

Les bases juridiques de la statistique fédérale

Commentaires



Bundesamt für Statistik
Office fédéral de la statistique
Ufficio federale di statistica
Uffizi federal da statistica

Berne, 1995

Die vom Bundesamt für Statistik (BFS) herausgegebene Reihe «Statistik der Schweiz» gliedert sich in folgende Fachbereiche:

La série «Statistique de la Suisse» publiée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) couvre les domaines suivants:

0	Bereichsübergreifende Themen	0	Thèmes généraux
1	Bevölkerung	1	Population
2	Raum, Landschaft und Umwelt	2	Espace, paysage et environnement
3	Erwerbsleben	3	Emploi et vie active
4	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen	4	Comptes nationaux
5	Preise	5	Prix
6	Produktion, Handel und Verbrauch	6	Production, commerce et consommation
7	Land- und Forstwirtschaft	7	Agriculture et sylviculture
8	Energie	8	Energie
9	Bau- und Wohnungswesen	9	Construction et logement
10	Tourismus	10	Tourisme
11	Verkehr und Nachrichtenwesen	11	Transports et communications
12	Geldmenge, Finanzmärkte und Banken	12	Masse monétaire, marchés financiers et banques
13	Soziale Sicherheit und Versicherungen	13	Sécurité sociale et assurances
14	Gesundheit	14	Santé
15	Bildung und Wissenschaft	15	Education et science
16	Kultur, Lebensbedingungen und Sport	16	Culture, conditions de vie et sport
17	Politik	17	Politique
18	Öffentliche Finanzen	18	Finances publiques
19	Rechtspflege	19	Droit et justice

Les bases juridiques de la statistique fédérale

Commentaires

Editeur: Office fédéral de la statistique (OFS)

Complément d'information: Eva Desarzens-Wunderlin, OFS, tél. 031 323 60 04

Réalisation: Brigitte Aepli

Diffusion: Office fédéral de la statistique
CH-3003 Berne
Tél. 031 323 60 60

Numéro de commande: 158-0

Prix: 7 francs

Série: Statistique de la Suisse

Domaine: 0 Thèmes généraux

Langue du texte original: Allemand et français

Traduction: Service de traduction de l'OFS

Graphisme/Layout: OFS

Copyright: OFS, Berne 1995
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales,
si la source est mentionnée.

ISBN: 3-303-00120-0

Table des matières

Avant-propos	5
Définitions	7
1 La statistique, source d'informations sur et pour la société ...	11
1.1 La statistique, source d'informations indispensables à notre époque	11
1.2 L'évolution de la statistique fédérale depuis sa création	13
1.3 Le système statistique suisse depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la statistique fédérale	15
1.4 Une politique d'information statistique aux dimensions européennes	16
2 La loi sur la statistique fédérale	19
2.1 Principales caractéristiques	19
2.2 La loi article par article	21
3 Les ordonnances d'exécution	48
3.1 Caractéristiques essentielles	48
3.2 Analyse des ordonnances article par article	51
3.2.1 L'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale	51
3.2.2 L'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux	63
3.2.3 L'ordonnance sur les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales ...	68
3.2.4 L'ordonnance sur le Registre des entreprises et des établissements	75

Avant-propos

Depuis 1992 la Suisse dispose d'une législation moderne dans le domaine de la statistique. Les nouvelles bases légales remplacent des textes de loi qui dataient du milieu du siècle dernier.

La profonde évolution, sous toutes ses formes, enregistrée par notre société durant plusieurs décennies, a exigé la révision totale des fondements sur lesquels doit s'ancrer l'activité statistique d'un Etat moderne - considérée désormais comme une fonction d'information essentielle au maintien de nos structures démocratiques.

Un texte légal comme la loi sur la statistique fédérale de 1992 représente en quelque sorte la formalisation d'une conception globale des activités statistiques de notre pays. Par conséquent, pour pouvoir interpréter et comprendre correctement les textes des lois et des ordonnances, il est indispensable de connaître l'architecture conceptuelle de la fonction statistique telle que nous la concevons actuellement.

C'est l'objectif de cette brochure. Nous avons assemblé et synthétisé les nombreux documents rédigés au cours des travaux préparatoires à l'élaboration du projet de loi en question - notamment le message l'accompagnant - et nous les livrons au lecteur sous une forme conviviale.

Nous espérons par cette initiative avoir comblé une lacune et satisfait les nombreuses personnes qui ont souhaité pouvoir disposer d'une vue d'ensemble sur la «nouvelle statistique», un domaine qui, de près ou de loin, nous touche quotidiennement.

Office fédéral de la statistique
Le Directeur



Carlo Malagetta

Définitions

Statistique officielle de la Suisse

Ensemble des travaux statistiques accomplis par les producteurs de statistiques de la Confédération et par les services de statistique régionaux.

Traitement de données

Toute opération relative à des données - quels que soient les moyens et procédés utilisés - notamment la collecte, la conservation, l'exploitation, la modification, l'archivage et la destruction.

Statistique fédérale

Ensemble des travaux statistiques accomplis par les producteurs de statistiques de la Confédération.

REE

Mis sur pied après le recensement des entreprises de 1975, le Registre des entreprises et des établissements (REE) contient les noms et adresses et certaines caractéristiques importantes (branche, forme juridique, nombre de personnes occupées) de la totalité des entreprises et des établissements, de droit public et de droit privé, ayant leur siège en Suisse.

Protection et sécurité des données

La protection des données englobe toutes les mesures techniques et organisationnelles prises pour protéger la personnalité. La sécurité des données, elle, comprend celles qui visent à préserver l'intégrité et la confidentialité des données.

Données individuelles

Il s'agit d'indications relatives à l'une 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 sont considérées comme des données individuelles uniquement si l'on n'enregistre qu'un seul cas dans une unité donnée.

La législation relative à la statistique utilise toujours le terme de «données» au sens de «données individuelles».

Relevés

Collectes de données pour obtenir des renseignements. Il existe des relevés directs et des relevés indirects.

Relevés directs: les unités interrogées, principalement les ménages privés, les entreprises et les établissements, qu'ils soient de droit privé ou de droit public, fournissent des renseignements, généralement sur elles-mêmes.

Relevés indirects: la Confédération va chercher les informations 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 dans les fichiers des cantons et des communes, dont les données concernent des personnes, des entreprises ou des objets, fichiers qui sont informatisés de plus en plus souvent.

Services fédéraux chargés de relevés

Unités administratives ou autres organismes, établissements ou particuliers soumis à l'article 2, 3^e alinéa, de la loi sur la statistique fédérale qui sont responsables de relevés en vertu de l'article 5 de cette dernière. S'il est question de «services chargés de relevés» (sans «fédéraux»), les services externes à l'administration fédérale qui collaborent sont compris.

Services intermédiaires

La Confédération a le droit d'exiger que les cantons et les communes collaborent aux relevés en servant d'intermédiaires. Dans cette fonction, ils peuvent participer à une ou plusieurs phase(s) de la réalisation et se charger des travaux suivants:

- déterminer, dans leurs registres, les personnes à interroger et leurs adresses;
- envoyer les documents d'enquête aux personnes concernées;
- enregistrer les documents qui reviennent et procéder aux rappels;
- contrôler si les réponses sont complètes et plausibles (en demandant des compléments d'information au besoin).

Données personnelles

Toutes les informations qui se rapportent à une personne (physique ou morale) identifiée ou identifiable.

Services de statistique régionaux

Offices de statistique des cantons et des villes et services désignés comme représentants statistiques des cantons qui n'ont pas d'office de ce type.

Travaux statistiques

Ce terme désigne les activités servant à accomplir les tâches de la statistique fédérale au sens de l'article 3 de la loi sur la statistique fédérale. Elles sont énumérées dans l'article 3, 2^e alinéa, de l'ordonnance concernant l'organisation.

Résultats statistiques

Produit d'une agrégation de données individuelles.

Producteurs de statistiques de la Confédération

Unités administratives ou autres organismes, établissements ou particuliers soumis à l'article 2, 3^e alinéa, de la loi sur la statistique fédérale, qui accomplissent des travaux statistiques sur la base de données provenant de relevés ou de sources administratives et qui en rendent les résultats accessibles. L'article 3, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance concernant l'organisation définit les producteurs de statistiques de la Confédération de manière exhaustive.

Services de statistique de la Confédération

Unités qui sont uniquement chargées de travaux statistiques, le cas échéant combinés avec des travaux de recherche et de planification. En vertu de l'article 11, 2^e alinéa, de la loi sur la statistique fédérale, les producteurs de statistiques de la Confédération doivent s'occuper exclusivement de statistique et/ou de recherche ou transformer une (ou exceptionnellement plusieurs) de leurs subdivisions en service(s) de statistique.

Unités administratives de la Confédération

Départements, groupements, offices, services, établissements et régies au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration.

1 La statistique, source d'informations sur et pour la société

1.1 La statistique, source d'informations indispensables à notre époque

La statistique actuelle 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 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.

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;
- 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 planifier dans les entreprises;
- 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, sans distorsion ou influence découlant d'intérêts individuels (neutralité).

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 composants indispensables du processus de production.

1.2 L'évolution de la statistique fédérale depuis sa création

Le premier recensement national de la population fut exécuté en 1798/99, par la République helvétique, et le deuxième en 1836, à la demande de la Diète.

A l'instigation de Stefano Franscini, le 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, parmi les activités du Département de l'intérieur. Mais on n'alla pas jusqu'à créer un office de statistique ou 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 fr. par année en moyenne. 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 (nommé Office fédéral de la statistique par la suite, 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) de collecter des données, d'élaborer des résultats et de les publier afin 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 fixait les compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral en matière d'organisation de relevés et règle 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 possédaient une économie de marché modifièrent et étendirent leur statistique officielle considérablement afin qu'elle réponde aux nouveaux besoins d'une multitude d'utilisateurs. Cette évolution ne s'est pratiquement pas fait sentir en Suisse. Les statistiques y étaient toujours établies pour répondre à des besoins spécifiques, étroitement délimités; elles n'avaient donc 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 à un niveau que les pays engagés dans une collaboration internationale active cherchaient à atteindre. Dispersés, les responsables de la statistique officielle eux-mêmes ne ressentaient pas le besoin de donner à celle-ci une impulsion afin de préparer l'avenir; l'approche pragmatique semblait leur suffire.

Faute de sources fiables, la comptabilité nationale dut 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 sont restées fondamentalement inchangées pendant les années septante dans les domaines traditionnels.

Mais l'insuffisance de la statistique officielle commençait à être commentée dans des débats publics et dans des interventions parlementaires. 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 de 1870. 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. Au printemps 1982, le Département de l'intérieur fut chargé de soumettre au Conseil fédéral, dès que possible, un projet de loi sur la statistique fédérale pour que la procédure de consultation puisse être engagée.

En 1983, ce projet fit l'objet d'une procédure de consultation de grande envergure. Il fut bien accueilli par les cantons, les partenaires sociaux, les partis et les milieux scientifiques, mais contesté au sein de l'administration fédérale. Initialement prévu pour la législature de 1983 à 1987, le traitement de la loi dut

être renvoyé à la suivante (1987/91), le programme étant surchargé. En raison de divergences subsistant au terme de la consultation des offices, en septembre 1990, le projet fut retiré le 1^{er} février 1991. Des entretiens bilatéraux permirent par la suite d'élaborer le projet définitif; le 30 octobre 1991, celui-ci fut remis au Parlement, qui l'adopta le 9 octobre 1992.

Grâce à la nouvelle loi sur la statistique fédérale, le Conseil fédéral peut désormais énoncer et réaliser une véritable politique statistique, qui ne sera plus un assemblage fortuit de décisions prises ponctuellement par des instances diverses.

1.3 Le système statistique suisse depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la statistique fédérale

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.

Tous les cantons font des statistiques. Seize cantons et neuf communes urbaines ont créé un service de statistique, chargé de tâches qui varient, mais qui comprennent toujours la publication régulière d'informations. Les cantons restants ont désigné un ou une responsable des activités statistiques.

Autrefois, les rapports entre la Confédération, les cantons et les communes en matière de statistique s'exerçaient de deux manières; ils comportaient:

- a) la collaboration des cantons et des communes aux relevés ordonnés par la Confédération;
- b) l'échange d'informations et une coordination adaptée aux besoins, sur une base libre.

Par ailleurs, tant la Confédération que les cantons et les communes ont toujours utilisé aussi les données produites aux autres niveaux. La nouvelle loi n'a pas modifié la répartition des tâches en vigueur qui figure sous a). Déjà la loi de 1870 autorisait en effet la Confédération à exiger que les cantons et les communes collaborent aux relevés, même sans être interrogés eux-mêmes et sans avoir droit à une rémunération. Il s'agit là d'un principe courant, dans l'application du droit fédéral. En échange de leur collaboration, les cantons (et, en cas d'enquête exhaustive, les communes) reçoivent des résultats régionalisés

de la statistique fédérale, qui couvrent la majeure partie de leur besoin de données. Par ailleurs, les cantons et les villes sont libres de déployer leurs propres activités statistiques et de faire des relevés eux-mêmes, dans la mesure où la législation cantonale le leur permet. La loi sur la statistique fédérale respecte donc le principe du fédéralisme.

En ce qui concerne les activités mentionnées sous b), en revanche, les relations entre la Confédération, les cantons et les communes (villes) sont définies explicitement. La Constitution ne confère pas expressément à la Confédération la compétence de coordonner les activités statistiques autonomes des cantons et des communes, alors qu'elle la lui accorde au plan fédéral. De ce fait, les autorités fédérales désiraient que la loi mentionne clairement la nature facultative de la collaboration avec les cantons et les communes et de la coordination.

Quelles mesures ont été prévues concrètement pour institutionnaliser, développer et améliorer cette collaboration en matière de statistique?

Il y a d'abord l'instauration de **REGIOSTAT**, organe chargé d'encourager les contacts, la collaboration, la planification et la coordination en matière de statistique entre la Confédération, les cantons et les communes. Présidé par l'Office fédéral de la statistique, il comprend des délégués des offices de statistique cantonaux et municipaux, ainsi que des représentants statistiques des cantons qui n'ont pas d'office de ce type. **REGIOSTAT** est donc l'organe par l'intermédiaire duquel les statisticiens échangent des informations sur toutes leurs activités, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale.

Au plan fédéral, la coordination et le flux d'informations sont assurés par **FEDESTAT**. Cet organe, chargé d'encourager la collaboration au sein de la statistique fédérale, veille au déroulement efficient des activités des producteurs de statistiques de la Confédération.

