

87.064

**Message  
relatif à la modification de la loi fédérale  
concernant le recensement fédéral de la population**

du 28 octobre 1987

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le projet de modification de la loi fédérale concernant le recensement fédéral de la population.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 octobre 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Condensé

*Depuis 1860, un recensement fédéral de la population est effectué tous les dix ans au mois de décembre. La loi fédérale du 3 février 1860 concernant un nouveau recensement fédéral et son renouvellement périodique en constitue la base légale. Depuis la création de l'Etat fédéral, en 1848, la répartition des sièges du Conseil national se fait sur la base des résultats des recensements fédéraux. En application de l'article 72, 2<sup>e</sup> alinéa, de la constitution, la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques dispose que les résultats du dernier recensement de la population résidante publiés officiellement sont déterminants pour attribuer les sièges du Conseil national aux cantons et aux demi-cantons. En raison de la périodicité décennale des recensements de la population, les résultats sont validés une fois sur deux peu avant les élections pour le renouvellement intégral du Conseil national.*

*En préparant le recensement fédéral de la population de 1990, on a dû constater que la loi de 1860 ne permettait plus de tenir compte du fait que la préparation de l'élection du Conseil national exigeait plus de temps. Si le recensement a lieu en décembre 1990, ses résultats ne seront pas disponibles assez tôt pour organiser l'élection de 1991.*

*Le Conseil fédéral a par conséquent mis en consultation un projet de révision de la loi sur le recensement fédéral de la population. Cette révision visait à abolir l'obligation légale d'exécuter le recensement au mois de décembre. La majorité des milieux consultés a approuvé la proposition de confier au Conseil fédéral la compétence de fixer le mois de recensement. Le projet d'effectuer le recensement en mai 1990 s'est en revanche heurté à une forte opposition pour des raisons liées à l'organisation de ce grand relevé. C'est seulement au mois de mai, cependant, que la répartition de la population est la plus proche de celle du mois de décembre. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose que le prochain recensement de la population ait lieu en décembre 1989.*

*Il ressort également des diverses prises de position qu'une révision partielle de la loi de 1860 ne devrait pas uniquement porter sur la date du recensement. Nombre de milieux consultés ont en particulier soulevé le problème de l'absence de dispositions légales relatives à la protection des données. Comme ni la loi fédérale sur la protection des données ni la loi fédérale sur la statistique officielle ne seront en vigueur en 1989, le Conseil fédéral propose en outre d'intégrer dans la loi sur le recensement de la population des dispositions relatives à la protection des données.*

*Le projet de révision se limite aux aspects essentiels de la protection des données, car la loi concernant le recensement fédéral de la population, qui date du siècle dernier, est très brève et, en outre, elle sera abrogée dans un proche avenir par la future loi fédérale sur la statistique officielle.*

# Message

## 1 Situation initiale

### 11 Historique

Lors de la création de la Confédération helvétique en 1848, il n'y avait pas de données fiables relatives à la population des cantons. Les sièges du premier Conseil national furent répartis selon l'effectif de la population, effectif estimé sur la base des résultats des recensements cantonaux de la population de 1836/37.

Depuis 1850, un recensement fédéral de la population est effectué tous les dix ans. Le premier de ces recensements eut lieu en mars et tous les suivants en décembre<sup>1) \*)</sup>. Le rythme décennal ne fut interrompu qu'en 1888 et en 1941. On avança la date du recensement de 1890 afin de pouvoir fonder la réforme prévue du découpage électoral sur les données démographiques les plus récentes<sup>2)</sup>. En 1940, le recensement de la population fut décalé d'une année en raison de la mobilisation<sup>3)</sup>.

En 1860, le Bureau de la statistique nouvellement créé (l'actuel Office fédéral de la statistique) fut chargé d'organiser de manière experte les recensements périodiques de la population et d'exploiter les données selon des critères scientifiques<sup>4)</sup>.

### 12 Importance du recensement de la population

L'Etat et la société ayant besoin d'un volume croissant d'informations, le recensement de la population a pris plus d'ampleur au cours des dernières décennies. D'une part, le questionnaire a été considérablement développé et on s'est mis à poser des questions plus détaillées; d'autre part, on a complété le recensement de la population par celui des logements en 1920, puis par celui des bâtiments en 1970.

