

N° 116

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

---

Enregistrée à la Présidence du Sénat le 3 janvier 1968.  
Rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1967.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à démocratiser les procédures de fusion et de modification  
des limites territoriales des communes.*

PRÉSENTÉE

Par MM. Camille VALLIN, Louis NAMY, Louis TALAMONI,  
Hector VIRON et les membres du groupe communiste (1)  
et apparenté (2),

Sénateurs.

---

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

---

(1) Ce groupe est composé de : MM. Jean Bardol, Raymond Bossus, Georges Cogniot, Léon David, Mme Renée Dervaux, MM. Jacques Duclos, Raymond Guyot, Georges Marrane, Louis Namy, Louis Talamoni, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, MM. Camille Vallin, Hector Viron.

(2) Apparenté : M. le Général Ernest Petit.

---

Communes. Code de l'administration communale - Conseils municipaux.

## EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Une ordonnance (n° 59-31) du 5 janvier 1959 et un décret (n° 59-189) du 22 janvier 1959 ont simplifié, en les rendant moins démocratiques, les procédures de fusion de communes et de modification de leurs limites territoriales.

Simultanément, ont été pris, depuis 1959, divers textes visant à développer les regroupements de communes au sein de *syndicats à vocation multiple*, de *districts* et de *communautés urbaines*. Il s'agit de l'ordonnance (n° 59-30) en ce qui concerne les districts, de l'ordonnance (n° 59-29) sur les syndicats, de la loi du 31 décembre 1966 en ce qui concerne les communautés urbaines. Récemment, le Gouvernement a rendu public un avant-projet de loi instituant dans les campagnes, sans prononcer le mot, des *communautés rurales*.

De quoi s'agit-il et quelle est la place respective de la fusion de communes et du regroupement dans ces projets ?

Partant de ce postulat qu'il y a trop de communes en France et qu'une administration moderne implique forcément une réduction de leur nombre et plus particulièrement du nombre de communes rurales, le Pouvoir poursuit une politique qui vise systématiquement à « quadriller » la France en 3.500 communautés rurales et en quelques centaines de districts urbains et de communautés urbaines dans les agglomérations multicommunales.

Nous n'examinerons, dans cette proposition, que la situation des communes rurales, bien que ce texte intéresse aussi les communes urbaines.

Nous avons déjà, en effet, traité du problème des agglomérations multicommunales dans un texte déposé récemment, tant au Sénat qu'à l'Assemblée Nationale.

### I. — La politique systématique de fusion et de regroupements de communes et ses conséquences.

Cette politique de fusion et de regroupement systématique se présente sous un double aspect.

Au niveau supérieur, c'est-à-dire de la communauté (« secteur de coopération intercommunale » dans l'avant-projet de loi) il s'agit

d'instituer un organe de regroupement des communes doté de l'essentiel des fonctions communales mais fort peu démocratique. Au niveau inférieur, c'est-à-dire au niveau des communes regroupées, l'objectif gouvernemental, ainsi que l'atteste un projet de loi rendu public en 1960, mais non repris devant l'opposition des élus, vise à fusionner les petites communes de moins de 200 habitants, regroupées au sein des communautés et à ne laisser à la commune que quelques compétences résiduelles. Dans le cadre de cette politique, fusions et regroupements sont donc les deux faces d'une même démarche.

N'ayant pu réaliser son projet, le Pouvoir s'est efforcé d'agir par la « persuasion », mais le bilan est assez maigre, puisqu'à ce jour 179 opérations de fusion concernant 376 communes ont eu lieu, impliquant la suppression de 197 communes dont toutes ne sont d'ailleurs pas rurales.

Or, cette politique de fusions et de regroupement systématique des communes rurales et urbaines est le propre des régimes autoritaires et centralisateurs. En fait, les « communautés rurales » que veut créer le Pouvoir ne sont que la résurrection des « municipalités de canton » du Directoire en l'An III et des « associations de communes » du régime de Vichy.

Sur le plan économique, le regroupement et la fusion systématique des communes rurales est, à la fois, la conséquence, mais aussi un facteur d'accélération de l'exode rural que le IV<sup>e</sup> Plan, puis le V<sup>e</sup> Plan n'ont fait qu'aggraver.

Le grand nombre de petites communes, de moins de 100 habitants notamment, n'est pas en effet la cause, mais le résultat de cet exode, ainsi que l'atteste le tableau ci-après :

POPULATION	1881	1911	1921 (1)	1946	1954	1962
100 habitants .....	720	1.365	2.075	2.859	3.031	3.423
101 à 500 habitants....	15.150	17.905	19.907	20.794	20.782	20.540
501 à 2.000 habitants...	16.532	14.154	12.758	11.633	11.370	10.918
Total .....	32.402	33.424	34.740	35.286	35.183	34.881
Total général des communes .....	36.097	36.241	37.963	37.983	38.000	37.962

(1) Plus les trois départements d'Alsace-Lorraine.

