réduction du nombre des personnes interrogées et de leur mise à contribution) a d'autant plus d'importance que les relevés sont obligatoires. Dans un premier temps, on se contentera de rappeler à leur devoir les personnes interrogées qui n'ont pas rempli l'obligation de renseigner. Si seule une partie des questions est restée sans réponses ou si certaines des réponses fournies doivent être considérées comme étant très probablement inexactes, l'organe responsable contactera la personne interrogée ou complétera elle-même le questionnaire en appliquant d'autres procédés. La personne interrogée ne se verra pas infliger de sanctions à ce stade. Ce n'est qu'en cas de non-observation de ce premier rappel à l'ordre qu'elle pourra se voir adresser un avertissement formel et, si elle n'en tient pas compte, faire l'objet de sanctions au sens de l'article 22. La statistique fédérale n'en continuera pas moins d'obtenir des informations grâce à des renseignements fournis à titre volontaire. Ceux-ci seront bien entendu l'objet de la même protection (secret, utilisation) que les données recueillies dans le cadre d'un relevé obligatoire. Il doit ressortir clairement des documents distribués aux personnes interrogées si elles sont obligées de fournir les renseignements requis ou non (ou, le cas échéant, quelle est la partie obligatoire et quelle est la partie facultative du relevé). Les dispositions du 2e alinéa permettent à la Confédération d'indemniser à titre exceptionnel les unités qui lui fournissent des renseignements à titre volontaire. La Confédération n'use de cette possibilité, prévue aujourd'hui dans la loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture, que dans le cadre des relevés relatifs à la consommation des ménages privés, pour compenser le fait que certains ménages doivent tenir une comptabilité de leurs revenus et de leurs dépenses pour le compte de la statistique fédérale, ainsi que dans le cadre des enquêtes suisses sur la population active, pour indemniser les ménages qui participent plusieurs fois de suite à ce relevé, qui se fait par interview. Ces compensations sont toutefois si modestes qu'il ne saurait être question ici d'indemnisations complètes. Il s'agit plutôt de récompenser le dévouement et le sens civique des personnes participant à ces relevés. Comme le précise le libellé, cette disposition ne peut être appliquée que si la fourniture des renseignements requis demande un travail considérable, c'est-à-dire uniquement dans des cas tout à fait exceptionnels. Les indemnités versées aux cantons et aux communes sont régies à l'article 7, 4e alinéa. L'article 6 s'applique/wrprincipe tant aux relevés directs qu'aux relevés indirects. Le fait de fournir des renseignements facultatifs sur des tiers dans le cadre de relevés indirects organisés par la statistique fédérale peut - il est vrai - être en contradiction avec certaines prescriptions particulières de maintien du secret telles que le secret médical. Si les prescriptions en question ne prévoient pas de réserve expresse à l'intention de la statistique, la fourniture de renseignements n'est licite que si les données en question concernant des tiers ne contiennent pas de moyens d'identification. Dans certaines dispositions particulières concernant le maintien du secret (p. ex. art. 320 CPS), on trouve en plus une réserve générale autorisant la fourniture obligatoire de renseignements aux autorités, qui peut être invoquée pour les renseignements destinés aux organes de la statistique fédérale. 397

Les renseignements que les entreprises fournissent sur elles-mêmes lors de relevés directs de la statistique fédérale sont en revanche toujours licites, même si certaines données devaient tomber sous le sceau du secret d'affaires. Les entreprises ont aussi la possibilité de donner à un tiers (p. ex. à une fiduciaire) le mandat ou l'autorisation de transmettre

directement des données les concernant aux organes de la statistique fédérale. Les considérations qui précèdent s'appliquent également à tous les relevés, que la participation soit facultative ou obligatoire. Article 7 Participation des cantons et des communes

L'obligation faite aux cantons et aux communes de participer aux relevés effectués auprès des entreprises, des propriétaires ou des ménages privés est l'une des rares dispositions qui figure déjà dans la loi sur les relevés statistiques de 1870. Par participation au sens du 1er alinéa, on entend l'intervention des cantons comme intermédiaires pour exécuter une ou plusieurs des phases suivantes d'un relevé: - sélection des personnes interrogées et recherche de leurs adresses dans les registres cantonaux ou communaux; - envoi des documents du relevé aux personnes interrogées; - contrôle du retour des questionnaires remplis (et rappel aux personnes qui ne les renvoient pas); - examen des réponses quant à leur exhaustivité et à leur plausibilité (y compris les reprises de contact avec les personnes interrogées si nécessaire). En ce qui concerne les relevés s'adressant aux communes, les autorités cantonales peuvent jouer le rôle d'intermédiaire par façon encore plus étendue. Leur participation peut être soit obligatoire soit facultative et, dans cette dernière hypothèse, s'étendre à d'autres phases du déroulement du relevé que celles qui sont énumérées ci-dessus. Dans bien des cas, il s'avère nécessaire de différencier le déroulement du relevé pour l'adapter aux particularités régionales. Une telle manière de procéder permet de tenir compte du fait que tous les cantons et toutes les communes de Suisse ne jouissent pas des mêmes conditions de départ. La direction des opérations de conception et d'organisation d'un relevé incombe toutefois toujours au service fédéral qui est chargé du relevé en vertu de l'ordonnance du Conseil fédéral. La mesure dans laquelle les cantons et les communes sont tenus de participer à titre volontaire ou obligatoire est déterminée pour chaque relevé dans l'ordonnance qui le régit. Les relevés indirects doivent eux aussi être ordonnés par le Conseil fédéral. Bien qu'il s'agisse, du point de vue de la Confédération, de relevés statistiques (la Confédération doit d'abord se procurer les données et ne peut ensuite les utiliser qu'à des fins statistiques), les fichiers dans lesquels elle va puiser sont des fichiers que les cantons et les communes ainsi que leurs organes ont constitués pour leurs besoins administratifs. Grâce au 2e alinéa, ces fichiers pourront être utilisés pour remplacer entièrement ou partiellement des relevés directs, que ce soit à titre obligatoire ou, à condition que certaines exigences matérielles soient remplies, à titre facultatif. Les principes de la protection des données exigent que la récolte de données par la Confédération soit aussi reconnaissable comme telle par les personnes dont les 398

données sont communiquées à la Confédération par des tiers. Une telle récolte doit donc au moins être précédée de la publication d'une ordonnance la régissant expressément. Pour certains relevés indirects, le Conseil fédéral peut aussi ordonner que chacune des personnes concernées soit personnellement avertie de la communication de ses données à la statistique fédérale par le détenteur du fichier où elles figurent, ou qu'elle reçoive même l'extrait du fichier comprenant ses données afin qu'elle ait la possibilité de les corriger ou mettre à jour. Les fichiers tels que les registres des habitants ou les registres des immeubles des cantons ou des communes servent non seulement de sources de données pour les relevés indirects, mais aussi de fichiers d'adresses facilitant l'exécution des relevés directs de la statistique fédérale (relevés complets ou relevés partiels). Pareille utilisation est elle aussi couverte par les dispositions du 2e alinéa. Les fichiers des cantons et des communes que nous venons d'évoquer obéissent à leurs propres bases légales. Dans la mesure où celles-ci relèvent de la compétence autonome des cantons ou des communes, la Confédération ne peut pas, par voie d'ordonnance, passer outre aux prescriptions fondamentales de maintien du secret qui

peuvent exister. Au cas où l'une de ces bases légales exclurait expressément toute utilisation de données à des fins statistiques, la statistique fédérale ne pourrait que s'y plier, sur la base de l'article 19 de la loi sur la protection des données. La statistique fédérale est censée être autorisée à utiliser ce type de données. Lorsque tel est le cas, le Conseil fédéral peut ordonner leur utilisation pour la réalisation d'un relevé sans être lié par d'éventuelles prescriptions exigeant que chaque personne concernée ait donné son accord préalable. La loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture contient une disposition qui donne globalement aux relevés de la Confédération la primauté sur les prescriptions cantonales (ou autres) de maintien du secret. La réglementation prévue à l'article 8 est à la fois plus nuancée et plus facilement conciliatale avec la loi fédérale sur la protection des données et avec les dispositions cantonales en la matière. En vertu du 3e alinéa, le principe fédéraliste généralement admis selon lequel chaque collectivité publique supporte elle-même les coûts des tâches d'exécution qui lui sont confiées s'applique également à la statistique fédérale. Les cantons et les communes prennent à leur charge les coûts résultant de leur participation aux relevés de la Confédération au sens des 1er et 2e alinéas. Cette réglementation de la répartition des charges entre la Confédération et les cantons correspond à la pratique actuelle, qui se fonde sur une disposition de la loi fédérale de 1870 concernant les relevés officiels statistiques en Suisse. Selon le 4e alinéa, le Conseil fédéral peut exceptionnellement déroger à ce principe si les cantons et les communes sont appelés à fournir un travail extraordinaire (p. ex. le géocodage du recensement des bâtiments), s'ils doivent faire appel à des spécialistes (p. ex. pour le recensement des arbres fruitiers) ou si certains cantons ou certaines communes accomplissent à titre volontaire d'importants travaux supplémentaires. Les cantons ont la possibilité d'indemniser les communes, voire de prendre carrément à leur charge l'ensemble de leurs coûts. 399

Artide 8 Participation d'autres services Les services cantonaux et communaux ne sont pas les seuls organes externes à la Confédération qui participent à la statistique fédérale, puisque celle-ci bénéficie aussi de l'appui d'organismes privés (associations, instituts de sondage ou bureaux d'étude). Ces organismes privés ne participent pas seulement à la réalisation du relevé en tant que tel, mais aussi à sa conception et à l'analyse des résultats. Ils traitent alors des données de la statistique fédérale sur mandat de services de la Confédération. En règle générale, ils reçoivent en contrepartie une indemnité convenue par contrat. Certaines associations rendent toutefois gracieusement de précieux services à la Confédération en fonctionnant en qualité d'intermédiaires dans le cadre de relevés de la statistique fédérale s'adressant à des entreprises. Les organes qui participent au sens de l'article 8 sont tenus de respecter les dispositions sur la protection des données du droit fédéral, notamment celles qui concernent le secret statistique (art. 14). Lorsqu'il s'agit de mandats rémunérés, il faut en outre s'assurer que les organisations mandatées - ne traitent les données collectées ou livrées que dans les limites de leur mandat; - ne mélangent pas les données collectées ou livrées aux données tirées d'autres travaux statistiques; - rendent toutes les données au service de la Confédération une fois leur travail terminé.

Article 9 Programme pluriannuel Le programme pluriannuel est l'instrument de planification statistique qui oblige le Conseil fédéral à entreprendre une planification globale à la fois ouverte et transparente des activités statistiques de la Confédération et qui, parce qu'il fait partie intégrante du programme de la législature, donne au Parlement la possibilité de réexaminer la place de la statistique parmi les grands objets politiques et de s'exprimer sur les activités prévues au programme. Le programme pluriannuel tel qu'il est prévu au 2e

alinéa contient une vue d'ensemble de l'état de la statistique dans les différents domaines, une énumération et une brève description des principaux relevés prévus durant la période couverte par le programme (il indique notamment les relevés nouveaux, les relevés supprimés et ceux qui font l'objet d'une révision) ainsi qu'un résumé des moyens financiers et des ressources en personnel dont la Confédération aura besoin pour ses activités statistiques durant cette même période, résumé qui sera révélateur des priorités fixées dans le domaine de la statistique. Le programme pluriannuel doit aussi faire état des effets sur les milieux interrogés ainsi que sur les milieux participants, plus particulièrement sur les cantons et sur l'économie privée, en révélant d'une part la charge que les relevés vont représenter pour ces milieux et d'autre part les besoins d'information que ces mêmes relevés vont permettre de satisfaire. Le programme pluriannuel recouvrira d'une part la portion du champ d'application définie à l'article 2, 1er et 2e alinéas, de la loi, et dont l'application est du ressort du Conseil fédéral. Simultanément, il informera sur l'activité statistique autonome des institutions soumises à la loi en vertu de l'article 2, 3e alinéa. Cette partie du programme ne résulte pas d'une décision du Conseil fédéral. 400

Le Parlement prend acte du programme pluriannuel. Les députés ont toutefois la possibilité de proposer des modifications concrètes ou d'ordre général au moyen des interventions parlementaires. Exiger une adoption formelle serait disproportionné au vu de la complexité et de l'étendue du sujet. Une telle procédure serait aussi contraire au principe selon lequel la mise sur pied de la statistique fédérale doit être largement déléguée au Conseil fédéral. 224

