

N° 428494
Commune de Compiègne

3^e et 8^e chambres réunies
Séance du 19 octobre 2020
Lecture du 13 novembre 2020

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

« *Mais dans quelle ville habitent-ils ?* » : c'est en ces termes que les habitants d'un immeuble de 40 logements situé à cheval sur le territoire des communes de Compiègne et de Margny-lès-Compiègne ont fait la une de l'édition locale du journal Le Parisien. Le rattachement de ces habitants à l'une ou l'autre commune au titre du recensement est l'objet du litige qui vous est soumis.

Dans le cadre de la détermination des populations légales à compter du 1^{er} janvier 2019, l'INSEE les a entièrement attribués à la commune de Margny-lès-Compiègne. Mécontente de cette décision, la commune de Compiègne vous demande l'annulation du décret n° 2018-1328 du 28 décembre 2018 authentifiant les chiffres des populations de métropole, des départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, et de Saint-Pierre-et-Miquelon, en tant qu'il fixe sa population. Vous admettez l'intérêt à agir d'une commune contre le décret authentifiant les résultats d'un recensement en tant qu'il fixe sa population à un niveau qu'elle estime inférieur à la réalité (CE, 20 décembre 2000, *Commune de Montreuil*, n° 220600, Rec.) et vous êtes compétents pour connaître d'un tel recours en premier et dernier ressort, puisqu'il est dirigé contre un décret¹ (article R. 311-1-1° du code de justice administrative).

Nous présenterons d'abord rapidement le cadre juridique des opérations de recensement et les données factuelles de l'espèce avant d'en venir à l'examen des moyens de la requête. Après le dernier recensement général, qui a eu lieu en 1999, la loi du 27 février 2002² relative à la démocratie de proximité a défini un nouveau système permettant l'établissement de la population chaque année et reposant sur une combinaison d'enquêtes exhaustives et de

¹ Et ce bien qu'un tel décret ne présente pas de caractère réglementaire (CE, 31 octobre 2014, *Département des Hauts-de-Seine et autres*, n° 377349, Tab.).

² Loi n° 2002-276.

sondage (cf. les articles 156 à 158). Les communes de moins de 10 000 habitants sont recensées de manière exhaustive par roulement, un cinquième des communes étant recensées chaque année. Les communes de plus de 10 000 habitants sont recensées par sondage, un cinquième de leur territoire étant pris en compte chaque année (article 156-VI). Afin d'établir chaque année la population de l'ensemble des communes, l'INSEE retient pour toutes la même année de référence, à savoir l'année médiane du cycle de cinq années, soit l'année « n – 3 » par rapport à l'année pour laquelle les chiffres de population seront en vigueur : s'agissant du décret attaqué, qui fixe les chiffres de population applicables à compter du 1^{er} janvier 2019, il s'agit de l'année 2016. Vous avez validé cette méthode justifiée par la nécessaire égalité de traitement entre les communes (CE, 29 juin 2011, *Communauté de communes de l'Etampois Sud Essonne et commune d'Etampes*, n° 337068 et 337069, Tab. ; *Commune de la Ville-aux-Dames*, n° 337138, Tab.). Les enjeux de ce processus sont multiples, puisque la population authentifiée par décret, conformément à l'article 156-VIII de la loi, est celle à laquelle il faut se référer pour l'application de l'ensemble des lois et règlements³. Elle détermine notamment le montant de dotations aux collectivités territoriales, telles que la dotation globale de fonctionnement.

En l'espèce, l'immeuble en cause est en forme de L et se situe à l'angle de deux axes de circulation. La première barre du L longe la RD 935, qui se dénomme rue d'Amiens dans la commune de Compiègne et devient l'avenue Octave Butin lorsque la limite avec Margny-lès-Compiègne est franchie. L'entrée de l'immeuble qui se situe de ce côté a une double adresse postale, 40 rue d'Amiens et 2 avenue Octave Butin, mais elle se situe sur le territoire de Margny-lès-Compiègne d'après les limites cadastrales ; toutefois une partie de cette barre se situe bien du côté de Compiègne. La seconde barre du L longe la rue Victor Hugo, entièrement à Margny-lès-Compiègne, une seconde entrée de l'immeuble se situant dans cette rue.

