

## **CH\_VB 97.040 vom 21. Mai 1997**

Bundesverwaltung, 1997-05-21, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_97.040](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_97.040)

FR: CH\_VB 97.040 du 21 mai 1997

IT: CH\_VB 97.040 del 21 maggio 1997

### **Erwägungen**

#### **E. 21**

Adaptation de l'article 1er L'article 1er de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population fixe le rythme décennal de ce recensement. Le dernier en date était celui de 1990. La formulation de cet article doit être adaptée pour des raisons purement rédactionnelles.

#### **E. 22**

Registres communaux et cantonaux du contrôle des habitants (art. 3a, 2e al.) En vertu de l'article 19 de l'ordonnance sur le recensement fédéral de la population de 1990, les communes étaient tenues de compléter les documents d'enquête si certaines questions étaient restées sans réponse. L'article 3a, 1er et 2e alinéas, de la loi fédérale sur le recensement fédéral de la population en vigueur à l'époque et l'article 24, 1er alinéa, de l'ordonnance d'application du 26 octobre 1988 leur interdisait toutefois de compléter leurs propres registres ou de corriger les données erronées qui pouvaient y figurer, ce qui n'était pas de nature à les motiver ni à faciliter leur travail. Les responsables étaient en outre placés devant un véritable dilemme lorsqu'ils avaient connaissance de données inexactes ou manquantes et qu'ils ne pouvaient pas respecter les dispositions qui les obligent à mettre à jour le registre du contrôle des habitants. Il est évident que l'on ne peut attendre des communes qu'elles exécutent le recensement de manière satisfaisante et efficace s'il n'y a pas moyen de les motiver. Le principe du recensement avec utilisation de registres suppose que ces derniers contiennent des informations exactes et régulièrement mises à jour. Pour que ces registres puissent être corrigés à l'aide des données du recensement (de façon qu'il y ait concordance entre leur contenu et ces données), les bases légales en vigueur doivent être adaptées et l'utilisation des données du recensement de la population autorisée pour la mise à jour des registres. Dans ce contexte, il ne s'agit toutefois pas de remettre fondamentalement en question la réglementation sur la protection des données qui a fait ses preuves en 1990. Lors du recensement de l'an 2000, il est prévu d'utiliser les informations des registres cantonaux et communaux du contrôle des habitants pour préimprimer les documents d'enquête, ce qui réduira le travail des communes, mais aussi des personnes interrogées puisque ces dernières n'auront qu'à vérifier l'exactitude de la partie préimprimée. Par rapport à 1990, cette solution aura en outre l'avantage de leur 1101

permettre de prendre connaissance et de corriger, si besoin est, les données contenues dans les registres du contrôle des habitants. Cette possibilité, pour l'individu, de prendre connaissance et de demander la rectification des données le concernant satisfait aux exigences fondamentales de la protection de la personnalité (voir la loi fédérale sur la protection des données, RS 235.1, art. 4, 3e al., et art. 5). En montrant aux personnes interrogées quelles données figurent à leur sujet dans les registres et dans quels buts elles sont utilisées, on contribuera à renforcer leur confiance dans l'administration et on les

rendra plus disposées à répondre à toutes les questions avec exactitude, n'est par ailleurs dans l'intérêt public que les registres administratifs soient tenus correctement. Comme cela était le cas jusqu'en 1980, il doit par conséquent être possible de comparer les données des registres communaux du contrôle des habitants avec certaines données, définies avec précision, du recensement, de les corriger et de les mettre à jour (voir aussi à ce propos les explications sous ch. 24). Ce contrôle et cette mise à jour sont nécessaires pour que les communes dont le système informatique le permet puissent fournir à la Confédération les données corrigées et apurées de leurs registres sur support électronique. Cette possibilité concerne principalement les grandes villes et les communes réunies au sein d'un groupement. La même réglementation doit s'appliquer à l'utilisation des registres cantonaux du contrôle des habitants. La mise à jour des registres du contrôle des habitants et l'élimination des divergences entre leurs données et celles du recensement de la population sont par ailleurs nécessaires pour qu'à l'avenir, on recoure davantage à ces registres à des fins statistiques. Les statistiques progressives de la population, qu'elles soient fédérales ou cantonales, en bénéficieront, par exemple. Le recensement de 1990 a certes donné une nouvelle et solide base de calcul à la statistique progressive de l'état annuel de la population. Il n'a toutefois pas été possible de procéder simultanément à la mise à jour des registres du contrôle des habitants en raison des dispositions sur la protection des données. Cette situation a eu les effets suivants: les mises à jour ultérieures de la statistique progressive annuelle de la population ont été faites sur la base des chiffres en partie erronés et non harmonisés des registres, ce qui a obligé les statisticiens à procéder à des travaux longs et complexes de correction. Des problèmes semblables d'incohérence entre les données des registres et celles du recensement ont entraîné une surestimation du nombre des logements vacants en 1990, de sorte que la qualité de ces données a dû être remise en cause dans certaines régions.