A côté de l'instauration de **REGIOSTAT** et de **FEDESTAT**, la loi prévoit celle d'une **Commission de la statistique fédérale**, qui doit jouer un rôle-clé dans le nouveau système suisse d'information statistique. La commission qui a été instituée est plus politique que technique. Elle se compose en effet de personnalités actives dans diverses sphères et institutions de notre société et ne comprend pratiquement pas de statisticiens.

1.4 Une politique d'information statistique aux dimensions européennes

Deux articles de la loi sur la statistique fédérale traitent de la collaboration internationale en matière de statistique. Si l'article 1, alinéa d jette les bases d'une collaboration renforcée sur le plan international, et tout particulièrement

avec nos partenaires européens, l'article 25, alinéa 2 donne au Conseil fédéral la compétence de conclure des traités internationaux. La loi prévoit également l'élaboration d'un programme statistique pluriannuel qui sera l'instrument d'application et de gestion de la politique statistique fédérale. Or, ce programme statistique permettra dans l'immédiat d'orienter de façon coordonnée les travaux de la statistique fédérale vers un objectif prioritaire: l'eurocompatibilité de nos informations statistiques.

Depuis quelques années, l'Office fédéral de la statistique s'engage avec détermination dans une forme de participation informelle au système statistique communautaire. Des travaux d'adaptation aux normes européennes ont été entrepris et, dès 1988, la Suisse a été le premier pays extra-communautaire à demander et à obtenir un statut d'observateur auprès de l'Office de statistique des Communautés européennes (EUROSTAT). Au niveau politique, la décision d'incorporer un volet statistique dans l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE) a encore accéléré le processus visant à la construction d'une infrastructure commune aux dix-neuf pays. En effet, le système statistique de haute qualité développé par les Douze allait pouvoir s'élargir aux pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), créant ainsi un vaste espace statistique européen.

Dès 1990, des experts suisses ont participé aux travaux communautaires visant, entre autres, à développer le programme et la législation statistiques communautaires. Ces travaux ont d'ailleurs rapidement abouti à des résultats concrets tels que l'établissement de parités de pouvoir d'achat qui permettent désormais de convertir des données macroéconomiques exprimées en monnaies différentes et, par conséquent, de comparer les principaux indicateurs économiques suisses et européens.

Cette coopération positive et fructueuse semblait marquer un tournant décisif pour le système statistique de la Suisse, car - à la différence de la plupart des pays de l'AELE, qui disposent déjà d'appareils statistiques bien développés et eurocompatibles à bien des égards - l'adaptation du système statistique de la Suisse aux normes statistiques communautaires constituait un défi majeur et lourd de conséquences. Les exigences que l'Accord sur l'EEE posait à notre pays en matière d'informations statistiques nous apparaissaient sous la forme d'un appel au renouveau de la statistique officielle de la Suisse, qui devait être portée à la hauteur des exigences d'un marché unique et d'une société transparente.

L'issue de la votation populaire du 6 décembre 1992 sur la ratification de l'EEE a mis un frein brutal à ces attentes. La Suisse est depuis lors partiellement coupée du réseau de coopération européenne en matière d'informations

statistiques. Elle ne peut plus participer aux travaux des comités communautaires, pas plus qu'aux projets statistiques liés à la mise en oeuvre de l'EEE. Cependant, les contacts entamés depuis janvier 1993 avec les autorités communautaires ont montré que l'Union européenne et la Suisse ont un intérêt mutuel à relancer et à renforcer leur coopération statistique, d'autant plus que la demande d'informations statistiques sur la situation économique et sociale de la Suisse, ainsi que sur ses relations commerciales avec l'UE va croissant. Compte tenu de cela, le Conseil fédéral a demandé, en juin 1993, à l'UE d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord bilatéral dans le domaine de la statistique. Un tel accord devrait définir les modalités de la coopération, ainsi que les conditions et la forme d'une participation constructive au développement du système statistique européen.

Dans l'immédiat, et sur la base des principes et instruments d'action contenus dans la loi sur la statistique fédérale, la Suisse doit redéfinir les grandes orientations d'une politique fédérale en matière de statistique qui garde fermement le cap sur l'Europe. Dans ce but, des efforts particuliers doivent être entrepris afin de combler les lacunes que la statistique suisse accuse par rapport aux normes et aux performances du système statistique de l'UE. Ces efforts s'orienteront principalement sur quatre axes:

- Les informations statistiques de pays différents ne peuvent être comparées et agrégées que si elles ont été élaborées à partir d'un système commun de normes, de définitions et de méthodes qui forment un langage: le langage statistique. Pour être réellement efficace, un langage statistique doit être développé de façon systématique, de telle sorte que les différents types de normes soient compatibles et que l'on puisse ainsi établir des relations entre des informations diverses et effectuer des analyses statistiques couvrant différents domaines. On comprend donc aisément pourquoi les efforts suisses doivent se concentrer en premier lieu sur l'adaptation des statistiques existantes aux normes techniques de base que sont les concepts, les définitions et les nomenclatures du système européen. Dans cette optique, la Suisse est en train d'adopter l'un des actes juridiques communautaires les plus importants dans le domaine de la statistique, à savoir le règlement sur la nomenclature des activités économiques, désigné par l'abréviation NACE. Cette nomenclature est à la base de toute statistique économique qui se veut comparable sur le plan européen. Elle sera appliquée notamment lors du recensement fédéral des entreprises de 1995 et lors de la production d'informations statistiques ventilées par branches économiques.
- En deuxième lieu, on s'attachera à adopter progressivement, mais vraisemblablement de manière partielle, les méthodes statistiques en cours dans l'UE. Tel est le cas de la comptabilité nationale suisse qui fournit des

informations de synthèse sur les principales opérations macroéconomiques. Ces informations sont aujourd'hui nettement insuffisantes, car, d'une part, les informations de base sur lesquelles repose la comptabilité nationale sont lacunaires et, d'autre part, le système comptable n'est pas conforme aux normes européennes. Aussi, une révision complète de ce système est en cours, qui devrait aboutir en 1995.

- En troisième lieu, seules quelques rares statistiques seront adaptées aux normes européennes en matière de fréquence et de périodicité de la production d'informations. C'est ainsi qu'il est prévu, à partir de 1998, de réaliser tous les cinq ans une enquête sur les revenus et la consommation de l'ensemble des ménages suisses, en accord avec le rythme européen. En revanche, dans certains domaines tels que les statistiques sur le transport routier, nos informations statistiques ne respecteront pas les normes communautaires en matière de périodicité.
- Enfin, pour être pleinement conforme aux normes européennes, la statistique fédérale devrait couvrir des domaines sur lesquels nous ne disposons aujourd'hui d'aucune information (par exemple, sur les produits industriels). Cependant, compte tenu des ressources disponibles, il ne sera pas possible d'envisager la production de telles informations ni à court ni à moyen terme.

Tels seront, pour ces deux à trois prochaines années, nos objectifs en matière d'harmonisation des statistiques suisses aux normes européennes. Ils tiennent compte à la fois des ressources limitées à disposition et de la nécessité incontournable de collaborer avec nos partenaires européens. En prévision de la future collaboration, des négociations ont été amorcées avec l'UE au printemps 1994 dans le but de conclure un accord bilatéral dans le domaine de la statistique.

2 La loi sur la statistique fédérale

2.1 Principales caractéristiques

La présente loi place l'ensemble de la statistique fédérale sur une base juridique globale et moderne, permettant ainsi de la rationaliser et d'en abroger les anciennes bases légales éparses, peu systématiques et en bonne partie vieilles. En tant que loi-cadre, elle n'énumère pas les relevés ou les statistiques; le contenu des statistiques est en effet régi par les ordonnances d'exécution.

Voici les points essentiels de cette loi:

Objectifs et tâches de la statistique fédérale: La loi inscrit la statistique fédérale dans une optique moderne, la définissant comme un service d'information de l'Etat destiné à une multitude d'utilisateurs.

Attribution globale de la compétence d'ordonner des relevés: La loi de 1870 conférait au Conseil fédéral le droit d'ordonner des relevés uniques; les enquêtes périodiques, en revanche, devaient se fonder sur un arrêté de l'Assemblée fédérale. Cette répartition n'a pas fait ses preuves. Le règlement actuel qui autorise le Conseil fédéral à ordonner «l'exécution des relevés nécessaires» accroît la transparence du système statistique dans son ensemble.

Réorganisation de la statistique fédérale: La loi définit l'Office fédéral de la statistique comme le service statistique central de la Confédération et le charge notamment de coordonner la statistique fédérale. Les autres producteurs de statistiques doivent le consulter en particulier en ce qui concerne le programme pluriannuel, les méthodes appliquées, ainsi que la date et l'exécution des relevés.

Elaboration d'un programme pluriannuel: Ce programme est un nouvel instrument de la statistique fédérale, qui est soumis au Parlement dans le cadre de chaque programme de législature. Il permet une planification globale, coordonnée de toutes les activités statistiques de la Confédération et donne au Parlement l'occasion de se prononcer sur la politique statistique de celle-ci. Il en accroît aussi la transparence aux yeux du public.

Création d'une Commission de la statistique fédérale: La tâche essentielle de cette commission consiste à conseiller le Conseil fédéral, l'Office fédéral de la statistique et les autres producteurs de statistiques de la Confédération. La commission représente les intérêts des différents utilisateurs et s'occupe de questions générales qui ont trait à la statistique. Elle collabore notamment à l'élaboration du programme pluriannuel.

Collaboration entre la Confédération et ses partenaires en matière de statistique: La loi règle les rapports entre la Confédération et ses principaux partenaires, à savoir les cantons, les communes, les milieux économiques et scientifiques, les organisations internationales et les offices de statistique étrangers.

Réglementation de la protection des données: Les dispositions relatives à la protection des données qui figurent dans la loi en question correspondent à

celles de la loi sur la protection des données. La loi sur la statistique fédérale comprend toutefois des règles spéciales, particulièrement strictes, concernant le secret de fonction, la sécurité et la conservation des données, ainsi que leur communication.

Application du principe des moyens proportionnés au but: Il faut veiller à ménager au maximum les personnes interrogées, lors de la collecte des données. De ce fait, la loi précise que la Confédération établira ses statistiques sur la base de données administratives existantes chaque fois que c'est possible.

En stipulant que les **résultats doivent être publiés** dans les langues officielles, la loi règle l'accès aux informations de manière démocratique, ce qui est très important du point de vue politique. Par ailleurs, l'Office fédéral de la statistique gèrera l'infrastructure requise par une politique de diffusion moderne de manière à ce qu'il soit possible de fournir des informations sur toute la statistique fédérale.

2.2 La loi article par article

Structure de la loi

La loi est subdivisée en 7 sections et comprend 27 articles. Elle se termine par une annexe, où sont énumérées les nombreuses abrogations et modifications de lois et d'arrêtés fédéraux devenues effectives à l'entrée en vigueur de la loi. Les sections contiennent les dispositions suivantes:

Section 1: Dispositions générales (buts, champ d'application, fonction, principes): article premier à article 4;

Section 2: Compétences, planification et participation d'organismes extérieurs 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 organes fédéraux produisant des statistiques, 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 27.

Section 1: Dispositions générales

Article premier: Buts

Ce premier article contient une énumération des principaux buts de la loi sur la statistique.

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 bases statistiques, une 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 doit 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, l'économie privée et les partenaires sociaux (qui peuvent en avoir besoin à des fins d'exécution, de planification ou d'analyse).

Le terme «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 c traite de la collecte des données et plus précisément des relevés, qui sont souvent le seul moyen dont la Confédération 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 incommodés le moins possible (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 réalisés 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 suisse - 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 1 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 1^{er} 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 «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, 1^{er} 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 considérés comme étant 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.

Le champ d'application défini au 1^{er} alinéa n'est pas tout à fait le même que celui de la loi sur l'organisation de l'administration (LOAF), car des dérogations sont prévues à l'intention du domaine des EPF (y compris les établissements annexes), des PTT et des CFF en raison de leurs statuts spéciaux. Ces exceptions sont régies au 2^e alinéa en relation avec le 4^e 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

(cf. l'article 2 de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale).

Il est prévu au 3^e alinéa que le Conseil fédéral puisse, en tenant compte du 4^e alinéa, par voie d'ordonnance, assujettir à 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 (cf. l'annexe de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale).

Article 3: Tâches de la statistique fédérale

En rédigeant le 1^{er} 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 sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société et de l'environnement qui permettent d'une part à la Confédération de se fonder sur des données fiables dans l'accomplissement de ses tâches et 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 d du 2^e alinéa contiennent des dispositions précisant la notion de «tâches fédérales» 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 (lettre a). 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 fédérales 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 tâches fédérales 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, mais doit se limiter à ceux qui ont une importance particulière pour l'Etat ou pour la société.

La lettre d a été ajoutée lors de l'examen du projet de loi, sur proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national. L'égalité des sexes étant un principe constitutionnel (énoncé dans le 2^e alinéa du 4^e article de la constitution), il convient en effet de la concevoir comme programme politique et non comme aspect des différents secteurs de la vie publique. De ce fait, il incombe à la statistique fédérale d'en contrôler l'application.

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, de la science, 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, selon le 3^e alinéa, être pris en compte lors de la conception de la statistique fédérale. La collaboration peut aussi être étendue à la réalisation des relevés (cf. article 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'information devront être satisfaits dans toute la mesure du possible. Dans les autres cas, les besoins d'informations seront pris en compte uniquement dans la où la Confédération en a elle-même besoin.

La Confédération et les autres collectivités ou organismes nationaux souhaiteraient 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 au contraire englober des organismes étrangers et internationaux chargés d'activités statistiques officielles.

Article 4: Principes de la collecte des données

En vertu du 1^{er} 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 2^e 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.

Le **relevé direct** ou enquête, c.-à.-d. 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 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 3^e 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 une charge excessive pour les personnes interrogées. Il convient en particulier de tenir compte des limites inhérentes à la comptabilité des petites et moyennes entreprises.

Les relevés fondés sur des observations ou des mesures mentionnés au 1^{er} alinéa et qui constituent la seule forme d'enquête possible pour certains états de fait se laissent difficilement intégrer dans l'ordre de priorités établi dans le cadre de l'article 4. 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.

La disposition qui figure au 4^e 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 informés de manière appropriée sur la base légale et du but (exclusivement statistique) du relevé et connaître le service fédéral responsable, qui est aussi considéré comme destinataire des données. 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 (voir aussi l'article 6 de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux).

