

# Le comité du contentieux

 Jacques Garagnon\*

*Par délégation du ministre chargé de l'économie, le secrétaire général du Cnis peut infliger une amende à toute personne physique ou morale qui ne répond pas à une enquête statistique obligatoire. Il le fait sur avis du comité du contentieux du Conseil national de l'information statistique. Dans la pratique, les acteurs de la statistique publique privilégient, y compris dans la gestion des procédures contentieuses, le maintien ou la reprise du contact sur l'objectif répressif.*

**S**i le législateur a mis en place, avec la loi du 7 juin 1951, une procédure permettant de rendre obligatoire la réponse à certaines enquêtes statistiques, il n'a pas oublié le pendant de cette disposition, à savoir celui qui permet de sanctionner par voie d'amendes les non-réponses, ou les réponses sciemment inexactes, à ces enquêtes obligatoires (voir encadré 1).

## Les principaux traits de la mise en œuvre du contentieux par les acteurs de la statistique publique

La procédure du contentieux est prise en charge par une instance du Conseil national de l'information statistique (Cnis) (voir article sur le Cnis dans ce numéro) : le comité du contentieux des enquêtes statistiques obligatoires (dénommé plus simplement comité du contentieux dans la suite de l'article). Le service statistique public, sous l'égide de ce comité, a privilégié une utilisation incitative et pédagogique de cette possibilité de sanction, au détriment de ce qui aurait pu être la simple gestion d'une procédure visant à punir par voie d'amendes les unités interrogées en défaut de réponse. Ce qui est utilisé, c'est l'évocation d'un risque d'amende, puis, si encore nécessaire, l'annonce d'une mise au contentieux. Si la démarche est restée vaine, la décision d'amende est notifiée pour inciter les unités interrogées à répondre, y compris tardivement. Cette procédure, qui privilégie le contact et le dialogue, a pour vertu de souligner aux yeux de l'entreprise le caractère

officiel et l'importance de l'enquête présentée, ainsi que le prix attaché à chaque réponse individuelle des unités interrogées. L'amende, en tant que sanction financière, ne joue souvent qu'un rôle d'arrière-plan dans le dialogue qui se noue entre le service statistique enquêteur et le non-répondant. La mise en recouvrement de l'amende n'est gérée *in fine* que comme un pis-aller, quand il n'a pas été possible de renouer positivement le dialogue.

Une autre caractéristique de la pratique actuelle de gestion du contentieux vient de ce qu'elle n'est, de fait, mise en œuvre que sur le champ des entreprises, personnes physiques ou personnes morales. Ce qui sera dit dans la suite de cet article ne concernera donc que les enquêtes auprès des entreprises.

Pour ce qui est des ménages, le législateur a prévu, dans la loi du 7 juin 1951, à côté de la procédure standard d'amende administrative, une procédure relevant du code pénal, dès lors que l'absence de réponse, ou une réponse sciemment erronée, porte sur des questions ayant trait à la vie personnelle et familiale. Cette procédure pénale, relativement lourde à gérer car nécessitant l'intervention d'un agent assermenté, n'a pratiquement jamais été mise en œuvre. Ce choix a de fait des conséquences assez limitées. En termes de gestion du contentieux, une part importante des enquêtes ménages se font en face à face ou par téléphone, ce qui se prête mal à l'amorce d'une procédure contentieuse, que les textes rendent plus adaptée au cas des enquêtes gérées par correspondance

(mise en demeure et constat de non-réponse envoyés en recommandé avec accusé de réception). En termes de qualité des résultats statistiques, l'utilisation pour les enquêtes ménages d'échantillons complémentaires et de techniques de redressement adaptées permet, plus facilement que dans le domaine des entreprises, de pallier, dans une limite raisonnable, les non-réponses.

L'arrêté du 19 décembre 2008 portant approbation du programme d'enquêtes statistiques d'initiative nationale des services publics pour 2009 décrit une cinquantaine d'enquêtes statistiques<sup>1</sup> auxquelles les entreprises interrogées sont tenues de répondre dans les délais et de manière exacte. Les enquêtes qui se sont vu conférer le caractère obligatoire paraissent de nature assez disparate, mais les raisons de cette obligation de réponse sont dictées par des nécessités statistiques : marquer l'importance du ou des thèmes de l'enquête dans la connaissance économique et sociale de la France ; assurer un taux de réponse suffisant pour obtenir la précision demandée au niveau européen ; se prémunir contre le risque d'un taux de réponse trop faible lorsque le thème de l'enquête, ou la charge qu'elle représente pour les unités interrogées, laisse présager des réticences à répondre.