Ce tableau fait ressortir trois faits : une diminution, à partir de 1946, du nombre total de communes classées rurales (moins de 2.000 habitants) ; également, une légère diminution de l'effectif des communes entre 101 et 2.000 habitants ; mais une augmentation constante, depuis 1881, du nombre de communes de moins de 100 habitants.

Or, la politique systématique de regroupement de communes produit dans les campagnes divers effets particulièrement nocifs :

- il aggrave l'exode rural, car il concentre les maigres crédits existants au « village-centre » et conduit au dépérissement des communes périphériques, superposant au « désert humain » un « désert administratif » ;
- il éloigne l'administration locale des administrés ;
- il rend moins démocratique la gestion locale, à cet échelon, en substituant à des organes élus au suffrage universel direct (les conseils municipaux) siégeant publiquement quatre fois l'an, des organes étroits élus au suffrage indirect, siégeant une fois l'an et en secret, qui plus est, obligatoirement ouverts aux préfets et à leurs représentants.

## II. — La fusion peut apporter une solution.

Force est cependant de constater que, si de telles opérations systématiques de regroupement et de fusion doivent être proscrites, dans certains cas la fusion s'avère possible et souhaitable, lorsque les communes ainsi dépeuplées ne peuvent satisfaire les impératifs d'une administration moderne et efficace.

La fusion représente donc la seule solution démocratique à la situation de certaines petites communes, mais elle ne peut être systématisée, car elle éloignerait l'administration des administrés, et qui plus est, toutes les communes de moins de 100 habitants ne sont pas nécessairement vouées à la disparition, bien au contraire. Par ailleurs, elle doit tenir compte de la volonté des populations intéressées, car la commune n'est pas seulement une division administrative, *mais la constatation juridique de l'existence d'une communauté humaine, réelle et stable.*

### III. — Un projet démocratique et efficace.

La proposition que nous vous soumettons vise tout simplement à mettre en place des procédures démocratiques de fusion reposant sur l'assentiment des intéressés. Elle ne saurait prétendre régler tous les problèmes issus du morcellement communal et s'inscrit dans un ensemble de réformes sur lesquelles le Parti communiste français a déposé ou déposera incessamment des propositions concrètes visant :

- à organiser la gestion de l'agglomération multicommunale ;
- à rendre plus démocratique la gestion du département ;
- à démocratiser et moderniser les syndicats de communes.

Certes, l'ordonnance du 5 janvier 1959 a — ainsi qu'on l'a dit — facilité les procédures de fusion, mais elle ne les a pas démocratisées. En bref, la fusion reste du ressort du pouvoir central et la procédure ignore — à la différence de la législation antérieure — l'avis des administrés puisque l'enquête publique n'est plus obligatoire en cas de fusion de communes (D. du 22 janvier 1959, art. 1<sup>er</sup>).

Il s'agit donc de tenir compte d'une réalité sociologique et économique, le dépeuplement rural, mais aussi de respecter cette autre réalité sociologique et politique qu'est la commune rurale.

La présente proposition s'inscrit, en outre, dans le cadre de la politique de progrès définie dans le programme du Parti communiste français visant à accélérer l'équipement des campagnes, et notamment à assurer leur développement économique et social, qui peut seul freiner l'exode rural. Ce faisant, au lieu de s'attaquer à l'effet (la multiplication des petites communes qui découle de cet exode), nous croyons plus efficace de nous attaquer aussi à la cause (l'exode lui-même) qui découle notamment du sous-équipement des campagnes.

Ce texte pose trois principes : distinction des procédures de rattachement d'une portion de territoire d'une commune à une autre commune et des procédures de fusion ; intervention des populations ; protection des administrés.

- On examinera successivement en fonction de ces principes :
- la procédure de rattachement d'une portion de territoire d'une commune à une autre commune ;
  - la procédure de fusion ;
  - l'effectif des conseils municipaux ;

1° *Le rattachement d'une portion de territoire d'une commune à une autre commune.*

En matière de rattachement il faut distinguer *l'initiative de la décision*.

I. — *L'initiative* appartient au conseil municipal et aux électeurs inscrits de la portion du territoire concerné. Il s'agit là essentiellement d'un problème local qui ne concerne ni le pouvoir central, ni même le conseil général.

II. — Mais, la *décision* appartient, soit aux conseils municipaux lorsqu'ils sont d'accord, soit, en cas de désaccord, aux populations de la fraction de territoire, qui sont les premières concernées. Le décret pris en Conseil d'Etat se borne à sanctionner la décision prise à l'échelon local.

