

Dossier suivi par :
G. LANG
Tél. : 01.41.17.52.55
Fax : 01.41.17.66.26
Messagerie : D110

Paris, le 23 janvier 2006
N° 26/D110/GL/MTP

L'ELABORATION DE LA LOI DE 1951

0. La loi du 7 juin 1951

Le Journal officiel de la République française du 8 juin 1951 publie la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

Près de 55 ans plus tard cette loi, abondamment remaniée (explicitement et implicitement) par plus de 20 lois, ordonnances et décrets, amputée de son article 5 en 1962 et grossie d'un article 7 bis en 1986, et de deux articles 6 bis et 7 ter en 2004 et dont aucun autre article original n'a été épargné par les modifications, reste le texte de base de la statistique publique française.

L'objet de la présente étude n'est d'ailleurs pas l'histoire des modifications du texte initial de cette loi, mais celle des prémices et des conditions d'élaboration de ce texte initial, et en particulier de l'émergence dans le droit français des trois principes figurant dans son titre.

1. L'émergence des trois principes de coordination, de secret et d'obligation

1.1. La coordination statistique

1.1.0. On peut faire remonter la première inscription officielle certaine de la statistique dans l'organigramme de l'administration française à 1800. Lucien Bonaparte, devenu ministre de l'intérieur de son frère Napoléon, y crée le 18 germinal an VIII (8 avril 1800) un "bureau spécial des archives et de la bibliothèque" que son successeur, Chaptal, rebaptise "bureau de la statistique" le 1^{er} frimaire de l'an IX (22 novembre 1800). C'est ce bureau qui gère les premiers dénombremments, mais le principe de coordination statistique n'est alors, au mieux, qu'implicite.

1.1.1. En 1833 Adolphe Thiers, alors ministre du Commerce, décide de réagir contre l'affaiblissement de la statistique française, dont résulte l'avance de la statistique anglaise qu'il juge très importante, et de rassembler dans un ensemble cohérent les productions statistiques produites par les diverses administrations.

Ce programme est mis en œuvre par Alexandre Moreau de Jonnés, responsable depuis 1927 du "deuxième bureau du Conseil supérieur du commerce", qu'une ordonnance royale transforme en 1833 en "bureau de la statistique générale".

La coordination statistique devient alors explicite, et un arrêté du 3 avril 1840 rattache directement le bureau de la statistique générale au ministre du commerce.

1.1.2. La statistique générale, quelque soit son ministère de rattachement (commerce, travail, économie,), son rang administratif (bureau, service, direction) et son titre (elle fut aussi direction de la statistique générale et de la documentation en 1937), assure désormais le rôle de pôle central de la statistique publique française et d'organe de coordination de celle-ci jusqu'à sa disparition, qui résulte de sa fusion avec le service de la Démographie au sein du Service national des statistiques (SNS) opérée par la loi du 11 octobre 1941. Il subsistera cependant au sein du SNS, un service de la statistique générale, puis au sein de l'INSEE, une direction de la statistique générale jusqu'à la réorganisation de l'Institut opérée par un décret et deux arrêtés du 9 juin 1989.

1.1.3. Mais la principale étape relative à la coordination statistique au sein de l'administration est celle de la création du Conseil supérieur de la statistique (CSS), résultant d'un décret du 19 février 1885, publié au J.O. du 22 février 1885 avec un rapport remarquablement intéressant daté du 17 décembre 1884.

Le CSS se présente à la fois comme l'ancêtre de l'actuel CSSM (Conseil des services statistiques ministériels) et, dans une forme plus ramassée, du COCOES - CNS - CNIS.



- 1.1.4. Un décret "Sauvy" du 17 juin 1938, visant le décret du 6 mars 1937 relatif à l'organisation de la direction de la statistique et de la documentation, "tend à coordonner les renseignements statistiques fournis par les administrations" (voir aussi le 1.2.2.).
- 1.1.5. Le 2° de l'article 2 de la loi du 11 octobre 1941 relative au SNS spécifie ensuite que celui-ci compte, parmi ses attributions "De coordonner l'action statistique des administrations publiques et des organisations privées d'intérêt général et de centraliser la documentation rassemblée par les services".
- 1.1.6. Le 2° de l'article 2 du décret 46-1432 du 14 juin 1946 indique, pour sa part, que l'INSEE compte, parmi ses attributions, "de coordonner les méthodes, les moyens et les travaux statistiques des administrations publiques et des organismes privés subventionnés ou contrôlés par l'Etat, de centraliser leur documentation statistique et économique et de réaliser l'unification des nomenclatures et codes statistiques".
- 1.1.7. Le décret n° 47-963 du 29 mai 1947 (J.O. du 30 mai 1947) fixe ensuite les modalités de la coordination de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer. Il n'a été explicitement abrogé qu'en 1989, par le décret n° 89-373 du 9 juin 1989.

1.2. Le secret

- 1.2.0. On peut faire remonter l'apparition de la notion de secret professionnel au "serment d'Esculape", qui apparaît vers 300 avant J.C. en Grèce pour formuler comme suit le secret médical :

"Ce que tu as appris de ton malade, tu le tairas dans toute circonstance (...). Les choses que dans l'exercice ou même hors de l'exercice de mon art, je pourrai voir ou entendre sur l'existence des hommes et qui ne peuvent pas être divulguées en dehors, je les tairai".

Beaucoup plus tard s'instaura le secret des prêtres chrétiens, et notamment de ce qu'ils avaient appris en confession.

Un troisième secret professionnel est apparu ultérieurement, celui de l'avocat, héritier du secret professionnel du prêtre, puisque l'avocat est issu du monde des clercs, dont il emprunte la robe.