Section 2: Compétences et participation

Article 5: Compétence d'ordonner des relevés

Les relevés statistiques prévus sont ordonnés sur la base du 1^{er} alinéa de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux.

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. Ces possibilités ont été limitées à dessein afin que le principe énoncé au 1^{er} alinéa ne s'en trouve pas menacé. 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 (lettre b) concerne les relevés directs qui portent sur un petit nombre d'entreprises et d'établissements. 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 (lettre c). Les relevés indirects ne tombent pas non plus sous le coup de la disposition de délégation. 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 (l'obligation devrait en effet être arrêtée par le Conseil fédéral). 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 opérés sans obligation de renseigner. 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. Ceux-ci n'en font pas moins partie intégrante de la statistique fédérale et doivent donc eux aussi être coordonnés par l'OFS (article 12) si l'on veut pouvoir éviter les doubles emplois et empêcher que les mêmes personnes interrogées ne soient trop fortement mises à contribution. Les relevés réalisés par les autres unités administratives dans le cadre de leurs activités de recherche ne sont pas régis par ces dispositions, mais par les 1^{er} et 2^e 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 4^e 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, 3^e alinéa, qui ne sont ni des institutions de promotion de la recherche ni des centres de recherche de la Confédération conservent eux aussi leurs compétences d'ordonner des relevés à certaines conditions. La première exigence est que les relevés en question ne servent pas à collecter des données personnelles. De plus, les organismes visés au 4^e alinéa peuvent ordonner ou réaliser des relevés volontaires 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 tâches 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 assortis d'une obligation de renseigner ne peuvent être ordonnés que si une autre loi (p.ex. la loi sur les banques et les caisses d'épargne, article 7) le prévoit expressément. Tous les relevés ordonnés en vertu du 4^e alinéa doivent être coordonnés selon l'article 12, 1^{er} alinéa.

Le 5^e 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 questionnement. Les relevés servant à tester des méthodes doivent eux aussi faire l'objet d'une coordination (article 12); la participation doit être facultative.

Article 6: Obligations des personnes interrogées

Le 1^{er} 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. Il n'est toutefois 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, personnes malades ou absentes), l'obligation de renseigner s'étend à celles qui les représentent. Le principe énoncé dans le 2^e 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 contente de rappeler à leur devoir les personnes interrogées qui manquent de satisfaire à 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 complètera lui-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.

Les dispositions du 3^e alinéa permettent à la Confédération d'indemniser à titre exceptionnel les unités qui lui fournissent des renseignements de manière volontaire. 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 aux cantons et aux communes sont régies à l'article 7, 4^e alinéa.

Article 7: Participation des cantons et des communes

L'obligation faite aux cantons et aux communes de participer aux relevés réalisés auprès des entreprises, des propriétaires ou des ménages privés est l'une des rares dispositions qui figurent déjà dans la loi sur les relevés statistiques de 1870. Par participation au sens du 1^{er} 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 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 de façon encore plus étendue. La 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 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux. 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'annexe de celle-ci.

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 propres besoins administratifs. Grâce au 2^e 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 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 22 de la loi sur la protection des données.

En vertu du 3^e 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 1^{er} et 2^e alinéas (voir aussi l'article 12 de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux).

Article 8: Participation d'autres services

Les services cantonaux et communaux ne sont pas les seuls organes extérieurs à la Confédération à participer à la statistique fédérale, puisque celle-ci bénéficie aussi de l'appui d'organismes privés tels qu'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 obtiennent en contrepartie une indemnité convenue par contrat. Certaines associations rendent toutefois gracieusement de précieux services à la Confédération en fonctionnant comme 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 (article 14). Lorsqu'il s'agit de mandats payés, 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;
- livrent ou rendent toutes les données à l'office fédéral 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 donne au Parlement la possibilité de s'exprimer sur les intentions de l'exécutif. Le programme pluriannuel tel qu'il est prévu au 2^e alinéa contient une vue d'ensemble de l'état de la statistique dans les différents domaines, les priorités fixées dans le domaine de la statistique, 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. 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 indiquant les mesures prévues pour limiter la charge que les relevés vont représenter pour ces milieux. Le programme présentera aussi les activités statistiques liées à la collaboration internationale (voir l'article 4 de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale).

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.

Le modèle d'organisation 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 spécifiés dans toute la mesure où cela s'est révélé nécessaire au niveau de la loi.

Le principe selon lequel la Confédération possède un service central de statistique doté du statut d'office fédéral est énoncé au 1^{er} 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 l'infrastructure lui permettant d'assurer la production et la diffusion des statistiques périodiques et aperiodiques. Cette infrastructure doit être opérée de façon à ce 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.

Les principales tâches de l'office fédéral sont décrites au 2^e alinéa. Conformément au principe de la concentration partielle des relevés, l'office fédéral est l'organe responsable de la majeure partie des relevés directs que le Conseil fédéral ordonne en vertu de l'article 5, 1^{er} alinéa. Certaines exceptions à cette règle sont possibles selon l'article 11, 1^{er} alinéa. Il s'agit en particulier des relevés directs qui étaient 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.

L'Office fédéral est aussi, selon le 2^e 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'appropriation et la cohérence des statistiques élaborées par des organes autres que l'office fédéral, et d'autre part du programme pluriannuel (article 9), qui s'étend à l'ensemble de la statistique fédérale. L'office fédéral 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 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 à l'intention du Conseil fédéral;
- 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. comptes nationaux).

L'alinéa 3 oblige l'Office fédéral à tenir un registre des entreprises et 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. L'ordonnance en vigueur fait état d'une liste exhaustive des caractéristiques inscrites au registre à l'heure actuelle (voir les explications relatives à l'ordonnance sur le REE)

Le 4^e alinéa régit 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, 1^{er} alinéa (proportionnalité, ménagement des milieux interrogés), 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). Le 4^e alinéa contient la base légale permettant à l'office de pouvoir réellement utiliser de telles données. Quant au 5^e alinéa, il y est précisé qu'une obligation légale de garder le secret ou une interdiction de divulguer ne peut justifier, en règle générale, un refus de communiquer les informations à l'office que si une autre disposition de droit fédéral interdit expressément la

communication ou l'utilisation des données à des fins statistiques. L'alinéa 5 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 (article 7, 2^e alinéa).

Article 11: Autres producteurs de statistiques de la Confédération

Toutes les unités administratives et autres organisations soumises à la loi qui sont responsables d'un relevé en vertu de l'article 5 doivent remplir le critère d'un service de statistique. Soit l'organisme s'occupe exclusivement de statistique et/ou de recherche, 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 ou contrôles visant des particuliers ou des entreprises (cf. le 2^e alinéa). 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, 2^e 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 (voir l'article 9 de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux).

Avant d'organiser des relevés, la Confédération doit, selon l'article 4, 1^{er} 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). Cela lui permet de réduire considérablement le nombre des relevés. 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'édiction 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). En vertu du 3^e alinéa, l'exploitation de données administratives de la Confédération à des fins statistiques incombe en principe 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. statistique des condamnations pénales). Pareil transfert de tâches à l'office fédéral est aussi indiqué lorsque la statistique en question est étroitement liée à d'autres 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 4^e alinéa, l'office fédéral est tenu de conseiller les autres organes produisant des statistiques si le besoin s'en fait sentir et se doit lui 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 de 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 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 établissements et la communication de données individuelles aux services de recherche de la Confédération.

Article 12: Coordination

Les principaux objets de 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) afin de pouvoir les coordonner en fonction de divers critères. L'article 9 de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale définit les modalités de cette coordination.

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 2^e alinéa, la compétence de s'employer à coordonner les statistiques fédérales et cantonales est accordée à la Confédération (voir l'article 7 de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale).

La Confédération peut aussi promouvoir une certaine harmonisation technique et terminologique entre les données administratives et les fichiers cantonaux (2^e alinéa) afin de les rendre plus facilement utilisables par la statistique fédérale. 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 les cantons en vue d'harmoniser leurs registres des habitants ou des immeubles, par exemple (réduction du relevé direct lors des recensements de la population).

Le 3^e 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 réalisés 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.

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 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 être exprimées (voir l'article 5 de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale).

Section 4: Protection des données et sécurité des données

Article 14: Protection des données et secret de fonction

Le secret statistique garantit aux personnes interrogées qu'elles n'ont aucune crainte à avoir de 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 pas servir de base à des décisions ou 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 pour 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. 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 de 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 qu'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 dérogoire expresse d'une autre loi.

Relevons que l'article 24 de la 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 1^{er} 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'article 2, 3^e alinéa, tous les 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'article 19, 2^e alinéa). Le 2^e alinéa, lui, régit les règles de maintien du secret que doivent appliquer les personnes occupées dans ces services. 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.

Article 15: Sécurité et conservation des données

La disposition qui figure au 1^{er} 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 cette loi 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 alinéas 2 à 4. Les organes produisant des statistiques ont en outre tout intérêt à protéger l'intégrité des données en prenant des mesures de sécurité appropriées pour prévenir toute manipulation (consistant à modifier, effacer ou maquiller des données) 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 les 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 les personnes (cf. 4^e alinéa). Les listes mentionnées au 2^e 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, 2^e 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 relevés. 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 et 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 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 l'ordonnance sur le Registre des entreprises et des établissements.

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 responsable ou services participant au sens de l'article 7 ou 8) et doivent être détruits sans réserve dès que les données ont été saisies et 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 AVS. Ne sont pas compris dans

cette notion les numéros d'identification d'entreprises, d'établissements, d'objets, de parcelles et 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 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 exploitations. 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 si l'exploitation porte sur un petit nombre d'unités seulement, ou 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 de la loi sur la protection des données, car elles ne permettent de sélectionner la personne concernée ni par le nom ni par l'adresse.

Il reste possible d'archiver des données auprès des 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 de la loi sur la statistique fédérale. 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 loi sur la protection des données 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 2^e alinéa, le Conseil fédéral a la compétence d'introduire dans ces ordonnances des dispositions régissant la protection des données dans le relevé en question et dans le domaine sur lequel porte ce relevé de manière plus stricte que la présente loi, s'il le juge utile. 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.

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 relève du champ d'application de la loi sur la statistique fédérale. Il est donc précisé au 1^{er} alinéa - c'est là la conséquence logique de cet assujettissement - que l'article 14, relatif au secret statistique, et l'article 15, 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. 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 2^e 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. Les cantons sont toutefois libres de s'organiser comme ils l'entendent.

Section 5: Publications et prestations de services

Article 18: Publications

L'obligation de publier les principaux résultats statistiques inscrite au 1^{er} 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 dans les langues officielles. En règle générale, cette diffusion est assurée au moyen de communiqués de presse et de publications. On se sert aussi de répondeurs téléphoniques ou de banques de données, auxquelles les utilisateurs peuvent accéder directement. 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 ainsi que d'indications permettant au destinataire de savoir où et comment il peut obtenir les résultats détaillés. Les organes produisant des statistiques doivent aussi veiller à ce que 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 (p.ex. 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 «rendre accessible» recouvre toutes ces différentes formes de diffusion. A l'exception des renseignements donnés oralement, la fourniture de résultats statistiques se fait généralement contre émoluments. Les utilisateurs doivent en effet supporter les frais de diffusion.

Par principe, tout producteur est responsable de la diffusion des statistiques qu'il a établies. En vertu du 2^e 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 qu'ils désirent. Afin d'éviter que chaque organe produisant des statistiques ne soit obligé de consentir de gros investissements pour la publication, l'office fédéral 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 3^e 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 (article 19, 2^e alinéa). Font exception tous les cas où la publication est prescrite par la loi. Selon l'article 19, 2^e 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 4^e 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.

Article 19: Autres prestations de services

Si les clients le demandent, les organes produisant des statistiques réalisent des exploitations à la carte, en vertu du 1^{er} alinéa. 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. frais d'ordinateurs). La disposition du 1^{er} alinéa vise les exploitations qui peuvent être réalisées sur la base de données existantes et sans mise à contribution trop grande du personnel. Les traitements à forte composante de main d'oeuvre sont, eux, régis au 3^e alinéa.

L'article 22 de la loi sur la protection des données autorise la communication de données non entièrement anonymisées à des fins non personnelles. Cette disposition est reprise au 2^e alinéa, qui s'applique aux données individuelles de la statistique fédérale. 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 (lettre a);

- le destinataire des données livrées ne doit pas les communiquer à des tiers, sauf si l'organe responsable des données y a exceptionnellement donné son accord exprès (lettre b);
- les données publiées doivent être agrégées de sorte que les personnes auxquelles elles se rapportent ne puissent pas être identifiées indirectement (lettre c); et
- le destinataire peut faire croire qu'il remplit les conditions nécessaires pour assurer le respect du secret statistique (article 14) ainsi que des autres dispositions 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 2^e alinéa n'est qu'une disposition facultative. Sous réserve de l'article 10, 4^e alinéa, nul n'a en effet le droit d'exiger la livraison de données individuelles. Dans la pratique, tous les destinataires de telles données devront signer un contrat écrit. 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 ont détruit les données.

Le 3^e alinéa régit l'accomplissement par l'office fédéral de travaux statistiques à forte composante de main-d'oeuvre pour le compte d'autres services de la Confédération 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 mettre à disposition 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.

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 émolument spécial au titre de droit d'auteurs. La seule condition est que la statistique fédérale soit indiquée comme source. Le Conseil fédéral entend toutefois se réserver le droit de frapper d'un émolument 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 a soumis les publications (article 18) et les prestations de services (article 19) qui font l'objet de la section 5 à l'ordonnance sur les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales (voir le chapitre 3 de ces commentaires).

Section 6: Dispositions pénales

Article 22: Violation de l'obligation de renseigner

Les dispositions pénales qui sont prévues ne seront appliquées qu'en dernière extrémité, au cas où les rappels écrits restent sans effets. 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

En principe, seuls les actes commis intentionnellement tombent sous le coup des dispositions pénales. La violation du secret statistique (article 14) fait exception à cette règle, puisque, dans ce cas, la négligence est elle aussi pénalement répréhensible. 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, l'arrêt.

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 des obligations de renseigner. Ses dispositions régissent aussi - et c'est une innovation - la violation du secret statistique par les autorités cantonales (y compris les autorités communales). On utilise le terme «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. Département fédéral des finances pour le domaine de la Banque nationale suisse). Le 3^e alinéa est particulièrement important puisqu'il permet une procédure abrégée dans le cas où 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.