Section 3: Organisation de la statistique fédérale

Article 10 Office fédéral de la statistique

La section 3 traite de l'organisation de la statistique fédérale, autrement dit des responsabilités des différents organes fédéraux qui soit exercent eux-mêmes des activités statistiques, soit fonctionnent en tant qu'organe de conseil, ainsi que des relations entre ces organes. Afin d'assurer la bonne compréhension de cette section, nous avons choisi de définir ci-dessous certains des termes qui y sont utilisés: - unités administratives: départements, groupements, offices, services, instituts et établissements fédéraux au sens de l'article 58 LOAF; - producteurs de statistiques de la Confédération: unités administratives ou autres organismes, établissements ou particuliers soumis à l'article 2, 3e alinéa, qui accomplissent des travaux statistiques sur la base de données quelconques (provenant de relevés ou de sources administratives) et qui en rendent les résultats accessibles; - organes de la Confédération effectuant des relevés: unités administratives ou autres organismes, établissements ou particuliers soumis à l'article 2, 3e alinéa, qui sont responsables de relevés au sens de l'article 5 de la loi; - services de statistique de la Confédération: unités (unités administratives ou institutions soumises à la loi ou encore parties de telles institutions) qui sont uniquement chargées de travaux statistiques, le cas échéant combinés avec des travaux de recherche et de planification au sens de l'article 19 de la loi sur la protection des données. Les termes d'unité administrative, de producteur de statistiques de la Confédération et d'organe de la Confédération effectuant des relevés se situent donc au niveau de l'office fédéral, d'un organisme/établissement ou plus haut encore, alors que le terme de service de statistique répond à une définition composée à la fois d'éléments fonctionnels et d'éléments organisationnels. Selon les cas, cette dernière définition peut s'appliquer à un office fédéral (p. ex. l'Office fédéral de la statistique) ou à une division d'un office, d'un organisme ou d'un établissement (p. ex. la Division de la statistique du commerce de l'Administration fédérale des douanes). Le terme d'organe effectuant des relevés utilisé dans d'autres sections (sans l'adjectif «fédéral») désigne aussi les organes participant à des relevés au sens des articles 7 ou 8 qui ne font pas partie de la

Confédération. Le modèle d'organisation décrit au chiffre 216.2 selon lequel il est prévu de confier une partie des relevés à l'Office fédéral de la statistique et de coordonner efficacement les activités statistiques exercées de manière décentralisée transparaît dans tous les articles de la section 3, où les droits et les obligations de l'Office fédéral ainsi que des autres organes produisant des statistiques et des unités administratives sont 27 Feuille fédérale. 144= année. Vol. I • 401

spécifiés dans toute la mesure où cela s'est révélé nécessaire au niveau de la loi. Dans les limites du champ d'application de la loi sur l'organisation de l'administration fédérale, les aspects d'ordre organisationnel pourraient en principe être régis par voie d'ordonnance. En vertu de son article 2, la loi sur la statistique peut et doit pourtant s'appliquer aussi à certaines institutions bien déterminées qui ne tombent pas sous le champ d'application de la LOAF. C'est la raison pour laquelle il importe que certains principes soient énoncés au niveau de la loi. L'article 10 concerne le service statistique le plus important de la Confédération, l'Office fédéral de la statistique. Le principe selon lequel la Confédération possède un service central de statistique doté du statut d'office fédéral est énoncé au 1er alinéa de l'article 10. L'Office fédéral de la statistique a pour tâche de fournir aux différents utilisateurs les statistiques dont ils ont besoin, autrement dit d'entretenir, en application des principes énumérés au chiffre 215, l'infrastructure lui permettant d'assurer la production et la diffusion des statistiques périodiques et apériodiques. Cette infrastructure doit être telle que les autres organes producteurs puissent l'utiliser s'ils en ont besoin. L'Office fédéral est aussi le service auquel les utilisateurs s'adresseront en priorité lorsqu'ils chercheront à obtenir des informations statistiques ou auront des questions relatives à leur utilisation. Les principales tâches de l'Office fédéral sont décrites au 2e alinéa. Conformément au principe de la concentration partielle des relevés, l'Office fédéral est l'organe effectuant la majeure partie des relevés directs que le Conseil fédéral ordonne en vertu de l'article 5, 1er alinéa. Certaines exceptions à cette règle sont possibles selon l'article 11, 1er alinéa. Il s'agit en particulier des relevés directs qui seront exécutés, lors de l'entrée en vigueur de la loi en question, par des services qui ne font pas partie de l'Office fédéral. Etant donné que ce dernier ne travaille pas pour ses propres besoins, mais pour satisfaire ceux des utilisateurs, ses relevés doivent être conçus en collaboration étroite et constante avec eux. Parmi ces partenaires, on trouve bien entendu les unités administratives de la Confédération, qui participent régulièrement à la conception des projets en matière de statistique, mais aussi les cantons, les communes, les milieux économiques et scientifiques, avec lesquels l'Office entretient des contacts soit bilatéraux, à l'occasion de projets particuliers, soit multilatéraux, dans le cadre de la commission de la statistique (art. 13). Ces mécanismes de coopération permettent aux utilisateurs, mais aussi aux fournisseurs de données et aux services participant de faire part de leurs souhaits dès le tout début du projet. L'Office fédéral est aussi, selon le 2e alinéa, chargé: - de fonctionner en tant qu'organe de coordination. A cet effet, il dispose d'une part des instruments prévus à l'article 12, qui permettent d'assurer l'adéquation et la cohérence des statistiques élaborées par des organes autres que lui, et d'autre part du programme statistique et du programme pluriannuel (art. 9), qui s'étend à l'ensemble de la statistique fédérale. Il doit en outre mettre à la disposition des utilisateurs un inventaire de la statistique fédérale qui soit régulièrement remis à jour; - d'élaborer des bases uniformes, autrement dit de mettre à la disposition de tous les organes produisant des statistiques des définitions, des nomenclatures et des 402

principes méthodologiques contraignants afin d'assurer la comparabilité des différents relevés; - de garantir la comparabilité internationale des résultats, autrement dit de fonctionner comme coordinateur des relations internationales de la statistique fédérale en matière de programmes, de méthodes et d'échange de données ainsi que de définir les grandes lignes d'une politique internationale de la statistique pour le Conseil fédéral (p. ex. en ce qui concerne la coopération entre la CE et l'AELE ou les mesures d'aide en faveur des pays d'Europe centrale et de l'Europe de l'Est); - de fournir des aperçus, autrement dit de combiner des relevés et des données administratives provenant de plusieurs sources aux fins d'obtenir une nouvelle statistique (p. ex. les comptes nationaux). Le 3e alinéa oblige l'Office fédéral de la statistique à tenir un Registre des entreprises et des établissements (REE). Les données recueillies lors du recensement des entreprises de 1975 ont servi à la constitution du REE, qui contient les noms, les adresses et quelques-unes des principales caractéristiques des entreprises telles que leur secteur d'activité, leur forme juridique et le nombre de leurs employés. Ce registre ne contient par contre aucune donnée d'ordre financier. L'ordonnance en vigueur fait état d'une liste exhaustive des caractéristiques inscrites au registre à l'heure actuelle. Le REE est utilisé en premier lieu aux fins de la statistique fédérale: il sert de fichier d'adresses pour les recensements des entreprises et d'autres relevés statistiques de la Confédération, et fournit des séries de données destinées à être exploitées statistiquement par des services fédéraux ou par des tiers. Il est mis à jour en épuisant d'abord toutes les sources administratives ainsi qu'en reprenant les informations sur d'éventuelles fondations, fermetures ou fusions d'entreprises communiquées lors du retour des questionnaires habituels envoyés aux entreprises et en allant systématiquement interroger entreprises et établissements nouvellement inscrits. A intervalles réguliers, l'Office de la statistique s'adresse à toutes les entreprises enregistrées au REE pour savoir si les données les concernant sont encore exactes. Ces deux types de relevés permettent de recueillir des informations, mais aussi d'informer les entreprises sur le REE. Le REE - qui présente le grand avantage d'être exhaustif - n'est plus utilisé exclusivement aux fins de la statistique fédérale. Les noms, les adresses et une partie des caractéristiques qui y figurent (p. ex. la taille de l'entreprise) sont aussi communiqués aux cantons, aux communes et à des institutions privées, qui se constituent ainsi un fichier d'adresses sur la base duquel ils peuvent ensuite effectuer leurs propres relevés ou projets de recherche. Une partie encore plus limitée des caractéristiques figurant au REE peut en outre être utilisée par les services fédéraux et cantonaux dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches administratives. Cela permet d'éviter que plusieurs fichiers ne soient constitués et mis à jour en parallèle par différents services fédéraux et donc d'épargner des frais considérables. L'utilisation à des fins non statistiques des noms et adresses et d'une partie des caractéristiques des entreprises et des établissements inscrits au REE constitue une relativisation du secret statistique (art. 14). Celle-ci se justifie du fait de l'intérêt public existant à la communication de ces données et du fait de leur caractère déjà largement public. Les différentes utilisations du REE et les

403

dispositions de protection des données à respecter dans ce contexte seront spécifiées de manière détaillée dans l'ordonnance que le Conseil fédéral édictera à ce sujet. La Confédération entend renoncer à faire la vente commerciale des données figurant au REE. Elle tient ainsi compte de l'avis des entreprises, qui semblent vivement opposées à une telle utilisation. Les 4e et 5e alinéas régissent la communication des données à l'Office fédéral par les unités administratives et par les autres institutions soumises à la loi. Afin de pouvoir coordonner les activités statistiques, élaborer des aperçus et des statistiques de synthèse,

fonctionner comme plaque tournante des relations avec l'étranger, réexaminer méthodiquement les relevés et appliquer sérieusement le principe énoncé à l'article 4, 1er alinéa, l'Office doit pouvoir bénéficier des résultats que possèdent les autres organes produisant des statistiques, ainsi que des informations relatives aux méthodes appliquées (ou prévues lorsque le relevé en est encore à l'état de projet). Il peut même arriver que l'Office ait besoin de données individuelles. Cette forme particulière de communication devrait toute- fois être explicitement mentionnée dans une ordonnance. En vertu de l'article 19 de la loi sur la protection des données, les données administratives peuvent aussi être utilisées à des fins non personnelles - donc à des fins statistiques - même si ce traitement non personnel n'est pas expressément mentionné dans la base légale des données administratives en question. Le 4e alinéa contient la base légale permettant à l'Office de pouvoir réellement utiliser de telles données, ce qui n'est pas tout à fait incontesté à l'heure actuelle, du moins pour certaines données administratives. Quant au 5e alinéa, il y est précisé que l'obligation légale de maintien du secret ou le blocage des données ne peut justifier, en règle générale, le refus de communiquer les informations à l'Office que si une autre disposition du droit fédéral interdit expressément la communication ou l'utilisation des données à des fins statistiques. Ce 5e alinéa est nécessaire si l'on veut garantir la représentativité des données obtenues. Quant au fond, il est analogue à celui qui régit la communication de données provenant des fichiers des cantons pour les besoins de la statistique fédérale (art. 7, 2e al.). Dans les rapports entre l'Office fédéral et les autres organisations soumises à la loi, les dispositions des 4e et 5e alinéas relatives à la communication de données individuelles ne sont applicables que si les dispositions au niveau de l'ordonnance le prévoient expressément. Ces institutions ont en revanche l'obligation de livrer leurs résultats et de fournir des informations concernant leurs activités statistiques dans la mesure où l'Office en a besoin.