Jusqu'à la fin de l'ancien régime, ces trois types de secret sont dans les usages, sans figurer dans aucun texte ; puis la Révolution abolit le secret professionnel.



1.2.1. Le Code Pénal de 1810 (l'un des "Codes Napoléon") (re-)établit le secret professionnel dans son article 378.

Cet article ne définissait pas les professions tenues au secret, sauf pour les médecins, pharmaciens et sages-femmes. Ainsi, une version longtemps en vigueur du texte de cet article écrit :

"Les médecins, les chirurgiens et les autres officiers de santé, ainsi que les pharmaciens, les sages-femmes et toutes les autres personnes dépositaires par état et profession ou par fonction temporaire ou permanentes des secrets qu'on leur confie qui, hors des cas où la loi les oblige ou les autorise à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement de six mois et d'une amende".

1.2.2. Deux décrets du 17 juin 1938 publiés au J.O. du 29 juin 1938, (dits "Sauvy", avec un troisième du 12 novembre 1938, voir le 1.3.1.) et pris dans une ambiance d'urgence, concernent :

- d'une part, la coordination des renseignements statistiques fournis par les administrations (en astreignant les services publics à établir leur documentation statistique selon des conditions approuvées par décret ; c'est une forme de précurseur de l'article 7bis de la loi de 1951) ;
- d'autre part, la communication de renseignements utiles à l'étude de la situation économique.

Ce second décret prévoit, d'une part, l'organisation d'un recensement de la production et de la distribution en liaison avec le recensement de la population, et, d'autre part, l'organisation d'enquêtes périodiques auprès des entreprises privées et indique que "seuls pourront être publiés les renseignements généraux résultant du dépouillement des questionnaires affectant soit une branche de l'industrie ou du commerce, soit une ou plusieurs régions économiques déterminées".

Son article 4 écrit :

"Toute personne participant à un titre quelconque aux recensements et enquêtes visés aux articles 1 et 2, est tenue au secret professionnel dans les termes de l'article 378 du code pénal et passible des peines prévues audit article, sans préjudice, le cas échéant, des sanctions disciplinaires qui pourraient être prises par l'administration dont elle relève".

Ainsi cet article, sans modifier explicitement le décret du 6 mars 1937 relatif à l'organisation de la direction de la statistique générale et de la documentation, introduit implicitement dans le statut des agents de la statistique publique l'obligation pénale de respect du secret professionnel et l'obligation administrative de respect de la discrétion professionnelle.



1.2.3. Par contre, si la loi du 11 octobre 1941 relative au service national des statistiques prévoit dans son article 7 que "l'article 2 de la loi du 2 juin 1941 portant statut des Juifs est applicable aux administrateurs du service national des statistiques dans les mêmes conditions que pour le corps des mines", son décret d'application du 24 octobre 1941 relatif à l'organisation et au fonctionnement du SNS ne comporte, même dans son article 43 relatif à la discipline, aucune mention explicite du secret professionnel ou de la discrétion professionnelle.

Cette mention ne figure d'ailleurs pas non plus dans le décret du 7 juillet 1941 portant statut du personnel de la statistique générale de la France.

Ni dans la loi du 14 novembre 1940 créant au ministère des finances un service de la démographie, ni dans son décret d'application du 16 janvier 1941 relatif aux traitements, cadres, modes de recrutement et d'avancement du personnel du service de la démographie.

Mais l'article 1^{er} du décret du 18 avril 1941 relatif au serment et au secret professionnel du service de la démographie prévoit que, avant d'entrer en fonction, les agents du service de la démographie prêtent le serment suivant devant le tribunal civil de première instance de leur résidence "Je jure de bien et fidèlement remplir mes fonctions et d'observer strictement le secret professionnel".

1.2.4. Au contraire, le décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 portant règlement d'administration publique pour l'application des articles 32 et 33 de la loi de finances du 17 avril 1946 relatifs à l'institut national de la statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer dispose par son article 7 : "Les fonctionnaires de l'institut prêtent serment. Le personnel de toutes catégories de l'institut est tenu au secret professionnel".

Cet article, qui n'a pas été abrogé par le décret n°89-373 du 9 juin 1989 modifiant le décret du 14 juin 1946, demeure en vigueur aujourd'hui, même si la prestation de serment a été abandonnée depuis le début des années 1970, tandis que l'obligation de respect du secret professionnel (ainsi celle du respect de la discrétion professionnelle), inscrite ultérieurement dans l'article 6 de la loi du 7 juin 1951, résulte également de l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

1.2.5. Il convient de mentionner ici que l'article 378 de (l'ancien) code pénal a disparu lors de l'institution du (nouveau) code pénal en 1994. Les dispositions correspondantes forment désormais la section 4 ("De l'atteinte au secret" ; art L226-13 à L226-15), complétée par la section 5 ("De l'atteinte aux droits de la personne résultant des fichiers ou des traitements informatiques" ; art. L226-16 à L226-21) du chapitre VI ("Des atteintes à la personnalité") du titre II ("Des atteintes à la personne humaine") du Livre II ("Des crimes et délits contre les personnes") du code pénal.



1.3. L'obligation de réponse

1.3.0. Jusqu'en 1937, la question de l'obligation de réponse et de l'éventuelle sanction à appliquer dans ce cas n'est pas posée, même en matière de recensement. Alors cependant que figurent jusqu'en 1936 en visa des décrets relatifs au recensement les articles 1 et 2 de la loi du 22 juillet 1791 (qui figure aussi en visa du décret du 17 juin 1938 sur les renseignements utiles... et en visa du décret du 27 mai 1941 sur le "recensement des activités professionnelles") sur la police municipale, qui comporte un aspect pénal non négligeable.