Section 7: Dispositions finales

Article 25: Exécution

La signification du 2^e alinéa est à la mesure de l'importance prise par la collaboration au niveau international. Cette disposition donne en effet au Conseil fédéral la compétence de conclure des traités internationaux. 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 adhèrera. Les Chambres fédérales seront informées de la signature de traités internationaux par le biais du programme pluriannuel.

Article 26: Consultation

Cet article revêtait 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. Etant donné que les cantons sont presque toujours soit des utilisateurs potentiels soit appelés à participer, cet alinéa signifie en fait que l'avis des cantons sera systématiquement demandé lors de la conception de la statistique fédérale.

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 constitue une base

légal suffisante. De ce fait, on a abrogé tous les actes normatifs exclusivement consacrés à la statistique (2 lois fédérales et 4 arrêtés fédéraux), à l'exception pourtant de la loi sur le recensement fédéral de la population. Les seuls articles à pouvoir être conservés sont ceux qui figurent dans des lois régissant des domaines autres que la statistique 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.

3 Les ordonnances d'exécution

3.1 Caractéristiques essentielles

L'application de la loi sur la statistique fédérale est réglée par les quatre ordonnances suivantes:

- l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale;
- l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux;
- l'ordonnance sur les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales;
- l'ordonnance sur le Registre des entreprises et des établissements.

Les dispositions d'exécution doivent remplir des fonctions diverses:

- décrire la réorganisation de la statistique fédérale et ses applications pratiques en indiquant de manière claire et uniforme les tâches à accomplir, aussi par les partenaires (ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale);
- accroître la transparence de la statistique fédérale, notamment en ce qui concerne les relevés, en remplaçant dans la mesure du possible les bases juridiques éparses par un seul texte de portée générale (ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux);
- exprimer en termes actuels d'autres clauses, non couvertes par les deux ordonnances précitées, au moyen d'un nombre aussi petit que possible de dispositions d'exécution (ordonnance sur les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales; ordonnance sur le Registre des entreprises et des établissements).

L'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale

Cette ordonnance définit pour commencer le champ d'application de la loi sur la statistique fédérale; elle répète que celle-ci est applicable intégralement à l'ensemble des unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration, à l'exception du domaine des EPF, des PTT et des CFF. Cette disposition figure dans la loi (à l'article 2), qui indique en outre quels organismes, établissements ou particuliers, à part le domaine des EPF, les PTT et les CFF, sont soumis à certaines de ses dispositions seulement.

L'ordonnance décrit ensuite les instruments assurant une planification claire et transparente de la statistique fédérale, à savoir le programme pluriannuel et la Commission de la statistique fédérale. Elle annonce aussi l'instauration de deux organes, FEDESTAT et REGIOSTAT, qui encourageront la collaboration au plan fédéral et la collaboration avec les cantons et les communes.

Désignant l'Office fédéral de la statistique «service statistique central de la Confédération», la loi lui attribue la responsabilité d'une coordination efficace des activités statistiques fédérales. L'ordonnance sur l'organisation définit cette coordination. Enfin, l'ordonnance règle la protection des données et la diffusion.

L'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux

Cette ordonnance règle l'exécution de relevés statistiques par les unités administratives fédérales et les autres institutions qui agissent sur mandat du Conseil fédéral. Elle se compose d'un texte juridique proprement dit et d'une annexe.

Le texte juridique règle essentiellement la réalisation de relevés (article 3), la possibilité offerte aux cantons et aux communes d'élargir les relevés (article 4), le recours à des instituts de sondage privés (article 5), ainsi que les droits et les devoirs des personnes interrogées (article 6). Il contient en outre des dispositions concernant l'obligation de garder le secret à laquelle sont soumis les organes responsables des relevés (article 7), concernant la communication de données provenant de relevés (article 9), la publication des résultats (article 10) et la répartition des frais (article 12).

L'annexe énumère les relevés exécutés par les unités administratives fédérales et ceux que d'autres institutions réalisent sur mandat du Conseil fédéral. Elle présente chacun de ces relevés en indiquant plusieurs caractéristiques (objectif, objet, méthode, périodicité, etc.).

L'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux contribue dans une mesure importante à simplifier les bases juridiques de la statistique fédérale: désormais, la plupart des relevés exécutés par des unités administratives de la Confédération et des autres relevés ordonnés par le Conseil fédéral seront régis par une seule et même ordonnance (comme c'était le cas, jusqu'à présent, des enquêtes sur la conjoncture). De ce fait, de nombreuses ordonnances ont pu être abrogées.

L'ordonnance sur les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales

Jusqu'à présent, l'OFS facturait ses prestations de services selon l'ordonnance sur les émoluments de l'Office fédéral de la statistique. Comme son titre l'indique, celle-ci ne concernait que cet office. La loi sur la statistique fédérale dit, à l'article 21, que «le Conseil fédéral fixe les émoluments des publications, des prestations de services et des autorisations». La présente ordonnance sur les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales s'applique aux travaux statistiques de toutes les unités administratives fédérales (à l'exception du domaine des EPF, des PTT et des CFF).

Les résultats de la statistique officielle constituent un bien public; il convient donc de les rendre aisément accessibles. Telle est la philosophie qui se dégage de la nouvelle loi sur la statistique fédérale. La politique que les unités administratives fédérales appliquent en matière d'émoluments doit en tenir compte: en règle générale, il s'agit de facturer uniquement les frais de diffusion des informations statistiques proposées, et non les frais de production, bien plus élevés, à moins que les utilisateurs n'utilisent les données obtenues à des fins commerciales.

L'ordonnance sur les émoluments qui accompagne la loi précitée règle les émoluments des prestations de services fournies par les unités administratives fédérales en matière d'information statistique; ces prestations y sont définies explicitement (article 3). Elle vise surtout à harmoniser les barèmes utilisés au sein de l'administration fédérale. Elle tient aussi compte davantage des possibilités de diffusion modernes, notamment de la diffusion informatique (article 13) et de la communication de résultats en vue d'une utilisation commerciale (article 15, 2^e alinéa). Les prix figurent dans une annexe; la consultation de l'ordonnance s'en trouve facilitée, de même que sa mise à jour.

Différenciées selon les groupes d'utilisateurs et les modes d'utilisation de l'information, les règles que l'ordonnance énonce répondent aux exigences de la diffusion de données statistiques par les services fédéraux, à savoir l'accès

aisé et la possibilité d'une commercialisation accrue des prestations dans certains cas. De cette manière, l'ordonnance contribuera aussi à faire augmenter les recettes de la fourniture d'informations. Les dispositions qu'elle contient ne suffisent toutefois pas à assurer un tel accroissement: il importe que des mesures d'infrastructure en garantissent l'application efficace.

L'ordonnance sur le Registre des entreprises et des établissements

Mis sur pied après le recensement des entreprises de 1975, le Registre des entreprises et des établissements (REE) contient les noms et adresses et certaines caractéristiques importantes de la totalité des entreprises et des établissements enregistrés en Suisse. Il sert de registre d'adresses pour les recensements des entreprises et d'autres relevés statistiques fédéraux. Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance précitée, il se fondait sur l'ordonnance du 12 décembre 1988 sur la tenue d'un registre des entreprises et établissements.

L'ordonnance révisée se fonde sur une seule base juridique (le 3^e alinéa de l'article 10 de la loi sur la statistique fédérale), alors qu'elle en avait quatre dans sa première version. La tenue et l'utilisation du REE n'ont pas été modifiées fondamentalement. Les principales innovations portent sur les points suivants:

- En vertu de la nouvelle loi sur la statistique fédérale, qui exige expressément une intensification de la collaboration avec les cantons et les communes, l'ordonnance mentionne explicitement leur participation à la tenue du Registre (article 2);
- Les exigences de la protection des données occupent une place importante dans l'ordonnance révisée, qui consacre de nouveaux articles à l'enregistrement, à la modification et à l'archivage des données du REE (6 et 7), à leur utilisation (8, 9 et 10) et à l'accès au REE (11 et l'annexe);
- L'ordonnance règle le contenu et les sources du REE: des articles partiellement révisés indiquent les caractéristiques enregistrées (article 3) et les sources dont celles-ci proviennent (article 4).

3.2 Analyse des ordonnances article par article

3.2.1 L'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale

Article premier Buts

Cet article résume en termes succincts le contenu de l'ordonnance. La lettre c («la collaboration entre les services concernés») regroupe six articles décrivant

d'une part les nouveaux organes qui s'occupent du contenu et de l'organisation de la statistique fédérale et d'autre part la fonction de coordination de l'OFS.

Ces nouveaux organes sont la Commission de la statistique fédérale (article 5), FEDESTAT, qui doit encourager la collaboration au plan fédéral (article 6), REGIOSTAT, qui doit encourager la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes (article 7), et les groupes d'experts que les producteurs de statistiques de la Confédération peuvent instaurer (article 8).

Article 2 Champ d'application

Seuls les travaux statistiques que le Conseil fédéral ordonne et les unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration (à l'exception du domaine des EPF, des PTT et des CFF) sont soumis intégralement à la loi sur la statistique fédérale, comme celle-ci l'indique dans l'article 2. Par ailleurs, la loi autorise le Conseil fédéral à soumettre d'autres institutions à certaines dispositions de la loi. L'annexe énumère ces institutions, qui constituent deux grands groupes:

- les régies fédérales, soit le domaine des EPF (qui comprend les écoles polytechniques fédérales de Zurich et de Lausanne, le Secrétariat général du Conseil des EPF et quatre instituts de recherche, à savoir l'Institut Paul Scherrer, l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage, le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherches et l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux), les PTT et les CFF;
- d'autres organismes, établissements et particuliers qui ont une activité statistique régulière et remplissent au moins une des conditions suivantes: être soumis à la surveillance de la Confédération; toucher des aides financières de celle-ci; exercer une activité fondée sur une concession ou une autorisation délivrée par elle (article 2, 3^e alinéa de la loi sur la statistique fédérale).

Le premier alinéa indique les articles tant de la loi sur la statistique fédérale que de l'ordonnance en question qui s'appliquent aux institutions précitées. Le 2^e alinéa définit le cas particulier de la Banque nationale; celle-ci a en effet pour base légale la loi sur la Banque nationale.

Article 3 Définitions

On a renoncé à intégrer une liste étendue de définitions dans l'ordonnance. Les lecteurs en trouveront un certain nombre à la fin de ce commentaire. L'article 3 ne définit que deux termes, essentiels dans ce contexte.

Le premier alinéa explique un terme générique, utilisé dans le même sens dans l'article 11 de la loi sur la statistique fédérale: on nomme «producteurs de statistiques de la Confédération» l'ensemble des unités administratives et institutions intégralement ou partiellement soumises à la loi.

Le 2^e alinéa énumère les activités qui font partie des «travaux statistiques». En vertu de l'article 4 de cette ordonnance, tous ces travaux doivent être indiqués à l'Office fédéral de la statistique en vue de l'élaboration du programme pluriannuel.

Le 3^e alinéa indique les activités qui ne sont pas réputées travaux statistiques. Cette catégorie exclut en effet les statistiques internes, établies par exemple pour un rapport annuel, le budget ou la comptabilité, de même que la collecte d'autres informations chiffrées qui ne permettent pas d'établir des résultats représentatifs. Puisque ces activités ne sont pas considérées comme des travaux statistiques, elles ne sont soumises ni à la loi ni aux ordonnances.

Article 4 Programme pluriannuel

Ce programme comprend:

- une présentation des objectifs et des priorités de la politique statistique fédérale (premier alinéa) décrivant la nature et l'évolution des principales activités statistiques, ainsi que leurs relations avec le programme de législature et les autres domaines d'intérêt politique importants. Elle comprend aussi des informations sur les efforts entrepris par la statistique fédérale pour limiter la charge des milieux qui participent aux relevés (notamment les cantons, les communes et l'économie privée) et sur la coopération internationale. Enfin, elle donne des renseignements sur les moyens financiers et les ressources en personnel nécessaires à la mise en oeuvre des actions prévues. Le programme pluriannuel permet donc au Conseil fédéral d'entreprendre une planification globale, à la fois ouverte et transparente, des activités statistiques de la Confédération.
- une annexe décrivant les activités statistiques en détail. En raison de son caractère détaillé et spécialisé, elle ne sera pas forcément jointe au programme pluriannuel, mais elle pourra être obtenue sur demande au Centre de coordination et de planification de l'Office fédéral de la statistique.

Pour assurer la coordination du programme pluriannuel avec celui de la législature, l'Office fédéral de la statistique collabore à l'élaboration de ce dernier, comme le prévoit le 2^e alinéa. La Chancellerie fédérale, qui est en

charge du programme de la législature, prend les mesures nécessaires pour garantir cette coordination.

L'Office fédéral de la statistique élabore le programme pluriannuel sur la base des informations que lui fournissent les producteurs de statistiques de la Confédération, en vertu du 4^e alinéa. Il examine ensuite le projet rédigé avec les milieux intéressés (cantons, communes, milieux scientifiques, économie privée et partenaires sociaux), pour tenir compte, dans la mesure du possible, de leurs besoins en information statistique (3^e alinéa). Cette collaboration a lieu notamment dans le cadre de FEDESTAT, de REGIOSTAT et de la Commission de la statistique fédérale. Par la suite, la Commission de la statistique fédérale peut encore en modifier le contenu, les orientations et les priorités. Finalement, l'Office fédéral de la statistique soumet le programme pluriannuel au Conseil fédéral, qui l'examine, l'approuve et le présente, pour information, au Parlement. Celui-ci a alors la possibilité de réexaminer la place de la statistique parmi les grands objets politiques et de s'exprimer sur les activités prévues. Il peut en débattre et proposer des modifications.

Le programme pluriannuel couvre une période fixe, la législature. Pour pouvoir tenir compte de l'évolution de la demande en matière de statistiques, satisfaire aux besoins d'information et de coordination et avoir une base de planification budgétaire, on devra faire évoluer ce programme au cours de la législature en procédant à une planification continue.

Cette mise à jour se fondera sur les informations que les producteurs de statistiques de la Confédération feront parvenir à l'OFS, en vertu du 5^e alinéa, dès qu'ils projeteront un nouveau travail statistique, un changement fondamental ou la suppression d'une activité. La planification continue sera également discutée dans le cadre de FEDESTAT et de REGIOSTAT et soumise à la Commission de la statistique fédérale. Avant le début de chaque législature, elle servira de base à l'élaboration du nouveau programme pluriannuel.