Si à chaque enquête obligatoire est en principe associée une procédure

---

\* Président du comité du contentieux

1. Dans ce décompte sont regroupées des enquêtes « semblables », comme par exemple les enquêtes de branche auprès de l'industrie, qui comptent pour une seule enquête.

**Encadré 1 – Les dispositions juridiques**

Le fondement juridique de la procédure est l'article 7 de la loi du 7 juin 1951, qui pose le principe qu'en cas de défaut de réponse ou de réponse sciemment erronée à une enquête statistique obligatoire, les personnes physiques ou morales interrogées peuvent faire l'objet d'une amende administrative. Celle-ci est prononcée par le ministre chargé de l'économie (en pratique, le secrétaire général du Cnis, qui a délégation de signature), sur avis du Conseil national de la statistique (Cnis) réuni en comité du contentieux des enquêtes statistiques obligatoires.

Cet article 7 définit l'ensemble de la procédure qui est mise en œuvre pour la gestion du contentieux, à l'occasion de chacune des sessions du comité : mise en demeure de l'unité statistique en défaut de répondre dans un délai fixé, constat de non-réponse, présentation du dossier au Cnis réuni en comité du contentieux, avis du comité, décision ministérielle et recouvrement, s'il y a lieu, de l'amende. Il fixe notamment de manière précise un certain nombre de seuils (minimum ou maximum) à respecter concernant le montant des amendes qui peuvent être prononcées.

Le dernier alinéa de cet article précise les spécificités de la procédure contentieuse en cas de défaut de réponse ou de réponse sciemment erronée à des questions ayant trait à la vie personnelle et familiale : les amendes éventuellement infligées ont alors un caractère pénal.

La composition du comité du contentieux et les modalités de désignation de ses membres sont fixées dans le chapitre III du décret n° 2009-318 du 20 mars 2009, relatif au Conseil national de l'information statistique et au comité du secret statistique. Outre le président, le comité comprend un représentant du garde des sceaux, ministre de la Justice, trois représentants des organisations patronales, deux représentants des syndicats de salariés, ainsi qu'un représentant du directeur général de l'Insee, et un représentant du ministre de la compétence duquel relève le contrevenant (en général, un membre du service enquêteur concerné).

Pris en application de ce décret, l'arrêté ministériel du 17 juin 2009 précise l'organisation des différentes étapes de la procédure contentieuse, les modalités de fonctionnement du comité du contentieux des enquêtes statistiques obligatoires et les possibilités ouvertes aux personnes concernées de faire valoir leur point de vue devant ce comité.

service enquêteur. Elle vise à informer l'entreprise de la sanction qui risque de lui être infligée si elle persistait dans son refus de répondre. Mais cette démarche est aussi une manière pour le service enquêteur de renouer le contact avec elle ;

– la deuxième concerne l'instruction des dossiers mis au contentieux et leur examen par le comité du contentieux : celui-ci a à formuler des avis sur la suite à donner, dossier par dossier. Cette phase se termine par la décision administrative du ministre chargé de l'économie, sur la base de l'avis du comité ;

– la troisième, entre les mains du trésorier payeur général, concerne le recouvrement des amendes qui ont été prononcées.

Les deux premières phases sont organisées de façon à permettre à l'entreprise, si elle renoue positivement le dialogue avec le service enquêteur, de sortir, à un stade ou à un autre, du processus contentieux. La dernière phase obéit, quant à elle, aux règles de la comptabilité publique.

