



Projet de règlement d'exécution de la loi sur la statistique publique cantonale (RStat) : art. 15 à 21

Avis du 14 août 2014

Mots clés : projet de règlement, protection des données, statistiques, secret statistique

Contexte: Par courrier électronique du 4 août 2014, l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT) a soumis pour avis au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (ci-après : PPDT) un projet de révision du règlement relatif à l'exécution de la loi sur la statistique publique cantonale (RStat). Ce règlement contient les dispositions d'exécution de la nouvelle loi sur la statistique publique cantonale (LStat - RSGE B 4 40) (11011), du 24 janvier 2014. L'entrée en vigueur de la loi et du règlement devrait être fixée par le Conseil d'Etat à la même date. Le projet de règlement a été soumis à l'attention du PPDT en raison de son impact en matière de protection des données personnelles.

Bases juridiques : art. 56 al. 3 let. 2 LIPAD ; art. 23 al. 8 RIPAD

Un premier projet avait été porté à l'attention du PPDT le 25 juin 2014 examiné lors d'une rencontre organisée le 22 juillet 2014 entre le PPDT et MM. Roland Rietschin, Directeur de l'OCSTAT, et Sébastien Blanc, Responsable des études et des méthodes auprès de l'OCSTAT. A cette occasion, quelques remarques ponctuelles ont été émises, lesquelles ont été prises en compte dans le cadre du projet faisant l'objet du présent examen. Le projet de règlement reprend en bonne partie des principes et des modalités de fonctionnement qui figurent dans le règlement actuellement en vigueur.

Considérations

La loi sur la statistique publique cantonale, du 11 mars 1993, (LStat - RSGE B 4 40) a fait l'objet d'une refonte adoptée par le Grand Conseil le 24 janvier 2014 (L 11011). Entre autres objectifs visés par la révision, il s'est agi de revoir la loi en tenant des évolutions technologiques intervenues depuis les années 80 et leur impact sur le domaine de la statistique cantonale, soit en particulier l'expansion d'internet et de l'informatisation.

Les sources administratives constituent aujourd'hui les principaux gisements de données disponibles et leur exploitation à des fins statistiques permet de limiter la conduite d'enquêtes statistiques, la charge pesant sur les fournisseurs privés de données que constituent les entreprises ou les ménages étant plus réduite.

Quant à leur diffusion, les résultats statistiques sont rendus disponibles immédiatement, gratuitement, donnant ainsi des informations anonymisées aux citoyens qui par le passé ne sortaient pas des institutions statistiques.

La nouvelle loi (L 11011) poursuit par ailleurs l'objectif de décrire plus clairement ce qui relève de la statistique publique et d'autres catégories de statistiques – soit des informations chiffrées produites par d'autres entités que l'OCSTAT. Tel est le cas en particulier du travail mené par le Service pour la recherche en éducation (SRED), un service rattaché au département de l'instruction publique et du sport (DIP).

Après un rappel des principes généraux applicables en matière de données personnelles et de la notion de secret statistique, les articles 15 à 21 du projet de règlement concernant plus précisément le domaine couvert par la LIPAD seront analysés :

Principes généraux applicables en matière de protection des données personnelles

Le chapitre IV de la nouvelle loi (L 11011) contient différentes dispositions consacrées à la protection des données et au respect de la sphère intime (voir art. 17 à 20), des principes que l'on retrouve dans la LIPAD.

Base légale (art. 35, al. 1 LIPAD) : les institutions publiques ne peuvent traiter de telles données que si l'accomplissement de leurs tâches légales le rend nécessaire. Le caractère nécessaire du traitement des données personnelles est réaffirmé dans la LStat (art. 17, al. 2) comme aux art. 35 al. 1^{er} et 36 al. 1^{er} let. a LIPAD.

Bonne foi (art. 38 LIPAD) : Les données doivent avoir été obtenues loyalement, c'est-à-dire en toute connaissance de cause des personnes concernées ; la collecte des données doit être reconnaissable pour celles-ci.

Proportionnalité. (art. 41, al. 1, let a LIPAD) Seules peuvent être collectées les données personnelles aptes à atteindre le but visé. Par ailleurs, le traitement ne doit pas durer plus longtemps que nécessaire .

Principe de finalité (art. 35, al. 1 LIPAD) : Les données personnelles ne doivent être traitées que dans le but indiqué lors de leur collecte, prévu par la loi ou ressortant des circonstances.