III. — Autre problème : la *formation des conseils municipaux* après la rectification des limites communales. Sauf, bien entendu, lorsque le rattachement ne porte que sur une portion de territoire dépourvue d'électeurs ou peuplée seulement d'un chiffre d'électeurs inférieur au cinquième du nombre total des électeurs inscrits dans les communes concernées, une consultation nouvelle doit être obligatoirement organisée pour renouveler les conseils municipaux. Cependant, à la différence de la législation en vigueur, nous ne jugeons pas utile d'instituer une délégation spéciale dans ces communes, pour la simple raison que la dissolution ne constitue pas dans ce cas une « sanction », mais découle d'une décision librement prise à cet échelon par les autorités locales.

2° *La fusion.*

I. — En matière de *fusion*, *l'initiative* peut être prise par les conseils municipaux ou par la population.

Dans ce dernier cas, *l'initiative* doit émaner d'électeurs répartis dans les communes intéressées et non des seuls électeurs de l'une ou de quelques-unes de ces communes. Par ailleurs, nous pensons que le problème de la fusion dépassant souvent le contexte communal, le Conseil Général peut aussi prendre, dans ce domaine, une initiative.

II. — Mais, la *décision* n'est alors prise qu'avec l'accord de la majorité des électeurs des communes concernées. Nous ajoutons que lorsque les électeurs d'une des communes se seront prononcés à une forte majorité contre la fusion (2/3 des suffrages) un problème se pose. Il se peut, en effet, que certaines petites communes souhaitent conserver, contre vents et marées, leur existence. Deux possibilités s'offriront alors au pouvoir central, juge en dernier ressort puisqu'il émane, dans le régime démocratique normal que nous voulons établir, de la Représentation nationale : soit exclure la commune « récalcitrante » du projet, soit dans la mesure où sa situation géographique l'interdit (commune enclavée dans un ensemble de communes appelées à fusionner), fusion avec constitution d'une *section électorale*, assurant obligatoirement sa représentation au sein du nouveau conseil municipal.

III. — Toujours en matière de fusion et, compte tenu des contraintes de l'espace et des besoins d'une administration démocratique proche de l'administré, il convient de conserver à la petite mairie rurale son rôle particulier et irremplaçable. Aussi, seront obligatoirement créés dans chaque ancienne commune et par délibération spéciale du nouveau conseil, des postes d'*adjoints spéciaux* prévus par l'article 57 du Code de l'administration communale, étant entendu que le nouveau conseil pourra décider également de conserver les adjoints spéciaux existant déjà dans les hameaux des anciennes communes fusionnées.

IV. — Enfin, nous estimons que le *renouvellement* des conseils municipaux doit être obligatoire, sans pour autant qu'il soit nécessaire de procéder à la nomination d'une délégation spéciale, pour les raisons indiquées plus haut.

### 3° *L'effectif des conseils municipaux.*

Un dernier problème demeure. Les fusions, lorsqu'elles se multiplient, réduisent l'effectif des élus, donc de citoyens gérant bénévolement les affaires locales de leur pays. Aujourd'hui, près de 500.000 élus locaux, conseillers municipaux et généraux, gèrent les affaires locales. Ce chiffre imposant qui représente un élu pour 100 habitants est le trait dominant de notre démocratie locale, mais il découle aussi du grand nombre de petites communes tandis que les grandes villes sont sous-représentées. Or, peut-on concevoir, en raison du caractère sans cesse plus complexe de la gestion muni-

cipale, qu'il soit rationnel de gérer convenablement une ville de 300.000 habitants avec 37 conseillers municipaux seulement, alors que dans certaines petites communes, il n'est pas possible d'atteindre le chiffre exigé par la loi ? Nous proposons donc une revision de l'effectif des membres des conseils municipaux. Contrairement aux technocrates du Pouvoir, nous estimons, en effet, qu'on délibère tout aussi bien, sinon mieux, dans des assemblées nombreuses que dans des cénacles étroits et que la démocratie pour vivre et se développer doit s'appuyer sur un nombre aussi important que possible de citoyens ayant fait cet apprentissage irremplaçable de la démocratie qu'est la gestion municipale.

Aussi nous proposons les mesures suivantes visant à modifier l'article 16 du Code municipal :

- conserver l'effectif actuel pour les conseils municipaux des communes de 100 habitants et au-dessous. Nous pensons, en effet, que les fusions porteront surtout sur cette catégorie de communes ;
- conserver, en les relevant de quelques degrés et en en supprimant certains, les paliers prévus par le Code de l'administration communale en ce qui concerne les communes jusqu'à 20.000 habitants.
- prévoir de nouveaux paliers portant l'effectif des conseils municipaux de moins de 100.000 habitants à 51 membres ;
- au-dessus de 100.000 habitants, prévoir un effectif uniforme de 75 conseillers municipaux.