A l'heure actuelle, le recensement de la population remplit une multitude de fonctions. Il ne sert en effet pas uniquement à répartir les sièges du Conseil national et de la majorité des parlements cantonaux selon l'effectif de la population des cantons et des circonscriptions électorales. Il fournit aussi des informations démographiques, socio-économiques et culturelles nécessaires à la planification et à la prise de décisions en matière de politique économique et sociale, d'aménagement du territoire, de politique régionale, de politique du logement, des transports et de la formation. Le recensement fédéral est utile aux milieux de la recherche et de l'enseignement et répond aux besoins d'information du public.

\*) La note <sup>1)</sup> comme les autres notes figurent à la fin du message.

## **13 Droit en vigueur**

### **131 Exécution et date**

Le recensement est exécuté en vertu de la loi fédérale du 3 février 1860 concernant un nouveau recensement fédéral et son renouvellement périodique (RS 431.112). L'article premier de la loi précitée stipule: «Il sera procédé dans l'année courante et à l'avenir tous les dix ans à un recensement de la population suisse.» L'article 2 précise: «Le premier recensement aura lieu au mois de décembre. Le Conseil fédéral en fixera l'époque précise et la durée.»

Le Conseil fédéral fixe la date exacte, les caractéristiques à relever ainsi que l'organisation du recensement par voie d'ordonnance d'exécution.

La période séparant le recensement de la validation des résultats n'est pas définie dans la loi précitée. Comme les données obtenues servent de base à la répartition des sièges du Conseil national depuis la constitution de l'Etat fédéral, il importe toutefois que ces résultats soient disponibles au moment où on prépare l'élection du Conseil national<sup>5)</sup>. En raison de la périodicité décennale, les résultats du recensement de la population sont validés une fois sur deux peu avant les élections pour le renouvellement intégral du Conseil national.

En exécution de l'article 72, 2° alinéa, de la constitution, l'article 16 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1) stipule:

<sup>1</sup> Les sièges du Conseil national sont répartis entre les cantons selon les résultats du dernier recensement de la population de résidence publiés officiellement.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe après chaque recensement de la population le nombre des sièges attribués à chaque canton et demi-canton.

### **132 Obligation de renseigner et protection des données**

Il n'existe pas de dispositions légales spécifiant expressément les droits et les obligations des personnes recensées et réglementant la protection des données lors du relevé et de l'exploitation d'informations statistiques.

Cela ne signifie pas que le Conseil fédéral ait négligé la protection de la personnalité lors des recensements précédents. Les ordonnances d'exécution contenaient chaque fois des dispositions relatives à l'obligation de renseigner mais aussi à celle de garder le secret statistique. La loi de 1860 ne satisfait toutefois plus aux exigences actuelles du principe de la légalité.

## **14 Proposition de modification**

### **141 La proposition de modification de 1986**

En préparant le recensement de 1990, on a dû constater qu'aux termes de la loi en vigueur, il ne serait pas possible d'établir à temps les résultats nécessaires à l'organisation de l'élection du Conseil national de 1991. C'est pourquoi le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision de l'article 2 de la loi sur le recensement fédéral de la population en vue de supprimer l'obligation légale

d'exécuter le recensement au mois de décembre. Il est prévu de l'effectuer à une date qui permette de tenir compte de l'accroissement de la durée requise par la préparation de l'élection du Conseil national<sup>6)</sup>. En raison des variations saisonnières auxquelles l'effectif des personnes actives occupées est soumis, c'est seulement en décembre et en mai que la répartition de la population est à peu près comparable. Dans le cadre de la procédure de consultation relative au projet d'ordonnance, qui était menée simultanément, le Conseil fédéral a par conséquent proposé le mois de mai comme nouvelle date de recensement.