Chaque année, la Commission de la statistique fédérale rédigera, à l'intention du Conseil fédéral, un rapport décrivant l'avancement des travaux prévus dans le programme pluriannuel et l'évolution de la planification continue (voir l'article 5).

Article 5 Commission de la statistique fédérale

La tâche essentielle de cette commission, la loi le dit, consiste à conseiller le Conseil fédéral, l'Office fédéral de la statistique et les autres producteurs de

statistiques de la Confédération. Vu la nature de sa fonction, elle ne s'occupera donc pas de questions techniques ou méthodologiques, mais du contenu des relevés ou projets qui sont importants pour la politique statistique.

Elle se prononcera notamment sur l'élaboration, le suivi et l'évaluation du programme pluriannuel (voir le commentaire sur l'article 4). Ses autres tâches sont résumées dans le premier alinéa. Les détails de son activité et de son organisation sont fixés dans un règlement spécifique.

La commission encouragera la collaboration et la coordination au sein de la statistique officielle, et entre cette dernière et ses principaux partenaires. Elle veillera en outre à sauvegarder les intérêts, les droits et les obligations des milieux représentés. Elle veillera également à ce que le système statistique réponde aux exigences d'une société démocratique; à cette fin, elle réfléchira sur les besoins futurs en information et s'efforcera de prendre des mesures permettant d'assurer la comparabilité spatiale et temporelle des données. En résumé, la commission devra promouvoir la «culture statistique».

La Commission de la statistique fédérale a remplacé les commissions extra-parlementaires qui s'occupaient de statistique auparavant (la Commission de statistique conjoncturelle et sociale, la Commission fédérale pour la statistique pénitentiaire suisse et la Commission fédérale de statistique scolaire). Grâce au choix judicieux de ses membres, elle continuera toutefois à défendre les intérêts des domaines précités et d'autres encore. La commission comprend, en vertu de l'article 13 de la loi sur la statistique fédérale, des représentants des cantons, des communes, des milieux scientifiques, de l'économie privée, des partenaires sociaux et des producteurs de statistiques de la Confédération. Il est évident, en raison des tâches de la commission, que les représentants de la statistique n'y seront pas trop nombreux (d'autres organes ont été prévus pour eux; voir ci-après). La commission se composera surtout de représentants de différents groupements d'intérêts et domaines statistiques.

Articles 6 et 7 Collaboration entre les producteurs de statistiques de la Confédération et avec les cantons et les communes

Encourager la collaboration entre tous les services chargés de travaux statistiques, en particulier entre les producteurs de statistiques de la Confédération et entre ceux-ci et les cantons et les communes, est un objectif essentiel de la loi. Pour sa réalisation, on a prévu deux organes qui faciliteront les contacts, l'un au plan fédéral (FEDESTAT) et l'autre au plan régional

(REGIOSTAT). Les tâches précises et la fonction de ces deux organes ne sont pas décrits dans l'ordonnance, mais dans des règlements spécifiques.

FEDESTAT

Cet organe réunit les producteurs de statistiques de la Confédération. Il doit institutionnaliser les contacts entre eux et viser à une unité de doctrine dont profitera l'information statistique. L'instauration de cet organe permet aussi à l'Office fédéral de la statistique d'assumer pleinement sa fonction d'office spécialisé et d'assurer la coordination de la statistique fédérale.

L'activité de FEDESTAT portera principalement sur les domaines suivants:

- collaboration à l'élaboration du programme pluriannuel et de l'inventaire des travaux statistiques;
- harmonisation de la statistique fédérale;
- information sur les travaux en cours;
- promotion de projets interdisciplinaires;
- contrôle et évaluation de l'application de la loi sur la statistique fédérale;
- formation et perfectionnement en matière de statistique;
- collaboration entre statistique et recherche et collaboration internationale;
- politique de diffusion;
- contacts avec les cantons et les communes.

FEDESTAT est présidé par le directeur de l'OFS. En sont membres le chef du Centre de coordination et de planification de l'OFS et un autre représentant de la direction de cet office, les responsables des services de statistique de l'administration fédérale et de ceux des institutions partiellement soumises à la loi.

REGIOSTAT

Dans son premier article, la loi sur la statistique fédérale prévoit un renforcement de la coopération internationale en matière de statistique, notamment de la coopération avec les cantons (la coopération avec les villes ou les communes n'est pas mentionnée explicitement dans la loi, mais elle fait évidemment partie de la coopération avec les cantons). La loi confie à l'Office fédéral de la statistique la tâche spécifique de coordonner les statistiques fédérales et cantonales (article 12). Elle prévoit également que l'Office fédéral

de la statistique collabore avec les cantons - ainsi que d'autres institutions - dans le domaine des questions de recherche et de formation qui sont liées à la statistique. De plus, notamment lors de l'élaboration du programme pluriennuel, l'Office fédéral de la statistique est chargé de tenir compte des besoins d'information des cantons.

Ainsi, la loi codifie les relations entre la Confédération et les cantons en matière de statistique.

Même si les relations entre les offices régionaux de statistique et l'Office fédéral de la statistique ont été consolidées et institutionnalisées par le passé, en particulier grâce à la création de REGIOSTAT en juin 1982, il est clair que la nouvelle base légale a permis un nouveau départ, bien plus solide, au sein de structures cohérentes pour tout le pays. On peut finalement parler de la mise sur pied d'un véritable système d'information statistique pour la Suisse.

Si l'appellation REGIOSTAT reste celle de l'institution créée en 1982, son contenu a, bien sûr, changé. Il s'agit maintenant d'une conférence qui n'est plus seulement un instrument de l'Office fédéral de la statistique, mais de la statistique officielle suisse. En raison de sa mission de coordination de la statistique fédérale, l'Office fédéral de la statistique y joue évidemment un rôle prépondérant. L'objectif final de REGIOSTAT consiste toutefois à jeter les bases d'un système d'information statistique au niveau suisse.

REGIOSTAT collabore à la mise sur pied de toute l'infrastructure conceptuelle de la statistique officielle (nomenclatures, classifications, définitions, méthodologies, logiciels, etc.). Il s'agit d'accompagner les différents projets au plan fédéral et de prendre des mesures concrètes en matière de collaboration. A côté de ces tâches techniques, REGIOSTAT intervient aussi dans la discussion politique, en se prononçant sur le programme pluriennuel.

Sont membres de REGIOSTAT les offices cantonaux de statistique, les représentants statistiques des cantons qui n'ont pas d'office de ce type et les services de statistique des villes. Le directeur de l'Office fédéral de la statistique préside REGIOSTAT. Il est assisté de deux vice-présidents dont l'un vient de la Suisse romande ou de la Suisse italienne et l'autre de la Suisse alémanique. Le directeur de l'Office fédéral de la statistique, le président et le vice-président du DRSA (Gruppe Deutschschweizerischer Regionaler Statistischer Ämter) et du GORT (Groupe des Offices de statistique de la Suisse Romande et du Tessin), un membre de la direction et le chef du Centre de coordination et de planification de l'OFS constituent le comité de REGIOSTAT. Ce comité gère les affaires courantes; il prépare notamment les

séances de REGIOSTAT. On a prévu, pour assurer le flux des informations, que deux de ses membres assisteraient aux séances de FEDESTAT.

REGIOSTAT est libre de décider s'il veut créer des sous-groupes pour le traitement de questions spécifiques, liées à la mise en place de la politique statistique suisse. Cet organe n'est toutefois pas chargé de la gestion ou de l'accompagnement de projets statistiques précis (recensements de la population, des entreprises, etc.). Pour les projets de ce type, l'OFS et les cantons (ou villes) continueront à mettre sur pied des groupes de travail ad hoc. La décision de créer ces groupes de travail incombe à REGIOSTAT, qui devra être tenu au courant de l'évolution générale des travaux. Pour la discussion, dans ce forum, d'activités statistiques au niveau de la Confédération dont la responsabilité est confiée à des offices autres que l'Office fédéral de la statistique, les offices concernés peuvent envoyer des représentants aux séances de REGIOSTAT.

En termes concrets, ce nouveau départ a entraîné un certain nombre de conséquences, aussi bien au niveau de l'Office fédéral de la statistique qu'à celui des cantons. L'OFS a dû renforcer les instruments d'information, de communication, de coordination et de décision par rapport aux cantons. Ceux-ci ont dû, pour leur part, renforcer la position des offices de statistique existants si c'était nécessaire, et surtout institutionnaliser des responsables de la statistique cantonale là où il n'existait pas (encore) de service de statistique cantonal. En fait, il s'agissait de reprendre REGIOSTAT en le transformant en instrument de la coopération statistique entre l'Office fédéral de la statistique (et, par là, la Confédération) et les services cantonaux de statistique (et, par là, les cantons).

Article 8 Groupes d'experts

Ces groupes, constitués pour seconder l'Office fédéral de la statistique ou les autres producteurs de statistiques de la Confédération, sont, en règle générale, permanents. Ils s'occupent des problèmes concrets qui se posent aux statisticiens pendant leur travail. Grâce à leurs connaissances spécialisées, ils contribuent aussi à éviter tout parallélisme lors de la planification de projets et de relevés. Ces groupes d'experts pourraient notamment:

- préparer la coordination, dans certains domaines, du programme pluriannuel;
- discuter certains projets du programme pluriannuel (conceptions de révisions, nomenclatures nouvelles, changements importants de relevés en cours) et exprimer leur avis;

- se prononcer sur des projets de recherche spécifiques fondés sur des données de la statistique officielle, ou importants pour la statistique.

Huit groupes d'experts ont été instaurés jusqu'à présent, dont certains ont remplacé des groupes de travail ou d'accompagnement ou d'anciennes commissions. Leurs travaux portent sur la sécurité sociale, les statistiques économiques, les comptes nationaux, l'espace, le paysage et l'environnement, la statistique des transports, les questions générales qui ont trait à la formation, les hautes écoles et la science, ainsi que la statistique de la criminalité.

Article 9 Coordination

La loi sur la statistique fédérale donne à l'Office fédéral de la statistique le mandat de coordonner les statistiques fédérales dans le but:

- de fournir des informations représentatives sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société et de l'environnement en Suisse;
- de favoriser la production d'informations statistiques fondées sur des méthodes scientifiques choisies en toute indépendance;
- de généraliser l'application de techniques statistiques aussi efficaces que possible de manière à minimiser le fardeau des fournisseurs de données.

Cette coordination est un des points forts de la nouvelle loi sur la statistique fédérale et le programme pluriannuel (article 4 de l'ordonnance) en est l'instrument privilégié. Il fournit en effet une vue d'ensemble des activités statistiques, permet d'avoir connaissance suffisamment tôt des différents projets et offre donc à la coordination un cadre idéal pour s'exercer en temps voulu, c'est-à-dire pendant la phase de planification et de conception d'une activité statistique. En outre, il met l'Office fédéral de la statistique en mesure d'offrir ses services dans le domaine des métadonnées (définitions, classifications, nomenclatures) et de la méthodologie statistique. Enfin, il crée des conditions favorables à la collaboration et à la mise en commun de l'expérience des statisticiens officiels.

La coordination dans le cadre du programme pluriannuel

Dès qu'ils planifient une nouvelle activité statistique ou bien la révision ou la suppression d'une activité existante, les producteurs de statistiques de la Confédération fournissent à l'Office fédéral de la statistique les informations nécessaires à la mise à jour du programme pluriannuel (en vertu du 5^e alinéa de l'article 4). La coordination a alors pour but de s'assurer que les modifications

prévues sont en accord avec les objectifs statistiques du Conseil fédéral et qu'elles seront mises en oeuvre conformément aux principes de la loi sur la statistique fédérale, notamment en ce qui concerne la collecte et la protection des données, ainsi que les standards de qualité de la statistique fédérale.

La coordination pendant la conception et la mise en oeuvre des activités statistiques

Lors de l'inscription d'une activité statistique au programme pluriannuel, l'Office fédéral de la statistique, d'entente avec le service statistique responsable, détermine la date à laquelle la consultation au sens du 1^{er} alinéa devra avoir lieu et évalue les besoins d'assistance en matière de méthodologie statistique (2^e alinéa) afin de garantir le choix des méthodes les plus efficaces permettant d'obtenir des résultats de haute qualité tout en minimisant la charge des fournisseurs de données.

Cet appui, offert par l'Office fédéral de la statistique aux producteurs de statistiques de la Confédération et aux services régionaux de statistique, consiste en une assistance ponctuelle et limitée dans le temps en matière de méthodologie statistique. Il concerne la conception des relevés et les techniques d'enquête, la formulation des questionnaires, l'utilisation des nomenclatures, les méthodes d'estimation et d'analyse statistique, ainsi que la conception des registres, des aperçus et des statistiques de synthèse. Si des travaux méthodologiques de plus grande envergure doivent être entrepris, l'Office fédéral de la statistique peut en confier le mandat à un tiers si le service statistique concerné est d'accord et prêt à en assumer les frais.

A l'occasion de la consultation mentionnée dans le 1^{er} alinéa, le service statistique responsable fournira à l'Office fédéral de la statistique des renseignements détaillés sur l'activité statistique prévue:

- dans le cas d'un relevé, il s'agira d'en indiquer les objectifs, les questionnaires, la méthodologie, les définitions et nomenclatures utilisées, la périodicité et le caractère obligatoire ou facultatif;
- pour les aperçus et les statistiques de synthèse, il faudra décrire les sources de données et les méthodes appliquées;
- les informations concernant la création et la mise à jour de classifications, de nomenclatures et de terminologies devront en préciser les objectifs, le champ d'application et les conséquences éventuelles sur le système statistique.

Le 1^{er} alinéa prévoit également la consultation de l'Office fédéral de la statistique avant toute création, modification ou suppression d'ensembles de données administratives et de registres de la Confédération présentant un intérêt pour la statistique fédérale. Le service responsable doit alors fournir des informations sur le contenu, la structure et les mécanismes de mise à jour de ces données, ainsi que sur les définitions et les nomenclatures utilisées. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une consultation sur une activité statistique au sens propre du terme, selon l'article 3, il s'agit de permettre à l'OFS d'influencer la structure et le contenu des données administratives et des registres de la Confédération pour pouvoir les utiliser dans le cadre des activités statistiques fédérales, comme le prescrit l'article 4 de la loi.