Exactitude (art. 36 LIPAD) : l'autorité doit veiller à l'exactitude des données. L'exactitude d'une information peut évoluer au fil des ans. Les modifications opérées doivent donc être inscrites et datées. Lorsque des informations sont fausses, l'intéressé peut en requérir la rectification.

Sécurité (art. 37 LIPAD) : les données doivent être protégées, tant sur le plan technique que juridique, conformément aux risques présentés par la nature des données en cause, à la lumière de l'ingérence à la sphère privée des personnes concernées.

A signaler que la LIPAD réserve expressément, à son article 41, alinéa 2, les compétences et les règles de fonctionnement de l'OCSTAT.

Obligation d'annonce des fichiers de données personnelles dans le catalogue du PPDT

Le PPDT est l'autorité indépendante chargée de veiller au respect des principes susmentionnés lors du traitement de données à caractère personnel par les institutions publiques soumises à la loi (art. 56 LIPAD), entre autres, les services de l'administration cantonale genevoise dont fait partie l'OCSTAT.

Tous les traitements de données personnelles doivent être annoncés dans le catalogue des fichiers, conformément à l'art. 43 LIPAD. Il s'agit là à la fois d'une mesure de transparence qui permet aux citoyennes et citoyens d'être informés des traitements effectués par les institutions publiques concernées et d'une mesure de contrôle préalable par l'autorité que représente le PPDT qui, à cette occasion, vérifie le bien-fondé et la base légale dudit fichier.

Le traitement de données relatives à données personnelles sensibles, soit :

- 1° les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles,
- 2° la santé, la sphère intime ou l'appartenance ethnique,
- 3° des mesures d'aide sociale,
- 4° des poursuites ou sanctions pénales ou administratives (art. 4, al. 1 LIPAD)

fait l'objet d'une protection renforcée et une attention particulière y sera portée lors de traitements statistiques - en s'assurant lorsque les données sont présentées dans des

fichiers détaillés, même sous une forme anonymisée, qu'aucune personne ne peut être reconnue.

Secret statistique

Le secret statistique protégé par la nouvelle loi (L 11011) à son art. 5 – qui concerne les données individuelles collectées dans le cadre d'enquêtes statistiques – est applicable aux statisticiens.

Au même titre que le secret médical sert à instaurer un rapport de confiance entre le médecin et le patient - au vu de la garantie que les informations concernant la santé de ce dernier resteront confinées à la relation entre ce dernier et son thérapeute, la confiance du public dans l'information statistique dépend en large partie de la bonne protection assurée aux données nominatives qui servent à la production de la statistique publique. Le secret statistique est donc là pour assurer aux personnes physiques et morales qui communiquent des informations que :

- les données recueillies à des fins statistiques ne peuvent être utilisées à aucune autre fin,
- les résultats tirés de ces statistiques ne doivent pas permettre l'identification de personnes physiques ou morales,
- les collaborateurs et collaboratrices concernés doivent garder le secret sur les données personnelles dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions,
- les producteurs de statistiques doivent également veiller à ne pas communiquer des résultats qui permettent par recoupement la déduction d'informations sur la situation de personnes.

Il est donc interdit aux dépositaires des données de communiquer une quelconque information nominative à qui que ce soit.

A noter ici que l'art. 6 al. 6 de la nouvelle loi (L 11011) contient un rappel d'une disposition de la LIPAD (art. 46, alinéa 1, let. c, et 47, al. 2, let. a et b) accordant un droit d'accès à toute personnes physique ou morale de droit privé à ses propres données. Chacune et chacun a en effet le droit de connaître les traitements des données le concernant qui sont faits pour en demandant la rectification, voire la suppression dès lors qu'elles sont erronées ou périmées.

Le secret statistique garantit aussi que les données collectées ne seront pas utilisées à d'autres buts, par exemple de contrôle entre autorités administratives, d'ordre fiscal pour ne citer qu'un exemple.

Projet de règlement d'exécution de la loi sur la statistique publique cantonale (RStat) – appréciations article par article (uniquement les dispositions concernant la protection des données)

Art. 15 Activités confiées à des tiers

¹ Il peut être fait appel à des organismes tiers pour exécuter des activités statistiques.

² Les droits et obligations de ces organismes sont régis par contrat.