## **142 Procédure de consultation**

Le projet de confier au Conseil fédéral la compétence de fixer le mois du recensement a rencontré l'approbation générale<sup>7)</sup>. Un grand nombre de milieux consultés ont approuvé la modification de la loi à condition que la comparabilité avec les résultats des recensements antérieurs soit garantie. Si la proposition d'effectuer le recensement au printemps a reçu un accueil largement favorable, le choix du mois de mai a toutefois été critiqué – sept cantons notamment s'y sont opposés – pour des raisons liées à l'organisation de ce relevé.

Ce sont principalement les partis politiques qui ont vu dans la protection des données un problème essentiel. Diverses solutions ont été proposées dans ce contexte, les unes visant à compléter la loi sur le recensement fédéral de la population par des dispositions sur la protection des données, les autres demandant que les lois fédérales sur la protection des données et sur la statistique officielle entrent rapidement en vigueur.

## **143 Position du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de maintenir décembre comme mois de relevé et de modifier la loi sur le recensement de la population de façon que le prochain recensement puisse avoir lieu en 1989. Il approuve par ailleurs les efforts tendant à donner une base légale à la protection des données du recensement de la population. En 1989, ni la loi fédérale sur la protection des données ni la loi fédérale sur la statistique officielle ne seront en vigueur. Le Conseil fédéral demande par conséquent que la loi sur le recensement de la population soit complétée par des dispositions sur la protection des données.

## **2 Date du recensement de la population**

### **21 Préparatifs de l'élection du Conseil national**

En raison de divers changements intervenus dans les préparatifs de l'élection du Conseil national, la répartition des sièges entre les cantons doit pouvoir se faire beaucoup plus tôt qu'en 1970/71.

## **211      Accroissement du nombre d'électeurs et de candidatures**

Lorsqu'on a accordé le droit de vote aux femmes, en 1971, le nombre d'électeurs a doublé; depuis lors, il s'est encore accru considérablement<sup>8)</sup>. L'accroissement du nombre d'électeurs et la venue de nouveaux groupements sur la scène politique a entraîné une augmentation du volume des candidatures<sup>9)</sup>.

La préparation de l'élection du Conseil national en 1971 avait déjà donné lieu à des difficultés considérables dans les cantons fortement peuplés et représentés en conséquence. C'est ce qui avait incité le Conseil fédéral à demander aux Chambres d'avancer le délai de la remise des candidatures du 34<sup>e</sup> au 48<sup>e</sup> jour avant l'élection du Conseil national en 1975<sup>10)</sup>. Pour les grands cantons, il a même fallu prévoir d'autres échéances dans la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (art. 21, 2<sup>e</sup> al.). C'est ainsi que, dans les cantons de Zurich, de Berne et d'Argovie, les candidatures sont déposées jusqu'à 62 jours avant l'élection.

## **212      Augmentation du nombre de plaintes et de recours**

En 1971, déjà, des recours contre les opérations électorales ont nécessité des vérifications de très grande envergure<sup>11)</sup>. L'accroissement du nombre de candidats et de listes a entraîné une recrudescence des recours tout en rendant leur traitement plus complexe. En raison de la nouvelle procédure de recours, il devint indispensable d'avancer la date des élections dans la loi fédérale sur les droits politiques (art. 19, 1<sup>er</sup> al.) d'une semaine par rapport à celle prévue dans la loi fédérale de 1919 concernant l'élection du Conseil national (art. 2, première phrase), en la fixant à l'avant-dernier dimanche du mois d'octobre.

## **213      Importance croissante du traitement électronique des données**

Au cours des quinze dernières années, de plus en plus de communes ont acquis un système informatique comportant des programmes qui permettent d'établir par ordinateur les résultats des élections à la proportionnelle. Les formulaires utilisés pour le traitement informatique des résultats doivent être contrôlés et approuvés. En cas de modification des formulaires, il faut apporter des changements aux programmes, les tester et les contrôler à nouveau. C'est pourquoi le Conseil fédéral exige que les demandes d'adaptation des formulaires lui soient présentées dans la mesure du possible avant la fin de l'année qui précède les élections.

Si la répartition des mandats entre les cantons subissait un changement (résultant du recensement de la population), la présentation des formulaires électoraux devrait être modifiée en conséquence. Les adaptations de programmes et de formulaires auxquelles il faudrait procéder posent un problème de temps spécialement grave si la répartition des sièges subit des changements pendant l'année électorale même.