Article 11 Autres producteurs de statistiques de la Confédération Les travaux de l'Office fédéral de la statistique ne représentent pas toute la production statistique de la Confédération. Les autres services fédéraux exercent trois types d'activités dans ce contexte: ils analysent et traitent librement les données et les résultats provenant de la statistique fédérale (4e al.), ils préparent et exploitent à des fins statistiques les données administratives dont ils disposent du fait de leur activité courante (3e al.) et ils réalisent ou ordonnent eux-mêmes les relevés que le Conseil fédéral a ordonnés ou délégués conformément à l'article 5 (1er et 2e al.). 404

Les relevés périodiques existants tels que la statistique de l'électricité peuvent continuer à être exécutés par les services qui s'en chargent actuellement. Une innovation s'impose toutefois: ils devraient se fonder sur une ordonnance. Toutes les unités administratives et les autres organisations soumises à la loi qui sont responsables d'un relevé doivent, selon le 2e alinéa, remplir le critère d'un service de statistique. Soit l'organisme s'occupe exclusivement de statistique et/ou de recherche (comme l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage FNP), soit il est tenu de transformer une (ou exceptionnellement plusieurs) de ses subdivisions en service de statistique qui n'ait rien à voir avec les mesures et les contrôles visant des particuliers ou des entreprises. Ces services de statistique traitent les données conformément aux principes de la présente loi, c'est-à-dire en s'en tenant aux dispositions relatives à la neutralité et à l'objectivité ainsi qu'à la protection des données lorsqu'ils publient ou transmettent des données. Selon l'article 19, 2e alinéa, une subdivision désignée comme service de statistique peut obtenir d'autres organismes fédéraux produisant des statistiques des données individuelles pour ses propres activités statistiques. Pour des raisons de protection des données, les autres unités administratives n'ont pas cette

possibilité. Avant d'organiser des relevés, la Confédération doit, selon l'article 4, 1er alinéa, utiliser d'abord les données dont elle dispose en raison de son activité administrative (fichiers nécessaires à l'exécution d'autres lois, à certaines activités de contrôle ou de surveillance ou encore à l'élaboration de plans ou de cartes). Bien souvent, ces données se présentent toutefois sous une forme qui ne permet pas une exploitation efficace. Il est alors nécessaire de traiter les données de sorte qu'elles se prêtent à l'utilisation statistique. Ce traitement n'est pas subordonné à l'édition d'une ordonnance spéciale. Il suffit que les données répondent à un besoin d'information et qu'elles remplissent certains critères matériels (représentativité, actualité, caractéristiques). Le traitement consiste à la fois en une épuration des données (élimination des cas d'enregistrement multiple, adaptation aux nomenclatures statistiques, élimination d'unités non pertinentes) et dans la saisie des données ne figurant pas sur des supports informatiques. En vertu du 3e alinéa, l'exploitation de données administratives de la Confédération à des fins statistiques incombe en règle générale à l'unité administrative, à l'établissement ou à l'organisme qui traite les mêmes données à des fins d'administration ou de contrôle se rapportant à des personnes physiques ou morales individuelles. Contrairement aux organes chargés des relevés, l'organisme n'est pas tenu, pour le traitement statistique de ses propres données administratives, de transformer un de ses services en service de statistique ou, autrement dit, de séparer au niveau de son organigramme le traitement à des fins ne se rapportant pas à la personne du traitement à but administratif. Le traitement statistique de fichiers volumineux constitués à des fins administratives peut toutefois représenter un travail considérable (saisie, solution de problèmes méthodologiques) dont un service occupé avant tout à des tâches administratives n'a pas forcément envie de se charger. En accord avec l'Office fédéral ou sur décision du Conseil fédéral, l'Office fédéral peut alors accomplir le travail (p. ex. la statistique des condamnations pénales). Pareil transfert de tâches est aussi indiqué lorsque la statistique en question est étroitement liée à d'autres 405

statistiques réalisées par l'Office fédéral, lorsque les mêmes données servent à l'établissement de statistiques dans différents domaines ou lorsque la diffusion des résultats, du fait de leur signification ou de leur volume, ne peut pas être assurée autrement. En vertu du 4e alinéa, l'Office fédéral est tenu de conseiller les autres organes produisant des statistiques si le besoin s'en fait sentir et il se doit aussi de leur fournir les résultats et les données qui leur sont nécessaires. Ce n'est qu'à titre exceptionnel et dans le respect des dispositions sur la protection des données figurant dans cette loi que des données personnelles peuvent être communiquées en vertu de cet alinéa. Les travaux statistiques demandés par des unités administratives de la Confédération et que l'on ne peut pas accomplir sans avoir recours à des données individuelles de l'Office fédéral doivent, dans toute la mesure du possible, être effectués par l'Office lui-même. Il faut toutefois s'attendre à certaines exceptions, notamment en ce qui concerne les données du Registre des entreprises et des établissements, et la communication de données individuelles aux services de recherche de la Confédération. Article 12 Coordination A l'heure actuelle, la coordination de la statistique fédérale est une tâche qui n'est pas régie au niveau de la loi. Cela doit changer, car cette coordination n'est pas uniquement interne à l'administration; elle englobe aussi les organes et les établissements soumis à la loi en vertu de l'article 2, 3e alinéa, ainsi que, dans une moindre mesure, par le biais des 2e et 3e alinéas, les cantons et les communes. Les principaux objets de la coordination sont les relevés et les synthèses élaborées à partir de statistiques diverses. L'Office fédéral de la statistique doit avoir connaissance suffisamment tôt des projets des autres unités administratives (modification,

introduction ou suppression de relevés, élaboration de synthèses) pour pouvoir les apprécier en fonction de divers critères et, si besoin est, influencer sur la décision de l'unité administrative responsable. L'Office s'assurera que le projet est conforme au programme de la statistique, que les résultats souhaités ne peuvent être obtenus au moyen de données existantes, que le type de relevé proposé est méthodologiquement approprié, que les définitions, les classifications et les termes utilisés permettent d'une part de combiner le projet avec d'autres statistiques et, si possible, d'assurer la comparabilité internationale des résultats, d'autre part, de garantir la bonne compréhension des questions par les personnes auxquelles il s'adresse. L'Office veillera aussi à ce que le projet en question ne soit pas réalisé en même temps que d'autres relevés et auprès des mêmes personnes, afin d'éviter de mettre trop fortement à contribution certaines des personnes questionnées; il veillera aussi à ce que le projet soit mis sur pied dans les règles, conformément aux dispositions de la loi. L'approbation de l'Office au sens de la première phrase du 1er alinéa comprend tous ces éléments. La coordination a non seulement pour objets les relevés ordonnés par le Conseil fédéral en vertu de l'article 5, 1er alinéa, mais aussi ceux qui relèvent des compétences déléguées ou autonomes (art. 5, 2e à 4e al.), y compris les relevés servant à tester des méthodes (art. 5, 5e al.). 406

Quant à savoir quelles activités statistiques n'ayant pas trait à un relevé seront soumises à l'évaluation préalable de l'Office en fonction d'une partie des critères susmentionnés, cette question devra être réglée dans le cadre d'une ordonnance. Parmi elles, on trouvera les projets de modification de fichiers qui ont été constitués dans le cadre d'une activité administrative de la Confédération, mais qui ont une valeur statistique; les projets de modification de nomenclatures; les projets de création de nouvelles formes de diffusion ou encore certains travaux d'analyse de grande envergure pour lesquels des données de plusieurs sources sont nécessaires. A travers sa fonction de coordination, l'Office ne doit en revanche pas gêner les organes produisant des statistiques dans leurs activités autonomes de traitement et de diffusion, pas plus qu'il n'a le droit d'empêcher l'utilisation de données administratives aux fins non statistiques qui étaient originellement les leurs. Les compétences de coordination qu'il possède ne l'autorisent pas non plus à décider si un relevé doit avoir lieu ou non (cf. art. 5). Actuellement, les instruments de la coordination ne sont régis dans aucun texte de loi. Les échanges d'informations réguliers sont assurés par des groupes de travail qui sont à la fois internes à l'administration et spécialisés dans un certain domaine. Ces groupes de travail étudient les projets de l'Office et des autres organes produisant des statistiques dès les premiers stades et ils les suivent jusqu'à leur aboutissement. Le 1er alinéa prévoit que les autres producteurs de statistiques devront, désormais, consulter l'Office fédéral lors de l'élaboration de leurs relevés, de leurs aperçus et synthèses et au sujet des autres sources de données de la statistique fédérale. Cette consultation peut avoir lieu à l'occasion d'une séance des groupes de travail déjà mentionnés ou par contacts bilatéraux. Quoi qu'il en soit, l'Office fédéral sera consulté avant qu'il ne soit trop tard pour procéder à des modifications du projet. La constitution fédérale ne donne pas à la Confédération la compétence de coordonner de façon analogue les activités statistiques autonomes des cantons et des communes. Les autorités fédérales doivent donc se contenter d'aspirer à une bonne coordination sur la base d'une collaboration librement consentie. En vertu du y alinéa, la compétence de s'employer à coordonner les statistiques fédérales et cantonales est accordée à l'Office fédéral. En vue de parvenir à l'harmonisation souhaitée, la Confédération peut convoquer des conférences et proposer des conventions. Ce sont là toutes les compétences qu'elle possède à cet égard. Un des moyens de coordination déjà

appliqués à l'heure actuelle consiste à donner aux cantons (et dans certains cas aux communes), dans le cadre d'un relevé partiel organisé par la Confédération, la possibilité d'augmenter le nombre des unités sur leur territoire, à condition qu'ils prennent à leur charge les coûts supplémentaires qui en résultent. De telles demandes d'extension du relevé ne sont toutefois satisfaites que si elles ne risquent pas d'avoir d'effets néfastes (surcharge des personnes interrogées, ralentissement des opérations) sur le relevé fédéral. La compétence de la Confédération de promouvoir une certaine harmonisation technique et terminologique entre les données administratives et les fichiers cantonaux (3e al.) afin de les rendre plus facilement utilisables par la statistique fédérale ne figurait pas encore dans le projet envoyé en consultation. Peu importe, dans ce contexte, que les données en question servent à l'exécution du droit fédéral ou non. La Confédération peut ainsi soutenir efficacement les efforts déployés par 407

les cantons en vue d'harmoniser leurs registres des habitants ou des immeubles, par exemple. Elle n'a toutefois le droit d'assujettir de tels registres à des directives contraignantes que si ceux-ci servent à l'exécution de dispositions de droit fédéral dans les cantons et les communes et que la loi fédérale dans laquelle figurent ces dispositions lui en donne la compétence. Le 3e alinéa ne pourra en aucun cas servir de base légale à l'extension d'un registre ayant pour but d'accroître le nombre des caractéristiques qui y figurent. Il faudra à cet effet une autre base légale (fédérale, cantonale ou communale). Le 3e alinéa touche aussi les relations entre la statistique fédérale et les universités ou, d'une façon plus générale, les milieux de la recherche. Les relevés statistiques effectués dans le domaine des EPF ou dans le contexte de la recherche des autres unités de la Confédération ainsi que les relevés effectués sous la responsabilité d'un organisme de promotion de la recherche sont au moins partiellement soumis à la loi sur la statistique fédérale. Comme les autres unités administratives de la Confédération, les organes de la recherche doivent bénéficier de contacts permanents et institutionnalisés avec l'Office de la statistique (et non seulement de relations occasionnelles motivées par un projet particulier). Ces contacts réguliers permettront à la Confédération de prévoir les besoins en données de la science et de faire des données disponibles l'un des critères en fonction desquels les priorités seront définies dans le domaine de la recherche. L'intensification de la collaboration avec les universités revêt aussi une grande importance du point de vue de la formation dans le domaine de la statistique. Il importe que l'optique particulière qui est celle de la statistique fédérale et le maniement des chiffres de cette statistique prennent une plus grande place dans la formation statistique donnée dans les universités. Or, cela ne peut se faire que dans le cadre d'une étroite collaboration avec les universités, plus particulièrement avec celle du canton dans lequel l'Office fédéral sera implanté dans le futur.

Article 13 Commission de la statistique fédérale La commission de la statistique fédérale, qui est un organe consultatif du Conseil fédéral, de l'Office fédéral de la statistique ainsi que des autres organes fédéraux produisant des statistiques, a pour principale mission de se pencher sur des questions d'ordre général ayant trait à la statistique. Elle examine notamment le programme statistique ainsi que le programme pluriannuel, étudie des questions concernant plusieurs domaines et élabore des principes relatifs à la diffusion des résultats statistiques. La commission est aussi un organisme au sein duquel les divergences entre les intérêts des utilisateurs et ceux des milieux mis à contribution par les relevés peuvent s'exprimer. La commission réunit des représentants des principaux organes fédéraux producteurs de statistiques, des établissements et des organismes soumis à la loi en vertu de l'article 2, 3e alinéa, des cantons (y compris les communes), des partenaires sociaux en qualité de fournisseurs de

données et d'utilisateurs de statistiques, des milieux scientifiques. Elle sera vraisemblablement composée de 30 membres. La commission ne sera nouvelle qu'en partie puisqu'il est prévu d'y intégrer la commission de statistique conjoncturelle et sociale (KOKOS), qui existe déjà. Les questions relatives à des domaines spécifiques seront traitées par des comités, qui 408

