



Message 2022-DEEF-38

31 octobre 2023

Loi sur la statistique cantonale (LStat) révision partielle (appariement)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat).

Table des matières

1	Introduction	2
2	Appariement de données	3
2.1	Généralités	3
2.2	Au niveau fédéral	3
2.2.1	Bases légales	3
2.2.2	But de l'appariement	3
2.2.3	Respect de la protection des données et de la sécurité des données (règlement de traitement de l'OFS)	4
2.2.4	Catégories et projets d'appariement	4
2.2.5	Numéro d'identification	4
2.3	Au niveau cantonal	5
3	Commentaire détaillé par article	5
4	Conséquences financières et en personnel	6
5	Répartition des tâches Etat - Communes	6
6	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro-compatibilité	6
7	Referendum législatif et financier	6

1 Introduction

La loi sur la statistique cantonale (LStat ; RSF 110.1) a été adoptée le 7 février 2006. Elle n'a fait à ce jour l'objet que d'une seule modification (art. 26) en 2010. Elle a été complétée en 2020 par l'Ordonnance du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux (ORStat ; RSF 110.11). Cette ordonnance d'exécution fonctionne avec un système de listes en annexe qui précisent les organes responsables des relevés statistiques cantonaux spécifiques et leurs conditions de réalisation.

Bien que la LStat soit plus récente que la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF ; RS 431.01), elle ne contient à ce jour aucun article traitant de l'appariement de données, instrument essentiel de la statistique contemporaine. La présente révision partielle permet d'apporter une base légale à cet instrument au niveau cantonal.

Les autorités fédérales concernées, la Chancellerie d'Etat, les sept Directions cantonales, les autres services cantonaux concernés, les communes et les préfetures, les principaux partis politiques et syndicats, les partenaires économiques et le Conseil des jeunes ont été consultés, soit plus d'une trentaine de personnes, institutions, partis politiques et organisations.

Globalement, les personnes, institutions, partis politiques et organisations consultées ont salué le projet de révision, tant sous l'angle de la volonté de se mettre en conformité avec la protection des données que sous l'angle de l'utilité de l'appariement des données statistiques.

Le Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) n'a pas identifié de répercussions sur le plan de l'informatique cantonale en rapport avec la mise en œuvre des nouvelles disposition législatives. Dans tous les cas nécessitant des ressources ou la mise en place d'une infrastructure particulière, il sera nécessaire d'impliquer le SITel et d'effectuer une demande de service dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire. Le cas échéant, il sera nécessaire de justifier un écart par rapport au plan financier. Si le cadre précité n'est pas respecté, le SITel n'entrera pas en matière. Le Service de la statistique (SStat) précise qu'à priori, la mise en œuvre n'a aucun impact financier au niveau du SITel (éventuellement de l'espace de stockage supplémentaire, eu égard aux données sauvegardées en plus).

Concernant l'art. 17a (nouveau) « Appariement de données – principes », l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) a demandé que l'effacement des données à la fin des travaux statistiques soient étendues aux données de bases (i.e. les données sensibles et les profils de la personnalité) et de prévoir la communication à qui de droit. Le texte initial a été modifié et indique dorénavant que tout le jeu de données est supprimé ainsi que la communication aux propriétaires des données (al. 2).

Concernant l'art 17b (nouveau) « Appariement de données - livraison des identificateurs de référence », l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et plusieurs communes s'inquiètent des répercussions financières et techniques sur les communes, en lien avec le nouvel article 17b eu égard à l'art. 8 al. 3 LStat, lequel prévoit que « Les communes et autres services supportent les frais découlant de leur participation à un relevé statistique ». Néanmoins, il n'y aura a priori pas de répercussions financières puisque pour les appariements, il s'agit d'utiliser des données déjà existantes et non pas d'établir un nouveau relevé. En effet, soit les communes possèdent déjà les informations car elles utilisent les identifiants et peuvent dès lors les transmettre, soit elles ne sont pas en possession desdites informations et ne devront dès lors pas les rechercher. Le but de l'art. 17b est d'éviter la rétention d'information. En cas de nouveau relevé, cela devrait être traité dans un nouveau processus, de sorte qu'en l'état actuel aucune répercussion particulière n'est à prévoir. Par conséquent, la teneur de cet article est la même que lors de sa consultation, hormis une reformulation d'ordre stylistique sur proposition du Service de la législation (SLeg).