³ Pour la réalisation de relevés statistiques, il leur est imposé en particulier de :

- a) n'utiliser les données qui leur sont communiquées ou qu'ils ont collectées dans le cadre de leur mandat que pour la stricte exécution de celui-ci;
- b) ne pas lier les relevés qu'ils effectuent dans le cadre du mandat à d'autres relevés;
- c) remettre au mandant, à l'échéance du mandat, tous les documents d'enquête, données et résultats, et de ne pas en conserver trace sur quelque support que cela soit.

La démarche visant à confier l'exécution d'activités statistiques peut être nécessaire. Les règles à prendre en considération par ces entités tierces sont toutefois les mêmes pour ce

qui a trait à la protection des données. Ces aspects doivent être traités dans les conventions conclues avec ces entités.

Art. 16 Participation aux enquêtes

¹ Les personnes physiques ou morales, ou leurs représentants, appelées à participer à une enquête, sont invitées à répondre aux questions. Le caractère obligatoire de leur participation leur est indiqué en cas d'obligation de répondre.

² Les personnes appelées à participer sont informées des buts et caractéristiques de l'enquête, de l'utilisation prévue des données, de la garantie de la protection des données et du secret statistique.

³ Des personnes de confiance peuvent être appelées à répondre aux questions à la place d'une personne sélectionnée se trouvant dans l'incapacité de répondre. Les noms et adresses de ces personnes-là sont éliminés des documents d'enquête.

⁴ L'interrogation des personnes qui vivent dans des ménages collectifs (homes, internats, hôpitaux, pensions, hôtels ou autres institutions analogues) et qui ne peuvent répondre elles-mêmes intervient selon une procédure définie en accord avec la direction de l'institution.

Cette disposition est essentielle car elle expose clairement les conditions de participation aux enquêtes des particuliers et des entreprises (al. 1), en les assurant du respect de la stricte confidentialité (al. 2). Dès lors que des échantillons de personnes à interroger sont constitués, seuls les collaborateurs responsables de l'opération en cause devraient avoir accès aux données personnelles et, une fois la statistique réalisée, les éléments d'identification devraient être détruits. Lorsque des personnes de confiance sont désignées, leurs coordonnées sont éliminées des documents d'enquête (al. 3).

Art. 17 Enquêtes statistiques effectuées par des entités publiques pour leur usage propre

¹ Les enquêtes statistiques effectuées par des entités publiques sont annoncées à l'autorité statistique, en vertu de l'art. 16 de la loi, dans un délai de deux mois.

² L'obligation d'annonce s'applique aux enquêtes qui sollicitent plus de 750 personnes physiques ou ménages, ou plus de 200 entreprises. Elle ne s'applique pas aux enquêtes de satisfaction auprès du personnel, des usagers ou des partenaires.

Cette disposition explicite l'art. 16, al. 1 de la LStat en tant qu'elle fixe un délai pour informer l'OCSTAT des enquêtes statistiques effectuées par des institutions publiques. Peut-être devrait-elle être précisée plus avant sur deux points. Rappelons que l'objectif central est d'éviter que les mêmes données ne soient collectées par des entités publiques différentes dans un même laps de temps pour ne pas déranger les personnes à plusieurs reprises.

Quant aux entités couvertes par cette obligation d'une part, nous nous demandons s'il ne serait pas pertinent de spécifier que cette obligation s'adresse aux institutions publiques soumises au champ d'application de la LIPAD (art. 3, al. 1, let. a à d LIPAD), ce qui semble correspondre à la volonté du Conseil d'Etat tel que précisée dans l'exposé des motifs du projet de loi présenté le 22 août 2012 au Grand Conseil qui évoque : « *les départements, collectivités publiques, établissements autonomes ou autres entités de droit public* » (PL 11011, p. 34).

D'autre part, pour ce qui a trait au délai de deux mois fixé à l'alinéa 1, il serait vraisemblablement utile de rappeler à l'alinéa 1^{er} qu'il s'agit d'une annonce préalable à la réalisation de telles enquêtes statistiques.

Chapitre IV Secret statistique

Art. 18 Nombre d'unités statistiques minimal

¹ Le nombre d'unités statistiques minimal requis pour la diffusion de résultats statistiques est, en principe, de 3 unités. Pour les données monétaires ou assimilées, ou lorsqu'une seule des unités concernées revêt une importance prépondérante, cette limite est, dans la règle, de 5 unités.

