

L'obligation statistique en droit français : situation actuelle et histoire récente



Jean-François ROYER

SFds, groupe Statistique et enjeux publics

Répondre sincèrement à certaines enquêtes statistiques publiques est obligatoire en France, comme dans d'autres pays. Cette obligation s'applique tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales. Son inscription dans le droit remonte à 1951. L'obligation concernait alors toutes les enquêtes de la statistique publique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Le fondement juridique actuel

La loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, dispose, dans sa rédaction consolidée de mai 2016 :

Les personnes sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques qui sont rendues obligatoires en vertu de l'article 1er bis.

Cette formulation, quelque peu tautologique, renvoie à un article précédent de la même loi. Cet article 1er bis instaure le Conseil National de l'information statistique (CNIS), fixe son rôle (consultatif) dans l'établissement du programme annuel des enquêtes statistiques publiques, et confie à « l'autorité administrative » le soin d'arrêter ce programme et de décider du caractère obligatoire ou non de chaque enquête qui y figure. La répartition des tâches est donc claire : le CNIS doit être consulté sur le programme des enquêtes statistiques publiques, mais c'est au ministre chargé de l'économie - « l'autorité administrative » en question - qu'il incombe de décider ce programme, et d'indiquer si les enquêtes qui y sont mentionnées sont ou non obligatoires. Un décret précise cela :

Le ministre chargé de l'économie arrête le programme annuel des enquêtes statistiques, qui comprend l'indication du caractère obligatoire ou non de chaque enquête. Cet arrêté est pris après avis du comité du label. [Décret 2009-318 du 20 mars 2009, article 25]

Le comité du label est instauré par les articles 20 et 22 du même décret qu'il serait fastidieux de citer in extenso ; en résumé, c'est un comité qui examine « pour le compte du CNIS » les projets d'enquêtes des services producteurs de la statistique publique. En cas d'évaluation favorable du projet, le comité du label donne à l'enquête un *avis de conformité*¹ ainsi qu'un avis sur son caractère obligatoire.

1. L'avis du CNIS est un avis d'opportunité, qui vise le principe de l'enquête, ce qu'on cherche à savoir. Le comité du label vérifie que l'enquête est conforme aux bonnes pratiques de la statistique.

Ces dispositions s'appliquent à toutes les enquêtes statistiques publiques, aussi bien celles portant sur les « faits et comportements d'ordre privé » qu'à celles portant sur des « informations d'ordre économique ou financier » : pour employer des termes moins précis, elles s'appliquent aussi bien aux enquêtes auprès des ménages qu'à celles s'adressant aux entreprises. Mais le régime des sanctions n'est pas tout-à-fait le même dans les deux cas.

Les sanctions

L'obligation instaurée par l'article 3 de la loi du 7 juin 1951 est assortie de sanctions par l'article 7. Celui-ci précise d'abord le régime des amendes administratives² :

*En cas de défaut de réponse après mise en demeure, dans le délai imparti par ladite mise en demeure, ou de réponse sciemment inexacte, les personnes physiques ou morales peuvent être l'objet d'une amende administrative prononcée par le ministre chargé de l'économie sur avis du conseil national de l'information statistique réuni en comité du contentieux des enquêtes statistiques obligatoires [...]
Le montant de la première amende encourue à ce titre par une personne physique ou morale ne peut dépasser 150 euros.
En cas de récidive dans le délai de trois ans, le montant de l'amende est porté à 300 euros au moins et 2250 euros au plus pour chaque infraction.[...]*

Mais les particuliers interrogés sur leur vie personnelle et familiale dans le cadre d'une enquête statistique publique obligatoire encourent, s'ils ne répondent pas, une amende pénale :

Toutefois, tout défaut de réponse, après mise en demeure et dans le délai imparti par ladite mise en demeure, ou toute réponse sciemment inexacte à des questions ayant trait à la vie personnelle et familiale, sera puni de l'amende prévue au 1° de l'article 131-13 du code pénal [Toujours article 7 de la loi de 1951]

Qui dit amende pénale dit intervention de la justice, sollicitée par l'autorité administrative, qui transmet le dossier au procureur de la République. Le montant de cette amende pénale est actuellement de 38€.