Il va de soi que le sens civique et la pression sociale font leur oeuvre.

1.3.1. C'est donc seulement dans le décret du 12 novembre 1938 (J.O. du 15 novembre 1938) relatif à l'amélioration du rendement et de l'efficacité du travail (troisième décret "Sauvy", voir le 1.2.2) qu'apparaît, après un titre II créant un institut de conjoncture, au sein de l'article 18 unique du titre IV "Renseignements utiles à l'étude de la situation économique" (curieusement, le décret ne comprend pas de titre III !) une disposition complétant l'article 2 du décret concernant la communication de renseignements utiles à l'étude de la situation économique (deuxième décret "Sauvy") et prévoyant l'application de sanctions sous forme d'amendes en cas de non-réponses "aux questionnaires relatifs à l'application des articles 1 et 2 [du présent décret]".

Ces amendes s'appliquent aux "employeurs et chefs d'établissement qui négligeraient ou refuseraient de fournir, dans le délai fixé, les renseignements demandés, ou qui feraient des réponses incomplètes ou inexactes".

C'est ainsi que l'obligation de réponse (restreinte aux questionnaires adressés aux entreprises) en matière de statistiques fait son entrée dans le droit français.

1.3.2. Le dispositif est encore complété par un décret du 16 décembre 1938 (J.O. du 17 janvier 1939 ; quatrième décret "Sauvy") relatif à l'étude de la situation économique qui porte création d'une commission des statistiques de production et d'activités industrielles et commerciales auprès de la direction de la statistique générale et du conseil supérieur de statistique.

Cette commission a notamment pour but d'étudier les conditions d'application du décret du 17 juin 1938 (complété par le décret du 12 novembre 1938) sur la communication des renseignements utiles à l'étude de la situation économique.

"Les organisations professionnelles pourront être autorisées à recueillir et à dépouiller les questionnaires des chefs d'entreprise par arrêté du ministre chargé de la statistique générale. Les chefs d'entreprise qui n'accepteraient pas d'envoyer leur questionnaire à un organisme professionnel habilité à cet effet devront le faire parvenir à la direction de la statistique générale aux fins d'un dépouillement spécial".



C'est ainsi que le principe de la délégation d'enquête aux organismes professionnels (ainsi que le mécanisme de l'option), contrepartie manifeste de l'obligation de réponse qui est faite aux entreprises, entre dans le droit français.

1.3.3. Les articles 2 et 3 de la loi du 14 novembre 1940 créant le service de la démographie écrivent ensuite :

"Le service de la démographie est chargé des opérations statistiques de toute nature intéressant la population de la France et notamment du recensement de la population et de la statistique de la main-d'œuvre.

Les administrations publiques sont tenues de lui fournir, dans la forme qu'il fixera, tous les renseignements qui lui sont nécessaires. Les entreprises privées sont tenues à la même obligation".

Ainsi l'obligation de réponse est explicitement étendue aux administrations.

1.3.4. Puis la loi du 11 octobre 1941 relative au service national des statistiques parachève l'édifice en étendant l'obligation de réponse aux personnes physiques.

Son article 5 écrit :

"Les administrations publiques sont tenues de fournir au service, dans la forme qu'il fixera et, le cas échéant, suivant les directives techniques, tous les renseignements qui lui sont nécessaires. Les manquements à cette disposition seront sanctionnés disciplinairement.

Les entreprises et les personnes sont tenues aux mêmes obligations. Les personnes qui contreviendraient à ces obligations en ne transmettant pas les renseignements demandés dans les délais fixés ou en communiquant de faux renseignements seront passibles d'une amende de 200 à 10 000 francs.

En ce qui concerne les entreprises, les administrateurs, gérants et d'une manière générale, toute personne responsable de la direction ou de la gestion de la société ou de l'entreprise, seront punis dans les mêmes conditions des mêmes peines".

1.3.5. Par contre le décret n° 46-1432 du 14 juin 1946 relatif à l'INSEE ne comprend aucune mention concernant l'obligation de réponse aux enquêtes statistiques.



Cependant, le décret n° 47-963 du 29 mai 1947 fixant les modalités de la coordination statistique et des études économiques pour la métropole et la France d'outre-mer (qui ne porte pas les décrets de 1938 en visa), indique dans son article 3 que :

"Les questionnaires envoyés par une administration à des personnes étrangères à cette administration soit pour les enquêtes accomplies en exécution du plan [général des travaux statistiques et des études économiques arrêté par le ministre de l'économie nationale], soit pour toute enquête d'intérêt général, sont communiqués pour visa à l'INSEE, une semaine au moins avant leur impression, après visa du service centralisateur du ministère intéressé.

Mention de ces deux visas sera portée sur les questionnaires, les destinataires ne seront tenus de répondre qu'aux seuls questionnaires portant ces visas".

Mais le dispositif ainsi mis en place ne comprend aucun mécanisme de répression en cas de non-réponse aux questionnaires munis de visas.

2 : La gestation de la loi

2.1. Une synthèse entre deux projets

Après création de l'INSEE, deux projets de loi distincts ont pour objet de donner un fondement juridique légal aux activités de la statistique publique française.

Le premier émane de l'institution elle-même, il est centré sur les enquêtes statistiques (et l'utilisation statistique des données administratives) collectées auprès des ménages et donne un poids très fort au secret statistique.

Le second émane du patronat, il est centré sur les enquêtes statistiques collectées auprès des entreprises et donne un poids plus fort à l'obligation de réponse et à la coordination des enquêtes.

C'est de la synthèse progressive de ces deux projets que naîtra la loi du 7 juin 1951.