Enfin, il est renoncé à introduire l'art. 17c nouveau « Appariement – organes mandatés », initialement prévu et mis en consultation, dans la mesure où cette disposition avait surtout été mise en place pour potentiellement faciliter à terme les travaux de l'Observatoire du logement et immobilier. Toutefois, les travaux de pérennisation de cet observatoire, toujours en cours, laissent fortement penser que l'article 17c n'est pas nécessaire puisque les appariements éventuels

seront effectués au SStat ou prévu dans une autre base légale spécifique à l'Observatoire, de sorte que la question n'a pas à être réglée en l'état. A fortiori, l'appariement de données prévu par des organisations et personnes de droit public dans l'article 17c ne permettrait pas d'apparier les données de l'Office fédéral de la statistique ce qui aurait limité fortement la pertinence de cet article.

2 Appariement de données

2.1 Généralités

L'Office fédéral de la statistique (OFS) explique¹ que l'appariement de données vise à produire des informations nouvelles à partir des données existantes, à éviter des relevés superflus, à diminuer le coût des statistiques et à créer des synergies. Il permet de multiplier les informations statistiques grâce aux numéros d'identification utilisés dans les différentes collections de données. Le respect de la protection des données revêt à cet égard la priorité absolue. L'appariement des données obéit à des conditions strictes en ce qui concerne la protection et la sécurité des données (cf. au niveau fédéral : programme pluriannuel [PPA 2016-2019](#)²). Au niveau fédéral, l'appariement de données est une composante essentielle de la production statistique à l'OFS. Il est une source d'enrichissement des informations statistiques et plus largement de la recherche. Il permet d'effectuer des analyses statistiques nouvelles tout en réduisant le nombre de personnes à interroger (source : DFI → OFS → Appariement de données).

2.2 Au niveau fédéral

2.2.1 Bases légales

La section 2a, entrée en vigueur le 15 janv. 2014 ([RO 2013 5399](#)), de l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux révisée et l'ordonnance du DFI du 17 décembre 2013 sur l'appariement de données statistiques (Ordonnance sur l'appariement de données ; [RS 431.012.13](#)) donnent la possibilité à l'OFS et aux offices de statistique des cantons d'apparier des données à des fins statistiques ; étant précisé que tout appariement de données avec celles de l'OFS est soumis à l'approbation de ce dernier.

L'appariement de données à des fins statistiques est réglé à l'art. 14a LSF. Par ailleurs, l'art. 16, al. 4, de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation de registre, LHR; [RS 431.02](#)) prévoit explicitement l'appariement de données à des fins statistiques à partir de données tirées du Registre fédéral des bâtiments et des logements ([RegBL](#)) et du Registre des entreprises et des établissements ([REE](#)). L'appariement de données nécessite qu'on accorde une attention particulière à la protection des données. La loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD; [RS 235.1](#)) et l'ordonnance fédérale du 31 août 2022 sur la protection des données (OPDo; [RS 235.11](#)) sont à cet égard déterminants.

2.2.2 But de l'appariement

L'appariement des données constitue dans la statistique publique un outil essentiel pour passer d'une production statistique régie par la réalisation de relevés à une statistique axée sur la production de résultats.

L'appariement de données consiste à relier et à exploiter des données individuelles provenant de diverses sources. Les données individuelles se réfèrent à des personnes physiques ou morales ou à d'autres unités d'observation telles que ménages, entreprises, établissements, bâtiments, logements, etc. Les sources de données peuvent être des registres ou des données administratives, des relevés directs (enquêtes ou panels), des observations ou des mesures, selon l'art. 13h de l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (Ordonnance sur les relevés statistiques ; [RS 431.012.1](#)) ; étant précisé que les données obtenues à des périodes

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/services/appariement-donnees.html>

² <https://www.stat-mjp.admin.ch/statmjp/fr/home/evaluations/courte-evaluation-ppa-2016-2019.html>

différentes à partir de l'exploitation des mêmes registres par exemple sont considérées comme ayant une source différente.

L'appariement de données, qui fonctionne comme un système intégré d'informations axé sur la production de résultats, vise à combiner et à exploiter des données provenant de différentes sources afin de produire un nouveau jeu de données. Un tel système a comme avantage, en plus de favoriser l'utilisation multiple des données, de permettre la réalisation de nouvelles statistiques plus complètes et adaptées à certaines recherches scientifiques sans avoir à effectuer de nouveaux relevés. Grâce à cette souplesse, on peut mieux satisfaire les besoins en informations croissants des milieux économiques et politiques, de la société, de l'administration et de la recherche.