**La procédure pré-contentieuse**

C'est le service enquêteur qui va déterminer la liste des entreprises non répondantes dont il souhaite soumettre le cas au comité du contentieux. Certains retiennent la quasi-totalité des non-répondants, d'autres sélectionnent ces entreprises suivant des critères liés à leur importance dans le secteur ou la branche considérés. Les textes légaux lient la possibilité d'engager une procédure contentieuse à l'envoi à l'entreprise, à la suite des rappels éventuels déjà adressés par le service, d'une mise en demeure qui oblige l'entreprise à répondre dans un délai donné (en général quinze jours) et d'un constat de non-réponse, en cas d'absence de réponse dans ce délai. Le caractère formel de ces courriers (lettre avec accusé de réception) permet souvent de renouer le contact entre

de contentieux, toutes ne donneront pas lieu à saisine des instances contentieuses. Les différents services enquêteurs peuvent juger que le taux de réponse est suffisant, du fait même de l'obligation de répondre, et qu'engager des procédures de demande de sanction serait sans objet quant à la possibilité de tirer de l'enquête des résultats de qualité. De plus, le service enquêteur peut juger que la qualité des contacts avec les répondants dans la durée ne gagnerait rien à cette procédure. En pratique, environ une quinzaine d'enquêtes (annuelles ou infra-annuelles) ont été soumises par les services enquêteurs à la procédure contentieuse lors du comité de janvier 2010. Ce sont plutôt des enquêtes à vocation généraliste et revêtant une importance majeure pour les statistiques françaises.

Une troisième caractéristique de la politique contentieuse actuelle est ainsi la latitude laissée aux services enquêteurs, dans le cadre des textes existants. Elle touche notamment la définition des modalités de mise en œuvre des procédures pour chacune de leurs enquêtes et l'appréciation des situations individuelles en ce qui concerne les décisions de sanction et le montant des amendes.

**Une procédure en trois temps**

La procédure contentieuse va se dérouler en trois phases successives :

– la première, qualifiée de pré-contentieuse, reste dans les mains du

l'entreprise et le service enquêteur et de récupérer la réponse attendue ou, à défaut, des éléments de réponse suffisants pour pouvoir redresser les données manquantes. Ce contact peut aussi permettre de connaître les raisons pour lesquelles l'entreprise n'a pas répondu (elle peut, par exemple, être en cessation d'activité) ou n'a pas cru devoir répondre (elle peut, par exemple, s'estimer hors champ de l'enquête).

### L'instruction des dossiers mis au contentieux

Pour les entreprises toujours en défaut après le constat de non-réponse, le service enquêteur va passer la main au secrétariat du comité du contentieux, lequel est assuré par l'Insee. Alors va commencer la deuxième phase de la procédure, qui constitue la procédure contentieuse proprement dite.

Une « lettre de saisine », transmise en recommandé avec accusé de réception, informe les entreprises concernées que leur dossier a été transmis au contentieux. De ce fait, elles encourent, pour non-réponse à une enquête statistique obligatoire, une amende dont le montant peut aller jusqu'à 2 250 euros. La lettre les invite dans un délai d'un mois à présenter par écrit leurs éventuelles observations au secrétariat du comité du contentieux. Elle informe également les entreprises qu'elles peuvent avoir accès à leur dossier et qu'elles pourront se présenter, ou se faire représenter, devant le comité en vue d'assurer leur défense.

Il est envoyé chaque année entre 7 000 et 8 000 lettres d'avis de saisine. Environ 15 % à 20 % des lettres envoyées donnent lieu à une réaction de l'entreprise, donc à un contact. Celui-ci est assez souvent positif, l'entreprise acceptant de renvoyer le questionnaire manquant ou, à défaut, s'engageant à répondre régulièrement aux enquêtes statistiques obligatoires. À l'opposé, il peut s'avérer parfois très négatif, l'entre-

prise ne réagissant que pour affirmer son refus de répondre à l'enquête ou aux enquêtes statistiques en général, par principe ou par lassitude face à la charge des formalités administratives ou pour protéger des données qu'elle considère comme stratégiques.... Cette reprise de contact par l'entreprise, qui succède à son silence lors des précédents rappels et de la mise en demeure, est due à la fois au changement d'interlocuteur, le Cnis ayant pris le relais du service enquêteur, et à une prise de conscience de la réalité du risque d'amende, dont le montant maximum, clairement affiché dans la lettre de saisine, n'est pas négligeable.