### **E. 23**

Registre des bâtiments et des logements (an. 3a, 2e et 5e al, et LSF, art. 10, al. 3bis) 231  
Point de la situation et objectifs Le recensement de l'an 2000 doit préparer la voie à une solution combinant en 2010 un recensement fondé sur les registres et une enquête directe.  
Dans le domaine des bâtiments et des logements, les données qui figurent dans les registres cantonaux et communaux 1102

sont encore plus lacunaires que celles concernant les personnes et les ménages. Certains cantons et certaines villes possèdent certes des registres sur les bâtiments et parfois sur les logements. Il n'existe toutefois le plus souvent pas de lien entre ces logements et les personnes et les ménages qui les occupent. L'utilisation de ces registres à des fins statistiques est de ce fait très difficile à l'heure actuelle, voire impossible. Même dans les 19 cantons qui ont l'obligation de tenir aujourd'hui encore un registre cantonal de l'assurance des bâtiments, les lacunes sont importantes. Les définitions des bâtiments ne sont pas homogènes, et ces registres ne contiennent pas d'informations sur les logements. Enfin, la future privatisation de l'assurance des bâtiments dans certains cantons ne va pas faciliter l'harmonisation des registres existants, si tant est qu'ils soient conservés. Dans le cadre du recensement traditionnel de la population, les caractères de tous les bâtiments et de tous les logements doivent être relevés tous les dix ans même s'il n'y a pas eu dans l'intervalle de changement dans la structure du bâtiment ou dans la structure du logement, par exemple. Comparées aux transformations qui affectent la population résidante et sa mobilité, les modifications du parc immobilier sont peu importantes, ce qui simplifie la saisie dans un

registre de caractères pour la plupart constants au fil des ans. Des estimations montrent que près de 70 pour cent des données concernant les biens immobiliers sont toujours valables dix ans après. L'OFS souhaite par conséquent constituer et gérer un registre harmonisé des bâtiments et des logements pour l'ensemble de la Suisse, en étroite collaboration avec les cantons. Il est ainsi en accord parfait avec la CdG, car la réorientation du recensement de la population ne peut se faire sans registres appropriés. Ce registre des bâtiments et des logements simplifiera considérablement le recensement de la population après 2000, il allégera la tâche des communes et celle des personnes interrogées et il engendrera des économies importantes. Entre 2000 et 2010, il n'y aura de travail de relevé pour mettre à jour les données que dans les cas de modifications et de nouveaux enregistrements. Si la mise à jour du registre est bien organisée, l'OFS sera en grande partie en mesure d'exécuter lui-même le recensement des bâtiments et des logements de 2010 et pourra se concentrer sur les caractères qu'il est difficile de tenir à jour parce qu'ils varient souvent tels le loyer ou le statut d'occupation (occupé en permanence, vide ou vacant). Enfin, les données contenues dans ce registre seront utiles au recensement des entreprises de 2005 et au Registre des entreprises et des établissements, en vue du géocodage. Un registre des bâtiments et des logements améliorera en outre les bases des enquêtes par sondage de la statistique officielle. Il manque en effet à l'heure actuelle une base d'échantillonnage incluant tous les groupes de la population. Le recours à l'annuaire téléphonique des PTT (TERCO), tel qu'il se pratique de nos jours, est une solution de secours qui biaise les échantillons. Il est d'autant plus nécessaire de disposer d'une nouvelle base d'échantillonnage que, compte tenu du développement rapide des téléphones mobiles, les problèmes liés à TERCO vont augmenter et que l'avenir de ce dernier n'est pas assuré en raison de la libéralisation et de la régionalisation du marché des télécommunications. Le registre des bâtiments et des logements pourrait être un instrument auxiliaire indispensable à la constitution d'une base d'échantillonnage plus solide. Il se prêterait en particulier à la réalisation d'enquêtes spéciales sur des thèmes afférents aux bâtiments et aux logements, dont les adresses seraient alors directement utilisables. 1103

232 Considérations concernant la réalisation La constitution d'un registre des bâtiments et des logements nécessite des données de base uniformes pour l'ensemble de la Suisse. Celles-ci, en l'absence d'autres sources de données, ne peuvent être fournies que par le recensement des bâtiments et des logements de l'an 2000, qui sera effectué selon des critères uniformes précisément. La fourniture des informations nécessaires à la mise à jour des registres incombe par contre aux cantons et aux communes, qui connaissent en outre mieux la situation sur place que la Confédération. Tout ceci parle en faveur d'une mise à jour du registre des bâtiments et des logements qui soit coordonnée par la Confédération mais opérée de manière décentralisée. Lors de la consultation, les villes et la plupart des cantons ont plaidé pour un modèle décentralisé, lequel garantit à leurs yeux la qualité et limite les coûts tout en offrant la plus grande utilité. Des registres décentralisés des bâtiments et des logements faciliteraient l'utilisation des données à des fins administratives par les services publics cantonaux et communaux, pour autant que les bases légales existent au niveau cantonal. Il appartiendrait à la Confédération d'en assurer l'uniformité en fixant des normes et des définitions par voie de recommandations et de prescriptions. Depuis la procédure de consultation, l'OFS a fait réaliser une étude portant sur la création et la mise à jour d'un registre des bâtiments et des logements. Ladite étude montre comment les cantons et les communes pourraient organiser cette mise à jour de façon qu'elle n'occasionne pas un important surcroît de travail ni ne crée aux personnes et aux instances concernées de

nouvelles obligations de communiquer tout changement de situation, comme le craignaient certains organismes consultés. Cette mise à jour pourra se faire dans le cadre de la procédure ordinaire d'octroi de permis de construire et d'autres procédures, pour lesquelles les données nécessaires sont de toute façon disponibles dans les cantons et les communes. Quant au volume des modifications et des nouveaux enregistrements, de l'ordre de 70'000 à 80'000 par an au niveau suisse, il est relativement modeste comparé aux mutations que connaissent les registres du contrôle des habitants. Quant aux caractères qui se prêtent à la tenue d'un tel registre, on retiendra principalement ceux qui restent relativement constants sur une longue période, afin de limiter le travail de mise à jour. Citons en particulier l'emplacement, le type de bâtiment, l'époque de construction, l'année de rénovation, le nombre d'étages, le type de propriétaire, l'agent énergétique et le système de chauffage utilisés, le nombre de logements et les étages auxquels ils se trouvent, le nombre de pièces et la surface des logements. L'étude susmentionnée montre en outre comment les cantons et les communes peuvent compléter le registre avec quelques-uns des caractères dont ils ont besoin pour accomplir les tâches qui leurs sont fixées par la loi. Sont présumés, au niveau légal, un droit d'accès et d'utilisation défini avec précision et des mesures visant à assurer la protection des données. Un registre ainsi conçu serait d'une plus grande utilité pour les travaux administratifs des cantons et des communes. 1104