## **214 Conséquences pour le calendrier des préparatifs électoraux**

Dans les cantons fortement peuplés, les listes de candidats doivent être présentées avant la mi-août de l'année électorale. Il importe donc que les partis et groupements soient en mesure de désigner leurs candidats à temps, c'est-à-dire avant la longue pause estivale. Cela n'est possible que si les gouvernements cantonaux peuvent publier dans leur journal officiel, à la mi-mai de l'année électorale au plus tard, l'invitation à présenter les listes ainsi que les renseignements afférents, en indiquant – précision indispensable – le nombre de sièges disponibles.

Le Conseil fédéral, pour sa part, doit réglementer par voie d'ordonnance la répartition des mandats entre les cantons après avoir validé les principaux résultats du recensement de la population. A la mi-avril au plus tard, il adresse une circulaire aux gouvernements cantonaux afin de leur communiquer la répartition des sièges entre les cantons de même que les différents délais.

Si l'on veut préparer correctement les élections au Conseil national de 1991, en accordant aux partis et aux groupements suffisamment de temps pour désigner leurs candidats, on devra donc obtenir les principaux résultats du prochain recensement de la population à la fin du mois de février 1991 au plus tard.

## **22 Elaboration des principaux résultats du recensement de la population**

### **221 Expériences de 1971 et de 1981**

Disons d'emblée que la vérification et le contrôle des questionnaires reçus en retour ainsi que la première phase du dépouillement ne peuvent être automatisés que dans une mesure très restreinte. La majeure partie des opérations de contrôle, de tri et de dépouillement se font en effet manuellement.

En 1971, les résultats du recensement de la population étaient disponibles à la fin avril; l'Assemblée fédérale les a validés en juin<sup>12)</sup>. A cette époque déjà, il n'avait pas été aisé de les élaborer à temps et cela s'était traduit par une baisse de qualité lors de l'exploitation ultérieure. En 1981, l'effectif de la population résidente n'avait pas été déterminé avant la mi-août. La réalisation du recensement ayant été ardue, il avait fallu consacrer beaucoup de temps à des enquêtes complémentaires.

### **222 Temps requis pour déterminer l'effectif de la population résidente en 1990/91**

Si le recensement était exécuté au début du mois de décembre 1990, le programme des travaux aboutissant à la détermination de l'effectif de la population résidente serait le suivant:

1. Les communes de moins de 20 000 habitants envoient leurs questionnaires avant le 31 décembre. Les communes plus grandes ont besoin d'un mois supplémentaire au moins.

Les villes de plus de 100 000 habitants (Zurich, Genève, Bâle, Berne, Lausanne) ont besoin d'au moins quatre mois pour mener leurs travaux à bonne fin.

2. Il faut environ un mois à l'Office fédéral de la statistique pour dépouiller le matériel. Les questionnaires des grandes villes sont triés, contrôlés et exploités en dernier.

L'effectif de la population résidante est calculé à l'aide des listes de contrôle remplies par les communes. Toutefois, l'expérience a montré que ces listes présentaient un certain nombre d'erreurs et de lacunes. Elles nécessitent un contrôle qui peut prendre plusieurs semaines.

3. Les principaux résultats du recensement sont donc disponibles au plus tôt à la fin du mois de mai si leur élaboration n'est pas perturbée par des difficultés inattendues.

Il est pas conséquent impossible de fournir les résultats du recensement à la fin du mois de février 1991, comme l'exigerait la préparation de l'élection du Conseil national.

## **23 Solutions écartées**

### **231 Répartition des sièges du Conseil national sur la base des résultats du recensement de 1980**

Dans ce cas, la répartition des sièges entre les cantons et les demi-cantons se fonderait encore une fois sur les résultats du recensement de la population de 1980 (comme en 1983 et en 1987), pour autant que les résultats du prochain recensement de la population n'aient pas encore été publiés officiellement.