seront composés à la fois de membres de la commission et d'experts spécialisés dans le domaine en question. Ces comités ne devraient généralement pas compter plus de dix membres. Un certain nombre de commissions ou de comités aujourd'hui indépendants ou soumis à d'autres instances pourront être transformés en comités au sein de la commission de la statistique fédérale. 225 Section 4: Protection des données et sécurité des données Article 14 Secret statistique Le secret statistique est le principal instrument qui permet de garantir aux personnes interrogées qu'elles n'ont aucune crainte à avoir à subir des inconvénients personnels du fait qu'elles ont fourni des renseignements dans le cadre de relevés statistiques. Les dispositions régissant ce secret exigent en effet que les renseignements obtenus soient utilisés à des fins exclusivement statistiques. Ils ne doivent donc servir de base ni à des décisions ni à des enquêtes administratives portant sur des individus ou des entreprises particulières. Toutes les personnes et tous les services qui traitent ou conservent des données individuelles à des fins statistiques sont tenus au secret statistique. Les dispositions de l'article 14 interdisent par ailleurs tout détournement ultérieur à d'autres fins de données ayant été collectées spécialement en vue d'un traitement statistique. Les données collectées au moyen de relevés statistiques qui sont réutilisées à des fins statistiques dans d'autres domaines ne sont pas considérées comme détournées à d'autres fins, car il importe d'assurer une exploitation des informations disponibles qui soit la plus complète possible. Les données provenant de relevés statistiques peuvent aussi être utilisées dans le cadre d'autres relevés statistiques (p. ex. comme bases de la réalisation d'enquêtes par sondage) sans qu'il y ait détournement du but initial, à moins que l'ordonnance régissant le relevé au moyen duquel elles ont été collectées n'exclue expressément une telle réutilisation (p. ex. l'ordonnance sur le recensement de la population de 1990). Le secret statistique est l'élément-clé du principe de la compatibilité unilatérale des fins d'utilisation: les données qui ont été collectées à des fins administratives peuvent être, tant simultanément qu'ultérieurement, utilisées à des fins statistiques; inversement, l'utilisation de données ayant été collectées pour les besoins exclusifs de la statistique à des fins d'exécution de dispositions légales à l'égard de personnes est interdite. Grâce aux articles 23 et 24, les auteurs d'une violation du secret statistique doivent être poursuivis et punis en vertu de dispositions du droit pénal (et non seulement du droit civil). Ces deux articles font du secret statistique une norme de maintien du secret spécial et fournissent, en cas de violation, des possibilités de sanction plus efficaces que n'auraient été celles d'un secret statistique reposant uniquement sur les dispositions de la loi sur la protection des données. Comme toutes les obligations spéciales de maintien du secret, le secret statistique ne peut être rompu que si chacune des personnes concernées y a consenti expressément ou alors si une telle rupture est possible en vertu d'une disposition dérogatoire expresse d'une autre loi. 409

Relevons que l'article 21 du projet de loi sur la protection des données, qui est consacré aux exceptions en matière de sûreté de l'Etat et de sûreté militaire, prévoit une préservation intégrale du secret statistique. Les dispositions du 1er alinéa s'adressent à tous les organes de la statistique fédérale (unités de l'administration fédérale, institutions soumises à la loi en vertu de l'art. 2, 3e al., services participant à des relevés ou traitant des données de la

statistique fédérale, organismes privés travaillant sur mandat de la statistique fédérale, cantons et communes, dans la mesure où ils participent aux relevés en qualité d'intermédiaires, services recevant des données destinées à être exploitées au sens de l'art. 19, 2e al.). Le 2e alinéa, lui, régit les règles de maintien du secret que doivent appliquer les personnes occupées dans ces services. Toutes les données qui peuvent encore permettre de reconnaître la personne à laquelle elles se rapportent doivent tomber sous le coup d'un secret strictement gardé tant à l'extérieur que, à l'exception du cas cité ci-dessous, à l'intérieur de l'administration fédérale. Les personnes appelées à traiter de telles données continuent d'être tenues au secret statistique après la fin de leurs activités en rapport avec la statistique fédérale. Le fait de transmettre correctement des données d'une unité administrative à un service statistique ou d'un service statistique à des tiers qui entendent utiliser ces données pour leurs propres besoins statistiques est autorisé dans les limites des dispositions d'exécution de la présente loi et des dispositions afférentes de la protection des données. Un tel acte ne constitue donc pas, pour les collaborateurs concernés, une violation du secret statistique.

Article 15 Sécurité et conservation des données La disposition qui figure au 1er alinéa est une disposition de la loi sur la protection des données que l'on a reprise ici pour en faire l'épine dorsale de cet article. Selon cette disposition, tous les services qui traitent des données personnelles dans le cadre de la loi qui fait l'objet du présent message sont tenus de prendre toutes les mesures techniques et les mesures d'organisation qui s'imposent pour empêcher que les données ne soient consultées, copiées ou traitées de quelque manière que ce soit par des personnes qui n'en ont pas le droit. Cette prescription de sécurité protège toutes les données permettant de reconnaître directement ou indirectement les personnes physiques ou morales auxquelles elles se rapportent, autrement dit toutes celles qui tombent sous le coup des 2e à 4e alinéas. Les organes produisant des statistiques ont en outre tout intérêt à protéger l'intégrité des données en prenant des mesures de sécurité appropriées (qui peuvent consister à modifier, effacer ou maquiller les données) pour prévenir toute manipulation par des personnes non autorisées. La préparation des relevés ne peut se faire sans listes comprenant les noms et adresses des unités qu'il est prévu d'interroger. Les listes servant à la préparation de relevés périodiques contiennent, en plus, d'autres indications permettant de recontacter les personnes interrogées en cas de sauts invraisemblables entre deux tours consécutifs. Ces fichiers n'ont rien à voir avec des données individuelles telles qu'elles se présentent une fois saisies et contrôlées quant à leur plausibilité, puisque celles-ci ne contiennent plus les noms ni les codes permettant d'identifier 410

les personnes (cf. 4e al.). Les listes mentionnées au 2e alinéa servent de moyen auxiliaire interne au service de la Confédération responsable du relevé ainsi qu'aux services externes pouvant être appelés à y participer en vertu de l'article 7 ou 8. Elles ne doivent donc être ni communiquées à des tiers en vertu de l'article 19, 2e alinéa, ni conservées plus longtemps que leur fonction ne l'exige. Les listes de noms et d'adresses peuvent non seulement être utilisées pour la préparation et la réalisation de certains relevés, mais aussi pour la coordination entre les relevés ou entre les relevés et les autres sources. Une telle coordination permet d'une part d'éviter que les mêmes ménages ou les mêmes entreprises ne soient interrogés dans le cadre de relevés différents, d'autre part d'avoir connaissance de moyens permettant de substituer certaines informations que l'on souhaite obtenir dans le cadre d'un relevé, mais qui impliqueraient une mise à contribution considérable des personnes interrogées directement, par d'autres informations dont on dispose déjà. Etant donné que ces listes sont nominales, qu'il s'agit donc de fichiers permettant une sélection

selon les personnes auxquelles les données se rapportent, elles figurent au registre des fichiers, peuvent être consultées par les personnes concernées et faire l'objet de demandes de renseignements de leur part, comme le prévoit la loi sur la protection des données. Cela vaut aussi pour le Registre des entreprises et des établissements (REE), même si les données qui y figurent sont les seules données nominales du domaine de la statistique fédérale à pouvoir être conservées plus longtemps et à pouvoir être traitées et communiquées selon les dispositions que le Conseil fédéral a édictées dans une ordonnance. Au 3^e alinéa se trouvent énoncées les règles qui régissent le traitement d'un autre type de documents permettant d'identifier les personnes concernées: les questionnaires remplis ou partiellement préimprimés. Contrairement aux listes mentionnées au 2^e alinéa, les documents préimprimés ne permettent pas de sélectionner des personnes déterminées. Les questionnaires remplis contiennent en revanche de nombreuses caractéristiques accompagnées du nom de la personne à laquelle elles se rapportent et doivent donc être l'objet d'une protection particulière. Les documents de ce type ne peuvent être traités que par les services chargés du relevé (service fédéral effectuant le relevé ou services y participant au sens de l'art. 7 ou 8) et doivent être détruits sans réserve dès que les données ont été saisies et sont considérées comme plausibles. Tout archivage, quelle qu'en soit la nature, est interdit. Sont assimilés aux noms les numéros personnels d'identification, c'est-à-dire les numéros d'identification de personnes physiques, comme les numéros d'AVS. Ne sont pas compris dans cette notion les numéros d'identification d'entreprises, d'établissements, d'objets, de parcelles et d'autres unités. Le 4^e alinéa traite des données individuelles telles qu'elles se présentent sous leur forme définitive, c'est-à-dire une fois supprimés les noms des personnes concernées. Ces données épurées sont en fait la matière première utilisée par la statistique fédérale. Elles devront être conservées longtemps par le service de statistique qui est compétent ou, subsidiairement, par l'Office fédéral de la statistique en vue d'exploitations ultérieures. Une fois terminé le contrôle des documents reçus et de la plausibilité des données, le nom des personnes physiques et la raison sociale des entreprises sont supprimés. On prélève dans les adresses les informations d'ordre géographique (p. ex. commune, hectares, etc.) nécessaires aux exploita-

411
lions. Les séries de données utilisées pour une exploitation ne contiennent ni noms ni codes permettant d'identifier une personne physique ni indications géographiques qui puissent être mis en rapport avec des adresses particulières. Les données ne se trouvent pourtant pas totalement anonymisées pour autant, car il reste possible, pour un expert, d'identifier indirectement l'une ou l'autre des personnes concernées grâce à la coïncidence de plusieurs caractéristiques rares et donc de lui attribuer toutes les autres caractéristiques de la même série de données. C'est la raison pour laquelle les séries de données de ce type doivent continuer d'être traitées selon les dispositions applicables aux données personnelles. En imposant l'exclusion de toute identification indirecte, on limiterait trop fortement les possibilités d'exploitation, surtout du point de vue géographique. Si les séries de données en question contiennent certains éléments qu'il convient de considérer comme des données personnelles, elles n'en constituent pas pour autant un fichier au sens de l'article 3 LPD, car elles ne permettent de sélectionner la personne concernée ni par le nom ni par l'adresse. Il reste possible d'archiver des données aux Archives fédérales, selon les dispositions applicables. Le secret statistique doit, là aussi, être illimité dans le temps, c'est-à-dire qu'une communication des données n'est possible, après écoulement des délais usuels, que si toute utilisation à des fins se rapportant à des personnes est exclue. Article 16 Application d'autres dispositions relatives à la protection des données Au 1^{er} alinéa, il est précisé que

les dispositions de la loi sur la protection des données qui concernent les traitements aux fins de recherche, de planification et de statistique s'appliquent aussi aux travaux statistiques régis par les dispositions du projet de loi. On pense ici plus particulièrement aux dispositions générales relatives aux droits des personnes concernées et au contrôle du respect de la protection des données par les organes de la Confédération. Pour que ces dispositions générales de la LPD soient applicables, il faut bien entendu qu'elles ne prévoient pas de dérogations dans les domaines de la recherche, de la planification et de la statistique. Le Conseil fédéral assortit aujourd'hui déjà les ordonnances de certains relevés statistiques de dispositions complémentaires relatives à la protection des données et il continuera à le faire. En vertu du 2e alinéa, Le Conseil fédéral a la compétence d'introduire, s'il le juge utile, dans ces ordonnances des dispositions plus strictes régissant la protection des données dans le relevé en question et dans le domaine où il porte. Il en va de même des mesures techniques et des mesures d'organisation prises en vue d'assurer la sécurité des données, autrement dit des mesures visant à éviter que des personnes non autorisées n'y aient accès. Des mesures spécifiques peuvent notamment se révéler nécessaires en prévision de relevés réalisés avec la participation de services externes au sens de l'article 8 ou de relevés dont l'exécution a été confiée à des institutions au sens de l'article 3, 2e alinéa.

Article 17 Protection des données dans les cantons L'activité que les services statistiques des cantons (et des communes) déploient sur mandat de l'Office fédéral de la statistique (art. 7, 1er al.) relève du champ 412

d'application de la loi sur la statistique fédérale. Il est donc précisé au 1er alinéa - c'est là la conséquence logique de cet assujettissement - que l'article 14, relatif au secret statistique, et l'article 18, concernant la sécurité des données, seront applicables dans tous les cas. Il est toutefois prévu que les dispositions de droit cantonal régissant le traitement de données non personnelles demeureront applicables en plus des deux dispositions précitées. Tel sera notamment le cas dans les cantons de Baie-Ville (art. 14 Verordnung vom 26. August 1986 über den Schutz von Personendaten), de Berne (art. 15 de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données), de Genève (art. 8 de la loi du 17 décembre 1981 sur les informations traitées automatiquement par ordinateur), du Jura (art. 25 de la loi du 15 mai 1986 sur la protection des données à caractère personnel) et du Valais (art. 12 de la loi du 28 juin 1984 sur la protection des données personnelles). Dans les cantons qui ne possèdent pas de telles dispositions, c'est le droit fédéral qui s'appliquera. Si les dispositions cantonales se heurtent à l'article 14 ou 15 de la présente loi, c'est le droit fédéral qui prime. La disposition du 2e alinéa a été reprise de la version révisée de la loi sur le recensement de la population et son champ d'application a été étendu à tous les relevés auxquels participent des cantons ou des communes. En vertu de la loi sur le recensement de la population, les cantons sont obligés de désigner un service chargé d'assurer le respect de la protection des données dans le canton et dans les communes. Dans le cadre des recensements de la population, cette disposition s'est révélée très utile dans la mesure où l'on a constaté qu'elle était génératrice de confiance. Elle permet de combler une lacune importante dans le domaine de la protection des données. Vu le nombre des relevés visant à collecter des données personnelles auxquels les cantons et les communes sont appelés à participer, il serait préférable que les cantons désignent un service permanent chargé de toutes les tâches de contrôle devant être accomplies dans le cadre de la loi sur la statistique fédérale. Les cantons sont toutefois libres de s'organiser comme ils l'entendent.