2.2. La gestation du projet de l'INSEE

(i) Dès sa création, l'INSEE fait les plus grands efforts pour améliorer son image et instaurer la confiance nécessaire pour que les enquêtes obtiennent de bons taux de réponse, et des réponses sincères aux questions posées. Cela ne peut passer que par des garanties légales relatives à l'indépendance de la statistique publique et à la protection des données individuelles qu'elle collecte.

Or le décret n° 47-963 du 29 mai 1947 sur la centralisation et la coordination statistique (voir le 1.1.7.) n'atteint que partiellement le but visé, et son application est très incomplète. En particulier la pratique du visa qu'il instaure n'est pas appliquée, tandis que l'INSEE ne peut intervenir dans les relations de chaque ministère avec le service de statistique.



(ii) Aussi le directeur général de l'Institut, Francis-Louis Closon, a-t-il pour objectif la sortie d'une loi sur le secret et l'obligation en matière de statistique. Dans l'attente, l'application de l'éthique la plus rigoureuse s'impose ; ainsi une instruction du 23 février 1949 prescrit aux directeurs régionaux d'opposer un refus systématique à toute demande de renseignement individuel provenant de particuliers.

L'INSEE nourrit également son projet en collectant les textes en vigueur dans les pays voisins concernant le secret statistique.

(iii) Un premier document de l'INSEE est soumis au gouvernement en avril 1947, mais il ne reçoit aucune réponse.

Un deuxième projet est présenté le 13 décembre 1948, mais le ministère du Budget s'oppose à son adoption, car il prévoit de soustraire les données statistiques individuelles au droit de communication dévolu aux régies financières, disposition indispensable pour gagner la confiance des répondants aux enquêtes et garantir l'indépendance de la statistique publique au sein de l'administration.

Le troisième projet de l'INSEE franchit les barrages en juin 1949, lorsque Maurice Petsche le présente au Conseil des ministres ; il est alors transmis au Conseil d'Etat en juillet 1949.

2.3. La gestation du projet du patronat

(i) La suppression des comités d'organisation réalisée par une loi du 26 avril 1946 jeta un certain trouble dans les milieux patronaux.

La réorganisation du ministère de l'industrie et la création de l'INSEE en 1946, puis la définition de la coordination statistique par le décret du 29 mai 1947, aggravèrent l'incertitude.

Un arrêté du 15 novembre 1947 précisa l'organisation de la statistique industrielle : les enquêtes seraient effectuées par les organisations patronales chargées de la sous-répartition, sous le contrôle de l'administration. Mais le service central de statistique industrielle, qui devient en 1948 le Bureau Central de Statistique Industrielle (BCSI), appellation qu'il conservera jusqu'en 1965, dirigé par Jean Prévot, n'avait que quinze agents et ne pouvait que contrôler les questionnaires auxquels il attribuait le visa.

En outre la collecte des statistiques était intimement liée à la sous-répartition, laquelle répondait à la pénurie, produit par produit. Avec la disparition progressive de la pénurie, il devenait de plus en plus difficile d'obtenir des réponses aux enquêtes.

La situation conduisait directement, en 1947, à la nécessité de préparer un nouveau texte de loi, reprenant les idées contenues dans les décrets "Sauvy" de 1938, et donnant un caractère obligatoire aux statistiques industrielles.

(ii) C'est dans ces conditions que le Conseil national du patronat français (CNPF), représenté par Lartisien, prit contact avec Jean Prévot pour lui faire part de l'inquiétude que suscitait la dégradation des statistiques. Avec le feu vert de l'INSEE, ils préparèrent dès mars 1948 un projet qui était prêt le 14 avril 1949.



2.4. La convergence des deux projets

(i) Le ministre de l'industrie et le CNPF préféraient deux projets de loi séparés, car ils pensaient que si leur propre projet ne rencontrerait pas d'opposition du Parlement, celui de l'INSEE serait plus délicat à faire adopter (ce qui était loin d'être faux, voir les 3.3.1. et 3.3.2.).

(ii) Mais le Conseil d'Etat estima que les deux projets faisaient partiellement double emploi et demanda leur fusion à la fin de 1949. Cette fusion faisait ainsi apparaître le secret comme une sorte de contrepartie de l'obligation, solution appréciée par le CNPF, qui entendait même que le secret interdise la transmission des questionnaires individuels collectés par les organismes agréés au service enquêteur qui avait donné l'agrément.

Après une très vive discussion, un compromis fut inscrit dans l'article 4 du projet ("Les organismes agréés seront autorisés, sauf cas particulier, à ne communiquer au service enquêteur pour un questionnaire déterminé que les résultats globaux accompagnés de la liste des personnes physiques et morales dont ils ont centralisé les réponses"). Cette disposition ne sera abrogée qu'en 1968 et, dans l'intervalle, quelques arrêtés d'agrément introduisirent explicitement le principe de non-communication des données individuelles.

(iii) Au dernier moment Georges Villiers, président du CNPF, demanda l'instauration d'un dispositif de coordination des enquêtes permettant d'éviter les doubles emplois et de limiter la charge statistique pesant sur les entreprises. C'est ainsi que l'on introduisit dans le projet le "Comité de coordination des enquêtes statistiques (COCOES)".

(iv) C'est aussi en concertation avec le patronat (et notamment pour éviter la prolifération de questionnaires qui ne manqueraient pas d'émaner des directions techniques des ministères si le secret statistique des données d'entreprises était complètement verrouillé) que l'article 6 du projet prévoyait une définition du secret statistique plus ouverte dans le cas des données sur les entreprises que celle quasi-absolue retenue pour le secret statistique des données relatives aux personnes physiques.

3 : La discussion et l'adoption de la loi

3.0 La procédure législative en vigueur

Le régime de la IV^e République mis en place par l'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946 (après le rejet du projet de Constitution du 19 avril 1946) est "sesquicaméral".