Cela signifierait toutefois que l'on s'écarterait de la procédure suivie jusqu'ici. Les nouvelles données seraient disponibles au cours de l'année électorale, mais n'auraient aucune influence sur l'attribution des sièges, ce qui ne serait pas conforme aux dispositions de la loi fédérale sur les droits politiques. Celle-ci stipule en effet expressément à l'article 16 que sont déterminants les résultats du *dernier* recensement de la population, publiés officiellement.

### **232 Détermination de l'effectif de la population résidante et de la répartition des sièges du Conseil national sur la base d'autres relevés statistiques**

Cette solution impliquerait une modification de l'article 16 de la loi fédérale sur les droits politiques. Les statistiques fédérales et cantonales de l'état annuel de la population, qui se fondent sur les données des registres communaux des habitants, serviraient alors de nouvelle base. Mais un tel changement entraînerait notamment une nouvelle définition du domicile. Les registres des habitants tiennent compte de différentes notions de domicile, alors qu'il a toujours été question du domicile économique dans les données du recensement de la population.

Lors du recensement de la population de 1980, le Conseil fédéral a d'ailleurs demandé expressément qu'on maintienne le principe du domicile économique. Il

convient de préciser que les résultats des recensements périodiques de la population, lesquels sont effectués selon des critères uniformes et indépendamment des registres, servent à leur tour de référence pour les statistiques progressives de la population. Les informations contenues dans ces dernières sont contrôlées et adaptées au besoin après chacun de ces recensements.

### **233 Exécution du recensement de la population en 1990, un autre mois qu'en décembre**

Le nouveau mois de relevé devrait d'une part laisser suffisamment de temps pour établir les principaux résultats en vue de la préparation de l'élection du Conseil national. D'autre part, il faudrait veiller à ce que la répartition de la population durant le mois en question soit à peu près comparable à celle du mois de décembre. Les variations saisonnières auxquelles la répartition démographique est soumise pourraient en effet entraîner une modification dans la distribution des sièges entre les cantons et il ne serait guère plus possible d'assurer la comparabilité avec les résultats des recensements précédents.

Le mois de mai serait le seul à satisfaire à ces exigences. Il ressort cependant de la procédure de consultation que, de l'avis notamment des autorités communales et cantonales, des obstacles d'ordre technique et organisationnel empêchent de réaliser le recensement en mai.

### **24 Proposition de révision de l'article premier**

Il est prévu que le prochain recensement de la population aura lieu en décembre 1989. La modification de l'article 1 permettra d'apporter une solution pratique et acceptable au problème soulevé par la préparation de l'élection du Conseil national et l'élaboration des résultats du recensement de la population. Il sera ainsi possible d'assurer la comparabilité des résultats avec ceux de précédents recensements. Les variations saisonnières subies par la répartition de la population n'auraient plus aucune influence sur l'attribution des sièges.

### **25 Modification de l'article 2**

A la différence des textes allemand et italien, le texte français de la loi ne parle, à l'article 2, première phrase, que du *premier* recensement, qui devra avoir lieu au mois de décembre et dont le Conseil fédéral devra fixer l'époque précise et la durée. Afin d'éviter que le texte français de l'article 2 ne conduise à des interprétations erronées, il est nécessaire de l'adapter aux textes allemand et italien.

### **3 Protection des données collectées lors du recensement**

#### **31 Protection des données lors des recensements précédents**

Le recensement de la population est le relevé statistique direct le plus important

et c'est le seul qui englobe l'ensemble de la population. La protection des données recueillies à cette occasion revêt par conséquent une importance particulière. Lors des recensements précédents, notamment ceux de 1970 et de 1980, le Conseil fédéral s'était déjà préoccupé d'assurer la protection des données durant toutes les phases de l'enquête<sup>13</sup>). Il avait toutefois renoncé à appliquer le principe d'une séparation entre l'activité statistique et les tâches administratives. Ainsi, les communes étaient en particulier autorisées à mettre à jour leur registre du contrôle de l'habitant à l'aide de certaines caractéristiques relevées dans le cadre du recensement. L'engagement de personnel auxiliaire pour distribuer les questionnaires, les recueillir et effectuer les premiers contrôles dans les communes constituait un autre point faible du recensement du point de vue de la protection des données.