226 Section 5:
Publications et prestations de services Article 18 Publications L'obligation de publier les principaux résultats statistiques inscrite au 1er alinéa permet de garantir que tous les

milieux intéressés en auront connaissance et qu'ils pourront en tenir compte dans leur appréciation de la situation et dans la formation de leur opinion. La statistique fédérale se doit de diffuser activement les principaux résultats statistiques. En règle générale, cette diffusion est assurée au moyen de communiqués de presse et de publications. Depuis peu, on se sert toutefois aussi de répondeurs téléphoniques ou de banques de données, auxquelles les utilisateurs peuvent accéder directement. L'utilisation d'autres moyens de diffusion (comme VIDEOTEX "ou CD-ROM) est à l'étude. Selon le responsable du relevé et le public visé, les données publiées peuvent être assorties d'une interprétation des chiffres ou d'informations relatives aux sources des données et aux restrictions qui en résultent 'du point de vue de l'interprétation ainsi que d'indications permettant au destinataire de savoir où et comment il peut obtenir les résultats détaillés. Les producteurs de statistiques doivent aussi veiller à ce que 413

les utilisateurs qui s'adressent à eux pour obtenir des informations relatives à la statistique fédérale puissent obtenir ce qu'ils souhaitent. Ils doivent ainsi donner des renseignements par téléphone, fournir les résultats publiés sur des supports adéquats (disquettes, extraits de banques de données) et tenir à la disposition des personnes intéressées les résultats qui ne sont pas publiés et qu'ils ne communiquent que sur demande. Le terme de «rendre accessible» recouvre toutes ces formes de diffusion. A l'exception des renseignements donnés oralement, la fourniture de résultats statistiques se fait généralement contre perception d'émoluments. Par principe, les utilisateurs doivent en effet supporter les frais de diffusion. Par principe encore, tout producteur est responsable de la diffusion des statistiques qu'il a établies. En vertu du 2e alinéa, l'Office fédéral de la statistique est tenu de mettre sur pied une infrastructure (séries de publications, banques de données, services d'information) qui lui permette de mener une politique de diffusion moderne, c'est-à-dire de fournir des informations sur l'ensemble de la statistique fédérale, et qui permette aux utilisateurs d'accéder à tous les résultats de la statistique fédérale qui peuvent leur être utiles. Afin d'éviter que chaque organe produisant des statistiques ne soit obligé de consentir de gros investissements pour la publication, l'Office fédéral de la statistique est aussi tenu de mettre son infrastructure à la disposition de ces organes afin de leur permettre de diffuser leurs résultats s'ils le lui demandent. Il est d'ailleurs dans l'intérêt des utilisateurs qu'il existe un service d'information en matière de statistique ayant une vraie vue d'ensemble. Le 3e alinéa fait état des restrictions mises à la diffusion de résultats pour des raisons liées à la protection des données. En principe, les résultats ne doivent pas être si détaillés qu'ils permettent à un utilisateur d'en déduire des informations concernant certaines personnes ou entreprises indirectement identifiables, qui ne sont pas accessibles au public et qu'il ne connaissait pas. De tels résultats doivent en effet être traités comme des données personnelles et peuvent donc être communiqués uniquement à certains utilisateurs qui en ont besoin à des fins statistiques et cela aux mêmes conditions que s'il s'agissait de données individuelles (art. 19, 2e al.). Font exception tous les cas où la publication est prescrite par la loi. Selon l'article 19, 2e alinéa, les services statistiques ou les instituts de recherche qui traitent des données individuelles de la statistique fédérale doivent eux aussi observer ces restrictions liées à la protection des données lorsqu'ils publient les résultats. Etant donné qu'une politique ouverte de diffusion revêt une importance capitale, l'accès aux résultats doit - à moins que ce ne soient des raisons liées à la protection des données qui l'exigent - être limité uniquement à titre exceptionnel (p. ex. pour préserver les intérêts du pays). Toute limitation motivée par des considérations de politique courante est inadmissible. En vertu du 4e alinéa, la décision de restreindre l'accès à des résultats statistiques doit être

prise par le Conseil fédéral et ne relève donc pas de la compétence de l'organe qui a produit la statistique ni des départements, du moins pas dans le domaine de l'administration fédérale au sens strict. 414

Article 19 Autres prestations de services S/ les clients le demandent, les organes produisant des statistiques effectuent des exploitations à la carte. Les commandes passées par les unités administratives de la Confédération ou par les autres organismes soumis à la loi ont la priorité sur les commandes de tiers. Etant donné que les organes produisant des statistiques fournissent là un travail spécial pour répondre à des intérêts particuliers, il est juste qu'ils demandent au client un émolument supplémentaire, qui couvre le coût du travail et, le cas échéant, les autres frais supplémentaires (p. ex. les frais d'ordinateurs). La disposition du 1er alinéa vise les exploitations qui peuvent être réalisées sur la base de données existantes et sans une mise à contribution excessive du personnel. Les traitements à forte composante de main-d'œuvre sont, eux, régis au 3e alinéa. L'article 19 de la loi sur la protection des données autorise la communication de données personnelles à des fins ne se rapportant pas à des personnes. Cette disposition est reprise au 2e alinéa, qui s'applique aux données individuelles de la statistique fédérale. En vertu du projet de loi, de telles données ne peuvent être communiquées que si les quatre conditions suivantes sont remplies: - les données livrées doivent avoir été rendues anonymes dans toute la mesure du possible (les caractéristiques qui n'intéressent pas le destinataire doivent être supprimées ou du moins résumées [let. a]); - le destinataire des données livrées ne doit pas les communiquer à des tiers, sauf si le producteur des données a exceptionnellement donné son accord exprès (let. b); - les données publiées doivent être agrégées de sorte que les personnes auxquelles elles se rapportent ne puissent pas être identifiées indirectement (let. c); et - le destinataire doit rendre plausible le fait qu'il remplit les conditions nécessaires à assurer le respect du secret statistique (art. 14) et des autres dispositions en matière de protection des données sur le plan organisationnel et matériel. Le destinataire qui viole le secret statistique s'expose à des sanctions pénales au sens de l'article 23. Au sein même de la Confédération, seuls les services de statistique et les services de recherche n'ayant pas de tâches d'exécution en rapport avec des individus sont susceptibles de se voir communiquer des données individuelles. La livraison de données à des tiers est subordonnée aux mêmes critères. Quoi qu'il en soit, la disposition du 2e alinéa n'est qu'une disposition facultative. Sous réserve de l'article 10, 4e alinéa, nul n'a en effet le droit d'exiger la livraison de données individuelles. Vu que les producteurs de statistiques ne peuvent pas réaliser eux-mêmes toutes les exploitations destinées à des tiers, il importe que cette forme de diffusion capitale dans l'optique de la recherche et des services statistiques régionaux soit possible. Dans la pratique, tous les destinataires de telles données devront signer un contrat. Les destinataires qui ne sont pas des services statistiques officiels de la Confédération, des cantons ou des communes ne se verront d'ailleurs remettre les données qui les intéressent que pour une certaine durée. Le délai écoulé, ils devront confirmer par écrit qu'ils les ont détruites. Le 3e alinéa régit l'accomplissement par l'Office fédéral de travaux statistiques exigeant beaucoup de main-d'œuvre pour le compte d'autres services de la Confédé-

415
ration ou de tiers. Le bon sens veut que de tels travaux soient effectués par un service qui possède à la fois le savoir-faire, l'expérience et la majeure partie des données nécessaires. Le mandataire devra supporter la totalité des coûts ou, s'il s'agit d'un projet réalisé en commun par l'Office fédéral et par d'autres services, sa part des coûts, ou alors fournir le personnel nécessaire. Les relevés n'en doivent pas moins être ordonnés par l'autorité

compétente. L'Office fédéral peut en revanche exécuter des mandats de tiers lui demandant de réaliser des relevés- tests. Pour tomber sous le coup du 3^e alinéa, les mandats confiés à l'Office fédéral doivent avoir un lien étroit avec la statistique fédérale: il faut que les données nécessaires y soient puisées ou que l'objectif visé soit, comme celui de la statistique fédérale, d'obtenir des informations représentatives sur des sujets d'intérêt national.

Article 20 Utilisation par des tiers La statistique fédérale a tout intérêt à ce que ses résultats profitent au plus grand nombre d'utilisateurs possible. C'est la raison pour laquelle on entend renoncer par principe à soumettre la reproduction par des tiers de résultats statistiques élaborés sur la base de données de la statistique fédérale à une autorisation ou à un émoulement spécial au titre des droits d'auteurs. La seule condition est que la statistique fédérale soit indiquée comme source. Dans le projet envoyé en consultation, ce principe est mentionné au 1^{er} alinéa. La version présentée ici représente donc une nette amélioration. Pour ce qui est de la diffusion de résultats statistiques au moyen de supports informatiques ou de banques de données auxquelles les utilisateurs ont un accès direct - ces deux formes de diffusion connaissent un développement rapide et difficilement prévisible - le Conseil fédéral entend se réserver le droit de frapper d'un émoulement la reproduction commerciale par des tiers si la situation le justifie. Cette réserve est l'objet du 2^e alinéa. L'autorisation de reproduction de l'Office fédéral de la topographie est par ailleurs réservée pour la diffusion de résultats présentés sous la forme de cartes thématiques:

Article 21 Emoluments Le Conseil fédéral doit soumettre les publications (art. 18) et les prestations de services (art. 18 et 19) qui font l'objet de la section 5 à une ordonnance régissant les émoluments, laquelle s'appliquera uniformément au moins à tous les services de l'administration fédérale. Il doit aussi, dans cette ordonnance, fixer le montant des émoluments perçus en contrepartie de l'octroi des autorisations au sens de l'article 20, 2^e alinéa. Les émoluments en question doivent être fixés compte tenu des principes évoqués au chiffre 218.1. Il est même souhaitable qu'il différencie plus encore les tarifs en fonction de la nature des prestations et de l'utilisateur. Il faudrait par exemple que les institutions du domaine de l'instruction publique aient plus facilement accès aux publications que ce n'est le cas sous le régime actuel. 416

227 Section 6: Dispositions pénales Article 22 Violation de l'obligation de renseigner Les dispositions pénales qui sont prévues, l'article 25 en particulier, ne seront appliquées qu'en dernière extrémité, au cas où le rappel écrit resterait sans effet. La pratique actuelle a révélé qu'il suffisait en règle générale de brandir la menace de sanctions et qu'il était rare que les autorités soient contraintes d'infliger des amendes.

Article 23 Violation du secret statistique En principe, seuls les actes commis intentionnellement tombent sous le coup des dispositions pénales. La violation du secret statistique (art. 14) fait exception à cette règle, puisque, dans ce cas, la négligence est elle aussi punissable. Cet article peut s'appliquer aussi bien à des organes qu'à des personnes. La peine encourue est l'amende ou, comme pour les violations d'autres secrets de fonction, les arrêts.

Article 24 Poursuite pénale Cet article permet de préciser la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de poursuite pénale fondée sur les dispositions de la législation sur la statistique. A l'article 24, il est prévu de conserver la répartition que l'on connaît actuellement en matière de violation de l'obligation de renseigner. Ses dispositions régissent aussi la violation du secret statistique par les autorités cantonales (y compris les autorités communales). On utilise le terme de «département compétent» pour désigner le département auquel l'organe responsable d'un relevé particulier est subordonné. Si l'organe chargé du relevé ne tombe pas sous le coup de la LOAF, le département compétent sera désigné par analogie avec

d'autres lois (p. ex. le Département fédéral des finances pour le domaine de la Banque nationale suisse). Le 3e alinéa est particulièrement important dans l'optique des cantons puisqu'il permet une procédure abrégée lorsque les cantons jouent le rôle d'intermédiaires dans le cadre de relevés réalisés auprès des entreprises. Le montant des amendes et les règles de procédure sont régis par les dispositions du code pénal. Si la poursuite pénale est du ressort de la Confédération, toutes les dispositions pénales administratives sont elles aussi applicables.