La combinaison de données avec des nomenclatures ou l'ajout de coordonnées géographiques ne constitue pas des appariements. Ces opérations servent uniquement à caractériser ou à structurer des informations.

2.2.3 Respect de la protection des données et de la sécurité des données (règlement de traitement de l'OFS)

La loi sur la statistique fédérale, la loi sur la protection des données, le code de bonnes pratiques, la charte de la statistique publique et les directives concernant la sécurité informatique dans l'administration fédérale s'appliquent de manière générale à l'OFS. Des règles supplémentaires sont prévues pour l'appariement de données. Elles concernent notamment la transparence de l'activité d'appariement, les processus, la protection des données et l'anonymisation ou la pseudonymisation des données individuelles.

L'OFS a élaboré à cet effet un règlement de traitement (directives sur l'appariement), qui définit les principes applicables et les règles organisationnelles et techniques à observer.

2.2.4 Catégories et projets d'appariement

On distingue 4 types d'appariement³, lesquels sont décrits ci-dessous :

- > *Appariements systématiques* (production statistique) : ils permettent la production des statistiques officielles (appariements pour la production) ; les appariements effectués pour chaque statistique sont indiqués dans les fiches signalétiques de l'OFS ;
- > *Appariements longitudinaux* : ils consistent à associer les variables d'une même unité présentes dans des enquêtes ou des sources de données administratives identiques mais réalisées à des moments différents (une fois par année ou à des intervalles plus grands), afin d'identifier des changements et des évolutions. Les appariements concernent uniquement des données individuelles et n'ont pas d'effets sur les séries temporelles obtenues à partir de données agrégées (p. ex. indices de prix, évolution de la production et de l'emploi, etc.).
- > *Appariements destinés à l'analyse statistique* : ils sont effectués afin de garantir le respect des exigences légales et pour des raisons de transparence, sur la base de demandes motivées, émanant soit des unités de l'OFS soit de l'extérieur. Ces appariements ne servent pas à la production, mais à l'analyse statistique.
- > *Appariements spéciaux* : les autres types d'appariement, tels que « les projets d'appariement méthodologiquement complexes, comme les tests de faisabilité techniques ». Cette catégorie exclut les comparaisons avec des données de l'année précédente aux fins de plausibilisation et de contrôle de la qualité⁴.

Il est précisé ici que le SStat procédera principalement aux appariements des trois premières catégories.

2.2.5 Numéro d'identification

Selon les données appariées, plusieurs types de numéro d'identification sont utilisés, notamment :

- > Le numéro d'assuré (NAVS13) au sens de l'art. 50c de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10),
- > Le numéro d'identification des entreprises (IDE) au sens de la Loi fédérale sur le numéro d'identification des entreprises du 18 juin 2010 (LIDE ; RS 431.03) et

³ Office fédéral de la statistique, Directives sur l'appariement, état au 5 mars 2020, p. 5 et 9ss.

⁴ *Ibid.*, p. 11.

-
- > L'identifiant fédéral de bâtiment (EGID) et de logement (EWID) au sens de l'ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements du 9 juin 2017 (ORegBL ; RS 431.841).

2.3 Au niveau cantonal

Bien que la Confédération estime que le droit fédéral mentionné ci-avant est d'application directe, l'OFS exige l'existence d'une base légale cantonale qui définit le service de la statistique comme un organe indépendant pour qu'il puisse effectuer des appariements avec les données de l'OFS. C'est la condition pour être en conformité avec l'art. 13j al. 4 let. a et c de l'Ordonnance sur les relevés statistiques (protection des données et indépendance vis-à-vis des organes exécutifs). L'organe de surveillance en matière de protection des données au niveau cantonal exige l'existence d'une base légale cantonale pour l'appariement, raison de la présente révision.