233 Marche à suivre Pour permettre la création et la tenue d'un registre des bâtiments et des logements, il faut procéder à une révision partielle de la loi sur la statistique fédérale, en plus de l'adaptation de la loi sur le recensement fédéral. Les modifications proposées doivent créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce projet. Contrairement à ce que beaucoup d'organismes consultés ont craint et largement contesté, l'objectif n'est pas de mettre sur pied un registre centralisé, qui n'aurait pas d'utilité pour les cantons et les communes. Il doit tout à fait être possible d'utiliser et d'exploiter des données sur les bâtiments et les logements de manière décentralisée. Pour des raisons de compétence juridique, il est toutefois impossible de déléguer aux cantons la responsabilité de tenir ce registre. La Confédération a/seulement le droit de tenir elle-même un registre des bâtiments et des logements à des fins statistiques et d'associer les cantons à sa réalisation. La constitution ne lui donne pas la compétence de prescrire aux cantons la manière de tenir leurs registres. C'est pourquoi la gestion et l'utilisation de données importantes pour la Confédération, de même que] l'application de définitions uniformes pour l'ensemble du pays (par exemple, comment définit-on un bâtiment d'habitation ou un logement?), ne peuvent être assurées que dans le cadre d'un registre fédéral. La proposition de modification de la loi sur la statistique fédérale (art. 10, al. 3bis) tient compte de cet aspect. Elle inscrit trois principes fondamentaux dans la loi: l'étroite collaboration avec les cantons, la tenue de ce registre et son utilisation statistique par l'OFS, l'utilisation de ce registre par les cantons pour leur permettre d'accomplir les tâches que la loi leur assigne. Les détails concernant la tenue du registre et les dispositions plus précises relatives à la protection des données seront réglés par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Il convient dans un premier temps de définir exactement, en collaboration avec les cantons et les communes, les informations qui seront stockées dans ce registre, de régler la coordination et de déterminer dans quelle mesure l'utilisation et la mise à jour seront centralisées ou décentralisées, compte tenu des coûts, des avantages et de la situation qui prévaut à l'heure actuelle dans ce domaine dans les cantons.

Protection des données (art. 3a, al. 2e à 6e) Les dispositions relatives à la protection des données en vigueur en 1990 étaient sévères. Pour le comprendre, il faut se rappeler la situation juridique de l'époque, lorsqu'il n'y avait ni loi fédérale sur la protection des données ni loi sur la statistique fédérale. Aujourd'hui, des solutions plus souples sont envisageables pour limiter les coûts tout en assurant la qualité de la statistique, sans qu'il faille modifier pour autant les principes fondamentaux qui ont été introduits dans la loi en 1988. Les données du recensement de l'an 2000 continueront de ne pouvoir être utilisées qu'à des fins statistiques, exception faite des cas expressément mentionnés dans l'article 3o. Les dispositions relatives au contrôle de la protection des données aux niveaux cantonal et fédéral (art. 3fr, 2e al.), au secret de fonction que doivent respecter les personnes et les services chargés du recensement (art. 3c, 2e al.), à l'obligation de rendre les données anonymes et à la publication 74 Feuille fédérale. 149<sup>e</sup> année. Vol. III 1105

des résultats (art. 3a, 5e et 6e al.) demeurent inchangées. Conformément à l'article 3è de la loi sur le recensement de la population, le Conseil fédéral prendra toutes les dispositions nécessaires, par voie d'ordonnance, pour que la protection des données soit garantie comme en 1990 par des mesures techniques et organisationnelles. Il faut éviter qu'à des fins de correction et de mise à jour des registres du contrôle des habitants, le recensement de la population serve de prétexte pour enregistrer n'importe quel caractère supplémentaire. C'est pourquoi le projet de révision prévoit de limiter la liste des caractères par voie d'ordonnance (2e al.). Sur la base de cette disposition, le Conseil fédéral dressera, dans son ordonnance sur le recensement de l'an 2000, la liste des caractères du recensement de la population qui pourront être utilisés pour mettre à jour et rectifier les registres du contrôle des habitants, ainsi que pour créer le registre des bâtiments et des logements. Dans le cas des registres du contrôle des habitants, il s'agira probablement du nom, du prénom, de l'adresse, de la date de naissance, du sexe, de l'état civil, de la nationalité, de l'origine, du type de livret pour étrangers, de la commune du domicile civil, de la commune du deuxième domicile, du numéro de ménage et du numéro de logement. Dans le cas du registre des bâtiments et des logements, il s'agira principalement des caractères qui restent constants pendant un certain temps (voir à ce sujet les explications sous ch. 232). Dans ce contexte et compte tenu des réponses des milieux consultés, on a également étudié la possibilité de n'indiquer la liste limitative des caractères pouvant être actualisés qu'à titre subsidiaire, à savoir pour les cantons dont la loi sur la tenue du registre du contrôle des habitants ne mentionne pas explicitement les caractères à saisir. Pour des raisons ayant trait à la sécurité du droit, à l'égalité devant la loi et à la transparence pour les personnes interrogées, il a été décidé de renoncer à toute solution fondée sur le principe de subsidiarité. Les résultats de la procédure de consultation ont par ailleurs conduit le Conseil fédéral à formuler dans le projet de révision l'interdiction de porter préjudice aux personnes interrogées (4e al.). Les informations que ces dernières fournissent en remplissant les questionnaires et qui servent à mettre à jour et à corriger les registres du contrôle des habitants ne doivent pas être utilisées pour prendre des décisions administratives ou des sanctions. On pense là en particulier aux négligences de certains citoyens qui omettent d'annoncer leur arrivée dans une commune ou leur départ de celle-ci. Par égard à la protection de la personnalité, il faut en outre que les corrections et la mise à jour soient limitées dans le temps afin d'éviter que les données du recensement se rapportant à des personnes ne soient conservées dans les communes ou les cantons plus longtemps que nécessaire (3e al.). Cette limitation dans le temps est aussi indispensable pour que la transmission des données à la Confédération en vue de leur dépouillement et de leur exploitation ne soit pas retardée. Le Préposé fédéral à la protection