228 Section 7: Dispositions finales Article 25 Exécution En vertu du 7er alinéa, c'est le Conseil fédéral qui sera chargé d'exécuter la loi. Il devra en particulier édicter une ordonnance qui réglera de manière détaillée l'organisation et la coordination de la statistique fédérale ainsi que les questions de diffusion. Les ordonnances qui régissent chacun des relevés devront par ailleurs être adaptées. Précisons que certains relevés étroitement liés entre eux pourront éventuellement être l'objet d'une seule et même ordonnance. Le Conseil fédéral devra aussi élaborer une nouvelle ordonnance sur les taux des émoluments qui tiendra compte des instructions du Conseil fédéral régissant les émoluments du 19 mars 1984. 28 Feuille fédérale. 144' année. Vol. I 417

La signification du 2e alinéa est à la mesure de l'importance de la collaboration au niveau international. Cette disposition donne en effet au Conseil fédéral la compétence de conclure des traités internationaux. Aujourd'hui, le Conseil fédéral possède des compétences analogues dans le domaine de la recherche (art. 16, 5e al., let a, de la loi sur la recherche) et dans le domaine de la protection de l'environnement (art. 39 de la loi sur la protection de l'environnement). Sous le régime de la nouvelle loi, le Conseil fédéral ne sera donc plus contraint de faire ratifier par le Parlement les conventions relatives à la statistique auxquelles il adhérera, ainsi qu'il a encore dû le faire en 1986. Les Chambres fédérales seront informées de la signature de traités internationaux par le programme pluriannuel.

Article 26 Consultation Cet article revêt une importance capitale pour la mise au point des dispositions d'exécution. Il oblige en effet les organes fédéraux responsables à consulter les milieux concernés avant de faire édicter les ordonnances rendues nécessaires par la nouvelle loi sur la statistique. Sont considérés comme milieux concernés devant être consultés les représentants des personnes interrogées et des utilisateurs, ainsi que les organes qui seront appelés à participer. Etant donné que les cantons sont presque toujours des utilisateurs potentiels ou appelés à participer, cet alinéa signifie en fait que l'avis des cantons sera systématiquement demandé en matière de conception de la statistique fédérale. Il serait souhaitable qu'il existe au niveau cantonal un organe spécifiquement chargé des rapports avec la statistique fédérale. Il serait donc bon que les cantons possèdent tous un service statistique analogue à celui de la Confédération. Actuellement, des services de ce type n'existent que dans seize d'entre eux.

Article 27 Abrogation et modification d'actes législatifs Tous les travaux statistiques de la Confédération devront à l'avenir se fonder sur les dispositions de la nouvelle loi sur la statistique, qui devrait constituer une base légale suffisante. Il est donc indispensable de revoir tous les autres actes législatifs pour s'assurer qu'une partie ou la totalité de leurs articles ne doivent pas être adaptés ou abrogés parce qu'ils sont en contradiction avec les dispositions de la nouvelle loi ou qu'ils font double emploi. Les seuls articles à pouvoir être conservés sont ceux qui figurent dans des lois régissant des domaines autres que la statistique et qui donnent à la Confédération (sans nommer une unité particulière de l'administration) la compétence d'établir des statistiques, de réaliser des relevés et de collecter des renseignements. Les statistiques réalisées sur la base d'articles de ce type seront en revanche ordonnées, exécutées et diffusées en fonction des seules dispositions de la loi sur la statistique fédérale. Il est prévu d'abroger tous les

actes normatifs exclusivement consacrés à la statistique (deux lois fédérales et quatre arrêtés fédéraux), à l'exception pourtant de la loi sur le recensement fédéral de la population. Ainsi, les recensements des entreprises seront dorénavant uniquement fixés au niveau d'une ordonnance comme c'est le cas pour la grande majorité des relevés. On entend aussi transformer l'actuelle loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture en une loi fédérale réglant uniquement l'observation de la conjoncture. Il est par ailleurs nécessaire d'abroger ou de 418

modifier quelques articles qui figurent dans des lois ne relevant pas du domaine de la statistique mais qui régissent la périodicité de relevés, qui fixent des formes de relevés ou qui confient la responsabilité de certains relevés statistiques à des unités administratives déterminées. A l'avenir, les questions de ce type seront régies par voie d'ordonnance. S'il s'agit de dispositions servant de base juridique à l'organisation de relevés ou de collectes de renseignements servant en premier lieu à des fins administratives, elles ne seront ni abrogées ni même modifiées bien qu'elles soient très détaillées. La loi sur l'agriculture constitue un cas spécial: ses articles 32 à 37 régissent à la fois des relevés d'ordre purement statistique et la constitution de registres à des fins administratives. On y trouve mentionnés certains relevés (mais pas tous) ou registres, de même qu'une disposition régissant le versement d'une contribution en faveur d'un relevé bien précis, qui n'est toutefois, en tant que tel, ordonné dans aucune ordonnance, contribution à une institution qui tombera vraisemblablement sous le coup de l'article 2,3e alinéa, de la présente loi. Dans le seul et unique nouvel article par lequel il est prévu de remplacer les six articles en question, on entend, dans le domaine de l'agriculture, donner au Conseil fédéral la compétence générale d'ordonner des relevés statistiques et des collectes de données à des fins non statistiques, et d'autoriser la constitution de registres. Il est aussi prévu que le Conseil fédéral puisse verser des contributions à des organisations ne faisant pas partie de l'administration fédérale, sans en fixer la part ou le montant. Il importe de mentionner expressément la compétence qu'a la Confédération d'édicter des prescriptions en vue d'harmoniser les relevés et les registres cantonaux destinés à des fins d'administration de l'agriculture, les succès obtenus grâce aux efforts consentis jusqu'à présent étant bien minces. Une telle disposition est indispensable si l'on entend pouvoir un jour remplacer progressivement les traditionnels relevés directs réalisés auprès des exploitants agricoles par des données provenant de registres. Les rapports, non entièrement éclairés, que la loi sur la statistique fédérale entretiendra avec la future loi sur l'impôt fédéral direct sont traités dans le commentaire de l'article 14 (secret statistique). Grâce aux abrogations et aux modifications qu'elle entraîne, la loi sur la statistique fédérale permettra, dans l'ensemble, une concentration et une simplification considérable des dispositions au niveau des lois et des arrêtés. La loi a été conçue de telle sorte qu'aucune nouvelle disposition légale relative à la statistique ne soit nécessaire à l'avenir. 3 Conséquences

E. 31

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel 311 Sur le plan de la Confédération La loi en question n'a pas de retombées directes en ce qui concerne les finances et le personnel, car il s'agit d'une loi-cadre. En revanche, la réalisation des programmes pluriannuels qui doivent être établis 419

en vertu de l'article 9 pourrait exiger des ressources humaines et matérielles supplémentaires qu'il n'est pas possible de quantifier actuellement et qu'il faudrait prévoir dans les budgets, le moment venu. 312 Sur le plan des cantons et des communes Les

cantons et les communes peuvent être tenus de participer à des relevés sur la base desquels est élaborée la statistique fédérale; ils ont en principe à supporter les frais liés à cette participation. En contrepartie, la Confédération fournit surtout aux cantons et aux villes ceux des résultats de la statistique fédérale qui concernent leur région ou encore les données qu'ils exploiteront eux-mêmes. Il s'ensuit que les restructurations et l'extension du programme de relevés touchent également les cantons et les communes. La révision des relevés périodiques causera de nombreux frais d'adaptation, mais somme toute, il ne devrait pas en résulter un surcroît de dépenses régulières pour les cantons et les communes (on examine présentement la possibilité de substituer une enquête par interrogation directe, qui serait effectuée par l'Office fédéral, à l'enquête actuelle sur les loyers, qui est réalisée avec la participation des communes). Enfin, le nombre croissant d'enquêtes indirectes conduira lui aussi à des adaptations des registres cantonaux et des registres communaux, et ces travaux peuvent bien sûr jouer un rôle dans les dépenses courantes. Toutefois, il faut savoir que lorsqu'un relevé indirect est remplacé par un relevé direct auquel les cantons et les communes doivent participer, il peut en définitive en résulter une diminution des dépenses. Les relevés qui devront être réalisés pour combler les lacunes et remédier aux insuffisances de la statistique fédérale mettront certes parfois à contribution les cantons et les communes; cependant, la part des frais qui sera la leur sera alors plus modeste que dans le cas des relevés existants sous leur forme présente. Les retombées se feront aussi sentir quant à la possibilité de ventiler par région les informations de la statistique fédérale, ce qui est faisable aujourd'hui jusqu'à l'échelon de la commune pour les relevés exhaustifs. Cependant, la question de la charge de travail qu'implique un relevé pour les milieux interrogés pousse à remplacer les relevés exhaustifs par des relevés partiels et, ce faisant, à réduire le degré de régionalisation (ou bien à diminuer la fréquence de la parution des résultats par région). Cette raison, de même que le souci d'orienter la statistique fédérale davantage vers les besoins nationaux et internationaux, conduira à réduire le nombre d'unités interrogées dans le cadre de relevés partiels; les cantons et les villes pourront, à leurs frais, agrandir leurs échantillons s'ils le désirent. Par conséquent, la part des statistiques ventilées par région tendra à diminuer, mais elle conservera, avec une composition légèrement différente, un niveau relativement élevé par rapport à ce qui se fait dans d'autres pays.

E. 32

Autres conséquences La mise en œuvre de la politique en matière de statistique entraînera une extension modérée des travaux d'enquête. Cette extension touchera également les 420 enquêtes menées auprès d'entreprises privées et de ménages; dans certains cas, il n'est pas exclu que la charge de travail imposée aux milieux interrogés s'alourdisse quelque peu. Jusqu'ici, la population a été très peu sollicitée pour la statistique fédérale (recensement fédéral de la population, microrecensements, enquête sur la consommation, enquêtes ad hoc de divers services de la Confédération). Si, pour des raisons qu'il est inutile d'expliciter, il n'est pas question d'assener à la population une multitude de questions supplémentaires lors du recensement, il n'en reste pas moins impératif de combler les lacunes des statistiques sur les conditions de vie de la population: on prévoit donc une augmentation du nombre des enquêtes par sondage. La participation volontaire qui a été jusqu'ici la règle absolue dans ce domaine ayant abouti à de bons résultats, on ne songe pas à introduire l'obligation de renseigner, même partielle. La prochaine nouvelle enquête de ce type sera, dès 1991, l'enquête suisse sur la population active. La statistique économique fait l'objet d'un vaste

programme de révision qui déploiera ses effets à partir de 1992; dans l'ensemble, il ne sollicitera pas davantage les entreprises; dans le détail, le nombre des entreprises interrogées augmentera pour le secteur des services (commerce excepté) tandis qu'il sera réduit dans le secteur de l'industrie. Il est prévu d'atteindre, entre 1992 et 1995, le niveau de la CE pour ce qui est des statistiques économiques faisant partie de l'acquis communautaire incorporé au futur traité instituant l'EEE. Il s'agira donc, dans certains cas, de lancer des enquêtes jamais réalisées en Suisse; dans d'autres cas, il suffira de compléter les questionnaires utilisés jusqu'ici ou d'augmenter la fréquence des enquêtes. C'est là le prix à payer pour réussir à produire des statistiques de niveau européen, sans lesquelles notre pays ne saurait participer à l'Espace économique européen. Il est prévu de compenser ce surcroît de travail par une amélioration de l'information des personnes concernées et par une diversification des modalités d'enquête (ainsi, les entreprises qui le désirent pourront répondre aux questions en se servant de moyens de transmission d'information différents des questionnaires traditionnels). Il ne sera fait usage de l'obligation de renseigner que lorsque l'un ou l'autre des critères énumérés à l'article 6, 1er alinéa de la loi sera rempli; si on fait abstraction des relevés exhaustifs effectués auprès des entreprises et des établissements, cette obligation serait imposée, d'après les informations disponibles à l'heure actuelle, surtout aux grandes entreprises.

4 Programme de la législature Le projet figure au programme de la législature 1987-1991 (FF 19881395, annexe 1, p. 538).

5 Relation avec le droit européen Dans le cadre des travaux préparatoires des négociations en vue de la création d'un Espace économique européen (EEE), un groupe de travail de l'AELE a étudié le droit communautaire en matière de statistique. Les Etats membres de 421

l'AELE ont décidé d'adopter une grande partie du droit de la CE (= acquis communautaire), à l'exception du droit concernant la statistique agricole, car les dispositions en vigueur dans la CE sont majoritairement orientées vers les objectifs de la PAC (Politique agricole commune). Cette dimension européenne a été prise en compte lors de l'élaboration de la nouvelle loi sur la statistique fédérale (LSF): c'est dire que le présent projet ne pose aucune espèce de difficulté dans la perspective de l'EEE. Qui plus est, les adaptations ultérieures de l'acquis précité pourront être introduites dans le droit national par voie d'ordonnance, c'est-à-dire sans qu'il ne soit nécessaire de modifier des lois. Qu'il nous soit permis de répéter que dans plus d'un domaine important, la statistique officielle de la Suisse ne correspond pas aux exigences de la CE. Or, ce retard n'a pas pour cause principale l'absence ou l'incompatibilité de bases légales: il est dû pour une large part à une pénurie de ressources.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité Les bases constitutionnelles ont été expliquées en détail au chiffre 132.