Les renseignements fournis à l'occasion de cette consultation permettront également l'enregistrement de l'activité statistique dans l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux et dans l'*inventaire des statistiques fédérales* (4^e alinéa). Toute modification importante d'une activité statistique intervenant après cette consultation doit être communiquée à l'Office fédéral de la statistique.

L'inventaire précité décrit de manière détaillée l'ensemble des activités des producteurs de statistiques de la Confédération. Outre le nom et la description de chacune de ces activités, il contient des renseignements concernant:

- le service statistique responsable;
- le type d'activité statistique (relevé partiel, exhaustif, enquête par sondage, statistique de synthèse, nomenclature, registre);
- le mode de collecte (direct, indirect, à partir de sources administratives);
- les sources de données;
- le caractère obligatoire ou non de la participation;
- la taille, la date et la périodicité du relevé;
- la diffusion des résultats;
- la coopération nationale et internationale.

L'inventaire sera révisé à la fin de chaque année sur la base des informations fournies par les producteurs de statistiques de la Confédération, puis mis à la disposition de ces derniers et des utilisateurs.

L'amélioration des conditions-cadres de la statistique fédérale

La qualité de la statistique fédérale dépend fortement des conditions-cadres qui lui sont offertes et qu'il s'agit d'améliorer.

L'offre de formation en statistique en est un élément important. C'est pourquoi l'Office fédéral de la statistique propose aux producteurs de statistiques de la Confédération un programme de formation qui porte sur les principaux domaines de la statistique officielle (2^e alinéa). Ce programme vise à donner une base commune à leur travail. Les offices régionaux de statistique peuvent y prendre part aussi, moyennant une participation financière. Dans la mesure du possible, la formation est assurée en collaboration avec les hautes écoles.

Il convient de se familiariser avec les nouvelles connaissances apportées par la recherche et par la pratique et de les appliquer de manière uniforme dans la statistique fédérale. Dans ce but, l'Office fédéral de la statistique émet, après consultation des milieux concernés, des directives et des recommandations élaborées avec le concours d'experts et approuvées par la Commission de la statistique fédérale (3^e alinéa).

- Les **recommandations** constituent en premier lieu une aide pour les producteurs de statistiques. Elles n'ont pas un caractère obligatoire.
- Les recommandations importantes peuvent être déclarées obligatoires et devenir, de ce fait, des **directives**. Les producteurs de statistiques de la Confédération qui sont intégralement soumis à la loi sont tenus de les observer. Elles peuvent concerner par exemple l'utilisation de nomenclatures.

L'Office fédéral de la statistique conseille les producteurs de statistiques de la Confédération lors de l'application de ces recommandations et directives (2^e alinéa) et leur fournit les instruments requis (serveur de nomenclatures, banque de données, etc.).

Il coordonne en outre la représentation de la statistique fédérale au niveau international (5^e alinéa) pour éviter des interventions parallèles, sur des thèmes semblables, auprès d'organisations internationales ou à l'étranger. Parallèlement, il informe tous les producteurs de statistiques de ses contacts avec les milieux internationaux.

Enfin, l'Office fédéral de la statistique assure ou coordonne l'échange de données entre la statistique fédérale et les organisations internationales; il collabore avec l'Office fédéral de l'informatique dès qu'il s'agit d'échanges par réseaux (5^e alinéa).

Article 10 Protection et sécurité des données

La loi sur la statistique fédérale comprenant des articles consacrés à la protection et à la sécurité des données et faisant en outre référence à la loi sur

la protection des données, il n'était pas nécessaire de répéter les dispositions en question dans l'ordonnance. L'«ordonnance concernant la protection des applications et des systèmes informatiques dans l'administration fédérale» qui est mentionnée dans cette dernière protège tous les aspects du traitement des données (emplacements, systèmes, communication, documentation, etc.). Elle est applicable à l'ensemble des unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration. Cet article en élargit le champ d'application pour qu'elle s'applique à la totalité des travaux des producteurs de statistiques de la Confédération.

Article 11 Diffusion

Les informations statistiques sont utiles à quiconque veut se forger une opinion ou prendre une décision. Il importe donc que les bases essentielles et les principaux résultats soient communiqués, au moyen de divers médias, aux utilisateurs spécialisés et au grand public ou rendus accessibles sous forme de prestations de services. Les modalités de ces prestations de services sont réglées en détail dans l'ordonnance sur les émoluments.

Pour soutenir la diffusion, l'Office fédéral de la statistique met les moyens dont il dispose, notamment sa gamme de publications et ses banques de données (STATINF et GEOSTAT), également à la disposition des autres producteurs de statistiques de la Confédération et d'autres fournisseurs de données. Il ne saurait toutefois le faire globalement: il règle les différents points (façon d'utiliser l'infrastructure, livraison de données, frais à payer, organisation, etc.) de cas en cas, dans un accord individuel.

3.2.2 L'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux

Article premier But et champ d'application

Le premier alinéa fait remarquer que l'ordonnance se compose d'une partie juridique proprement dite et d'une annexe. La première fixe les principes que doivent observer les unités administratives de la Confédération et les institutions qui réalisent des relevés ordonnés par le Conseil fédéral. L'annexe énumère ces relevés en les définissant au moyen d'une série de critères (but, objet, méthode, périodicité, etc.). On mettra cette annexe à jour régulièrement (probablement chaque année) pour tenir compte des changements intervenus dans les travaux statistiques.

Il ressort du 2^e alinéa que tous les relevés sont régis par l'ordonnance, qu'il s'agisse d'enquêtes (relevés directs) ou de relevés indirects (fondés du moins

partiellement sur des données administratives). L'ordonnance règle en outre l'exploitation de données administratives qui n'ont pas été relevées à des fins statistiques, mais sont pour ainsi dire un produit dérivé de l'activité administrative des unités et institutions concernées. La loi sur la statistique fédérale autorise l'utilisation de données administratives à des fins statistiques; en fait, elle recommande, à l'article 4, de recourir à cette solution chaque fois que c'est possible, en raison du principe de la proportionnalité et du ménagement des personnes interrogées.

L'annexe ne comprend que les travaux statistiques répondant aux exigences suivantes:

- Les relevés - qu'ils soient directs ou indirects - doivent être exécutés périodiquement (au moins tous les dix ans). Il s'agit de dépouiller les données collectées, d'en tirer des résultats et de mettre ceux-ci (généralement sous forme de publications) à la disposition du public.
- L'exploitation de données administratives doit être effectuée régulièrement (chaque mois/trimestre/semestre/ année ou tous les deux ans). Il faut que le relevé porte sur plus de mille unités. Ceux qui ne remplissent pas cette condition ne figurent normalement pas dans l'annexe, car le Conseil fédéral peut, en vertu de l'article 5 de la loi, déléguer la compétence de les ordonner à un département, à un groupement ou à un office; aucune ordonnance n'est nécessaire dans ce cas. Il s'agit, en règle générale, de relevés uniques, organisés à court terme pour répondre à un besoin urgent d'informations. Ils doivent néanmoins se fonder sur des bases conçues pour la statistique et leurs résultats doivent être mis à la disposition du public (généralement sous forme de publications).

Les systèmes de mesure, les banques de données, les registres, les aperçus et les statistiques de synthèse qui ne se fondent pas sur des relevés spécifiques (tels que les comptes nationaux ou la statistique des transports) ne sont pas pris en considération dans l'annexe. On peut y intégrer en revanche les aperçus synoptiques élaborés sur la base de relevés réalisés à cet effet (comme la balance touristique ou la balance des paiements).

Article 2 Organes responsables des relevés

Le premier alinéa définit les organes responsables des relevés. Il nomme en premier lieu l'Office fédéral de la statistique, le service statistique central exécutant le plus grand nombre de relevés, puis les autres unités administratives de la Confédération et les institutions mentionnées en annexe. Il ne faut

pas oublier que la loi s'applique à tous les travaux statistiques ordonnés par le Conseil fédéral que ces dernières accomplissent (loi sur la statistique fédérale, article 2, alinéa 1a).

Article 3 Exécution

En règle générale, les organes responsables font eux-mêmes les différents travaux (mentionnés dans le premier alinéa) qu'implique la réalisation d'un relevé. Ils peuvent toutefois en déléguer une partie (par exemple l'exploitation) à d'autres services. Comme le dit le 3^e alinéa, ces dérogations sont mentionnées en annexe.

Il peut être nécessaire de compléter ou de préciser certains détails techniques ou organisationnels du relevé des données ou de leur livraison. Le 2^e alinéa autorise les départements à le faire au moyen d'instructions techniques.

Article 4 Relevés supplémentaires pour les cantons et les communes

Cet article est une application concrète du 3^e alinéa de l'article 3 de la loi sur la statistique fédérale qui dit qu'en accomplissant ses tâches, la Confédération doit tenir compte des besoins en information notamment des cantons et des communes. Ces derniers peuvent élargir, si les circonstances le permettent, les relevés qui les intéressent particulièrement en accroissant sur leur territoire le nombre des personnes interrogées. Il serait concevable aussi qu'ils ajoutent des questions au questionnaire ou qu'ils prennent en considération des besoins cantonaux ou communaux spécifiques lors de l'exploitation des données. La répartition des frais est réglée dans l'article 12 de l'ordonnance.

Article 5 Recours à des organismes et à des instituts de sondage privés

L'Office fédéral de la statistique ayant fait de bonnes expériences en recourant à des organismes et à des instituts de sondage privés, il est judicieux de maintenir ce partage des tâches entre les institutions précitées et les producteurs de statistiques. Cette solution suisse coûte nettement moins cher que l'équipe permanente d'intervieweurs de nombreux offices centraux de statistique étrangers.

L'objectif de cet article consiste à entériner le principe de la collaboration; les détails seront réglés dans des contrats particuliers. Pour cette raison, l'ordonnance n'énonce que les principales obligations en matière de protection des données. Le 3^e alinéa de l'article 7 de l'ordonnance le rappelle, vu l'importance de cet aspect.

Article 6 Participation des personnes interrogées

La disposition qui figure au 2^e alinéa est reprise de la loi sur la protection des données; elle figure également dans la loi sur la statistique fédérale (article 4, 4^e alinéa). Les personnes interrogées doivent être renseignées de manière appropriée sur la base légale et sur le but du relevé et connaître le service responsable, qui est aussi le destinataire des données, ainsi que les autres services qui participent. 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 interrogées, 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.

En vertu des 3^e et 4^e alinéas, les noms des représentants des personnes interrogées ou des membres de ménages collectifs ne seront pas inscrits sur les questionnaires. De cette manière, on protège mieux la personnalité des gens défavorisés (malades, pensionnaires de homes, personnes sous tutelle).

Article 7 Obligation de garder le secret et devoir de vigilance

La loi sur la statistique fédérale (article 2, alinéa 1a) s'applique intégralement aux travaux statistiques ordonnés par le Conseil fédéral. Les dispositions relatives à la protection des données qui y figurent sont donc contraignantes pour les organes responsables des relevés énumérés en annexe. Pour cette raison, l'article 7 de l'ordonnance n'en reprend que les principales, celles qui se rapportent directement aux relevés, à savoir les articles 14 et 15 de la loi sur la statistique fédérale. Dans le 3^e alinéa, il répète une disposition énoncée précédemment, dans le 2^e alinéa de l'article 5, qui concerne les instituts de sondage.

Article 8 Utilisation des données

Le premier alinéa se fonde sur l'article 14 de la loi sur la statistique fédérale; il entérine encore une fois le secret statistique en interdisant toute utilisation à d'autres fins des données collectées à des fins statistiques. Deux dérogations sont cependant prévues: une autre utilisation est possible si une loi fédérale l'autorise expressément ou si la personne physique ou morale concernée y a consenti par écrit.

Le 2^e alinéa concerne le Registre des entreprises et des établissements (REE), qui sert de fichier d'adresses pour les recensements des entreprises et d'autres

relevés statistiques de la Confédération. Certaines caractéristiques qui y figurent sont aussi communiquées 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.

On met à jour le REE d'une part en épuisant toutes les sources administratives et en reprenant les informations sur les fondations, fermetures ou fusions d'entreprises communiquées lors de relevés, et d'autre part en interrogeant systématiquement les entreprises et les établissements nouvellement inscrits. Les données insérées dans le REE ne doivent toutefois servir qu'à mettre celui-ci à jour, et non à l'élargir. Les différentes utilisations du REE et les dispositions à respecter en matière de protection des données sont réglées de manière exhaustive dans l'ordonnance sur le REE.

Articles 9 à 11 Communication de données individuelles, publication des résultats, destruction des données

Ces trois articles contiennent des principes de protection des données déjà entérinés dans la loi: les conditions de la communication de données personnelles dans l'article 19, le mode de publication empêchant toute identification des personnes interrogées dans l'article 18, 3^e alinéa, et la destruction des données dans l'article 15. Il est judicieux de répéter ces dispositions dans l'ordonnance, car elles se rapportent directement aux relevés qui en font l'objet.

En ce qui concerne la communication de données individuelles, l'article 9 mentionne deux groupes de destinataires, d'une part les services publics ou privés (universités, instituts de recherche) et les organisations internationales (1^{er} alinéa) et d'autre part les services statistiques fédéraux, cantonaux et communaux (2^e alinéa). Les deux groupes n'obtiennent les données requises qu'après avoir signé un contrat, mais le deuxième doit remplir moins de conditions que le premier (ainsi, il n'est pas tenu de rendre les données ou de les détruire). Pour des raisons qui ont trait à la protection des données, seuls les services statistiques peuvent bénéficier d'un traitement de faveur; ce fait ressort également du 2^e alinéa de l'article 19 de la loi sur la statistique fédérale. Ces services s'occupent exclusivement de statistique et/ou de recherche. Ils ne sont en tout cas pas chargés de mesures ou de contrôles portant sur des individus ou des entreprises. De ce fait, ils occupent une position à part, comparativement aux autres unités administratives et organisations soumises à la loi. Le 2^e alinéa de l'article 11 de cette dernière mentionne la nécessité de confier les travaux statistiques à des services spécialisés.

Article 12 Répartition des frais

Cet article fixe les principes de la répartition des frais entre la Confédération, les cantons et les communes, qui sont esquissés dans l'article 7 (3^e et 4^e alinéas) de la loi sur la statistique fédérale. Là, il s'agit des frais découlant de la participation des cantons et des communes aux relevés fédéraux. «Participation» signifie ici qu'ils collaborent, sur mandat du Conseil fédéral, à l'exécution de relevés en tant que service intermédiaire.