Le cas du recensement de population

Les recensements généraux de la population ont deux finalités : établir les populations légales des communes, et dresser un portrait statistique géographiquement détaillé de la population de la France. La première de ces finalités leur donne des caractéristiques très différentes de celles des autres enquêtes statistiques, et l'on pourrait se demander si les dispositions concernant l'obligation de répondre sont les mêmes. C'est bien le cas. En ce qui concerne le recensement français actuel, la loi de 2002 qui l'instaure précise que :

« Les données recueillies sont régies par les dispositions de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951... ». [Loi 2002-276, article 156, II]

Tout ce qui précède s'applique donc pleinement au recensement. C'est pourtant un recensement, celui de 1975, qui a été l'occasion d'une décision abrogeant partiellement l'obligation, de la part d'une autorité de tutelle : voir encadré.

2. En vigueur en mai 2016 : voir ci-dessous les dispositions nouvelles adoptées en juin 2016.

Recensement de 1975 : l'affaire de la page 4 de la feuille de logement

Les recensements français comportent deux questionnaires principaux : un questionnaire individuel, recto-verso, et un questionnaire relatif au logement. Ce dernier, appelé « feuille de logement », a quatre pages : il permet de recueillir la liste des personnes habitant le logement, et, en quatrième page, quelques caractéristiques de celui-ci : ancienneté, superficie, nombre de pièces, principaux éléments de confort, etc.

Lors du recensement de 1975, dont la date de référence était le 20 février 1975, le conseil des ministres, sur proposition du ministre de l'Intérieur de l'époque, Michel Poniatowski, décida « in extremis » le 12 février 1975 « pour alléger la tâche des habitants » que le remplissage de la quatrième page de la feuille de logement n'aurait pas de caractère obligatoire. Les effets de cette décision, prise trop tard pour être communiquée de façon efficace aux agents recenseurs, sont restés limités : le taux de réponse a dépassé les 90% dans la plupart des communes et dans tous les échelons géographiques supérieurs (France entière : 96,1%). Mais les médiocres résultats obtenus dans certains îlots ont pu rendre certains tableaux (concernant le confort des logements) sujets à caution. Ceci a conduit l'Insee à indiquer à côté des tableaux concernés le taux de remplissage de la page 4 de la feuille de logement (par exemple dans les fascicules départementaux « verts » de résultats du sondage au 1/5^e).³

Obligation et indépendance de la statistique publique

C'est donc « le ministre chargé de l'économie » qui juridiquement décide de l'obligation pour une enquête, lorsqu'il signe l'arrêté annuel donnant la liste des enquêtes statistiques publiques, arrêté dans lequel est précisé le statut, obligatoire ou non, de chacune de ces enquêtes. Cet arrêté est pris « après avis du comité du label » : cet avis n'est pas contraignant, mais il est quasiment toujours suivi par le ministre. Le comité du label formule son avis après avoir entendu :

- Le service statistique producteur qui propose l'enquête
- Les autres services statistiques représentés au comité
- Les représentants de la société civile intéressés, présents au comité du label, ou s'étant exprimés antérieurement sur l'opportunité de l'enquête dans le cadre du CNIS.

Cette situation juridique est-elle compatible avec l'indépendance de la statistique publique ? Reportons-nous aux principes généraux de la statistique publique, tels que les définit le « Code de bonnes pratiques de la statistique européenne ». Un des indicateurs du « principe d'indépendance » stipule :

Il appartient exclusivement aux responsables des instituts nationaux de statistique, d'Eurostat et, le cas échéant, des autres autorités statistiques de décider des méthodes, des normes et des procédures statistiques...