des données (PFPD) n'est pas favorable à la modification de l'article 3a de la loi fédérale sur le recensement de la population, ni à celle de l'article 10 de la loi sur la statistique fédérale. Il souhaite s'en tenir à la stricte observation de la règle de l'affectation aux seules utilisations prévues, selon laquelle les données qui sont collectées à des fins statistiques ne doivent par principe pas être

utilisées pour mettre à jour des registres servant aussi à des buts administratifs. Selon lui, la mise à jour des registres du contrôle des habitants et l'harmonisation des données du recensement de la population avec celles des registres constituent une violation de ladite règle et du secret statistique, n'approuve l'utilisation des données du recensement de la population en vue de la constitution d'un registre des bâtiments et des logements à condition seulement que toute utilisation des données de ce registre à des fins administratives soit exclue. Le HPFPD préférerait que l'on crée des registres des bâtiments et des logements de manière décentralisée, dans les cantons, plutôt que l'on tienne un registre centralisé. Cette solution présenterait, à ses yeux, l'avantage de garantir l'utilisation de ces registres à des fins exclusivement statistiques au niveau fédéral. Le principe de l'affectation aux seules utilisations prévues figure dans l'article 14 de la loi sur la statistique fédérale et dans l'article 4 de la loi fédérale sur la protection des données, n convient toutefois de remarquer que l'article 14 en question relativise ce principe dans les cas où une loi fédérale l'autorise. Or, le projet de révision vise précisément à créer une telle base légale de façon que le recensement de l'an 2000 puisse être réalisé à moindres coûts et de manière plus efficace et que, dans le sens d'une gestion performante de l'administration, il soit d'une grande utilité. En 1990, les communes ont eu des coûts plus élevés et des problèmes d'organisation plus sérieux en raison, notamment, des nouvelles dispositions sur la protection des données et de la séparation entre l'activité administrative et l'activité statistique, qui leur interdisaient de corriger et de compléter leurs registres du contrôle des habitants à l'aide des données du recensement. Leurs tâches courantes d'administration ont en outre été inutilement compliquées. L'exemple des registres du contrôle des habitants montre bien que ces derniers ne peuvent remplir leurs fonctions statistiques que si leur contenu est correct et régulièrement mis à jour. Par ailleurs, la loi sur la statistique fédérale, dans son article 14, ne parle pas d'un secret statistique mais d'un secret de fonction, lequel ne doit naturellement pas être violé. Si l'on s'en tient de manière conséquente au principe de l'affectation aux seules utilisations prévues, il n'est pas exclu que l'on en arrive à la situation suivante: les communes et les cantons devraient commencer par organiser, avant le recensement proprement dit, un premier relevé destiné à mettre à jour les registres du contrôle des habitants, à la suite de quoi ils effectueraient le recensement en utilisant les données corrigées des registres. Une telle démarche poserait des problèmes liés à l'intervalle de temps séparant les deux relevés et occasionnerait des coûts inacceptables. L'obligation d'utiliser les registres à des fins exclusivement statistiques n'est guère applicable dans la pratique administrative et n'est pas efficace du tout. La protection des données et celle des citoyens doivent plutôt être garanties - comme on l'a déjà souligné - par des mesures d'accompagnement, déjà prévues dans la loi à réviser (définition claire et précise du but d'utilisation afin que les informations ne puissent pas être détournées de leur affectation à n'importe quelle fin, inscription dans la loi de l'interdiction de porter préjudice aux personnes interrogées, limitation de la liste des caractères, respect strict du secret de fonction, obligation de rendre les données anonymes, règles de publication des résultats). Une grande importance sera accordée à une information complète et transparente du public. Dans ce contexte, on prévoit notamment de faire figurer quelques remarques sur les

questionnaires (informations concernant l'utilisation administrative des 1107

données, mention claire des caractères utilisés dans ce but, par exemple), comme cela a été suggéré dans le cadre de la procédure de consultation. En fin de compte, il s'agit, dans le cas de la révision des bases légales du recensement, de peser les intérêts en présence. Si l'on veut établir un lien entre le recensement de la population et les tâches administratives, mettre à jour et harmoniser les registres pour augmenter l'efficacité du recensement de l'an 2000 et poser les jalons du recensement de 2010, il importe de comparer soigneusement les avantages que l'on en retirera aux intérêts inhérents à la protection des données et de la personnalité. Tout changement fondamental apporté à la méthode d'enquête du recensement exige que des décisions politiques soient prises, décisions que le Parlement, les cantons et les communes auront à soutenir, et que toutes les parties concernées expriment une volonté commune d'aller dans la direction choisie.