### **32 Efforts tendant à renforcer la protection des données**

Le développement de nouvelles technologies de l'information a largement favorisé l'utilisation systématique de données personnelles dans les administrations de même que dans l'économie privée. L'informatisation croissante de notre société engendre des risques pour la personnalité et les libertés de l'individu. Il est dès lors indispensable de protéger ce dernier contre des utilisations abusives ou illicites d'informations personnelles.

Le Conseil fédéral s'efforce depuis plusieurs années de renforcer la protection des données au niveau de l'exécution des tâches fédérales. C'est ainsi qu'il a adopté en 1981 des directives applicables au traitement des données personnelles dans l'Administration fédérale (FF 1981 I 1314) et qu'il a introduit des dispositions détaillées relatives à la protection des données dans des ordonnances d'exécution (notamment dans le domaine de la statistique). Lors de la révision ou de l'adoption de lois, il accorde en outre une attention particulière à de telles dispositions. Au printemps 1988, vraisemblablement, le Conseil fédéral soumettra aux Chambres un message en vue de l'adoption d'une loi sur la protection des données. Le message relatif à une loi fédérale sur la statistique officielle sera lui aussi soumis au cours de la prochaine législature.

### **33 Proposition de révision de l'article 3**

A l'occasion de la révision partielle de la loi fédérale de 1860 concernant le recensement fédéral de la population, le Conseil fédéral juge opportun de donner une base légale à la protection des données. Il préfère toutefois renoncer à réglementer tous les aspects de la protection des données dans la loi précitée. La proposition de révision se limite aux questions essentielles.

Cette solution se justifie du fait que la loi sur le recensement de la population, qui date du siècle dernier, est très brève. L'introduction de dispositions détaillées sur la protection des données entraînerait une disproportion avec le reste de la réglementation. En outre, la loi de 1860 sera abrogée par la nouvelle loi sur la statistique officielle. Il n'est par conséquent pas nécessaire de procéder à une révision totale de la loi sur le recensement de la population.

### **331      Utilisation des données uniquement à des fins statistiques** (art. 3, 2<sup>e</sup> al.)

La disposition figurant au 2<sup>e</sup> alinéa consacre le principe selon lequel les données collectées dans le cadre du recensement de la population doivent être utilisées uniquement à des fins statistiques. Cela signifie notamment que ces données doivent être mémorisées et traitées de manière anonyme. Le Conseil fédéral se prononce en faveur d'une solution stricte qui n'admet aucune exception. Dans ce cas, les communes ne seraient plus autorisées, désormais, à mettre à jour leur registre du contrôle de l'habitant à l'aide des caractéristiques principales provenant du recensement de la population.

Il est possible que les communes, de petite et moyenne importance principalement, qui avaient coutume de compléter leur registres ne voient dans cette nouvelle disposition qu'une complication propre à entraver leurs activités administratives. Pour le Conseil fédéral, cependant, le seul moyen de limiter et de contrôler l'utilisation des données consiste à définir rigoureusement les fins auxquelles elles peuvent servir. En séparant les fonctions qui sont liées aux activités administratives de celles qui sont liées aux activités statistiques, non seulement on renforce la protection des données, mais on contribue à améliorer la confiance de la population dans les statistiques.

### **332      Réglementation de la protection des données par le Conseil fédéral** (art. 3, 3<sup>e</sup> al.)

Le 3<sup>e</sup> alinéa confère au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions détaillées relatives à la protection des données à toutes les étapes du relevé. Cette délégation est nécessaire puisque la loi concernant le recensement fédéral de la population se limite aux aspects essentiels de cette protection des données (principe de l'utilisation uniquement à des fins statistiques, obligation de renseigner, obligation de garder le secret, contrôle, sanctions pénales).

### **333      Contrôle de la protection des données par des services cantonaux** (art. 3, 4<sup>e</sup> al.)

Le 4<sup>e</sup> alinéa prévoit de désigner des services cantonaux pour assurer le contrôle de la protection des données au niveau communal et cantonal.