Le caractère obligatoire d'une enquête fait-il partie de sa méthodologie ? On ne peut guère en douter : et c'est d'ailleurs le comité du label, chargé d'examiner la méthodologie des enquêtes, qui donne un avis sur l'obligation.

Le ministre chargé de l'économie est légitime pour décider du programme d'enquêtes, mais pas de leur méthodologie. C'est pourtant lui qui signe un arrêté par lequel l'obligation, c'est-à-

3. Référence : Guide d'utilisation du Recensement de la population de 1975, tome 2 (« Dépouillement, codification, tabulation, lexique »), chapitre 2 (« La tabulation »), page 34, paragraphe « Erreurs de mesure ».

dire un point de méthodologie, est décidée. Les territoires respectifs du pouvoir « méthodologique » du statisticien public agissant dans le cadre des « bonnes pratiques » et du pouvoir exécutif qui décide des opérations à conduire se chevauchent ici, probablement parce que se pose une question touchant à des libertés publiques.

Les limites de l'obligation

L'obligation statistique restreint-elle des libertés ? Porte-t-elle atteinte à des droits des personnes ? Cela semble évident. Sont visés :

- Pour les personnes physiques, le droit au respect de leur vie privée⁴, qui leur permet de refuser que soient communiqués à qui que ce soit des renseignements les concernant ; a fortiori de refuser de les communiquer eux-mêmes ;
- Pour les entreprises, le droit de propriété, qui fonde celui d'entreprendre, sans divulguer des informations sur ses affaires, et sans supporter de charge induite (charge de réponse).

Certains font valoir que l'obligation ne porte pas atteinte à ces droits, considérant que les renseignements individuels collectés par les statisticiens n'ont pas vocation à être utilisés en tant que tels, mais seulement pour former des « agrégats statistiques » dans lesquels les individus ne peuvent être retrouvés⁵. Il reste que ces renseignements individuels sont communiqués au personnel du service statistique public, qui, certes, est tenu au secret professionnel.

Face à ces droits des individus et des entreprises, la puissance publique doit, pour justifier l'obligation, invoquer un principe de niveau équivalent. C'est ainsi que le principe d'ordre public fonde un nombre important de restrictions aux libertés individuelles⁶. Mais ce principe n'est pas en cause ici. Il faut invoquer le principe « d'intérêt général », d'application plus vaste. C'est parce que la production de statistiques est « d'intérêt général » que le législateur peut pour la permettre édicter des restrictions à certains droits. Malheureusement ce principe « d'intérêt général » reste vague, dans le droit français⁷. A noter que le terme de « vie privée » n'est guère plus précisément défini.

On peut ici évoquer la notion de « proportionnalité » : les atteintes portées à l'exercice des libertés en cause « doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi »⁸. Il incombe à l'autorité statistique d'établir dans quelle mesure l'obligation est nécessaire à la réalisation de sa mission⁹, et à l'autorité administrative de rendre l'arbitrage requis pour établir la balance nécessaire.

L'origine de la loi de 1951

Gérard Lang dans un article paru en 2009 [1] fait remonter la notion d'obligation pour les enquêtes statistiques aux « décrets Sauvy » de 1938. Ce qu'il cite de ces décrets ne concerne que « les renseignements utiles à l'étude de la situation économique » à fournir par les « employeurs et chefs d'établissements », et non les renseignements d'ordre privé à fournir par des particuliers.

Toujours d'après cet article, la loi¹⁰ du 11 octobre 1941 créant le Service national des statistiques (SNS) indique « Les administrations publiques sont tenues de fournir au service,[...]tous les renseignements qui lui sont nécessaires. Les entreprises et les personnes sont soumises aux mêmes obligations » ; et elle précise les sanctions (amendes).