#### **E. 25**

Violation de l'obligation de renseigner (art. 3c, 3e et 4e al.) La disposition pénale introduite lors de la révision de la loi en 1988 pour les cas de violation de l'obligation de renseigner s'est révélée inefficace lors du recensement de 1990. Elle a causé beaucoup de complications, de frais et de perte de temps aux cantons et aux communes et a été inégalement appliquée. Les contrevenants n'ayant pas toujours été poursuivis, l'égalité devant la loi a été ainsi remise en question. C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé dans le projet envoyé en consultation que l'on remplace l'amende par une indemnité destinée à couvrir directement les frais supplémentaires à la charge des communes qui doivent rechercher les renseignements manquants et compléter les questionnaires, selon le principe qui veut que celui qui occasionne un dommage doit payer. L'objectif prioritaire était de simplifier la procédure, de décharger les organes judiciaires et de décriminaliser les personnes tenues de répondre. Cette proposition a été approuvée par la majorité des organismes consultés. Certains d'entre eux ont toutefois suggéré que l'on recoure à l'amende d'ordre, qui serait une solution de rechange plus simple. Depuis lors, la solution de l'amende d'ordre a été soigneusement examinée. Pour être relativement satisfaisante du point de vue juridique, elle devrait s'accompagner de tout un arsenal législatif, dont la complexité serait sans commune mesure avec le but recherché. Il n'existe en effet pas au niveau fédéral de loi générale sur la procédure d'amende d'ordre. Cette solution risquerait en outre d'obliger les cantons à légiférer en la matière. La transparence pour les personnes interrogées n'en sortirait pas améliorée, pas plus que la procédure à suivre par les cantons et les communes. En conséquence, le Conseil fédéral a précisé le projet d'indemnité pour frais, en fixant le principe d'un tarif horaire unique dans toute la Suisse et d'une limite maximale pour cette indemnité. Quant à la procédure de recouvrement, elle sera régie par le droit cantonal. Il est ainsi tenu compte de l'avis des organismes consultés qui craignaient que se développe une pratique trop inégale et qu'il faille ajouter des dispositions spécifiques aux législations cantonales. 1108

La solution de l'indemnité simplifiera considérablement le travail administratif par rapport à 1990. Pour calmer les craintes de certains organismes consultés, il faut préciser que l'indemnité pour frais ne s'appliquera naturellement pas dans les cas où les personnes ne sont pas en mesure de remplir les questionnaires (personnes âgées, personnes ne comprenant pas les questions, personnes handicapées, etc.).

#### **E. 26**

Aide financière (art. 4, 2e al.) Les rapports de la CdG et de l'OPCA préconisent que l'OFS exerce un rôle actif de leadership auprès des cantons et des communes en matière d'harmonisation et d'utilisation des registres. Dans ce contexte, la CdG s'est déclarée expressément en faveur de mesures d'encouragement et d'incitation, voyant par là un moyen de concrétiser ce rôle 9). Comme nous l'avons mentionné plus haut, sa motion relative au recensement fédéral de la population de l'an 2000, laquelle avait pour objet l'engagement de mesures d'incitation et de soutien en vue de simplifier la méthode d'enquête et de la rendre moins onéreuse, a été acceptée par les Chambres les 22 mars et 24 septembre 1996. L'harmonisation et le couplage des registres impliquent des investissements élevés au début, des économies ne pouvant être réalisées qu'à plus long terme. De nombreux cantons, communes et associations de communes ont demandé, dans le cadre de la consultation, à bénéficier d'une aide puisque l'harmonisation des registres sert en fait les intérêts de la Confédération: en effet, le défaut d'harmonisation et de couplage des registres n'empêche pas les communes d'être bien administrées. FI n'est par conséquent pas question pour elles d'assumer une tâche supplémentaire aux seules fins du recensement, d'autant plus que l'avenir du recensement fondé sur les registres est encore incertain en l'absence de tout article constitutionnel. C'est là que réside en fait tout le problème puisque les cantons et les communes ne peuvent pas être obligés à harmoniser leurs registres en raison de ce défaut de compétence constitutionnelle. Des mesures d'incitation et d'encouragement sont l'unique moyen de compenser un peu cet inconvénient. Pour autant que les finances de la Confédération le permettent, une aide pourra être accordée aux cantons, en vertu de l'adjonction prévue à l'article 4. Cette aide servira à acquérir des modules de logiciels pour harmoniser les registres cantonaux et communaux et à promouvoir la préimpression des questionnaires dans les centres régionaux de préimpression. Il est entendu que cette aide doit être directement et exclusivement liée à l'utilisation des données à des fins statistiques. Les cantons seront responsables de la coordination de cette aide avec leurs communes et de sa bonne utilisation. Cette aide financière doit permettre aux cantons et aux communes de simplifier l'exécution du recensement de l'an 2000 et constitue un investissement pour l'avenir dans la mesure où le recensement de 2010 pourra se faire à moindres frais. En favorisant à temps la coordination et en fournissant les prestations nécessaires, la Confédération augmentera la motivation des cantons et des communes, les encourageant à assurer une 1109

bonne exécution du recensement à leur niveau et à garantir ainsi la qualité des résultats et un emploi rationnel des moyens à mettre en oeuvre. Il est par ailleurs prévu que la communication des données entre les réseaux cantonaux et la Confédération sera assurée par cette dernière dans le cadre du système KOMBV. 3 Conséquences

## **E. 31**

Conséquences financières pour la Confédération 311 Introduction Afin de pouvoir présenter dès maintenant et en toute transparence les dépenses liées au présent projet, le coût total, pour les années 1998 à 2005, du recensement de l'an 2000 a été calculé. Les Chambres fédérales auront ainsi une idée assez complète des conséquences financières du recensement et de ses effets sur l'état du personnel. Les chiffres établis servent de base d'une part à la planification financière du recensement, d'autre part à un arrêté fédéral prévoyant un crédit d'engagement de plusieurs années. 312 Dispositif financier La réalisation du recensement de la population requiert du personnel, des outils informatiques et différents moyens techniques. Il importe de pouvoir disposer à la date fixée (le 5 déc. 2000) d'un personnel

suffisant et bien formé ainsi que d'une infrastructure parfaitement rodée dans le domaine de l'informatique et des télécommunications. Il faut donc assurer assez tôt, et pour toute la durée du projet, les ressources humaines, financières et informatiques nécessaires à sa réalisation. La méthode de financement du recensement de 1990 n'ayant pas donné entière satisfaction, des solutions nouvelles doivent être proposées pour l'an 2000. Lors du précédent recensement, les crédits nécessaires avaient été fixés annuellement dans le cadre du budget et du plan financier, avant d'être adaptés et intégrés dans le tableau des dépenses. Outre que cette manière de faire manquait de transparence, elle a été une source d'incertitudes quant à l'obtention des moyens nécessaires et a engendré la demande de crédits supplémentaires. Il est préférable, cette fois-ci, de procéder autrement, en raison - de la situation des finances publiques, - de la nécessité d'annoncer clairement les coûts du recensement de l'an 2000 et - de la nécessité d'observer la législation financière (les engagements et les paiements ne tombent pas toujours sur la même année). Considérant la complexité du projet et son caractère pluriannuel, - et soucieux d'employer rationnellement et efficacement les crédits qui nous sont accordés -, nous proposons de financer le recensement de l'an 2000 au moyen d'un crédit d'engagement. 1110