L'exploitation des réponses des entreprises à la lettre de saisine est faite conjointement par le secrétariat du comité du contentieux et par les services enquêteurs concernés, une application informatique leur permettant d'échanger sur les informations reçues des entreprises. Le secrétariat du comité élabore un premier projet sur la base des informations dont il dispose ; puis le service enquêteur le valide ou propose des adaptations, en fonction de sa connaissance plus fine de la situation des entreprises et des contacts directs qu'il a pu récemment avoir avec elles. Cette exploitation conduit à formuler, pour chaque entreprise, une proposition de décision qui va être présentée à l'avis du comité. Ces propositions peuvent être : l'abandon du dossier (en général, quand l'entreprise a accepté *in fine* de répondre à l'enquête) ; le maintien du dossier au contentieux avec paiement d'une amende ; le maintien du dossier avec exonération de paiement de l'amende (il s'agit en général d'une mesure collective pour les petites entreprises) ; le maintien du dossier avec sursis de paiement de l'amende (si on estime que la non-réponse de l'entreprise est un accident ponctuel : l'amende sera perçue lors d'une éventuelle récidive dans les trois ans qui suivent l'amende). Bien entendu, l'absence de réaction d'une entreprise à la lettre de saisine donne lieu à un maintien de son dossier au contentieux, avec *a priori* décision d'amende.

### La réunion du comité du contentieux

Le comité du contentieux peut alors se réunir (il le fait en principe deux fois par an) sur la base des projets de décisions qui lui ont été préparés sur chacune des situations de non-réponse aux enquêtes obligatoires soumises à son examen.

La réunion du comité se déroule selon un ordonnancement assez stable dans le temps. Il est d'abord fait le bilan des suites de la réunion précédente, notamment le bilan statistique des décisions effectivement prises par le ministre en aval des propositions du comité, des recours des entreprises devant les tribunaux administratifs et des demandes de recours gracieux adressées au ministre. Dans un deuxième temps, et on est là au cœur des travaux de la réunion, les services enquêteurs ayant présenté des dossiers au contentieux interviennent à tour de rôle pour préciser la politique de mise au contentieux qui a été retenue pour chacune des enquêtes concernées et indiquer les sanctions proposées pour chacun des dossiers. Cette présentation est assez globale, compte tenu du nombre de cas à examiner : elle se fait par groupe de situations identiques. Mais le comité est en situation de pouvoir consulter en séance chacun des dossiers individuels traités et il se penche effectivement sur un certain nombre de cas particuliers sur lesquels le secrétariat du comité ou le service enquêteur souhaitent attirer son attention ou prendre son avis.

C'est à ce stade de la réunion que les entreprises qui le souhaitent peuvent intervenir devant le comité. Ces demandes d'intervention sont assez rares. On en compte une seule au cours des six dernières années, pour un résultat qui s'est avéré décevant : l'accord qui avait alors été conclu devant le comité entre l'entreprise et les services enquêteurs concernés n'a pas été respecté par l'entreprise dès l'année suivante.

Les propositions de suite à donner sont adoptées par un vote du comité,

en principe dossier par dossier. Pour des raisons pratiques, le vote est organisé par blocs de dossiers homogènes lorsqu'il s'agit de cas classiques traités selon les critères de décision standard du comité. Tous les dossiers ayant donné lieu à un débat particulier du comité et/ou conduisant à un projet de décision spécifique font l'objet d'un vote individuel explicite.

Les avis de décision sont de deux types : l'abandon des poursuites si le comité a eu des informations le conduisant à ne pas estimer avoir à pénaliser l'entreprise, ou sinon l'attribution d'une amende administrative. Le montant de l'amende dans les situations ordinaires de non-réponse est fixé selon un barème échelonné entre 75 € à 1 200 €. Ce barème est un outil de décision que s'est donné le comité, dans le respect des montants limites fixés par les textes, mais dont le comité peut s'exonérer pour traiter des situations spécifiques. Il est progressif avec la taille des entreprises et pénalise davantage les situations de récidive et de récidive après sursis. Il existe en effet une possibilité de sursis pour les infractions d'impact limité pour la statistique et que l'on peut supposer accidentelles. Il est également proposé des exonérations de paiement de l'amende (qui effacent les aspects pécuniaires de la sanction, mais pas la sanction elle-même) quasi systématiquement pour les petites entreprises, au cas par cas sinon, pour tenir compte de situations particulières. Hors barème, les services enquêteurs peuvent demander au comité l'application d'amendes plus lourdes, notamment de l'amende maximale de 2 250 € autorisée par la loi, par exemple dans le cas d'une multirécidive ou d'un refus de principe de répondre aux enquêtes statistiques publiques. Ces demandes concernent en particulier les entreprises importantes, dont la non-réponse pose problème pour la qualité des résultats de l'enquête.