Sur le modèle du droit fédéral, la statistique cantonale est conduite dans le respect de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) et des directives concernant la sécurité informatique dans l'administration cantonale. Concrètement, en application de l'art. 4 LPrD lequel énonce que « L'organe public n'est en droit de traiter des données personnelles que si une disposition légale le prévoit, ou, à défaut, si les dispositions réglant l'accomplissement de sa tâche l'impliquent. ». Dès lors, il se justifie d'instaurer une base légale afin que le SStat puisse procéder aux appariements. Au surplus, le Service cantonal de la statistique respecte le code de bonnes pratiques et a signé la charte de la statistique publique. Dans ce cadre, les collaboratrices et collaborateurs du SStat sont notamment tenus de respecter le secret statistique. A la suite de cette révision, il est prévu de compléter l'ORStat par des règles supplémentaires en lien avec l'appariement de données, notamment concernant la transparence de l'activité d'appariement, les processus, la protection des données individuelles, sur le modèle du règlement de traitement (directives sur l'appariement, version 1.2 du 5 mars 2020) élaboré par l'OFS, règlement qui définit les principes applicables et les règles organisationnelles et techniques à observer.

3 Commentaire détaillé par article

Art. 17a (nouveau)

Cet article reprend l'article 14a LSF.

L'alinéa 1 : le Service possède aussi la compétence exclusive d'apparier les données de diverses sources à des fins de statistique publique ou des fins scientifiques à condition de les rendre anonymes. Si des comparaisons dans le temps (longitudinales) doivent être faites, les données sont pseudonymisées par le Service.

A l'instar de l'article 15 LSF, les données individuelles détenues à des fins statistiques sont protégées contre toute utilisation abusive par des mesures techniques et d'organisation adéquates. Les données individuelles sont notamment stockées de telle sorte qu'elles ne puissent être consultées, modifiées ou détruites par des personnes non autorisées.

La *pseudonymisation* consiste à supprimer tous les caractères permettant d'identifier un sujet d'étude statistique (par exemple : nom, adresse, raison sociale, numéro AVS, etc.) et de le remplacer par un pseudonyme créé par le service grâce à un algorithme de cryptage (identifiant aléatoire). De cette façon, il est possible de suivre l'évolution d'un phénomène dans le temps sans pouvoir tirer de conclusions directes sur les sujets auxquels les données sont rattachées. Les tables de correspondance reliant les identificateurs aux pseudonymes sont enregistrées sur un serveur informatique, à l'accès sécurisé et restreint, différent de celui où sont stockées les données. Il en va de même pour le code, l'algorithme et les clés de cryptage. Ainsi, le service suit les pratiques, règles et normes fédérales en matière d'anonymisation et de pseudonymisation.

L'alinéa 2 : si, dans de rares cas, des données sensibles sont appariées ou si l'appariement des données permet d'établir des profils de personnalités, l'ensemble des données appariées doit être effacé une fois les travaux statistiques réalisés, que les données soient transversales ou longitudinales. Il s'agit d'une conformité à l'article 14a LSF. Une fois que les données appariées ont été supprimées, les propriétaires de données de bases sont informés. Par données sensibles on entend les données personnelles sur : les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles, la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique, des mesures d'aide sociale, ou des poursuites ou sanctions pénales ou administratives.

L'alinéa 3 : le contenu minimal du contrat (art. 17c al. 1) sera listé dans l'ORStat et mentionnera les éléments suivants : les auteurs de la demande (responsables du projet), la description du projet, les données requises et les procédures d'appariement, les mesures mises en place pour la sécurité des données et les responsabilités des parties contractantes.

Art. 17b (nouveau)

L'alinéa 1 : Bien que des techniques alternatives existent, seul un appariement sur la base d'identifiants uniques de référence permet de réaliser celui-ci de manière optimale. Cet article garanti la livraison de ces identifiants avec les données en cas d'appariements dans la mesure où ils existent dans les fichiers de données. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une utilisation systématique des identifiants effectuée dans la gestion administrative (registres métiers) des unités administratives selon le droit en vigueur. Dans la mesure où cette exigence concerne uniquement les données gérées avec les identifiants de références, aucun coût supplémentaire ne devrait être généré par cet alinéa pour les communes ou les services métiers.

4 Conséquences financières et en personnel

Le projet de loi n'a pas d'impact sur les finances de l'Etat.

5 Répartition des tâches Etat - Communes

Le projet de loi n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

6 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro-compatibilité

Le présent projet est conforme à la Constitution fédérale et cantonale, ainsi qu'au droit fédéral et ne présente aucune incompatibilité avec le droit européen.

7 Referendum législatif et financier

Le présent projet est soumis au referendum législatif. Il n'est pas soumis au referendum financier.