313 Dépenses - crédit d'engagement Les dépenses occasionnées par le recensement de l'an 2000 ont été calculées pour les années 1998 à 2005 d'après une estimation des coûts basée sur les données connues en 1997. Nous fondant sur ce calcul, nous demandons, par le présent message, un crédit d'engagement de 108 millions de francs. Le tableau ci-après donne la composition de ce crédit et son échelonnement dans le temps. Comme il est extrêmement difficile de répartir avec exactitude des dépenses sur une période de huit ans, il n'est pas exclu que des rééquilibrages s'avèrent nécessaires d'année en année. Pour déterminer le coût total du recensement, il faut ajouter à ce crédit d'engagement les dépenses pour le personnel permanent qui sera affecté pendant ces huit années à la réalisation du projet (environ 7,5 mio. de fr.). Le coût total du recensement s'élève alors, pour la période de 1998 à 2005, à 115 millions de francs. Toutes les dépenses liées au recensement de la population (dépenses de personnel, achats de biens et de services, dédommagements aux collectivités publiques, contributions à des dépenses courantes, investissements, services informatiques) seront inscrites chaque année au budget de l'OFS sous forme de crédits de paiements, ce qui allégera d'autant les crédits globaux et assurera une grande transparence. Les procédures d'acquisition de matériels se feront conformément à la réglementation en vigueur, par l'intermédiaire des services de l'Office central fédéral des imprimés et du matériel et de l'Office fédéral de l'informatique.

### **E. 32**

Effets sur l'état du personnel de la Confédération Pour réaliser le recensement de la population, il faudra engager du personnel auxiliaire supplémentaire. Les travaux centralisés nécessiteront environ 330 personnes-années pour la période 1998 - 2005 (principalement du personnel scientifique et informatique). Le nombre de postes est susceptible de varier d'une année à l'autre, en fonction de l'avancement des travaux. Cela représente une dépense salariale d'environ 30,3 millions de francs. Pour les travaux décentralisés, il faudra environ 472 personnes-années, soit une dépense salariale de quelque 30,7 millions de francs. Comme ces chiffres le montrent, le recensement de la population nécessite un personnel considérable et contribuera à créer des emplois.

### **E. 33**

Aide à l'harmonisation des registres Les contributions à verser en vertu de l'article 4, 2e alinéa, pour l'harmonisation des registres administratifs, s'élèveront à quelque 2,7 millions de francs (voir le point "Aide à l'harmonisation des registres" dans le tableau ci-après). Globalement, cette dépense 1111

n'alourdira pas le coût du recensement de l'an 2000 et ne constituera pas une opération défavorable pour la Confédération. En effet, l'utilisation de registres bien harmonisés et de questionnaires préimprimés permettra de réaliser des économies du même ordre de grandeur au niveau de la saisie et du dépouillement des données, opérations financées par la Confédération. Renoncer à verser ces contributions ne constituerait pas une véritable économie puisque l'argent épargné devrait être dépensé un peu plus tard pour le dépouillement des données. Par ailleurs, cette pseudo-économie hypothéquerait la transition vers le recensement de l'an 2010. D s'ensuivrait vraisemblablement une perte de motivation dans les communes et dans les cantons, une baisse de la qualité du recensement de l'an 2000 ainsi qu'un surcroît de travail, et donc de dépenses, lors du dépouillement des données par la Confédération.

### E. 34

Composition des dépenses de la Confédération pour le recensement de la population Nous vous renvoyons à cet égard au tableau ci-après. 1112

Tableau: Dépenses pour le recensement de l'an 2000, de 1998 à 2005 (en milliers de francs)  
 Dépenses totales 30 Dépenses de personnel 1 ! R étrlbuton plafonnée du personnel 31

### E. 40

Biens et services Infrastructure . Mobilier Prestations de services de tiers ICommissions ethonordres i Mandats de recherche et de développement Campagne d'Informalons u le recens ement ! Indemnités aux recenseurs " ^Programmes Informalques etservlcs Frais d'enquêtes Autres dépenses d'équipement Dédommagements i Imprimés, fournitures de bureau Dédommagements à des collectivités publiques i Indemnités aux services cantonaux et communaux" Contributions à des dépenses courantes ÀIdeal'harmonlsalondes registres Biens d'investissements ! Matériel informalque etbureauque ' ; Indermilés pour les encfjêtes piofes et pour la formation cfes recenseurs TOTAL I07'901 30'246 30'246 27'435 848 848 18'162 186 3'227 3'601 459 10'689 2'818 5'607 82 5'525 33'980 33'980 2700 2700 13'S40 13'540 1 ilncermiltés aux contons pour J'expoltatton des bureqjx de dépxrjlerrBntoScentTdisés 1998 ! 7'933 2'910 2'910l 3'487 o° ot 2'686Î 111 2781 3?°1 39 V968Î 140. 66l" iT 650Ï 0 o! 800 800! 736 736! 1999 ! 13'588 3'516 3'516; 6'527 o' o\* 5'488ni 369! 878; 140 4'090i 778 26f n" 250! 0 0! 700 700! 2'845 2'845; : 2000 29'347 4'326 4'326 10'539 848, 848' 5'675 11 480 V455, 280, 3'449" 950" 3'066" 16\* 3'050 3'323 3'323 V200 T200 9'959 9'959 2001 27 '961 6'384 6'384: 2' 104 i 0, o! l'042 13 210: 178 o' 641: sopr 262" 12 " 250 19'473 19'473 0 0 0 0 2002 ! 17'991 5'316 5'316i l'491 0 0 rosi 10! 180! 350! 0 541^ Tso^ 260, io" 250! U'184 11'184! 0 0! 0 0! 2003 4'351 2'838 2'838 l'513 0 0 830 30! 450! 350! 0 0^ °; 683 8~ 675! 0 o! 0 0! 0 0! ! 2004 3'636 2'478 2'478 l'1S8 0 0 950 50! 900! 0. 0. 0^ 0~ 208 8] 200! 0 oi 0 0! 0 0! 2005 , 3'094 2'478 2'478 616 0 0 410 50 360 0 0 0 0 206 6 200 0 0 0 0 0 0 1 ! I I ! ! ! ' i i 1 1113