La collectivité requérante demande une répartition entre les deux communes des logements de cet immeuble, et par suite des habitants qui les occupent, en fonction de critères sur lesquels nous reviendrons. Notons seulement à ce stade que dans un courrier du 16 juin 2018, les maires des deux communes avaient demandé conjointement au directeur régional de l'INSEE une répartition attribuant 18 logements à Compiègne et 22 logements à Margny-lès-Compiègne. L'INSEE, quant à lui, soutient qu'un immeuble à usage d'habitation situé à cheval sur le territoire de deux communes doit être attribué entièrement à celle où se trouve l'entrée principale. Il s'agit d'une position nationale, le directeur régional de l'INSEE ayant pris soin de consulter sa direction générale avant de répondre au maire de Compiègne, consultation qui aurait montré que de telles situations se rencontrent dans d'autres territoires. La question est donc moins anecdotique qu'il n'y paraît au premier abord.

1. La commune soutient en premier lieu que l'INSEE était incompétente pour fixer un critère de localisation géographique de l'entrée de l'immeuble. Ce moyen est aisé à écarter. Vous jugez en effet, en vertu des dispositions combinées de la loi du 27 février 2002 et de celle du

³ Selon la formule consacrée employée par les décrets annuels.

7 juin 1951⁴ sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, qu'il « appartient à l'INSEE, dans le respect des textes régissant la statistique et le recensement, de déterminer, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, les méthodes sur la base desquelles sont établis les résultats du recensement » (CE, 29 juin 2011, *Commune de La Ville-aux-Dames*, n° 337138, Tab.).

2. Le second moyen est tiré de l'erreur de droit dont serait entaché le décret attaqué pour s'être fondé uniquement sur l'adresse d'entrée de l'immeuble et non sur d'autres critères, notamment ceux de la localisation des logements d'après les limites cadastrales de l'utilisation des services publics, des listes électorales ou des rôles de taxe foncière.

Selon l'article R. 2151-1-I du code général des collectivités territoriales (CGCT), les personnes prises en compte pour la détermination de la population d'une commune sont « les personnes résidant dans les logements d'une commune, celles résidant dans les communautés (...), les personnes sans abri et les personnes résidant habituellement dans des habitations mobiles ». Les communautés sont définies par le V du même article comme « un ensemble de locaux d'habitation relevant d'une même autorité gestionnaire et dont les habitants partagent à titre habituel un mode de vie commun ». Les communautés sont notamment les internats, les maisons de retraite, les bases militaires ou les communautés religieuses.

La commune se prévaut de votre jurisprudence sur les communautés qui se situent à cheval sur le territoire de plusieurs communes. Vous avez longtemps considéré que leur population devait être attribuée en totalité à l'une des communes, en fonction de l'adresse administrative et des services publics utilisés par les habitants (CE, 18 juin 1971, *Commune d'Etienneville*, n° 79584, Rec. ; 18 février 1978, *Commune de Mercurol*, n° 2742, Tab. ; 3 juin 1988, *Commune de Fontiers-Cabardès*, n° 49005, Tab.). Cette jurisprudence a été partiellement abandonnée par une décision *Commune de Saint-Servais* (CE, 5 juillet 2010, n° 325723, Rec.) : désormais, vous acceptez d'entrer dans une logique de répartition, en « tenant compte à titre principal de la situation des locaux d'habitation et, le cas échéant, de l'utilisation des principaux services publics par les personnes résidant dans la communauté » (cf. aussi CE, 26 avril 2013, *Commune des Gonds*, n° 357221, Tab.). Si l'on se réfère aux conclusions d'Emmanuelle Cortot-Boucher, vous avez été sensibles aux inconvénients que présentait l'attribution de communautés parfois très étendues à une seule commune, inconvénients qui étaient palliés par la pratique peu satisfaisante, car fragile et non fondée sur des critères objectifs, des accords de répartition entre les communes concernées.

Plusieurs arguments peuvent conduire à s'interroger sur la position de l'INSEE fondée sur l'attribution exclusive de la population de l'immeuble à la commune de l'adresse d'entrée. D'une part, l'article R. 2151-1 du CGCT définit comme population à prendre en compte « les personnes résidant dans les logements d'une commune », ce qui fournit un argument de texte en faveur de la position de la commune de Compiègne. D'autre part, vous avez précisément abandonné pour les communautés le critère de l'adresse et l'attribution à une seule commune.