62 Délégation du droit de légiférer Plusieurs dispositions de la loi prévoient la possibilité de déléguer des compétences législatives au Conseil fédéral (art. 2, 5, 7, 10, 17, 24 et 25) et, dans des conditions strictement définies, à des instances subordonnées (art. 5). Ces dispositions ne vont pas au-delà des compétences générales du Conseil fédéral en matière de promulgation d'ordonnances d'exécution. Il convient néanmoins de souligner trois dispositions: L'article 6, 1er alinéa, donne au Conseil fédéral la compétence d'imposer, pour certaines enquêtes, l'obligation de renseigner dans la mesure où celle-ci est indispensable. L'article 7, 1er alinéa, donne au Conseil fédéral le droit de déterminer dans quelle mesure les cantons et les communes participent aux relevés qu'il ordonne. Enfin, l'article 25, 2e alinéa, stipule qu'il peut conclure des accords internationaux de coopération. Des explications détaillées sur ces trois dispositions figurent dans le commentaire de l'article dont elles sont extraites. 34904 422

Les producteurs de statistiques de la Confédération (Etat 1990) Tableau 1 Domaine Relevés périodiques11 Relevés ad hoc Exploitation statistique de données administratives 1. Population 2. Espace, paysage et environnement 3. Emploi et vie active 4. Comptes nationaux 5. Prix 6. Production, commerce et consommation 7. Agriculture et sylviculture 8. Energie 9. Construction et logement 10. Tourisme 11. Transports et communications 12. Masse monétaire, marchés financiers et banques 13. Assurances 14. Santé 15. Education et science OFS OFEFP, OFS, OFEFP, ISM, FNP, OFAT, FNP, OFSP, OFEE FAC, OFSP OFS, OFIAMT, USP OFS, OFQC, BNS OFS, USP OFS, KOF, OFQC OFS, USP, OFEFP, RFA, FAT OFEN OFS OFS OFS, SG, DFTCE, OFT, OFR, CFF BNS OFS, OFAS, OFAP OFS, OFSP, OFAS, MPC, BPA OFAE, AFB OFS OFS, OFL, OFES OFS, OFIAMT SG DFTCE ISPA, OFSP OFS, OFIAMT, OFES, OFAG OFQC OFE, OFS, OFIAMT, OFR (DAR), DFAE OFEFP, D + M, OVF, OFEN OFIAMT, OFS, OFPER, OFAS, OFJ DGD DGD, OFP RFA, AFB, OFEFP, OAF OFL, OFJ OFP, OFAC, PTT, CFF, DGD BNS, PTT OFAS, OFAM, SSAA, OFAEE, OFIAMT OFSP, SSAA, OFAS, SM OFPI ') Y compris la production de statistiques de synthèse. 423

Domaine Relevés périodiques1* Relevés ad hoc Exploitation statistique de données administratives 16. Sport, culture et conditions OFS, SSR, OFS, OFC OFC, OFS, FTT, de vie EFSM, DMF, BNS, EFSM ChF 17. Politique ChF OFC OFS 18. Finances publiques AFF, OFS, AFC OFS, AFF AFC, AFF 19. Droit et justice OFS, MPC OFS, OFAS OFS, OFE, DMF, TF ') Y compris la production de statistiques de synthèse. 34904 424

Loi sur la statistique fédérale Projet (LSF) du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu les articles 27sexies, Sli""^1*, 5e alinéa, et 85, chiffre 1, de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 30 octobre 1991), arrête: Section 1: Dispositions générales Article premier Buts La présente loi vise à: a. assurer à la Confédération les fondements statistiques dont elle a besoin pour accomplir ses tâches; b. mettre des résultats statistiques à la disposition des cantons, des communes, des milieux scientifiques, de l'économie privée, des partenaires sociaux et du public; c. organiser la statistique fédérale de manière à assurer une collecte et un traitement efficaces des données, tout en ménageant les personnes interrogées; d. encourager la coopération nationale et internationale en matière de statistique; e. garantir la protection des données dans la statistique fédérale. Art. 2 Champ d'application 1 La présente loi s'applique à tous les travaux statistiques a. que le Conseil fédéral ordonne; b. que les unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration2), à l'exception des EPF, des FIT et des CFF, exécutent ou font exécuter. 2 Le Conseil fédéral définit les articles de la présente loi qui s'appliquent aux travaux statistiques des EPF, des PTT et des CFF. 3 Le Conseil fédéral peut déclarer certaines dispositions de la présente loi applicables à d'autres organismes, établissements ou particuliers qui ' » FF 1992 I 353 2> RS 172.010 425

Statistique fédérale. LF a. sont soumis à la surveillance de la Confédération; b. touchent des aides financières ou des indemnités de la Confédération; ou c. exercent une activité fondée sur une concession ou une autorisation de la Confédération. 4 Le Conseil fédéral respecte la liberté de recherche, les tâches légales et l'autonomie des organisations auxquelles il applique les 2e et 3e alinéas. Art. 3 Tâches de la statistique fédérale 1 La statistique fédérale fournit des informations représentatives sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société et de l'environnement en Suisse. 2 Ces informations servent à: a. préparer, réaliser et réévaluer les tâches de la Confédération; b. analyser les domaines qui font l'objet d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons, notamment la

formation, la science et la recherche, la culture, le sport, le droit, le tourisme, les finances publiques, l'utilisation du territoire, la construction et le logement, les transports, l'énergie, la santé publique et le domaine social; c. faciliter la réalisation de projets de recherche d'importance nationale. 3 Dans le cadre des travaux précités, il sera tenu compte, dans la mesure du possible, des informations dont ont besoin les cantons, les communes, les milieux scientifiques, l'économie privée et les partenaires sociaux, ainsi que des exigences internationales. Art. 4 Principes de la collecte des données 1 La Confédération renonce à organiser des relevés pour la statistique fédérale (relevés directs, relevés indirects et relevés fondés sur des observations ou sur des mesures) lorsqu'elle a à sa disposition les données requises ou qu'un organisme soumis à la présente loi les obtient en appliquant le droit fédéral (données administratives de la Confédération). 2 Si les données concernant des tiers et servant à établir la statistique fédérale peuvent être fournies par les services des cantons ou des communes ou encore par d'autres personnes morales de droit public, on les relèvera dans ces services ou chez ces personnes (relevé indirect). 3 Est réputé relevé direct (enquête) la collecte à la source de données nouvelles, collecte effectuée en questionnant des personnes physiques ou morales, aux fins exclusives définies par la présente loi. Le nombre des personnes interrogées sera le plus petit possible et la charge qui en résultera pour elles limitée autant que possible. 4 Pour tout relevé effectué en application de la présente loi, la Confédération est tenue de préciser le but et la base juridique du traitement, les catégories des participants et celles des destinataires des données. 426

Statistique fédérale. LF Section 2: Compétences et participation Art. 5 Compétence d'ordonner des relevés 1 Le Conseil fédéral ordonne l'exécution des relevés nécessaires. Il peut prévoir des combinaisons de relevés directs et de relevés indirects. 2 Il peut déléguer la compétence d'ordonner des relevés à un département, à un groupement ou à un office lorsqu'il s'agit de: a. relevés qui ne comportent pas de données personnelles; b. relevés à participation facultative et qui portent sur un petit nombre d'entreprises et d'établissements, de droit public ou de droit privé; c. relevés uniques qui portent sur un petit nombre de personnes. 3 Les institutions chargées d'encourager la recherche et les établissements de recherche de la Confédération qui sont soumis à la présente loi peuvent ordonner des relevés à participation facultative, à condition qu'il s'agisse de relevés uniques ou limités dans le temps. 4 D'autres organismes soumis à la présente loi selon l'article 2, 2e ou 3e alinéa, sont habilités à ordonner eux-mêmes des: a. relevés qui ne comportent pas de données personnelles; b. relevés à participation facultative, à effectuer auprès de personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé, avec lesquelles ils collaborent dans l'exercice de leurs activités; c. relevés à participation obligatoire, si une autre loi les y autorise. 5 Les relevés servant à tester des méthodes peuvent être effectués sans qu'ils ne soient ordonnés de manière spécifique, s'il n'est pas obligatoire d'y répondre. Art. 6 Obligations des personnes interrogées 1 Lorsqu'il ordonne un relevé, le Conseil fédéral peut obliger des personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé, et leurs représentants à répondre si l'exhaustivité, la représentativité, la comparabilité ou l'actualité d'une statistique l'exigent. Ces personnes doivent fournir des informations véridiques, dans le délai imparti, gratuitement et sous la forme prescrite. 2 Quiconque, lors d'un relevé répond sans y être obligé, doit fournir des renseignements véridiques. Le Conseil fédéral peut prévoir une indemnité en contrepartie des renseignements fournis à titre volontaire lorsqu'ils ont occasionné des recherches longues et coûteuses. Art. 7 Participation des cantons et des communes 1 Lorsqu'il ordonne un relevé, le Conseil fédéral détermine dans quelle mesure les cantons et les communes sont tenus d'y participer. 2 Il peut exiger le

transfert de données figurant dans leurs fichiers si la base juridique applicable à ces données n'en interdit pas expressément l'utilisation à 427

Statistique fédérale. LF des fins statistiques. Si ces données sont soumises à une obligation légale de maintien du secret, il est interdit de les communiquer au sens de l'article 19 de la présente loi et de l'article 19 de la loi du ... sur la protection des données¹). 3 Les cantons et les communes supportent les frais découlant de leur participation aux relevés fédéraux. Le droit cantonal peut régler autrement la répartition des frais entre les cantons et les communes. 4 Le Conseil fédéral peut prévoir une indemnité en contrepartie des travaux exceptionnels ou des prestations supplémentaires fournies à titre volontaire. Art. 8 Participation d'autres services Des services de recherche et d'autres organismes compétents qui sont disposés à participer à l'exécution de relevés ou d'autres travaux statistiques peuvent être appelés à le faire, à condition que la protection des données soit garantie. Une indemnité peut leur être versée. Art. 9 Programme pluriannuel 1 Un programme pluriannuel est établi pour chaque législature. 2 Le programme pluriannuel renseigne sur: a. les principaux travaux de la statistique fédérale; b. les moyens financiers et les ressources en personnel dont la Confédération a besoin; c. les conséquences pour les milieux participant aux relevés et les milieux interrogés; d. la coopération internationale.' Section 3: Organisation de la statistique fédérale Art. 10 Office fédéral de la statistique 1 L'Office fédéral de la statistique (ci-après office fédéral) est le service statistique central de la Confédération. Il fournit des prestations de nature statistique aux unités administratives de la Confédération, à d'autres utilisateurs de la statistique fédérale et au public. 2 L'office fédéral coordonne la statistique fédérale et crée des bases homogènes qui en assurent la comparabilité nationale et internationale. Il établit le programme pluriannuel avec le concours d'autres services de statistique et après consultation des milieux intéressés. Il effectue généralement les relevés et élabore des aperçus et des statistiques de synthèse, à moins que le Conseil fédéral n'en charge un autre service, de statistique ou non. 3 L'office fédéral tient un Registre des entreprises et des établissements (REE) qui sert à la réalisation des relevés effectués auprès des entreprises et des ') RO . . . (FF 1988 II 421) 428