L'article 5 dit : "Le Parlement se compose de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République"

Mais l'article 13 précise : "L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit."

La procédure législative est régie par l'article 20 de la Constitution du 19 avril 1946 (qui sera modifié par une loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 touchant sept articles du texte constitutionnel).



Le texte primitif de l'article 20 dit :

"Le Conseil de la République examine, pour avis, les projets et propositions de loi votés en première lecture par l'Assemblée nationale.

Il donne son avis au plus tard dans les deux mois qui suivent la transmission par l'Assemblée nationale...

Si l'avis du Conseil de la République est conforme, ou s'il n'a pas été donné dans les délais prévus à l'alinéa précédent, la loi est promulguée dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

Si l'avis n'est pas conforme, l'Assemblée nationale examine le projet ou la proposition de loi en seconde lecture. Elle statue définitivement et souverainement sur les seuls amendements proposés par le Conseil de la République, en les acceptant ou en les rejetant en tout ou en partie. En cas de rejet total ou partiel de ces amendements, le vote en seconde lecture de la loi a lieu en scrutin public, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, lorsque le vote sur l'ensemble a été émis par le Conseil de la République dans les mêmes conditions."

3.1. Le projet de loi du gouvernement

3.1.0. Le dépôt du projet de loi gouvernemental

Après son adoption en Conseil des ministres (dont le président est alors Georges Bidault) sur la proposition de Maurice Petsche, ministre des finances et des affaires économiques, le projet de loi est déposé à l'Assemblée nationale, publié par le document n° 10099 annexé à la séance du 30 mai 1950 (2 pages) et renvoyé à la commission des affaires économiques.

3.1.1. Exposé des motifs du projet de loi

Le texte de l'exposé des motifs du projet de loi sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques est le suivant :

"La politique sociale, économique et financière a pour condition première une documentation sûre et spécialement la connaissance exacte des chiffres globaux qui caractérisent les différents aspects de la vie nationale et internationale. La statistique est ainsi devenue un élément fondamental du travail législatif, de l'action gouvernementale, et même des relations entre peuples. Quelque conception théorique que l'on puisse adopter sur les problèmes du libéralisme ou de l'interventionnisme, la statistique apparaît désormais dans tous les pays comme rigoureusement indispensable.

Or, par suite de l'abrogation des dispositions propres au temps de guerre, la base juridique de cette documentation se trouve menacée.

Les dispositions toujours en vigueur des décrets-lois des 17 juin et 12 novembre 1938 qui créent une obligation de répondre aux questionnaires statistiques sont désormais le seul fondement de cette documentation. Ces dispositions ont vieilli et sont mal adaptées à la structure gouvernementale actuelle. Elles avaient elles-mêmes été prises pour mettre fin à l'insuffisance des moyens de documentation administrative, sans porter pleinement remède à ce mal.



Dans ces conditions, il apparaît indispensable de reprendre le problème dans son ensemble, en tenant compte de la libéralisation progressive de l'économie et de ses transformations depuis 1938. Tel est l'objet du présent projet de loi.

Tout en posant le principe de l'obligation de répondre aux questionnaires statistiques, il cherche à rendre cette obligation aussi peu gênante que possible pour les intéressés.

Il tend d'abord à limiter le nombre des enquêtes en organisant une coordination efficace, de façon à supprimer les doubles emplois qui se sont trop souvent produits dans le passé. Un comité de coordination statistique est créé avec essentiellement cette tâche.

Il convient que l'Etat réduise au minimum le nombre et la complication des enquêtes et ne recoure à la possibilité qui lui est ainsi offerte que dans les cas strictement indispensables, de manière à n'apporter aucun trouble inutile dans la vie des individus et des entreprises.

De plus, l'intermédiaire des groupements professionnels a été prévu comme une possibilité largement ouverte tant à l'Administration qu'aux intéressés. Chaque fois qu'il existe des groupements professionnels ayant la compétence technique et offrant les garanties désirables d'impartialité, la recherche des renseignements pourra s'effectuer sans que la personne interrogée ait à répondre directement à l'Administration. Certes, il n'a pas été possible de faire de cette faculté une règle générale obligatoire, soit pour l'Etat, soit pour les personnes soumises à l'enquête. La diversité des situations est trop grande pour qu'il en puisse être ainsi et, au reste, en l'absence de groupements ayant un pouvoir légal de représentation, la faculté de correspondance directe avec l'Etat est un droit en toute circonstance. Néanmoins, pour assouplir le système, cette façon indirecte de procéder devrait être employée au maximum.

Pour garantir contre l'emploi des chiffres fournis à d'autres fins que la documentation globale, le secret statistique est institué. Les renseignements fournis en vue de la statistique ne se retourneront jamais contre celui qui les aura donnés et ils ne pourront, en particulier, être utilisés ni pour le contrôle fiscal ni pour la répression économique.

Les sanctions de l'obligation de réponse ont été volontairement fixées à des chiffres relativement bas, mais ont cependant été proportionnées à l'importance des entreprises intéressées.

Il faut signaler, à titre accessoire, les dispositions de l'article 5 relatives au tarif postal, qui sont indispensables pour que les frais imposés aux organismes professionnels soient réduits au minimum."

3.1.2. Le texte du projet gouvernemental

Le texte du projet déposé par le gouvernement se compose de 9 articles.

L'article 1^{er} crée, auprès de l'INSEE, un comité de coordination des enquêtes statistiques (COCOES) chargé de coordonner les enquêtes statistiques des services publics et d'établir un programme annuel. Le ministre de tutelle de l'INSEE arrête ensuite le programme annuel et ses modalités d'exécution.

L'article 2 instaure une procédure de visa ministériel, préalable à toute enquête des services publics.



