CONSEIL D'ETAT

Section des finances

364

112

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

N° 361.974

ASSEMBLEE GENERALE

M. PÊCHEUR, rapporteur

séance du 2 juillet 1998

EXEMPLAIRE CONFORME
A LA MINUTE D'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

AVIS

Le Conseil d'Etat, saisi par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie des questions suivantes :

"Au regard des textes régissant le recensement de la population ainsi que de ceux qui font référence à ses résultats :

1) Le pouvoir réglementaire est-il compétent pour déterminer un nouveau dispositif d'établissement des populations communales ?

2) Les modalités techniques proposées sont-elles compatibles avec la référence au "recensement général", présente dans les textes suivants :

- code général des collectivités territoriales (articles L. 1615-8, L. 2334-2, L. 2334-9, L. 2334-17, L. 2531-14, L. 3334-2, L. 3443-1, L. 4332-6, L. 5215-7, L. 5331-2 et L. 5332-2),

- code électoral (articles L. 125, L. 293-2 et L. 337),

- code de la construction et de l'habilitation (article L. 302-5),

- code de la santé publique (article R. 712-4),

- code des communes (articles R. 112-5, R. 114-2, R. 114-3, R. 114-6, R. 114-7, R. 173-6, R. 233-86 et R. 255-2) ?

.../...

3) Peut-on, sans porter atteinte au principe d'égalité, utiliser des techniques de détermination des populations communales fondées sur dénombrements ou enquêtes réalisés à des dates différentes ?"

Vu la Constitution ;

Vu le code électoral ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des communes ;

Vu le code de la santé publique ;

Vu la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ;

Vu le décret n° 84-628 du 17 juillet 1984 relatif au Conseil national de l'information statistique et portant application de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques ;

EST D'AVIS

de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Ainsi qu'il est exposé dans la présente saisine, le Gouvernement envisage, d'une part, de ne plus recourir aux maires pour mener à bien les opérations de dénombrement, d'autre part, d'utiliser, à cet effet, des techniques fondées, selon la taille des communes, soit sur des recensements périodiques, soit sur des enquêtes à grande échelle, ces opérations étant elles-mêmes réalisées à des dates différentes.

1) Le recensement de la population relève de la compétence de l'Etat et ses résultats sont authentifiés par décret. Aucun principe général du droit, ni aucune disposition législative n'imposent que les opérations de recensement soient menées et leurs résultats arrêtés contradictoirement avec les maires des communes intéressées. Par suite, le Gouvernement peut, en vertu de son pouvoir réglementaire autonome, confier par décret l'exécution desdites opérations aux seuls services de l'Etat.

2) Si le législateur n'a pas entendu encadrer l'exercice, par le Gouvernement, de ses pouvoirs d'organiser les enquêtes statistiques permettant d'établir le chiffre de la population, de nombreux textes législatifs, notamment du code électoral et du code général des collectivités territoriales, se réfèrent de façon explicite à la population résultant du recensement général pour définir l'effectif de la population à prendre en compte pour l'application des règles qu'ils posent. Cette notion de "recensement général" implique une opération de dénombrement direct, simultané et exhaustif dont les résultats sont authentifiés par décret. Il s'ensuit que si le Gouvernement envisage, comme il en a manifesté l'intention dans la présente saisine, de recourir à des enquêtes à grande échelle sur le terrain pour remplacer, dans les communes de grande ou moyenne tailles, les procédés antérieurs de comptage de la population desdites communes, il lui appartient, au préalable, de soumettre, au Parlement, un projet de loi ayant pour objet de substituer ces méthodes de dénombrement à la notion de "recensement général" et adaptant, en conséquence, les références de l'ensemble des textes législatifs. Parallèlement, il lui revient de veiller à ce que cette nouvelle méthodologie soit prise en compte dans les normes communautaires susceptibles d'encadrer ou de synchroniser les opérations de recensement conduites par les Etats membres, comme cela avait été le cas dans la directive du Conseil du 26 mai 1987.

3) La nouvelle méthodologie envisagée comporte un traitement différencié selon les communes, dès lors que la population des plus petites continue de faire l'objet de recensements périodiques et que la population des plus grandes doit faire désormais l'objet d'enquêtes à grande échelle sur le terrain. Les modalités de sa mise en oeuvre, qui ne sont pas, par elles-mêmes, contraires au principe d'égalité, dès lors que ces deux groupes de communes sont placées dans des situations différentes en rapport avec l'établissement du chiffre de la population, devront donc, au regard notamment du respect dû au principe d'égalité du suffrage, permettre d'authentifier les chiffres de population de toutes les communes à partir de données présentant les meilleurs garanties de qualité.

De même, le respect dû à ce même principe fondamental exige que la révision des circonscriptions électorales qu'entraîne l'évolution démographique concerne, sous réserve des impératifs d'intérêt général, toutes les circonscriptions du territoire national ayant connu une évolution semblable. Il importe donc que la détermination des bases démographiques fondant cette révision s'appuie sur des données comparables et afférentes à la même année. Cette exigence implique, s'agissant des communes plus petites dans lesquelles des recensements périodiques seraient effectués chaque année par roulement, que les chiffres issus de ces opérations fassent l'objet, entre chaque recensement, d'une actualisation annuelle conduite selon les règles de l'art, de façon à permettre au Gouvernement, si la nécessité s'en fait sentir, d'engager une révision des circonscriptions électorales à partir de données comparables et afférentes à la même année pour l'ensemble des circonscriptions du territoire national.

4) Eu égard à la complexité de l'ensemble de ces opérations et à l'importance qu'elles revêtent notamment pour l'expression du suffrage universel et le financement des collectivités territoriales, le Gouvernement ferait sans doute plus aisément accepter une réforme de cette ampleur en l'entourant de toutes les garanties d'impartialité, en particulier grâce au concours du Conseil national de l'information statistique.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du 2 juillet 1998.

Le Conseiller d'Etat,
Rapporteur
signé : B. PÊCHEUR

Le Vice-Président du Conseil d'Etat,
signé : R. DENOIX de SAINT-MARC

Le Secrétaire Général du Conseil d'Etat,
signé : M. de BOISDEFFRE

CERTIFIE CONFORME,
LE SECRETAIRE GENERAL ADJOINT DU CONSEIL D'ETAT