⁴ Loi n° 51-711.

Certes, les communautés sont traitées comme une catégorie distincte par le CGCT et sont comptabilisées à part par l'INSEE, mais cela ne justifie pas pour autant que les principes de répartition en cas de localisation sur le territoire de plusieurs communes soient différents. Enfin, pour un immeuble ayant plusieurs entrées situées sur le territoire de communes différentes, on peut se demander comment sera déterminée l'adresse principale.

L'INSEE fait valoir que dans les communes de plus de 10 000 habitants, telles que Compiègne, qui sont recensées chaque année par sondage, la base de sondage doit être exhaustive et fiable et qu'une base de logements serait de bien moindre qualité qu'une base d'immeubles, faute de sources solides sur la localisation des logements au sein de chaque immeuble. En d'autres termes, il est préférable d'un point de vue statistique de recenser chaque année un cinquième des immeubles plutôt qu'un cinquième des logements. Toutefois, on peut concevoir que tout en gardant une méthode de sondage basée sur les immeubles, la population d'un immeuble à cheval soit ensuite répartie entre les communes concernées en fonction de la localisation des logements et de l'utilisation des services publics, comme pour les communautés.

Toutes ces raisons ont conduit votre 3^e chambre à poser plusieurs questions à l'INSEE par une mesure supplémentaire d'instruction, les réponses étant versées au débat contradictoire. Ont été demandés tout d'abord les critères utilisés pour déterminer l'entrée principale lorsque l'immeuble en comporte plusieurs, afin de s'assurer de leur caractère objectif. Il en ressort que l'entrée principale est celle de l'accès piéton et, si cet accès est possible par plusieurs entrées, celle de l'utilisation des services publics (boîtes postales, enlèvement des ordures ménagères).

L'INSEE a également précisé la manière dont elle applique votre jurisprudence sur les communautés. En réalité, si elle procède conformément à celle-ci à l'attribution de chaque immeuble de la communauté à la commune où il est localisé, elle ne répartit par les immeubles à cheval sur plusieurs communes ; ceux-ci sont attribués à la commune sur laquelle se trouve l'entrée principale de la communauté. Il existe ainsi une cohérence générale dans le refus de répartir les immeubles à cheval sur plusieurs communes, qu'ils appartiennent ou non à une communauté, cohérence fondée sur le manque de fiabilité des limites cadastrales lorsqu'elles passent à l'intérieur d'un immeuble.

Ces réponses permettent de surmonter les objections que nous avons présentées, compte tenu de la marge d'appréciation que vous reconnaissez à l'INSEE en la matière. S'il vous est arrivé d'annuler des décrets de recensement (cf. par exemple la décision *Commune de Saint-Servais* précitée), vous n'exercez qu'un contrôle restreint sur les choix opérés en termes de méthodes statistiques, tels que celui de l'année de référence (décision précitée *Communauté de communes de l'Etampois Sud Essonne et commune d'Etampes*). Le moyen est ici soulevé sur le terrain de l'erreur de droit mais il nous semble que votre contrôle à cet égard doit également tenir compte du rôle reconnu par la loi à l'INSEE quant à la détermination des méthodes statistiques.

Les autres critères dont la commune réclame l'application ne sont pas pertinents. Comme l'indique l'INSEE, les critères d'inscription sur les listes électorales ne sont pas les mêmes que ceux de rattachement à une commune au titre du recensement, puisqu'il est possible d'être inscrit sans avoir son domicile réel dans celle-ci (article L. 11 du code électoral). Il en va de même de l'inscription sur les rôles de taxe foncière.

Nous vous proposons donc de juger que le décret n'est pas entaché d'erreur de droit pour avoir opéré une répartition fondée sur l'adresse d'entrée de l'immeuble. En l'espèce, il est constant que les deux entrées de l'immeuble sont situées sur le territoire de Margny-lès-Compiègne et la détermination de l'entrée principale n'est donc pas un enjeu ; vous pourrez cependant relever que dans le cas où plusieurs entrées ne sont pas situées dans la même commune, l'entrée principale doit être déterminée d'après des critères objectifs.

PCMNC :

- **au rejet de la demande d'annulation du décret présentée par la commune de Compiègne ;**
- **au rejet par voie de conséquence de ses conclusions aux fins d'injonction et de celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**