L'article 3 établit l'obligation de réponse aux enquêtes revêtues du visa.

L'article 4 instaure une procédure d'agrément, permettant à des organismes professionnels ou interprofessionnels de servir d'intermédiaires dans l'exécution des enquêtes statistiques publiques par délégation du service enquêteur.

L'article 5 prévoit que le régime postal des questionnaires statistiques est celui (favorable) des imprimés.

L'article 6 instaure, une protection des renseignements individuels collectés par les enquêtes statistique (différentiée selon qu'il s'agit de données ayant trait à la vie professionnelle et familiale ou de renseignements d'ordre économique ou financier), ainsi que l'astreinte au secret professionnel pour les agents servant d'intermédiaire aux enquêtes statistiques.

L'article 7 prévoit la possibilité d'amendes administratives sur avis du COCOES en cas de défaut de réponse à une enquête statistique publique.

L'article 8 abroge toute disposition contraire à la présente loi.

L'article 9 renvoie les modalités d'application de la loi à un décret en Conseil d'Etat.

3.2. La première lecture à l'Assemblée nationale

3.2.1. Le rapport initial de la Commission des affaires économiques

Le rapport initial fait, au nom de la Commission des affaires économiques, par Mme Poinso-Chapuis est l'annexe n° 10549 à la séance du 11 juillet 1950. Ce rapport, fermement favorable au projet du gouvernement, fait moins de deux pages (la seconde reproduisant le texte du projet de loi du gouvernement, approuvé à une très large majorité par la Commission) et se borne à présenter brièvement, en les approuvant, les dispositions figurant dans le texte, sans en demander aucune modification.

3.2.2. L'avis de la Commission de la défense nationale

L'avis présenté, au nom de la Commission de la défense nationale qui a demandé d'examiner le texte, par Mme Mercier est l'annexe n° 11374 à la séance du 22 novembre 1950. Ce rapport, de moins d'une page, aborde deux questions :

- (i) à la suite d'une note du cabinet du ministre de la défense nationale demandant le rattachement du COCOES à la présidence du Conseil, la Commission de la défense nationale propose d'insérer à la fin de l'article 1^{er} du projet de loi l'alinéa suivant :

"Le Comité de coordination des enquêtes statistiques est présidé par le ministre des affaires économiques, agissant par délégation du président du Conseil" ;



(ii) la Commission s'inquiète de la protection du secret en matière de défense nationale ; elle ne propose pas de modification de l'article 6 de la loi, mais demande que le décret d'application prévoie un article ainsi rédigé :

"Sur demande exprimée par les départements ministériels militaires, la publication et la communication à des personnes étrangères à l'administration des renseignements statistiques globaux pouvant avoir une relation avec la défense nationale peuvent également être interdits."

En outre, la Commission propose que le ministre cité à l'article 9 soit celui "des affaires économiques", au lieu de celui "des finances et des affaires économiques".

3.2.3. Le rapport supplémentaire de la Commission des affaires économiques

Le rapport supplémentaire de Mme Poinso-Chapuis, annexe n° 11413 à la séance du 24 novembre 1950, fait moins d'une page. Il se contente d'approuver les propositions de la Commission de la défense nationale et de produire le texte du projet de loi modifié par l'ajout d'un dernier alinéa à l'article premier, et la disparition des mots "des finances et" au sein de l'article 9.

3.2.4. Le non-débat du 30 novembre 1950

La discussion du projet de loi sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques est le point 2 de l'ordre du jour de la première séance de l'Assemblée nationale du 30 novembre 1950. La procédure suivie est celle du vote sans débat, en application de l'article 36 du règlement ; le compte rendu du J.O. débats de l'Assemblée nationale prend un peu moins d'une page (8322).

Le texte du gouvernement, modifié sur deux points conformément à l'avis de la Commission de la défense nationale, ratifié par le rapport supplémentaire de la Commission des affaires économiques, est adopté sans discussion.

3.3. L'avis du Conseil de la République

3.3.0. Transmission du projet au Conseil de la République

Edouard Herriot, président de l'Assemblée nationale, transmet le jour même le projet de loi sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques adopté le 30 novembre 1950 (annexe n° 793 à la séance du Conseil de la République du 30 novembre 1950 ; page 967).

Le texte publié dans cette annexe comporte une imperfection (ce qui sera relevé dans le débat au Conseil de la République : à l'article 6, il est écrit "faits et comportements d'ordre privé" au lieu de "faits et comportements.....").



3.3.1. Première phase de la discussion

(i) Le rapport initial fait, au nom de la Commission des affaires économiques, des douanes et des conventions commerciales, par M. Rochereau, est l'annexe 866 à la séance du 21 décembre 1950. Ce rapport fait trois pages (la troisième reproduisant le texte issu des travaux de la Commission).

Le rapport cite le projet de Necker concernant "l'établissement d'un bureau général de recherches et de renseignements" et une étude de F. Closon, directeur général de l'INSEE, sur le mouvement économique de la France de 1938 à 1948 ; il rappelle les décrets-lois du 17 juin et du 17 novembre 1938, ainsi que les articles 32 et 33 de la loi de finances du 27 avril 1946 créant l'INSEE et le décret du 29 mai 1947 sur la coordination statistique.

Concrètement, le rapport approuve pratiquement sans réserve le texte du projet de loi, auquel il propose deux amendements au sein de l'article 4 sur l'agrément des organismes professionnels ou interprofessionnels :

- a) au premier alinéa, remplacer "peuvent être" par "seront", qui est plus impératif en faveur de ces syndicats ;
- b) au troisième et dernier alinéa, la possibilité ouverte au service enquêteur d'autoriser l'organisme agréé à ne lui communiquer que les résultats globaux (et non les résultats individuels) relatifs à un questionnaire (i.e. : à un enquêté) est remplacée par l'autorisation pour l'organisme agréé, sauf cas particulier, de ne communiquer au service enquêteur que les résultats globaux pour un questionnaire déterminé.