Les cantons qui se sont dotés d'une loi sur la protection des données confieront probablement cette mission à l'organe de contrôle prévu par la loi en question. Les cantons seront libres de déterminer l'étendue du contrôle exercé par ces services. Ceux-ci devraient toutefois être en mesure de vérifier le traitement et l'utilisation du matériel de recensement et de veiller à ce que les données ne soient pas détournées de leur finalité ni au niveau communal ni au niveau cantonal. En outre, ils devraient exercer une activité de conseil auprès des personnes et des services appelés à effectuer le recensement.

Par égard aux compétences cantonales, on a renoncé à charger un délégué fédéral de la protection des données. Au niveau fédéral, cette tâche sera confiée à l'Office fédéral de la justice (Service de la protection des données). Le Conseil fédéral réglera en détail les tâches incombant à ce service dans l'ordonnance d'exécution sur le prochain recensement de la population.

### **334 Obligation de renseigner**

(art. 3a, 1<sup>er</sup> al.)

Le recensement fédéral de la population a pour objet d'effectuer un relevé exhaustif de la population résidant en Suisse. Il ne peut par conséquent pas être exécuté sur une base volontaire. Selon l'interprétation actuelle du principe de la légalité, une telle obligation doit figurer dans la loi.

Le 1<sup>er</sup> alinéa prévoit cette obligation et confie au Conseil fédéral le soin d'en régler les modalités. Celui-ci peut, en particulier, punir de l'amende les contrevenants à l'obligation de renseigner.

### **335 Secret de fonction**

(art. 3a, 2<sup>e</sup> al.)

Le respect des mesures de la protection des données, et notamment du principe de l'utilisation des données uniquement à des fins statistiques, dépend aussi de l'observation du secret de fonction. Toutes les personnes qui participent à l'exécution du recensement doivent y être tenues, en particulier les agents recenseurs. La violation de cette obligation est passible de l'emprisonnement ou de l'amende, conformément à l'article 320 CP (RS 311.0).

## **4 Urgence du projet**

Le projet est urgent. L'amendement législatif devrait entrer en vigueur au plus tard en automne 1988 pour permettre à la Confédération, aux cantons et aux communes de prendre les dispositions nécessaires en vue du recensement de 1989.

## **5 Conséquences**

### **51 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

Du fait que la date du recensement sera avancée d'une année et que les travaux préparatoires devront être achevés à temps, il faut s'attendre à une certaine augmentation des besoins de la Confédération en personnel et en moyens financiers.

Le choix d'une autre année civile impliquera en outre que l'on procède à un transfert de crédits du plan financier de 1990 à celui de 1989.

De même, il est possible que le renforcement de la protection des données engendre un surcroît de frais pour certaines communes et certains cantons, en particulier si les structures administratives en place ne permettent pas de satisfaire aux nouvelles exigences.

## 52 Exécution

Une fois la révision de la loi adoptée, le Conseil fédéral édictera l'ordonnance d'exécution sur le recensement fédéral de la population de 1989 qui en fixera la date et en réglera l'organisation en détail.

## 6 Les Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet de révision en question ne figure pas dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983–1987. La loi fédérale sur la statistique officielle qui prévoit l'abrogation de la loi de 1860 a rétrogradé dans l'ordre des priorités à traiter durant la législature 1983–1987.

En préparant le recensement de 1990, on a constaté que la loi de 1860 ne permettait plus de tenir compte de l'accroissement du temps requis par l'organisation de l'élection du Conseil national. La perspective du prochain recensement et de l'élection du Conseil national rend donc cette révision nécessaire.

## 7 Constitutionnalité

La loi de 1860 ne fait référence à aucune disposition expresse de la constitution fédérale. Toutefois, le recensement est une tâche fédérale qui découle implicitement de plusieurs articles constitutionnels (p. ex., l'art. 72 ainsi que les art. 18, 22<sup>quater</sup>, 24<sup>septies</sup>, 31<sup>quinquies</sup>, 34<sup>sexies</sup>, cst.). Ce recensement fournit en outre des données de référence indispensables à l'accomplissement de multiples tâches fédérales et cantonales.