Ces propositions sont ensuite transmises, en pratique, au secrétaire général du Cnis, qui a reçu délégation de signature du ministre chargé de l'économie, et une décision leur rend force exécutoire.

## L'aval de la réunion

Une fois la décision signée par le délégataire du ministre chargé de l'économie, la décision va être notifiée à l'entreprise, soit par lettre recommandée avec accusé de réception, lorsqu'il y a amende, soit par lettre simple en cas d'annulation du dossier.

S'ouvre alors un délai de deux mois, pendant lequel l'entreprise peut contester cette décision, par un recours gracieux auprès du ministre et/ou par un recours contentieux devant le tribunal administratif. La session relative à l'année 2008 du comité a ainsi donné lieu à 5 098 décisions d'amendes, dont 2 103 à paiement immédiat, 795 avec sursis et 2 200 avec exonération de paiement. Environ 600 recours gracieux ont été reçus et sont en cours de traitement au moment de l'écriture de cet article. Aucun recours contentieux n'a été formé pour cette session. Selon le résultat du recours, une décision de modification de la décision initiale peut être prise.

À l'issue de cette étape commence la troisième phase de la procédure. Elle débute avec l'émission des titres de perception. Le comptable de l'Insee, au vu des décisions prises, donne l'ordre aux trésoriers payeurs généraux de percevoir l'amende. Cet acte fait basculer la procédure d'une sphère où elle était gérée par les acteurs de la statistique publique (services statistiques ministériels, Insee, Cnis) vers la sphère des comptables publics, rendant désormais très difficile tout retour sur la décision. Sauf si, sur le tard, est mise en évidence une erreur manifeste de la part du service enquêteur ou du secrétariat du comité, aucun recours contre la décision n'est plus accepté.

Il reste néanmoins aux entreprises concernées la possibilité de former un recours, non plus sur la décision mais sur le titre de perception, cela auprès du trésorier payeur général. Lors des dernières émissions de titres de perception, on a constaté une recrudescence de ce type de recours, probablement en raison de

la crise et des difficultés financières des entreprises. Il faut aussi noter que certaines entreprises ne reprennent contact avec le secrétariat du comité ou le service enquêteur qu'à partir du moment où elles ont entre les mains le titre de perception, comme si ce n'était qu'à ce stade que la procédure contentieuse devenait pour elles une réalité crédible. Même si alors l'entreprise justifie sa non-réponse par des raisons acceptables et fait un recours sur le titre de perception, le secrétariat du comité ne peut plus intervenir que par un avis donné au trésorier payeur général, sans autre possibilité d'influer sur la décision finale.

## Le contentieux, une affaire de concertation

La procédure du contentieux actuelle privilégie ainsi le dialogue et l'incitation à la réponse sur la base d'une disposition législative conçue comme répressive. Elle fonctionne efficacement avec les entreprises en défaut de réponse pour la première fois. Elle montre ses limites pour des entreprises en situation de non-réponse fréquente ou systématique. L'aspect répressif du dispositif contentieux n'est cependant pas relégué à une valeur de menace symbolique et il reprend toute sa vigueur lorsque le refus de répondre de l'entreprise relève d'une volonté avérée de celle-ci de ne pas satisfaire à ses obligations statistiques.