Dans la conclusion du rapport de la Commission (qu'il présente ensuite comme : "loin de toute vaine idéologie"), le rapporteur commence par les trois phrases suivantes :

"Votre rapporteur croit devoir attirer l'attention du Conseil et l'attention du gouvernement sur la nécessité d'envisager pour l'avenir la transformation de l'Institut national en un organisme autonome, qui deviendrait véritablement un institut scientifique d'observations économiques avec tout ce que cette formule comporte à la base de renseignements statistiques, avec tout ce que cela postule également si l'on veut parvenir en fin de compte à la prévision économique.

Par analogie avec le statut juridique de certains instituts étrangers, la Commission des affaires économiques souhaite la naissance dans un avenir proche d'un institut autonome dont la vie serait assurée par un double financement, crédits budgétaires, d'une part, cotisations professionnelles, d'autre part, et qui serait véritablement l'organisme central dégagé de toute influence informant toute la politique économique, non seulement de l'Etat mais aussi des entreprises.

En conclusion, votre rapporteur croit devoir souligner l'importance de l'instrument très efficace que le Parlement donne au gouvernement : l'utilisation de cet instrument en fera la meilleure ou la pire des choses".



(ii) Les travaux préparatoires comprennent également un avis au nom de la Commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale (annexe n° 904 de la séance du 30 décembre 1950). En réalité cette annexe 904 ne publie pas cet avis et se contente de renvoyer à la présentation de celui-ci faite par M. de La Gontrie, président de la Commission, lors de la séance du Conseil de la République du 29 décembre 1950, telle que reproduite en page 3383 du compte-rendu de cette séance par le J.O. (voir le point (iii) ci-après).

(iii) La discussion de l'avis sur le projet de loi transmis par l'Assemblée nationale constitue le point 9 de l'ordre du jour de la séance du Conseil de la République du 29 décembre 1950, et son compte rendu occupe cinq pages (3382 - 3387) du Journal officiel.

Le gouvernement a désigné comme commissaires du gouvernement :

- pour assister le ministre de l'industrie et du commerce : M. Beaurepaire, inspecteur général, chef du service des affaires extérieures
- pour assister le secrétaire général aux affaires économiques : MM. Closon, directeur général de l'INSEE et Rivet, inspecteur général de l'INSEE.

Après la présentation du rapport favorable de M. Rochereau, M. de La Gontrie, rapporteur pour avis de la Commission de la justice et de législation civile, criminelle et commerciale, soutenu par l'ensemble des membres de cette Commission, élève de vigoureuses objections portant, non sur le principe général de la loi, mais sur la possibilité ouverte par le 1^{er} alinéa de l'article 6 de collecter des renseignements ayant trait à la vie personnelle et familiale, et d'une manière générale aux faits et comportements d'ordre privé (et pire, à la possibilité d'amende en cas de non-réponse à un tel questionnaire ouverte par l'article 7). Il indique que la Commission ne saurait transiger sur de telles questions inquisitoriales et liberticides, voire attentatoires à l'image de la France.

Après une défense assez vigoureuse du projet par Robert Buron, secrétaire d'Etat, par le rapporteur et le président de la Commission des affaires économiques, et après une intervention de M. Beauvais indiquant que l'article premier du projet de loi donne au ministre de l'économie nationale et au COCOES tout pouvoir sur l'établissement du programme annuel des enquêtes statistiques, le projet est renvoyé à la Commission des affaires économiques (de droit, sur proposition de son rapporteur).

3.3.2. Deuxième phase de la discussion

(i) Le rapport supplémentaire de M. Rochereau, au nom de la Commission des affaires économiques, des douanes et des conventions commerciales, est l'annexe 86 à la séance du 6 février 1951.

Il couvre une demi-page du Journal officiel et se borne à publier une nouvelle rédaction de la Commission pour les articles 1^{er}, 6 et 7.

La modification de l'article 1^{er} concerne son premier alinéa : il s'agit de préciser, pour les enquêtes inscrites au programme annuel, les buts de celles-ci et les méthodes envisagées pour y parvenir.



A l'article 6, les questionnaires révus par le premier alinéa ne contiennent plus que des renseignements "d'ordre démographique" (au lieu de "ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale aux faits et comportements d'ordre privé"), cependant qu'une modification purement formelle touche le deuxième alinéa.

Le dispositif des amendes prévu par l'article 7 est modifié (le système des contraventions de simple police est substitué au système des amendes administratives comme mécanisme répressif en cas de défaut de réponse aux enquêtes statistiques, pour mieux protéger les droits des assujettis contre "l'arbitraire ministériel"), mais son principe demeure en place.

(ii) La suite de la discussion pour l'adoption d'un avis sur le projet de loi constitue le point 16 de l'ordre du jour de la séance du 8 février 1951 du Conseil de la République, dont le compte rendu occupe un peu plus de sept pages (401 - 408) du Journal officiel.

Après la présentation du rapport supplémentaire de la Commission des affaires économiques par M. Rochereau (qui rappelle que le Conseil d'Etat, consulté, a précisé que les renseignements relatifs au comportement privé ou familial collectés par les enquêtes statistiques ne peuvent en aucun cas être l'objet d'une communication quelconque à l'administration), M. de La Gontrie maintient les vives réserves de la Commission de la justice sur certaines conclusions du rapport supplémentaire, issu d'une réunion commune des deux Commissions.