4. Le « droit au respect de la vie privée » est exprimé dans l'article 9 du code civil « Chacun a droit au respect de sa vie privée »

5. Voir à ce propos le point de vue de René Padiou dans ce même numéro

6. Libertés et ordre public – Conseil constitutionnel 2003

7. Le terme ne se trouve pas dans la Constitution ; cependant le Conseil constitutionnel l'emploie abondamment.

8. Décision 2009-580 DC, considérant 15, du Conseil Constitutionnel à propos de la loi « Hadopi »

9. Ce que le comité du label aide à faire

10. Loi de l'État français (régime de Vichy)

Il semble bien que ce sont ces dispositions qui ont été reprises en 1949 au cours de la préparation de la loi de 1951, sous l'égide de Francis-Louis Closon, Compagnon de la Libération, alors directeur général de l'Insee.

Lors de la délibération parlementaire sur la loi de 1951, les débats qui ont eu lieu au Conseil de la République (le Sénat de l'époque) attestent une opposition du rapporteur en ce qui concerne la collecte des renseignements ayant trait à la vie personnelle et familiale, et d'une manière générale aux faits et comportements d'ordre privé. Ce n'est pas seulement l'obligation, c'est l'existence même de telles enquêtes « qu'il refuse d'envisager », jugeant de telles questions « inquisitoriales et liberticides ». Il n'a finalement pas été suivi.

N'y aurait-il eu aucune forme d'obligation avant 1938 ? On a du mal à le croire : dans cette période, la « Statistique générale de la France » réalisait, entre autres, des recensements généraux de population tous les cinq ans, et des recensements agricoles et industriels. Aurait-elle pu le faire sans s'appuyer sur une disposition législative ? Cela mériterait une enquête plus approfondie.

Les évolutions de l'obligation dans la loi de 1951, depuis son origine jusqu'à nos jours – Les tribulations de l'article trois

Par Jean-Pierre Le Gléau

La version de 1951

Article 3 de la loi du 7 juin 1951 : « Les personnes physiques et morales sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques revêtues du visa défini à l'article 2. »

Article 2 : Toute enquête statistique des services publics, à l'exclusion des travaux statistiques d'ordre intérieur ne comportant pas le concours de personnes étrangères à l'administration, doit être soumise au visa préalable du ministre dont relève l'institut national de la statistique et des études économiques et du ministre à la compétence duquel ressortissent les intéressés.

Dans sa version d'origine, la loi de 1951 prévoit implicitement que toutes les enquêtes de la statistique publique seront obligatoires

1997 : création de deux catégories d'enquêtes

En 1997, on ne modifie pas la loi de 1951, mais on modifie un décret d'application de cette loi, le décret de 1984 relatif au Conseil National de l'information statistique. L'article 12 de ce décret est complété :

Art. 12-1. - Il est créé auprès du Conseil national de l'information statistique un comité du label des enquêtes statistiques.

Le comité du label des enquêtes statistiques examine les projets d'enquête que lui soumettent les services producteurs, mentionnés à l'article 2 du présent décret. Il évalue la qualité des modalités de mise en œuvre prévues par le service enquêteur et attribue, en cas d'évaluation favorable, un label d'intérêt général et de qualité statistique. Il propose aux ministres compétents la délivrance du visa préalable auquel sont soumises les enquêtes mentionnées à l'article 2 de la loi du 7 juin 1951 susvisée. (...)

Le décret de 1997 crée le comité du label. Il fait la distinction entre les enquêtes bénéficiant du « label d'intérêt général et de qualité statistique » et celles pour lesquelles il propose un « visa préalable ». Cela a été interprété comme la distinction entre les enquêtes non obligatoires et les enquêtes obligatoires.

2004 : la modification de la loi de 1951 entérine l'existence d'enquêtes statistiques publiques non obligatoires

Une ordonnance du 25 mars 2004 modifie le texte de l'article 3 de la loi de 1951, en même temps qu'elle introduit le CNIS dans l'article 1 de cette même loi (les passages supprimés sont indiqués en lettres barrées) :

Article 3 : Les personnes ~~physiques et morales~~ sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques ~~revêtues du visa défini à l'article 2~~ qui sont rendues obligatoires en vertu de l'article 1er.