Remarques concernant le tableau: La dépense d'environ 34 raillions de francs au titre d'"indemnités aux services cantonaux et communaux" concerne la mise en place et l'exploitation des centres régionaux de dépouillement. Ces centres - vraisemblablement au nombre de onze - seront, comme en 1990, répartis dans toute la Suisse. Cette

décentralisation est un gage d'efficacité: le traitement des données est facilité s'il se fait à proximité immédiate des citoyens concernés. Cette dépense se compose de frais de personnel (env. 30,7 mio.), de frais d'infrastructure afférents aux locations, aux bâtiments et à la sécurité (env. 2,8 mio.) et de frais de fonctionnement (env. 0,5 mio.). Il conviendra encore d'examiner si ces centres de dépouillement doivent être gérés sur la base d'enveloppes budgétaires et de mandats de prestations, comme cela a été proposé dans le cadre de la procédure de consultation. Pour l'informatique (programmes, services, matériel et bureautique), on prévoit une dépense totale d'environ 24,3 millions de francs. Précisons que les équipements informatiques ne seront pas destinés exclusivement au recensement. Après celui-ci, une grande partie d'entre eux pourra être réutilisée par l'OFS à d'autres fins. Le recensement aura ainsi pour effet de diminuer les dépenses ultérieures dans le domaine de l'informatique. Le projet de loi prévoit d'utiliser les résultats du recensement de l'an 2000 pour constituer un registre des bâtiments et des logements. Selon les premières estimations faites dans le cadre de l'étude citée au point 232, l'investissement s'élèvera ici, pour la Confédération, à environ 3,5 millions de francs, répartis sur les années 1999 à 2001. Cet investissement, qui est couvert par le crédit d'engagement, produira des effets de synergie et des gains d'efficacité, en particulier pour la Confédération et pour les cantons. Au niveau fédéral, il permettra de simplifier les enquêtes servant de base à la statistique de la construction et des logements et au recensement des entreprises de 2005; au niveau cantonal, il contribuera à faciliter certaines tâches administratives. On peut notamment s'attendre, pour les prochains recensements des bâtiments et des logements, à des économies de l'ordre de 10 à 12 millions de francs pour la Confédération et de 4 à 5 millions de francs pour les communes. 35 Conséquences sur les finances et sur l'état du personnel des cantons et des communes La répartition des dépenses entre la Confédération et les cantons reste inchangée par rapport aux recensements précédents. Comme toutes les collectivités publiques du pays profiteront des résultats du recensement et des investissements liés aux méthodes d'enquête basées sur les registres, il est normal que toutes participent à son financement. La répartition des frais entre les cantons et les communes sera réglée au plan cantonal. Grâce à l'utilisation des registres, le travail des communes sera simplifié par rapport à 1990; les communes auront certes un surcroît de travail dans le domaine des registres (adaptation des logiciels, préparation des registres, préimpression des questionnaires), mais elles pourront le compenser en recourant à l'informatique et en renonçant à 1114

organiser un réseau d'agents recenseurs. D'après les données actuellement connues, les dépenses totales des cantons et des communes devraient être de l'ordre de 45 millions de francs. 4 Programme de la législature Le présent projet est prévu dans le programme de la législature 1995 - 1999 (FF 7996 n 357). Il est indispensable que la révision de la loi soit traitée rapidement afin d'assurer le bon déroulement - aux niveaux fédéral, cantonal et communal - des travaux préparatoires, dont l'ampleur est considérable, en particulier ceux liés au passage à la méthode d'enquête avec utilisation de registres. 5 Bases juridiques 51 Constitutionnalité La loi de 1860 ne se réfère pas expressément à un article particulier de la constitution fédérale. Le recensement de la population est une tâche de la Confédération qui découle implicitement de plusieurs articles de la constitution, comme le Conseil fédéral l'a largement développé dans son rapport " sur le mandat d'information du recensement de la population (p. ex. art. 221uater, 24sePües, 27sexies, 31bis, SIQuinquies, 34sexies, 34sePU£s, 72, 85, ch. 1, et 116 est.). La Confédération et les cantons se fondent sur les résultats du recensement pour accomplir de multiples tâches dans les domaines politiques

les plus divers. 52 Ordonnance Comme en 1990, l'exécution du recensement doit être réglée par voie d'ordonnance. Celle-ci contiendra tous les détails concernant le contenu du recensement, son exécution, le dépouillement des données, la publication des résultats et la protection des données. Même si l'ordonnance sur le recensement de 1990 peut être reprise pour l'essentiel, il faudra néanmoins y apporter quelques modifications et précisions pour tenir compte de la méthode d'enquête avec utilisation de registres. En ce qui concerne la protection des données, on se reportera en particulier aux explications sous chiffre 24. 1115