Après une discussion générale nourrie, le Conseil décide de passer à la discussion des articles.

Sur la proposition de sa commission de la justice, le Conseil de la République adopte (par 220 voix, contre 69) un amendement consistant à insérer, au sein de l'article 1^{er}, le deuxième alinéa suivant :

"Toutefois, sont formellement exclus de ce progamme et de ces enquêtes les renseignements ayant trait à la vie personnelle et familiale et, d'une manière générale, aux faits et comportements d'ordre privé".

Les articles 2 à 8, dans leur rédaction résultant du rapport supplémentaire de la Commission des affaires économiques sont ensuite adoptés un à un.

M. Razac présente enfin un amendement à l'article 9 consistant à prendre en compte les territoires d'outre-mer et les territoires associés en y rendant la loi applicable, qui est accepté par le gouvernement et adopté par le Conseil.

L'ensemble du projet de loi est alors adopté par le Conseil de la République à la majorité de 292 voix contre 20.



3.4. La seconde lecture et l'adoption à l'Assemblée nationale

3.4.0. Transmission de l'avis du Conseil de la République

L'annexe 12138 à la séance du 8 février 1951 (page 181) reproduit le texte de l'avis transmis à l'Assemblée nationale par le Conseil de la République. Les articles 2, 3, 5 et 8, non amendés par le Conseil de la République, n'y sont pas repris et l'annexe ne contient donc que les textes des articles 1, 4, 6, 7 et 9 tels qu'amendés par le Conseil de la République.

3.4.1. Le rapport initial de la Commission des affaires économiques

L'annexe 12531 à la séance du 16 mars 1951 (1 page) publie le rapport fait par Mme Poinso-Chapuis, au nom de la Commission des affaires économiques. Ce rapport propose fermement de revenir, pour l'essentiel, à la version du texte gouvernemental tel qu'amendé en première lecture par l'Assemblée nationale, en rejetant (sauf sur deux points) les amendements proposés par le Conseil de la République. Ainsi le rapport rejette les propositions du Conseil de la République d'amendements aux articles 1, 4 et 6, et notamment l'interdiction des collectes statistiques relatives aux faits et comportements d'ordre privé et familial. Par contre, sont retenues par le rapport :

- à l'article 7 : la substitution des contraventions de simple police aux amendes administratives pour réprimer les défauts de réponses ;
- à l'article 9 : l'extension de la loi aux territoires associés.

3.4.2. Le rapport supplémentaire de la Commission des affaires économiques

L'annexe n° 13031 à la séance du 29 avril 1951 (1 page) publie le rapport supplémentaire déposé (avec mauvaise humeur) par Mme Poinso-Chapuis, au nom de la Commission des affaires économiques, à la suite d'une objection faite par le secrétaire d'Etat aux affaires économiques sur son rapport initial concernant l'article 7 du projet de loi.

Malgré un avis (divergent ?) du garde des sceaux invoquant la séparation des pouvoirs, le secrétaire d'Etat aux affaires économiques estime que la souplesse du régime des amendes administratives est préférable à la lourdeur de la procédure de la saisine du juge de simple police.

En deuxième lecture, la commission des affaires économiques retient l'argumentation du secrétaire d'Etat et, renonçant à suivre l'avis du Conseil de la République, revient au texte initial de l'article 7 tel que proposé par le gouvernement et adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.



3.4.3. Le (quasi-non) débat en seconde lecture

(i) La discussion en deuxième lecture du projet de loi "obligation en matière de statistiques" constitue le point 3 de la 2^e séance de l'Assemblée nationale du 22 mai 1951 ; son compte rendu occupe 3 pages (5703 à 5705) du Journal officiel.

(ii) Il n'y a pas de discussion générale, personne n'ayant demandé la parole à cet effet, et on passe directement à la discussion des articles.

(iii) Parmi les articles soumis à la discussion (1, 4, 6 et 9), seul l'article 4 fait l'objet d'un débat, M. Pierre Courant ayant proposé sans succès de reprendre l'avis du Conseil de la République sur cet article.

(iv) Il est alors procédé au vote au scrutin public sur l'ensemble du projet de loi dont l'adoption exige la majorité en application de l'article 20 de la Constitution et de l'article 59 du règlement de l'Assemblée nationale, du fait que "l'Assemblée nationale s'est prononcée sur le rejet total ou partiel des amendements du Conseil de la République, dont l'avis a été émis à la majorité absolue des membres le composant".

Le projet de loi est alors adopté par 379 votes "Pour" et 177 "Contre".

(v) A l'issue de cette procédure législative, le texte des neuf articles de loi adopté par l'Assemblée nationale est très peu différent du texte initial déposé par le Gouvernement.

Les modifications concernent :

- l'ajout (pour apaiser les scrupules du ministère de la Défense) d'un troisième alinéa à la fin de l'article 1, rédigé comme suit :

"Le comité de coordination des enquêtes statistiques est présidé par le ministre des affaires économiques agissant par délégation du président du conseil".

- l'ajout d'un premier alinéa consacré aux territoires d'outre-mer et territoires associés et l'apparition de la mention du ministre de la France d'outre-mer au sein du deuxième alinéa de l'article 9, qui devient :

"La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et les territoires associés.

Ses modalités d'application seront fixées par des décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des affaires économiques ou sur le rapport conjoint des ministres des affaires économiques et de la France d'outre-mer".



4. La promulgation de la loi

La loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques est ensuite promulguée par Vincent Auriol, Président de la République, et publiée revêtue de sa signature, suivie de celle des vingt-deux membres du Conseil des ministres par le Journal officiel du 8 juin 1951 (pages 6013 - 6014).

Gérard LANG

(Version relue et corrigée
par Jean-Pierre GRANDJEAN)