Un autre élément positif du fonctionnement du contentieux statistique est l'organisation collective et concertée de la préparation des dossiers présentés au comité. Le secrétariat du comité joue un rôle de coordination et de mise en commun d'informations, permettant aux différents services enquêteurs de partager avec lui l'ensemble des informations relatives à la procédure pour une entreprise donnée. Ce fonctionnement collectif permet en outre de progresser, au fil du temps, vers deux objectifs : d'une part, un meilleur partage des fondements de la politique du contentieux entre les différents services enquêteurs ; d'autre part, des comportements plus homogènes de ces servi-

**Encadré 2 – Quelques chiffres concernant le contentieux**

La session de janvier 2010 du comité du contentieux a porté sur l'ensemble des dossiers de l'année 2009 : elle a traité de 6 014 dossiers, pour quinze enquêtes ayant donné lieu à des mises au contentieux. Pour celles de ces enquêtes qui étaient annuelles (il y en avait neuf), le nombre de dossiers a été de 5 153, correspondant à environ 2,5 % des questionnaires envoyés.

Au cours des trois années les plus récentes pour lesquelles des statistiques plus complètes sont disponibles, 2006, 2007 et 2008, le nombre de dossiers traités a été de 23 150, concernant 14 536 entreprises, soit 1,60 dossier en moyenne par entreprise mise au contentieux. Environ sept entreprises sur dix n'ont qu'un seul dossier, alors que le nombre maximal de dossiers est atteint par une entreprise avec 20 dossiers (soit un peu plus de six par année !).

Sur l'ensemble de ces trois années, 32 % des dossiers soumis au contentieux ont été annulés, indiquant que les entreprises concernées ont, sinon répondu, du moins manifesté une volonté claire de satisfaire à l'avenir à leurs obligations statistiques. 8 % de ces dossiers se sont conclus par une amende avec sursis de paiement, ce qui correspond, après dialogue, à l'espoir que la défaillance statistique d'une fois ne se renouvellera pas. 30 % des dossiers ont fait l'objet d'une amende avec exonération de paiement, en général en raison de la faible taille des entreprises concernées. Enfin, 30 % ont fait l'objet d'une amende avec paiement immédiat. Pour information, le montant total des 6 249 titres de perception émis sur cette période est de 2 885 875 euros, soit près d'un million d'euros par an.

L'amende s'avère un signal efficace pour les entreprises qui sont sanctionnées pour la première fois : les entreprises ayant reçu en 2006 une première amende se sont révélées par la suite (en 2007 et 2008) des répondantes régulières pour les deux tiers d'entre elles. Elle est en revanche moins efficace pour les entreprises qui multiplient les comportements de non-réponse : les entreprises sanctionnées en 2006 en situation de récidive ne sont rentrées ensuite dans le « droit chemin » que pour un tiers d'entre elles.

Pour une session donnée, on constate de même que la population des entreprises en infraction se sépare en deux sous-populations. D'une part, les entreprises mises pour la première fois au contentieux : la procédure permet en général au service enquêteur de renouer le contact et d'obtenir une réponse ou des signes très positifs d'une prochaine normalisation du comportement de l'entreprise vis-à-vis de la statistique (dans 41 % des cas le dossier est annulé et dans 40 % des cas un sursis de paiement est décidé). D'autre part, des entreprises « récidivistes », plus ancrées dans leur position de refus : le contact est plus difficile à renouer. Le taux des dossiers annulés tombe à 20 % et celui des amendes assorties d'un sursis à 20 % également.

ces quant à sa mise en œuvre. Ce qui est important, quand on sait que le comité, qui doit se prononcer sur plusieurs milliers de dossiers à chaque séance (voir encadré 2), s'appuie très largement sur les propositions des services enquêteurs pour arrêter ses propres avis.

En ce qui concerne la gestion de la procédure, des progrès récents ont été faits pour mieux séparer les phases statistiques et comptables du processus contentieux : il s'est agi, concrètement, de faire en sorte qu'en aval de la réunion du comité et de la décision ministérielle, les services statistiques tardivement contactés et sollicités par les entreprises ne se sentent plus en devoir ni en possibilité de réintervenir sur la chose jugée. Ces interventions tardives dans les procédures comptables étaient à la fois complexes, lourdes et peu opportunes.

Des progrès restent souhaitables quant à l'enrichissement du dispositif statistique de suivi des différents aspects de la non-réponse et du processus de gestion du contentieux. Il faudrait notamment permettre un meilleur suivi, au cours du temps, des comportements de réponse des entreprises, à la fois globalement, enquête par enquête, mais aussi au niveau individuel, à partir de la connaissance de l'histoire contentieuse de chacune des unités. ■