Notes " Relevé structurel de la Suisse: le recensement de la population de l'an 2000. Mandat d'information, Rapport du Conseil fédéral, Berne, 1997 2> Modes de collecte des données dans le cadre du recensement de la population - Etude de l'utilisation des registres administratifs dans la perspective du recensement de l'an 2000, Office fédéral de la statistique, Berne, 1995 3> Motion Leuenberger Moritz, Abandon de la formule habituelle pour le recensement de l'an 2000, du 11 mars 1993 (93.3101) 4> Commission de gestion du Conseil national, Mandat d'information et méthode d'enquête du recensement fédéral de la population, Berne, 21 novembre 1995 5> Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Evaluation der eidgenössischen Volkszählung, Arbeitsbericht zuhanden der GPK, Berne, 3 juillet 1995 Evaluation der Volkszählung 1990, Erhebungsmethoden und Alternativen; Expertengutachten zu Alternativen der Volkszählung, Separatdruck aus dem Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, Office fédéral de la statistique et Organe parlementaire de contrôle de l'administration, Berne, 1996 6) Motion de la Commission de gestion du Conseil national, Simplification du recensement fédéral de la population de l'an 2000, du 21 novembre 1995 (95.3556), acceptée par le Conseil fédéral le 31 janvier 1996, transmise par le Conseil national le 22 mars 1996, transmise par le Conseil des Etats le 24 septembre 1996 Motion de la Commission de gestion du Conseil national, Réorientation du recensement fédéral de la population de l'an 2010, du 21 novembre 1995 (95.3557), acceptée par le Conseil fédéral le 31 janvier 1996, transmise par le Conseil national le 22 mars 1996, transmise par le Conseil des Etats le 24 septembre 1996 71 Motion Ruffy, Bases constitutionnelles de la statistique, du 22 juin 1995 (95.3300), transmise comme postulat par le Conseil national le 6 octobre 1995 8> Rapport sur les résultats de la procédure de consultation concernant d'une part la révision partielle de la loi sur le recensement fédéral de la population et de la loi sur la statistique fédérale, et d'autre part le mandat d'information du recensement de la population, DF1, Berne, janvier 1997 9) Cf. le point 54, p. 14, du rapport de la Commission de gestion du Conseil national 1116

Loi fédérale Projet sur le recensement fédéral de la population Modification du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 21 mai 1997\ arrête: I La loi fédérale du 3 février 1860<sup>2</sup> sur le recensement fédéral de la population est modifiée comme suit: Art. 1er, deuxième phrase ... Le prochain recensement aura lieu en l'an 2000. Art. 3a, 2e à 6e al. 2 Certaines données peuvent être utilisées pour mettre à jour et corriger les registres cantonaux et communaux du contrôle des habitants et pour tenir un Registre fédéral des bâtiments et des logements. Le Conseil fédéral détermine quelles sont ces données. 3 La mise à jour et la correction des registres du contrôle des habitants doivent se faire dans les six mois qui suivent la fin de la collecte des données. 4 II est interdit d'utiliser les informations provenant de la mise à jour et de la correction des registres du contrôle des habitants pour prendre des décisions et des mesures portant préjudice aux personnes concernées. 5 Dès que les données du recensement ont été apurées, elles doivent être rendues anonymes et les désignations de personnes détruites. Cette

disposition ne s'ap- plique pas aux données qui peuvent être utilisées pour tenir le Registre fédéral des bâtiments et des logements. 6 Les résultats du recensement ne peuvent être publiés que sous une forme rendant impossible toute identification des personnes concernées. ') FF 1997 III 1089 2> RS 431.112 1117

Recensement fédéral de la population. LF Art. 3c, 3e et 4e al 3 Celui qui ne répond pas complètement aux questions ou qui fournit des réponses fausses, ou qui, malgré un rappel, ne rend pas les documents d'enquête ou d'autres documents dans le délai imparti, est tenu de verser une indemnité à l'autorité compétente pour la dédommager du surcroît de travail. Le Conseil fédéral fixe le tarif horaire sur la base duquel cette indemnité est calculée. L'indemnité n'excédera pas 1000 francs. 4 La procédure de recouvrement des indemnités est régie par le droit cantonal. An. 4, 2e al. 2 La Confédération peut octroyer une aide financière aux cantons afin de promouvoir l'harmonisation et la coordination des registres du contrôle des habitants et des registres des bâtiments et des logements. II La loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale est modifiée comme suit: An. 10, al. 3bis 3bis L'office, en étroite collaboration avec les cantons, tient un Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Ont accès à ce registre la Confédération, à des fins statistiques, de recherche ou de planification, et chaque canton, pour la partie des données se rapportant à son territoire, afin qu'ils puisse accomplir les tâches qui lui sont assignées par la loi. Le Conseil fédéral règle la tenue du registre et édicte des dispositions plus détaillées sur la protection des données. III 1 La présente loi est sujette au référendum facultatif. 2 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. N39371 ') RS 431.01 1118

Arrêté fédéral Projet concernant le crédit d'engagement destiné à financer le recensement fédéral de la population de l'an 2000 du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 21 mai 1997', arrête: Article premier Un crédit d'engagement de 108 millions de francs, réparti sur les années 1998 à 2005, est ouvert en vue d'assurer le financement du recensement fédéral de la population de l'an 2000. Art. 2 Les crédits de paiement sont inscrits au budget annuel de l'Office fédéral de la statistique. Art. 3 Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum. N39371 ') FF 1997 III 1089 1119

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant le recensement de la population de l'an 2000 du 21 mai 1997 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1997 Année Anno Band 3 Volume Volume Heft 29 Cahier Numero Geschäftsnummer 97.040 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 29.07.1997 Date Data Seite 1089-1119 Page Pagina Ref. No 10 109 119 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

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