Le 1^{er} alinéa reprend la disposition précitée et entérine le principe fédéraliste selon lequel chaque collectivité publique supporte elle-même les coûts des tâches d'exécution qui lui sont confiées.

Le 2^e alinéa se rapporte à l'article 4 de l'ordonnance en question, qui prévoit la possibilité que les cantons ou les communes élargissent la portée des relevés; il règle le paiement du surplus de frais occasionné par ces relevés supplémentaires.

Article 13 Taxes postales pour les recensements fédéraux

Le règlement qui figure dans cet article constitue une dérogation à la loi sur le Service des postes, d'où la nécessité de l'ancrer dans une disposition juridique. Selon les désirs des PTT, on a adapté la formulation à celle de l'ordonnance sur le recensement de la population de 1990 (article 31).

Article 14 Abrogation du droit en vigueur

Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, cette ordonnance contribue dans une mesure importante à la simplification des bases légales de la statistique fédérale, puisqu'elle permet, à elle seule, de régler la plupart des relevés. N'ont pas été abrogées l'ordonnance sur le recensement fédéral de la population et les dispositions figurant dans des ordonnances qui ne se rapportent pas uniquement à la statistique et qui confèrent à la Confédération (en termes généraux, sans nommer une unité administrative) la compétence d'établir des statistiques.

3.2.3 L'ordonnance sur les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales

Nous avons regroupé ces explications par thème, et non par article, pour rendre l'application pratique de l'ordonnance plus aisée.

Champ d'application et règlements spéciaux (articles 1 et 2)

Champ d'application institutionnel: l'article 21 de la loi sur la statistique fédérale («Emoluments») dit que «le Conseil fédéral fixe les émoluments des publications, des prestations de services et des autorisations». En d'autres termes, les dispositions de cette ordonnance sont applicables non seulement à l'Office fédéral de la statistique, service statistique central de la Confédération, mais aussi à *l'ensemble des unités administratives fédérales intégralement soumises à la LSF*. Celles-ci sont nommées dans le premier alinéa de l'article 2 de la LSF; il s'agit des unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration, à l'exception du domaine des EPF, des PTT et des CFF.

Champ d'application matériel: l'ordonnance règle globalement les taux des émoluments, les modalités de réduction et les principes administratifs à appliquer aux prestations d'information statistique. Les tarifs concrets figurent dans son annexe, qui sera mise à jour périodiquement.

L'ordonnance sur les émoluments porte sur la diffusion de données *agrégées*, c'est-à-dire de bases et de résultats statistiques présentés sous une forme qui rend impossible toute identification de personnes (cf. l'article 18 de la LSF). La communication de données personnelles ou individuelles au sens de l'article 19, 2^e alinéa, de la LSF, y compris celles du Registre des entreprises et des établissements (REE), est soumise en revanche à des conditions restrictives; elle requiert aussi des mesures supplémentaires visant à garantir la protection des données. Quel que soit le type de données livrées, le calcul des émoluments se fait selon l'ordonnance sur les émoluments. Le tarif appliqué est généralement celui de la communication de résultats, ou éventuellement celui des exploitations spéciales.

Certains cas spéciaux, mentionnés dans l'article 2, ne sont pas régis par cette ordonnance, à savoir:

- les travaux de durée limitée (recherche, analyse, conseils et formation) au sens de l'article 19, 3^e alinéa, de la LSF. Ils ne peuvent être réglés qu'au moyen de contrats individuels, vu leur complexité. Il arrive en effet que du personnel et des prestations en nature soient fournis en plus de l'indemnité financière.
- la coopération avec des milieux externes. Les prestations statistiques fournies avec le concours de services non fédéraux (maisons d'édition, gestionnaires de banques de données, services de documentation, etc.) comportent en effet des contributions différentes; il faut tenir compte en

autre de la politique des prix de chacun des partenaires. On établit à cet effet des contrats de coopération. La collaboration de représentants de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel (OCFIM) assure une certaine uniformité.

Principes généraux du calcul des émoluments (articles 4 à 12)

D'une manière générale, les émoluments des prestations non mentionnées dans l'ordonnance sont calculés sur la base du temps de travail, selon le tarif horaire indiqué dans l'annexe (cf. l'article 5, 3^e alinéa).

Le montant facturé se compose des émoluments et des frais supplémentaires afférents à une prestation donnée. Ces derniers comprennent entre autres les photocopies, les supports informatiques livrés (disquettes) et les taxes de livraisons spéciales. L'annexe indique les émoluments détaillés (postes 1 à 40), les débours (postes 50 à 99) et les réductions (postes 100 et suiv.) ou les listes sur lesquelles ils se trouvent. Ce barème est mis à jour et publié périodiquement (articles 4 et 12).

Les factures sont établies de manière décentralisée, par les unités administratives ayant fourni les prestations. Ce travail doit se faire en fonction de l'importance du montant dû.

Prestations de services statistiques et émoluments correspondants (articles 1, 3, 13 à 15 et l'annexe de l'ordonnance)

Les prestations précitées comprennent aussi bien l'élaboration d'informations dans le but de les divulguer que les livraisons de données sur demande ou l'autorisation d'utiliser des données à des fins commerciales.

Fourniture de données statistiques (articles 3a, 13 et l'annexe de l'ordonnance)

Il s'agit ici de l'ensemble des bases (telles que les nomenclatures et les listes) et des résultats statistiques que les unités administratives ont élaborés au cours de leur activité normale pour les rendre publics, à l'aide de n'importe quel moyen de diffusion.

- 1¹⁾ Il peut s'agir - c'est le cas le plus fréquent - de monographies ou de publications périodiques. Le prix de vente dépend alors du nombre de pages et du matériel utilisé; il est calculé selon les instructions de l'OCFIM.

¹⁾ Les chiffres dans la marge gauche correspondent aux postes de l'annexe de l'ordonnance sur les émoluments.

- 2,3 En ce qui concerne les informations succinctes, dont le nombre de pages ne peut être calculé à l'avance, l'annexe de l'ordonnance fixe des tarifs d'abonnement forfaitaires.
- 4,5 Les illustrations individuelles telles que les cartes et les graphiques sont facturées selon un tarif spécial qui figure dans l'annexe de l'ordonnance.
- 50, 51 Les photocopies remises sur demande sont facturées comme débours uniquement.
- 6 Les microfiches - que l'on utilise de moins en moins pour la diffusion d'informations statistiques, vu les progrès de l'informatique - sont facturées selon le barème de l'OCFIM.
- 1 Les supports informatiques sont un mode de diffusion de plus en plus populaire, d'autant plus qu'il en existe de nombreux types. À côté des disquettes de PC que chacun connaît, il y a notamment les disques interchangeables, les bandes et les modes modernes de mémorisation optique tels que les CD-ROM. Là, il s'agit de fixer les prix en fonction des frais de production, avec une marge permettant de tenir compte des avantages que présente ce mode de diffusion par rapport à la publication, à savoir la possibilité d'utiliser les données livrées selon les besoins individuels et de se servir, le cas échéant, du logiciel qui les accompagne pour l'exploitation et la présentation.
- 7 à 9 La diffusion au moyen de télécommunications prend une importance croissante. Elle comprend d'une part les services téléphoniques automatiques d'information (numéros normaux ou spéciaux, Telebusiness, numéros verts des PTT combinés avec des répondeurs, ou des systèmes complexes comme Audiotex) et d'autre part l'accès aux données mises à la disposition des utilisateurs dans des banques de données (telles que STATINF de l'OFS) ou des boîtes aux lettres électroniques. Le recours aux services téléphoniques est facturé sur décompte; le tarif peut varier suivant le genre de numéro ou d'informations proposées. En ce qui concerne l'accès aux banques de données ou aux boîtes aux lettres électroniques, les émoluments peuvent inclure deux composantes: une taxe de base, comprise dans l'abonnement, et le coût des prestations fournies (espace-mémoire, nombre de commandes données, etc.).

Communication de résultats, exploitations spéciales

(articles 3, b et c, 14 et 18, 3^e alinéa)

20, 21 En exploitant les données (individuelles) collectées lors d'un relevé, on élabore en général plus de résultats qu'on ne peut en divulguer par la suite. On établit par exemple des tableaux pour des unités territoriales plus petites, ou un nombre plus important de combinaisons de variables. Même si ces informations n'intéressent guère le grand public et ne justifient donc pas une divulgation active, elles peuvent être nécessaires à l'étude de certains problèmes. Par ailleurs, des résultats rendus publics peuvent être requis sous une autre forme (dans une autre combinaison, un autre format ou sur un autre support, une diquette par exemple). Une gestion judicieuse des résultats élaborés et stockés dans une banque de données spécifique permet de compiler et de combiner les données automatiquement, assez aisément, selon les désirs de l'utilisateur. Jusqu'ici, il n'a été question que de communication de résultats disponibles. Or, dans certains cas, les données requises n'existent pas encore. Il faut alors procéder à une exploitation spéciale, c'est-à-dire élaborer les informations demandées, en général à partir des données individuelles, parfois aussi en refaisant des calculs ou en combinant des résultats disponibles, opération qui prend beaucoup de temps.

Par principe, les émoluments sont calculés en fonction des heures de travail consacrées à la consultation, aux recherches, à l'exploitation et à la préparation des données. Suivant la classe de traitement de la personne accomplissant le gros du travail, on applique l'un ou l'autre des tarifs horaires figurant dans l'annexe de l'ordonnance.

22 Pour répondre aux exigences d'un accès aisé à l'information statistique et d'une facturation traduisant un rapport équitable entre le coût et l'utilité des prestations, il convient toutefois de faire preuve d'une certaine générosité en livrant des résultats non rendus publics, du moins pas sous la forme requise (ou en donnant des renseignements, généralement oraux, qui ne prennent que peu de temps). En d'autres termes, la facturation ne doit pas commencer dès la première minute de travail (article 18, 3^e alinéa). L'annexe de l'ordonnance indique à partir de quelle durée il faut calculer les émoluments. Si le temps de travail dépasse ce seuil, on le facture intégralement.

Cette règle ne s'applique pas aux exploitations spéciales, qui exigent par définition beaucoup de temps.

Autorisations (articles 3d et 15)

25 En vertu de l'article 20 de la LSF, 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.

La loi prévoit une exception en ce qui concerne l'utilisation de données à des fins commerciales. Dans ce cas, l'unité administrative compétente accorde une autorisation et fixe l'émolument de l'utilisation prévue dans un contrat individuel. Les modalités ne sont pas prescrites: on peut prévoir une indemnité forfaitaire, des droits de licence périodiques, une participation aux bénéfices ou d'autres possibilités encore. Pour harmoniser les autorisations dans la mesure du possible, on les établit d'après des contrats types.

Pour l'utilisation à des fins commerciales, les données sont généralement communiquées sur des supports informatiques. Ceux-ci permettent en effet de s'en servir aisément et rapidement dans des contextes très divers. Pour prévenir toute utilisation abusive à des fins lucratives, on a prévu spécialement pour ce moyen de diffusion d'informations statistiques une restriction - licite selon l'OE -, à savoir l'interdiction de copier les données ou de les transmettre à des tiers.

L'utilisation de résultats fournis par des producteurs de statistiques fait l'objet de restrictions également si ces résultats sont protégés par la loi du copyright, ce qui est généralement le cas lorsque des publications sont produites avec le concours de particuliers.

Exemption et réduction d'émoluments (articles 16 à 20 et annexe)

L'exemption ou la réduction d'émoluments (débours compris) est prévue pour certains types de prestations et certains groupes d'utilisateurs. Précisons toutefois que les rabais ne sont pas cumulatifs. En outre, seules les prestations que les unités administratives sont en mesure de fournir intégralement, sans tenir compte de partenaires ou de règlements externes, peuvent faire l'objet d'une exonération ou d'un rabais (article 16).

Prestations gratuites (article 17)

- 30 La consultation de la documentation proposée par un service et le prêt de documents sont gratuits. Les dispositions de l'OE sont toutefois applicables si une personne demande dans ce contexte des prestations taxables.
- 35 Les prestations qui servent à présenter des unités administratives, des relevés ou des services, ou à faire de la publicité pour certains services, sont gratuites. Dans la plupart des cas, il s'agit de brochures d'information, de listes de publications et de textes similaires. Une taxe de protection peut être exigée pour un nombre d'exemplaires supérieur à cinq.

Réduction d'émoluments sur les prestations (article 18)

- 100 à 102 Les personnes acquérant des quantités importantes de données (sous forme de publications, de microfiches ou sur support informatique) et les revendeurs bénéficient de réductions, conformément aux instructions de l'OCFIM sur les prix de vente. Les détails figurent dans l'annexe de l'OE.

Exemption et réduction d'émoluments accordées à certains groupes d'utilisateurs (article 19)

- 110 et suiv. Prévoyant une différenciation des émoluments suivant les groupes d'utilisateurs, l'OE facilite l'accès aux résultats statistiques dans des cas définis. Figurent parmi les bénéficiaires l'administration fédérale, les parlementaires, les services statistiques cantonaux et communaux et en particulier les milieux qui communiquent des informations au grand public, sans objectif lucratif.

La liste détaillée des bénéficiaires de réductions figure dans l'annexe de l'OE.

Réduction d'émoluments: cas spéciaux (article 20)

Pour les prestations non rémunérées qu'elles ont fournies dans le cadre de relevés (données, conseils, soutien logistique, etc.), les unités administratives, les associations et les entreprises reçoivent des résultats statistiques gratuitement. Cette faveur, geste de gratitude et d'encouragement, n'est pas illimitée:

elle s'étend surtout aux principaux résultats statistiques du domaine qui a fait l'objet de la collaboration, et non à des exploitations plus spécifiques.

S'il existe un accord de réciprocité (un échange de publications, par exemple), les émoluments peuvent être réduits ou supprimés aussi.

Les mandataires de la Confédération qui demandent une prestation obtiennent directement les conditions de faveur auxquelles l'administration fédérale a droit. Les autres mandants bénéficiant de réductions, eux, doivent les demander pour leurs mandataires afin de permettre le contrôle.

3.2.4 L'ordonnance sur le Registre des entreprises et des établissements

Article premier But

Mis sur pied après le recensement des entreprises de 1975, le Registre des entreprises et des établissements (REE) contient les noms et adresses et certaines caractéristiques importantes (branche, forme juridique, nombre de personnes occupées) de la totalité des entreprises et des établissements, de droit public et de droit privé, ayant leur siège en Suisse. L'article 3 de l'ordonnance énumère les données enregistrées.