² Ces seuils peuvent être relevés si besoin pour éviter toute identification ou déduction d'informations sur la situation individuelle d'une personne physique ou morale.

Selon la LIPAD, dont les règles générales sont applicables au domaine de la statistique cantonale, par donnée personnelle, il faut comprendre toute information relative à une personne physique ou morale identifiée ou identifiable. Ainsi, pour qu'une information soit qualifiée de donnée personnelle (art. 4, let a.), il suffit qu'il soit possible d'identifier une personne grâce au recoupement de différentes données. L'attention portée à ce risque d'identification se manifeste par le biais de cet article.

Art. 19 Diffusion de résultats par zone géographique

¹ Les résultats statistiques suivants peuvent être diffusés lorsqu'ils se rapportent à une zone géographique de caractère officiel telle que commune, secteur ou sous-secteur statistique, voire à une zone définie à la demande groupant au moins 3 adresses ou bâtiments distincts :

- a) l'effectif et le mouvement de la population résidante selon le sexe, l'âge, l'état matrimonial et l'origine ;
- b) l'effectif des ménages selon la taille ;
- c) l'effectif des bâtiments selon le type, l'époque de construction, le nombre d'étages et le nombre de logements ;
- d) l'effectif des logements selon la taille, le statut d'occupation, le type de bâtiment et l'époque de construction ;
- e) la superficie agricole, la surface cultivée.

Pas de commentaires.

Art. 20 Diffusion de résultats à l'adresse

¹ L'effectif des habitants et celui des logements, sans indication de caractère statistique complémentaire, peuvent être transmis par adresse et mis à disposition via un système d'information fournissant des données à l'adresse, pour autant qu'ils soient utilisés à des fins scientifiques, d'études, de planification ou de statistique.

² Les modalités de cette transmission sont définies par l'autorité statistique. Les modalités d'accès à ces résultats via un système d'information sont définies par l'autorité statistique, d'entente avec l'administrateur du système.

Cette disposition prévoit la possibilité de transmettre des informations au système d'information du territoire à Genève (SITG) selon des modalités définies par l'OCSTAT, en conformité à la loi. C'est à juste titre que la décision a été prise de ne pas transmettre automatiquement toutes ces données, mais de façon nuancée, car en effet comme le souligne l'exposé des motifs, nombre de personnes habitant dans une maison individuelle pourrait s'opposer à ce que la taille de leur ménage soit ainsi rendue accessible à tous via Internet, ou que l'on puisse ainsi savoir que la maison a été partagée en deux logements.

Art. 21 Application

¹ Afin d'assurer une application uniforme des principes ayant trait au secret statistique, l'autorité statistique doit être avisée par les autres producteurs de statistique publique cantonale pour tous les cas de communication de données qui ne sont pas clairement prévus par la loi ou le règlement.

² L'autorité statistique édicte des directives techniques en matière de secret statistique qui s'appliquent à l'ensemble du système cantonal de statistique publique.

Le PPDT invite l'OCTAT à rendre publiques les directives techniques mentionnées à l'alinéa 2 qui contiendront toutes les dispositions spécifiques au respect de la protection de la sphère privée et seront de nature à sensibiliser effectivement les différents collaborateurs et collaboratrices actifs dans le domaine de la statistique publique.

Lors de leur rédaction, il pourra utilement prendre en considération la Recommandation du Conseil de l'Europe R(97) 18 du 30 septembre 1997 concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques.

Cet instrument, bien que juridiquement non contraignant, constitue une référence pour tous les Etats membres, dont la Suisse pour « appliquer le droit interne conformément à

l'interprétation convenue au niveau international des principes énoncés dans la convention » n° 108, ratifiée par la Suisse.

Avis du Préposé cantonal

Compte tenu de ce qui précède, le Préposé cantonal préavise favorablement le projet de règlement d'exécution de la loi sur la statistique publique cantonale (RStat).

Pour une mise en œuvre efficace du droit relatif à la protection des données personnelles, une politique de sensibilisation des collaboratrices et collaborateurs permet de favoriser l'application concrète des principes sur le terrain. En ce sens, le Préposé cantonal recommande à l'OCSTAT la mise en place d'une telle politique, en collaboration étroite avec les responsables des systèmes d'information.

Pascale Byrne-Sutton
Préposée adjointe

Stéphane Werly
Préposée cantonal