\*  
\* \*

Sous réserve de ces explications, nous vous prions d'adopter la proposition qui suit :



## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Le chapitre III du Titre I<sup>er</sup> du Code de l'administration communale concernant les « *Limites territoriales* » des communes est remplacé par les dispositions qui suivent.

« Art. 4. — Lorsqu'il s'agit de rattacher à une commune une portion de territoire d'une autre commune, l'initiative appartient :

« — au conseil municipal de l'une des communes concernées ;

« — au tiers des électeurs inscrits dans la portion du territoire concerné. »

« Art. 5. — Le projet de rattachement est soumis au Conseil général du département lorsque les communes appartiennent au même département ou aux conseils généraux des départements auxquels appartiennent ces communes dans le cas contraire, ainsi qu'aux conseils municipaux intéressés.

« En cas d'accord des conseils municipaux, le rattachement est prononcé par décret, dans un délai maximum de trente jours.

« S'il y a désaccord, le projet est soumis aux électeurs inscrits de la portion du territoire en question et, en cas d'approbation, le rattachement est prononcé par décret pris en Conseil d'Etat, dans les mêmes délais que prévu à l'alinéa précédent. Si aucun électeur n'est inscrit dans cette portion du territoire, il est statué par décret pris en Conseil d'Etat. »

« Art. 6. — En cas de modification aux limites territoriales des communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit. L'effectif des nouveaux conseils est déterminé dans les conditions prévues à l'article 2 de la présente loi. Il est immédiatement procédé

à de nouvelles élections, à moins que la modification n'intervienne dans les trois mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux. Jusqu'à l'installation des nouvelles assemblées municipales, les intérêts de chaque commune sont gérés par les conseils municipaux en fonction au moment du rattachement.

« Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas si la modification ne porte que sur une portion de territoire comportant un nombre d'électeurs inscrits, inférieur au cinquième du nombre total des électeurs inscrits dans les communes concernées. »

« *Art. 7.* — Lorsqu'il s'agit de prononcer la fusion de deux ou plusieurs communes, l'initiative appartient :

« — au conseil municipal de l'une des communes intéressées ;

« — au tiers de l'ensemble des électeurs inscrits dans les communes visées par le projet de fusion, sous réserve que la demande émane d'électeurs inscrits dans toutes les communes dont il s'agit ;

« — au conseil général. »

« *Art. 8.* — Le projet de fusion, soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés, est ensuite présenté, avec l'avis motivé des assemblées municipales, aux électeurs inscrits dans les communes concernées. Pour être approuvé, le projet doit recueillir la majorité des suffrages exprimés. La fusion est alors prononcée par décret pris en Conseil d'Etat, dans un délai maximum de deux mois.

« Toutefois, si le projet ainsi adopté n'a recueilli que le tiers ou moins du tiers des suffrages exprimés dans une ou plusieurs communes l'acte qui prononce la fusion peut :

« — soit prévoir que cette ou ces communes seront exclues du projet de fusion ;

« — soit ériger cette ou ces communes en section électorale de la nouvelle commune, en cas d'impossibilité découlant notamment de considérations d'ordre géographique. »

« *Art. 9.* — En cas de fusion de communes, les conseils municipaux sont dissous de plein droit. L'effectif du nouveau conseil municipal est déterminé dans les conditions prévues à l'article 2 de la présente loi. Il est immédiatement procédé à de nouvelles élections, à moins que la modification n'intervienne dans les trois mois qui précèdent le renouvellement général des conseils muni-

paux. Jusqu'à l'installation de la nouvelle assemblée municipale, les intérêts de chaque commune sont gérés par les conseils municipaux en fonction au moment de la fusion. »

« *Art. 10.* — En cas de fusion de communes, il est obligatoirement institué dans chaque ancienne commune, par délibération du nouveau conseil municipal, un poste d'adjoint spécial conformément aux dispositions de l'article 57 du Code de l'administration municipale. »

## Art. 2.

L'article 16 du Code de l'administration communale est remplacé par les dispositions qui suivent :

« *Art. 16.* — Le conseil municipal se compose de :

- 9 membres dans les communes de 100 habitants et au-dessous ;
- 13 membres dans les communes de 101 à 500 habitants ;
- 17 membres dans les communes de 501 à 2.500 habitants ;
- 23 membres dans les communes de 2.501 à 5.000 habitants ;
- 27 membres dans les communes de 5.001 à 20.000 habitants ;
- 33 membres dans les communes de 20.001 à 30.000 habitants ;
- 39 membres dans les communes de 30.001 à 50.000 habitants ;
- 45 membres dans les communes de 50.001 à 75.000 habitants ;
- 51 membres dans les communes de 75.001 à 100.000 habitants.

Dans les communes de plus de 100.000 habitants, l'effectif du conseil municipal est uniformément fixé à 75 membres.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à la ville de Paris ».

## Art. 3.

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.