Le REE est avant tout un *instrument de la statistique fédérale*: il sert de registre d'adresses pour les recensements des entreprises et d'autres relevés statistiques fédéraux. Il constitue en outre une source d'exploitations statistiques pour des services fédéraux et des tiers (notamment les offices du travail cantonaux et communaux). Il peut être utilisé également comme fichier d'adresses, pour des enquêtes et des projets de recherche, par des cantons, des communes et des institutions privées, si les conditions énoncées dans l'article 19 de la loi sur la statistique fédérale sont remplies.

En second lieu, des caractéristiques bien définies du REE peuvent être utilisées par des services fédéraux et cantonaux à des *fins administratives*. L'article 10 («Communication à d'autres fins») de l'ordonnance les énumère; il s'agit du nom, de l'adresse, du numéro d'enregistrement, de l'activité économique, de la classe de grandeur, de l'appartenance à des zones de production ou de planification, des coordonnées des bâtiments et de la forme juridique. L'utilisation à des fins administratives implique que les tâches sont d'intérêt général ou de nature publique. Ainsi, il peut s'agir de sélectionner des groupes d'entreprises et d'établissements qui recevront des brochures consacrées à la sécurité au travail de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CNA).

Article 2 Organisation et compétences

En vertu de la loi sur la statistique fédérale (article 10, 3^e alinéa), l'Office fédéral de la statistique gère le REE; ce mandat implique plusieurs activités:

- l'OFS est responsable du contenu du REE; c'est lui qui enregistre et qui modifie les données (voir l'article 6 de l'ordonnance);
- il est responsable aussi de l'utilisation faite du REE, notamment en ce qui concerne la protection des données et les modalités de la communication de données à des tiers (conclusion de contrats);
- il est chargé de superviser l'application de l'ordonnance et sa révision périodique;
- il applique une politique d'information ouverte en ce qui concerne le contenu du REE, les autorisations et les modes d'accès, ainsi que les droits des entreprises et des établissements enregistrés;
- lui seul a le droit de percevoir des émoluments lors de la communication de données;
- l'OFS informe les services statistiques de la Confédération, des cantons et des communes en cas d'adaptations techniques; il les consulte lors de la révision de l'ordonnance.

L'ordonnance autorise, dans son 2^e alinéa, trois catégories d'institutions à participer à la tenue du REE. La première comprend les unités administratives et les organes mentionnés à l'article 2 de la loi. Il s'agit:

- des unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration;
- des institutions partiellement soumises à la loi sur la statistique fédérale qui figurent dans l'annexe de l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale, soit les EPF, les PTT, les CFF, le Secrétariat général du Conseil des écoles polytechniques fédérales, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), le Secrétariat de l'Union suisse des paysans (USP), l'Institut suisse de prophylaxie de l'alcoolisme (ISPA) et le Concordat des caisses-maladie suisses (CCS).

Les deux autres catégories comprennent les services statistiques des cantons et des communes et les autres services publics qui exécutent des tâches d'intérêt public (par exemple les offices du travail cantonaux et communaux).

L'autorisation de *participer à la tenue du REE* confère à ces institutions le droit d'accès au REE (elles doivent alors figurer dans la liste de l'article 11) et celui de participer activement à la mise à jour du Registre (qui concerne plus

particulièrement les cantons et les communes). Certains cantons en contrôlent régulièrement les adresses de leur territoire et communiquent les changements à l'OFS. Dans le contexte de cette collaboration, l'OFS consulte les services qui participent à la tenue du REE lors des révisions périodiques de l'ordonnance.

Article 3 Données enregistrées

Le REE se compose de deux registres sectoriels, le REE-AGR et le REE-UNT. Le premier comprend les entreprises du secteur primaire (agriculture, sylviculture, horticulture et pêche) et le second celles des secteurs secondaire et tertiaire (industrie, artisanat et services). Cette répartition en facilite la tenue, car les sources, la fréquence et les modes de mutation varient selon les secteurs. Les différences en matière de mise à jour (sources, procédés) et d'utilisateurs sont un autre argument en faveur de cette solution. Le passage d'un registre à l'autre est possible grâce à la tenue identique des informations de base (nom, numéro REE, numéro de la commune, activité économique). Une clé de conversion peut être appliquée au besoin.

Les données enregistrées dans le REE sont énumérées dans les 2^e et 3^e alinéas. Le premier de ces alinéas indique celles qui constituent l'essence du REE et le second celles qui *peuvent* être enregistrées au besoin, si c'est faisable des points de vue technique et méthodologique. Ainsi, on a prévu d'enregistrer le chiffre d'affaires (lettre d) lors du recensement des entreprises de 1995. Mais le premier alinéa de l'article 9 dit expressément que cette donnée particulièrement sensible ne doit être communiquée en aucun cas, pas même à des fins statistiques.

Par ailleurs, les utilisateurs ne peuvent exiger que le REE leur fournisse ces caractères facultatifs au complet.

Article 4 Sources

L'Office fédéral de la statistique est chargé de gérer et de mettre à jour les données obligatoires du REE. La mise à jour des adresses se fait au fur et à mesure, celle des autres caractères importants uniquement sur la base de l'enquête sur les nouvelles entreprises et du recensement des entreprises (qui figurent toutes deux dans l'annexe de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux).

Les «communications des facteurs de l'entreprise des PTT» mentionnées à la lettre e ne sont faites qu'avant les recensements des entreprises; elles se fondent sur un contrat conclu entre l'OFS et les PTT, en vertu duquel les facteurs communiquent à l'OFS, à l'aide d'un formulaire spécifique, les changements d'adresse d'entreprises.

Article 5 Accès aux données

La communication de données du REE peut se faire selon les méthodes suivantes:

- accès en ligne: méthode réservée aux utilisateurs permanents; ceux-ci doivent figurer sur la liste de l'article 11. Toute demande d'accès aux données du REE est à adresser à l'OFS. Celui-ci examine d'abord si, en vertu de la loi sur la statistique fédérale, le client potentiel y a droit. En cas de doute, il peut demander un avis de droit à l'Office fédéral de la justice ou au Préposé à la protection des données. Il s'agira de vérifier en outre si l'accès au REE est nécessaire et judicieux, ou si le client peut obtenir les informations requises d'une autre manière. Si l'accès est accordé, l'OFS et le client concluent un contrat de protection des données;
- utilisation d'extraits: les services responsables de l'OFS peuvent, pour les utilisations prévues aux articles 8 à 10, copier des extraits du REE sur des supports informatiques. Avant la livraison des données, un contrat de protection des données est conclu entre l'OFS et le client.;
- imprimés: il est possible également, toujours pour les utilisations prévues aux articles 8 à 10, de fournir des données du REE sur papier (listages, étiquettes, etc.). Celles-ci peuvent servir à des fins de recherche. Un contrat de protection des données est conclu entre l'OFS et le client aussi dans ce cas;
- préadressage: sur la base du REE, l'OFS peut préadresser des formulaires;
- mise à jour de registres externes: une comparaison entre le REE et le registre d'un client permet à l'OFS de mettre à jour ce dernier.

Article 6 Enregistrement et modification des données

Seul l'OFS a le droit d'entrer des données et de procéder à des modifications. Mais les utilisateurs du REE sont priés de lui communiquer les changements (nom et adresse des entreprises, etc.) dont ils ont connaissance. Les responsables de l'OFS les contrôleront et les enregistreront le cas échéant. Les mutations peuvent être communiquées à l'OFS par «mailbox» ou sur papier. En ce qui concerne le REE-AGR, on a élaboré des formulaires spécifiques et des directives pour harmoniser les communications.

Article 7 Archivage

Les données restent archivées pendant dix ans auprès de l'office chargé de leur gestion technique (l'OFS ou l'OFI). Une copie de sécurité est faite dans ce but à la fin de l'année. Au terme des dix ans, les données doivent être détruites; il est cependant possible de les remettre aux Archives fédérales.

Rendues anonymes, les données peuvent être conservées aussi longtemps qu'on en a besoin (à des fins exclusivement statistiques). Ainsi, les données anonymisées du recensement des entreprises de 1985 sont encore souvent consultées pour des exploitations.

Article 8 Utilisation à des fins statistiques par l'office

Cet article précise l'article premier («But») de l'ordonnance en présentant en détail les diverses manières dont l'OFS peut utiliser les données à des fins statistiques.

En premier lieu, le REE sert de registre d'adresses pour les relevés statistiques réalisés auprès des entreprises et des établissements (premier alinéa). Il peut aussi servir de base d'échantillonnage (2^e alinéa). L'OFS a en outre la possibilité de faire, au besoin, des études statistiques fondées sur le REE (3^e alinéa).

Le 4^e alinéa autorise l'OFS à combiner, pendant une période limitée, plusieurs sources d'informations. Il se peut par exemple que l'OFS doive sélectionner, pour certaines exploitations, des entreprises selon des variables qui ne figurent pas dans le REE (comme les exportations et les importations). Au lieu de collecter les données requises au moyen d'un relevé spécifique, il peut coupler un fichier statistique existant (par exemple la banque de données du recensement des entreprises) et le REE de manière à pouvoir sélectionner l'ensemble des entreprises et des établissements exerçant les activités voulues. Ensuite, ce couplage est annulé; la variable ajoutée n'est pas mémorisée dans le REE.

Cette possibilité permet d'éviter de nouveaux relevés et de répondre ainsi à l'exigence, exprimée à l'article 4 de la loi, de ménager au maximum les personnes interrogées.

Articles 9 et 10 Communication des données à des fins statistiques et à d'autres fins

La communication des données du REE est réglée de manière stricte. A des **fins statistiques**, toutes les variables sauf le chiffre d'affaires peuvent être communiquées d'une part aux unités administratives au sens de l'article 58 de la loi sur l'organisation de l'administration et aux institutions partiellement soumises à la loi sur la statistique fédérale (voir le commentaire concernant le 2^e alinéa de l'article 2 de l'ordonnance en question), et d'autre part aux services statistiques des cantons et des communes.

Seules les variables énumérées dans le 2^e alinéa de l'article 9 peuvent en revanche être communiquées (toujours à des fins statistiques) à d'autres services et à des particuliers.

En vertu de l'article 19 de la loi sur la statistique fédérale, les destinataires

- doivent rendre les données anonymes dès que le but du traitement le permet;
- ne peuvent communiquer les données à des tiers qu'avec l'accord de l'OFS;
- sont tenus de respecter le secret statistique et les dispositions relatives à la protection des données;
- doivent publier les résultats sous une forme qui ne permet pas d'identifier les personnes morales concernées.

Il ressort de l'article 10 que les variables énumérées dans le 2^e alinéa de l'article 9 peuvent être communiquées à des services publics et à des particuliers également à des **fins non statistiques** si celles-ci sont d'intérêt public. Dans ce cas, certaines conditions doivent toutefois être remplies: il faut que les données soient indispensables; il est interdit de les utiliser à d'autres fins ou de les transmettre à des tiers; enfin, la protection des données doit être garantie.

Article 11 Services publics ayant accès au REE

Cet article reprend une exigence énoncée dans l'article 19 de la loi fédérale sur la protection des données, qui dit que les organes fédéraux ne sont en droit de communiquer, sur demande, des données personnelles que s'il existe une base juridique. On devra revoir l'ordonnance chaque année pour y ajouter les nouveaux services qui ont accès au REE.

Le premier alinéa énumère les services qui ont accès au REE à des fins statistiques et le 2^e alinéa ceux qui y ont accès à d'autres fins, toujours d'intérêt public.

Article 12 Publication des données

Cet article reprend une exigence énoncée dans l'article 22 de la loi fédérale sur la protection des données, qui figure également dans la loi sur la statistique fédérale (article 18).

Articles 13 à 16

Ces articles concernent d'autres lois fédérales et ordonnances; ils n'exigent pas de commentaires spécifiques.

Programme des publications de l'OFS

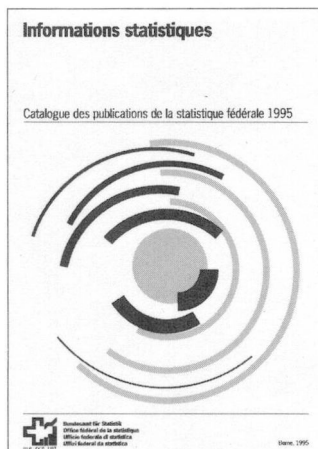
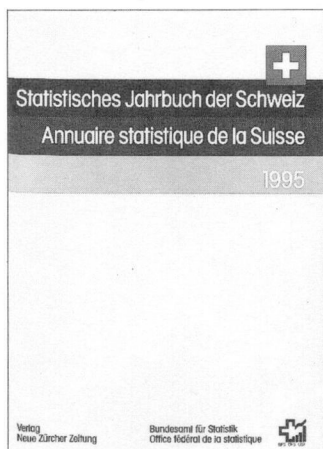
En sa qualité de service central de statistique de la Confédération, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a pour tâche de rendre les informations statistiques accessibles à un large public.

L'information statistique est diffusée par domaine (cf. verso de la première page de couverture); elle emprunte diverses voies:

Moyen de diffusion	N° à composer
Communiqués de presse: information rapide concernant les résultats les plus récents	031 323 60 50
Publications: information approfondie (certaines sont disponibles sur disquette)	031 323 60 60
Banque de données (accessible en ligne)	031 323 60 86
Service de renseignements individuels	031 323 60 11

La **Liste des publications**, qui est mise à jour chaque année, donne davantage de détails sur les divers moyens de diffusion. Pour la recevoir, il suffit de la demander au n° 031 323 60 60.

Choix de titres



- **L'OFS en bref:** brève présentation de l'OFS, de ses tâches, de ses divisions et sections et des domaines dont elles s'occupent (gratuit).
- **Mémento statistique de la Suisse:** compilation des principales données statistiques concernant la Suisse, avec des comparaisons sur le plan international. 32 pages (existe en 5 langues, gratuit).

La présente publication commente la loi sur la statistique fédérale, ainsi que les ordonnances qui l'accompagnent, afin de les rendre plus accessibles aux utilisateurs. La loi sur la statistique fédérale a permis d'abroger des bases juridiques démodées et dispersées et de conférer à la statistique fédérale une base moderne. Les ordonnances définissent la réorganisation de la statistique fédérale en termes concrets et décrivent les tâches de celle-ci de manière claire et cohérente. Ces nouvelles bases légales permettent d'améliorer la transparence, notamment en ce qui concerne les relevés et les émoluments pour les prestations de services statistiques des unités administratives fédérales.