31874

## Notes

- 1) Cf. rapport du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale sur l'opération de recensement périodique du 28 janvier 1860, FF **1860** I 289 à 294.
- 2) Cf. à message du Conseil fédéral au Conseil national suisse concernant la révision de la loi sur les élections des membres du Conseil national du 3 mai 1881, FF **1987** I 799 à 825; Statistisches Bureau des eidgenössischen Departements des Innern, Die Ergebnisse des Eidgenössischen Volkszählung vom 1. Dezember 1888, Bd. 1, Bern 1892, 1–6.
- 3) Cf. à arrêtés du Conseil fédéral du 17 mai 1940 et du 8 juillet 1941 sur les mesures prises par lui en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, FF **1940** II 1226, **1941** II 888; Statistiques de la Suisse/198<sup>e</sup> fascicule, Berne 1948, 9/10.
- 4) RO VI, 422 s.; cf. FF **1860** I 289 s.; message du Conseil fédéral aux hauts Conseils législatifs de la Confédération suisse du 16 juillet 1862 concernant le recensement fédéral du 10 décembre 1860, FF **1862** III, 1 à 16; message du Conseil fédéral à la haute Assemblée fédérale concernant l'organisation d'une statistique nationale suisse, FF **1860** I 261 à 282.
- 5) Cf. Burckhardt W., Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Bern 1931, 643 à 646; Fleiner F./Giacometti Z., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, 479 à 493.
- 6) Cf. Département fédéral de l'intérieur, rapport explicatif de novembre 1986 sur la modification de l'article 2 de la loi fédérale du 3 février 1860 concernant un nouveau recensement fédéral.
- 7) Cf. Département fédéral de l'intérieur, rapport du 10 août 1987 sur la procédure de consultation relative à la modification de l'article 2 de la loi fédérale du 3 février 1860 concernant un nouveau recensement fédéral.
- 8) Cf. Statistiques de la Suisse/529<sup>e</sup> fascicule, Berne 1974, 78 s.
- 9) Cf. FF **1959** II 981, **1963** II 1145, **1967** II 1069, **1971** II 1293, **1975** II 1943, **1979** III 862, **1983** IV 297.
- 10) Cf. message du Conseil fédéral du 22 mai 1974, FF **1974** I 1745 à 1748.
- 11) Cf. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1971, Conseil national, p. 1399 à 1407.
- 12) Cf. message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 28 avril 1971 concernant l'homologation des principaux résultats du recensement fédéral de la population du 1<sup>er</sup> décembre 1970, FF **1971** I 845–851; arrêté fédéral du 17 juin 1971, FF **1971** I 1546 s.
- 13) Cf. ordonnance du 6 février 1980 et modification du 22 septembre 1980 sur le recensement fédéral de la population en 1980, RO **1980** 188, **1980** 1436.

# Loi fédérale concernant un nouveau recensement fédéral et son renouvellement périodique

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 28 octobre 1987<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 3 février 1860<sup>2)</sup> concernant un nouveau recensement fédéral et son renouvellement périodique est modifiée comme il suit:

#### *Titre*

Loi fédérale sur le recensement fédéral de la population

#### *Article premier*

Il sera procédé en règle générale à un recensement de la population tous les dix ans. Le prochain recensement de la population aura lieu en 1989.

#### *Art. 2, première phrase*

Le recensement aura lieu au mois de décembre. ...

#### *Art. 3, 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

<sup>2</sup> Les données du recensement seront utilisées uniquement à des fins statistiques.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral règle la protection des données.

<sup>4</sup> Les cantons désignent un service chargé d'assurer le respect de la protection des données.

#### *Art. 3a (nouveau)*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral règle l'obligation de renseigner. Il peut prévoir que les contrevenants sont passibles de l'amende.

<sup>2</sup> Toutes les personnes chargées du recensement sont tenues au secret de fonction (art. 320 CP<sup>3)</sup>).

<sup>1)</sup> FF 1988 I 133

<sup>2)</sup> RS 431.112

<sup>3)</sup> RS 311.0

II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

31874

## **Message relatif à la modification de la loi fédérale concernant le recensement fédéral de la population**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.064
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.01.1988
Date	
Data	
Seite	133-148
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 333

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.