Article 1er : Il est créé auprès de l'institut national de la statistique et des études économiques un conseil national de l'information statistique chargé de coordonner les enquêtes statistiques des services publics, à l'exclusion des travaux statistiques d'ordre intérieur ne comportant pas le concours de personnes étrangères à l'Administration. Ce conseil établit annuellement un programme comprenant l'ensemble des enquêtes prévues pour l'année et détermine leur date approximative et les délais qui seront laissés aux personnes physiques et morales pour faire parvenir leur réponse. Le programme annuel et ses modalités d'exécution sont fixés par l'autorité administrative, qui décide du caractère obligatoire ou non de chaque enquête. (...)

La distinction entre enquêtes obligatoires et non obligatoires est introduite dans la loi.

2008 : la loi fixe la procédure pour décider l'obligation

La loi dite « de modernisation de l'économie » d'août 2008 modifie la loi de 1951 par son article 144. L'article 3 de la loi de 1951 devient :

Article 3 : Les personnes sont tenues de répondre, avec exactitude, et dans les délais fixés, aux enquêtes statistiques qui sont rendues obligatoires en vertu de l'article 1er bis.

Et le nouvel article 1er bis dispose :

Article 1er bis : (...) Un décret en Conseil d'État (...) précise les conditions dans lesquelles l'autorité administrative décide du caractère obligatoire ou non de chaque enquête qui s'inscrit dans le cadre du programme annuel qu'elle a fixé.

La procédure de distinction entre les enquêtes obligatoires et non obligatoires est introduite dans la loi. Elle renvoie à un décret qui fixe la procédure suivante :

- *avis du comité du label*
- *décision par le ministre chargé de l'économie*

2012 : de nouvelles obligations pour les entreprises

L'article 3 de la loi de 1951 est complété par un deuxième alinea :

« Sur demande du ministre chargé de l'économie, après avis du Conseil national de l'information statistique, les informations d'ordre économique ou financier détenues par une personne morale de droit privé sont cédées, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études

économiques ou aux services statistiques ministériels lorsque ces informations sont recherchées pour les besoins d'enquêtes statistiques obligatoires ayant reçu le visa ministériel prévu à l'article 2. »

L'évolution législative en 2016

La loi « Pour la République numérique » adoptée en juillet 2016 comporte de nouvelles dispositions sur l'obligation concernant les informations d'ordre économique et financier. Elle institue une obligation pour des entreprises privées de transmettre au service statistique public des bases de données qu'elles détiennent. Ces dispositions ont modifié la loi de 1951 en y insérant un nouvel article, l'article 3bis, qui stipule :

Le ministre chargé de l'économie peut décider, après avis du Conseil national de l'information statistique, que les personnes morales de droit privé sollicitées pour des enquêtes transmettent par voie électronique sécurisée au service statistique public, à des fins exclusives d'établissement de statistiques, les informations présentes dans les bases de données qu'elles détiennent, lorsque ces informations sont recherchées pour les besoins d'enquêtes statistiques qui sont rendues obligatoires en application de l'article 1^{er} bis.

Ce même article nouveau précise les amendes administratives qui s'appliquent en cas de refus de transmission d'une telle base de données : elles sont beaucoup plus élevées que celles qui sont prévues pour les refus « ordinaires » :

*« Le montant de la première amende encourue à ce titre ne peut dépasser 25 000 €. En cas de récidive dans un délai de trois ans, le montant de l'amende peut être porté à 50 000 € au plus.
« Le ministre peut rendre publiques les sanctions qu'il prononce. Il peut également ordonner leur insertion dans des publications, journaux et supports qu'il désigne, aux frais des personnes sanctionnées. »*

L'obligation reste en 2016 un outil non négligeable dans la panoplie du législateur !

Références

[1] « L'élaboration de la loi de 1951 », Gérard Lang, Courrier des Statistiques n°123 – Janvier-Avril 2008.

[2] Loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques : sur le site « Légifrance » : version consolidée en mai 2016 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000888573>

[3] Et version d'origine : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000888573