Statistique fédérale. LF établissements. Le Conseil fédéral peut prévoir l'utilisation de certaines informations tirées de ce Registre, également à des fins se rapportant à des personnes s'il y va de l'intérêt public. 4 Pour permettre à l'office fédéral d'accomplir ses tâches, les unités administratives et les autres organismes, pour autant qu'ils soient soumis à l'article 2, 3e alinéa, de la présente loi, lui communiquent les bases et les résultats de leurs travaux statistiques; au besoin, ils lui fournissent aussi des données provenant de leurs fichiers et de leurs relevés. 5 L'obligation légale de maintien du secret ou le blocage des données ne peut justifier le refus de communiquer les informations requises à l'office fédéral que si une loi fédérale interdit expressément la communication ou l'utilisation des données à des fins statistiques. L'office fédéral n'est pas autorisé à communiquer ces données en vertu de l'article 19 de la présente loi ou de la loi du ... sur la protection des données¹). Art. 11 Autres producteurs de statistiques de la Confédération 1 Les autres unités administratives et les organismes partiellement soumis à la présente loi effectuent les relevés conformément aux 2e à 4e alinéas de l'article 5 de la présente loi. Le Conseil fédéral peut en particulier charger une unité administrative ou, à condition qu'il soit d'accord, un organisme ou un établissement soumis à la loi, d'effectuer d'autres relevés. 2 Les organes de la Confédération qui effectuent des relevés sans s'occuper exclusivement de statistique ni de recherche désignent un ou plusieurs services de statistique qu'ils chargent d'effectuer

leurs travaux statistiques. 3 En règle générale, l'exploitation de données administratives de la Confédération à des fins statistiques est l'affaire de l'unité administrative, de l'organisme ou de l'établissement qui gère ces données. Le traitement peut toutefois être confié à l'office fédéral, après entente avec celui-ci ou en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral. 4 L'office fédéral conseille les autres producteurs de statistiques de la Confédération et met à leur disposition les données dont ils ont besoin, dans la mesure où la législation sur la protection des données le lui permet. Art. 12 Coordination 1 L'office fédéral doit être consulté au sujet des méthodes et des questionnaires utilisés pour les relevés, au sujet des aperçus et des statistiques de synthèse et des autres sources de données de la statistique fédérale. 2 L'office fédéral s'emploie à coordonner les statistiques fédérales et les statistiques cantonales, notamment à harmoniser les programmes des relevés, et, en vue de leur traitement, les registres ou autres fichiers. ') RO . . . (FF 1988. II 421) 429

Statistique fédérale. LF 3 II collabore en outre avec les cantons, les hautes écoles et les organes de recherche dans le domaine des questions de recherche et de formation qui sont liées à la statistique. Art. 13 Commission de la statistique fédérale 1 Le Conseil fédéral institue une commission de la statistique fédérale. Celle-ci le conseille comme elle conseille les producteurs de statistiques de la Confédération sur toutes les questions d'importance qui ont trait à la statistique fédérale. 2 La commission comprend des représentants des cantons, des communes, des milieux scientifiques, de l'économie privée, des partenaires sociaux, des unités administratives de la Confédération et des organismes soumis à la présente loi. Section 4: Protection des données et sécurité des données Art. 14 Secret statistique 1 Les données collectées ou communiquées à des fins statistiques ne peuvent être utilisées à d'autres fins, à moins qu'une loi fédérale n'autorise expressément une autre utilisation ou que la personne concernée n'y ait consenti par écrit. 2 Les personnes chargées de travaux statistiques, sont tenues de garder le secret sur les données concernant des personnes physiques ou morales dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction. Sont soumises à cette obligation notamment les personnes appelées à participer aux relevés effectués dans les cantons et dans les communes ou auprès d'autres services, et celles qui reçoivent des données conformément à l'article 19. Art. 15 Sécurité et conservation des données 1 Tous les services traitant des données personnelles provenant de la statistique fédérale ou qui lui sont destinées ont l'obligation de les protéger contre tout traitement abusif en prenant les mesures techniques et les mesures d'organisation qui s'imposent. 2 Les organes responsables de relevés n'ont le droit de conserver les listes des noms et adresses établies pour la préparation, l'exécution et la coordination des relevés que tant qu'ils en ont besoin pour ces travaux. Les dispositions concernant le Registre des entreprises et des établissements restent réservées. 3 Les questionnaires ou autres documents d'enquête qui, outre les données requises, indiquent les noms des personnes concernées ou des codes permettant de les identifier ne peuvent être traités que par les organes responsables du relevé. Ces documents doivent être détruits dès que le dépouillement est achevé. 4 Les données auxquelles ne sont attachés ni les noms des personnes concernées ni des codes permettant de les identifier peuvent être conservées et archivées par le service de statistique responsable ou par l'office fédéral. 430

Statistique fédérale. LF Art. 16 Application d'autres dispositions relatives à la protection des données 1 La protection des données de l'ensemble des travaux statistiques est régie par les dispositions de la présente loi et par celles de la loi fédérale du ... sur la protection des données l' qui concernent les traitements aux fins de recherche, de planification et de

statistique. 2 Le Conseil fédéral édicté, pour la collecte des données et pour le traitement de celles-ci par des organes fédéraux, les dispositions complémentaires concernant la protection et la sécurité des données. Art. 17 Protection des données dans les cantons 1 Le traitement de données par des organes cantonaux est régi par les articles 14 et 15 de la présente loi et par le droit cantonal réglant le traitement des données à des fins ne se rapportant pas à des personnes. S'il n'existe pas de dispositions cantonales spécifiques, le droit fédéral est applicable. 2 Si les cantons ou les communes participent à l'exécution d'un relevé, les cantons désignent un service chargé d'assurer le respect de la protection des données. Section 5: Publications et prestations de services Art. 18 Publications 1 Les bases et les principaux résultats statistiques sont publiés dans les langues officielles sous une forme adaptée aux besoins des utilisateurs. Les résultats non publiés leur sont rendus accessibles sous une forme appropriée. 2 A cet effet, l'office fédéral met sur pied l'infrastructure nécessaire; il la met à la disposition des autres producteurs de statistiques, pour qu'ils puissent diffuser leurs résultats. 3 Sous réserve des publications prescrites par la loi, les résultats doivent être présentés sous une forme qui rend impossible toute déduction sur la situation d'une personne physique ou morale, sauf si les données traitées ont été rendues publiques par la personne concernée. 4 Le Conseil fédéral peut, pour d'autres raisons impérieuses, limiter l'accès à certains résultats. Art. 19 Autres prestations de services 1 L'office fédéral et les autres producteurs de statistiques procèdent à des exploitations à la carte pour les unités administratives de la Confédération et, dans la mesure de leurs possibilités, pour des tiers. » RO . . . (FF 1988 II 421) 431

Statistique fédérale. LF 2 Les producteurs de statistiques de la Confédération sont autorisés à communiquer des données personnelles à des services de statistique ou à des institutions de recherche de la Confédération si: a. ces données sont rendues anonymes dès que le but du traitement le permet; b. le destinataire ne communique ces données à des tiers qu'avec l'accord de l'organe qui les a produites; c. le destinataire ne communique les résultats élaborés à partir des données reçues que s'ils ne permettent pas de faire des déductions sur la situation d'une personne physique ou morale; d. tout porte à croire que le destinataire respectera le secret statistique et les autres dispositions relatives à la protection des données. 3 L'office fédéral peut exécuter des travaux de durée limitée (recherche, analyse, conseils) liés à la statistique officielle si le mandant supporte les frais ou fournit le personnel nécessaire. Art. 20 Utilisation par des tiers 1 L'utilisation ou la reproduction de résultats publiés, rendus accessibles ou élaborés à partir de données de la statistique fédérale, est libre, moyennant l'indication de la source. 2 Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à leur utilisation à des fins lucratives. Art. 21 Emoluments Le Conseil fédéral fixe les émoluments des publications, des prestations de service et des autorisations. Section 6: Dispositions pénales Art. 22 Violation de l'obligation de renseigner Celui qui, intentionnellement, aura fourni des indications fausses ou trompeuses lors d'un relevé exécuté sur la base de la présente loi ou qui, malgré un avertissement, ne se sera pas acquitté de l'obligation de renseigner ou l'aura fait de manière insatisfaisante, sera puni de l'amende. Art. 23 Violation du secret statistique Celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura violé le secret statistique (art. 14) en révélant des données dont la communication est interdite ou en les utilisant à des fins autres que statistiques, sera puni des arrêts ou de l'amende, à moins qu'il ne se soit rendu coupable d'une infraction passible d'une peine plus sévère. 432

Statistique fédérale. LF Art. 24 Poursuite pénale 1 Les cantons poursuivent et jugent les violations de l'obligation de renseigner commises lors des relevés exécutés par leurs organes et les violations du secret statistique commises par eux. 2 Le département compétent poursuit et juge les autres infractions en fonction des dispositions de procédure de la loi sur le droit pénal administratif¹. 3 Les dispositions générales du code pénal² et les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif sont applicables. Section 7: Dispositions finales Art. 25 Exécution 1 Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il édicte les prescriptions nécessaires. 2 Il peut conclure des accords internationaux de coopération. Art. 26 Consultation Les milieux concernés sont consultés avant que les dispositions d'exécution ne soient arrêtées et que des accords internationaux ne soient conclus. Art. 27 Abrogation et modification d'actes législatifs Les actes législatifs à abroger ou à modifier figurent dans l'annexe qui fait partie intégrante de la présente loi. Art. 28 Référendum et entrée en vigueur 1 La présente loi est soumise au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur. 34904 ') RS 313.0 2> RS 311.0 29 Feuille fédérale. 144^e année. Vol. I 433

Statistique fédérale. LF Annexe (art. 27) Abrogation et modification d'actes législatifs 1. Loi fédérale du 23 juillet 1870 1) concernant les relevés officiels statistiques en Suisse Abrogée 2. Arrêté fédéral du 17 septembre 1875²) concernant le relevé statistique des naissances, décès, mariages, divorces et déclarations de nullité de mariages Abrogé 3. Loi fédérale du 27 juin 1973³) concernant les relevés statistiques sur les écoles Abrogée 4. Arrêté fédéral du 30 novembre 1964⁴) concernant le recensement de la circulation routière et son renouvellement périodique Abrogé 5. Arrêté de l'Assemblée fédérale du 14 juin 1954⁵) concernant l'exécution périodique de recensements des entreprises Abrogé 6. Arrêté de l'Assemblée fédérale du 12 avril 1933⁶) instituant une statistique fédérale du tourisme Abrogé 7. Loi fédérale du 3 février 1860⁷) sur le recensement fédéral de la population Art. 5 Au surplus sont applicables les dispositions de la loi du ...⁸) sur la statistique fédérale (LSF). ') RS 4 292

5> RO 1954 666, 1974 1857 2> RS 4 295; RO 1985 660

6> RS 4 293; RO 1974 1857 3> RO 1975 1029

7> RS 431.112 ") RO 1970 1006 «) RO ... 434

Statistique fédérale. LF 8. Loi fédérale du ... ^ sur l'aide aux universités Art. 16 Abrogé 9. Loi fédérale du 7 octobre 1983 2) sur la recherche (LR) Art. 30, 3e al. Abrogé 10. Loi fédérale du 25 juin 1982³) sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) Art. 89 Abrogé 11. Loi sur l'agriculture⁴) Art. 32, note marginale A. Statistique en général Art. 33 B. Relevés et I La Confédération établit un cadastre de la production. registres 2 Le Conseil fédéral ordonne l'exécution des relevés et la tenue des registres en vue d'obtenir les données indispensables à l'exécution de la loi et à une statistique agricole homogène. 3 Il peut charger des services fédéraux, les cantons ou des organismes agricoles de l'exécution des relevés et de la tenue des registres. Il peut leur verser, en compensation, des indemnités. 4 La Confédération peut émettre des prescriptions visant à harmoniser les relevés ou les registres cantonaux qui servent à l'application de la présente loi. Art. 34 à 37 Abrogés ') RO ... (FF 1988 II 1377) 2> RS 420.1 3> RS 831.40 ") RS 910.1 435

Statistique fédérale. LF Art. 111, avant-dernier al. Celui qui, lors d'enquêtes statistiques selon l'article 33, refuse de renseigner ou fournit des indications fausses ou trompeuses; 12.

Loi fédérale du 21 juin 1991) sur la pêche Art. 11 Les cantons effectuent des relevés selon les principes de la Confédération. t 13. Loi fédérale du 20 juin 1980² réglant l'observation de la conjoncture et l'exécution d'enquêtes sur la conjoncture Titre Loi fédérale réglant l'observation de la conjoncture Art. 1er, 2e al. 2 Elle recueille les données économiques nécessaires et les exploite. Art. 3 Office fédéral des questions conjoncturelles L'Office fédéral des questions conjoncturelles est chargé d'observer la conjoncture. Il fait appel aux unités administratives de la Confédération responsables de la collecte de données économiques ainsi qu'à d'autres institutions qualifiées. Art. 5 à 13 Abrogés 14. Loi fédérale du 6 octobre 1989³ sur le service de l'emploi et la location de services Art. 36, 1er et 3e al. 1 Le Conseil fédéral décide les enquêtes nécessaires à l'observation du marché de l'emploi. 3 Les résultats des observations sont diffusés sous une forme qui ne permette pas d'identifier les personnes concernées. 34904 0 RO ... (FF 1991III1436) 2> RS 9S1.9S 3> RS 823.11; RO 1991 392 436

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant la loi sur la statistique fédérale (LSF) du 30 octobre 1991 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1992 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 05 Cahier Numero Geschäftsnummer 91.066 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 11.02.1992 Date Data Seite 353-436 Page Pagina Ref. No 10 106 855 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.