

L'élaboration et la mise en œuvre du plan de fusion et de regroupement des communes

Yves Maxime DANAN
Maître-Assistant à l'Université d'Amiens

INTRODUCTION

Après plusieurs décennies d'hésitation et d'expérimentation, une loi prévoyant la fusion ou le regroupement de la plupart des 37 708 communes de France (recensement de 1968) a été promulguée le 16 juillet 1971.

La justification du principe qui inspire cette mesure apparaît clairement à qui prend conscience de la prolifération inexorable du tissu urbain autour des grandes villes, et du dépeuplement corrélatif des communes rurales (18 215 communes de moins de 500 habitants). Elle apparaît davantage encore si l'on compare le nombre total des communes de France à celui des Etats voisins comme l'Allemagne de l'ouest (24 156 communes), ou l'Italie (8 635 communes), dont les populations sont cependant plus importantes. Enfin, si l'on se place sur le plan de la simple logique, il est facile de comprendre que des milliers de nos vieilles communes qui ne sont pas même en mesure de s'assurer les services d'un agent à temps complet, sont malgré les apparences, sous-administrées.

Pour remédier à cette situation, deux types de solutions avaient été dégagées par les textes successifs : la fusion pure et simple, ou le regroupement de communes. Le dernier procédé pouvait intervenir selon plusieurs modalités allant du simple syndicat de communes à la communauté urbaine, en passant par le district. Comme, à l'intérieur de chacune de ces catégories d'organismes, une intégration plus ou moins importante pouvait être réalisée en fonction du nombre de compétences déléguées par les communes, c'est en réalité une gamme très étendue de formes de regroupement qui se trouvait offerte aux municipalités¹.

La loi de 1971 a non seulement décidé l'application généralisée et systématique de ces solutions, mais, de surcroît, est parvenue à compléter ce dégradé en instaurant une nouvelle formule, celle de la commune associée. Cette nouvelle circonscription territoriale, intérieure à la commune, est venue nuancer ce que la fusion pouvait avoir de rigoureux.

1. Diverses études ont été publiées sur les organismes de regroupement de communes, signées notamment des noms du conseiller d'Etat Hourticq, ou de MM. Bourjol, Homont, Médard, etc. La liste en est donnée dans la bibliographie qui suit le présent article.

Comme par ailleurs, la même loi prévoit l'établissement pour le milieu de 1972 au plus tard, d'un plan général de fusion et de regroupement, et comme, après la mise en application de ce plan, les communes non regroupées ou non associées constitueront l'exception, la France va se trouver recouverte de toute une administration locale à deux degrés :

— Au sommet, figureront les conseils municipaux des nouvelles communes issues de fusion, ainsi que les conseils de communauté ou de districts et les comités des syndicats, les uns et les autres exerçant soit de plein droit, soit par délégation, les attributions les plus importantes des anciennes communes.

— A la base, et plus près des usagers, les conseils municipaux des communes regroupées, et les maires délégués (assistés de commissions) des communes associées, n'exerceront plus qu'une partie réduite et secondaire des compétences municipales.

Seules échapperont à cette administration à deux étages : les communes de chef-lieu, qui ne pourront pas recevoir le statut d'associées, et celles, auxquelles leurs caractéristiques particulières auront exceptionnellement permis d'éviter la fusion ou le regroupement.

C'est dire quelle importance va revêtir le processus d'élaboration du plan pour l'ensemble des citoyens. Mais plus particulièrement, ceux d'entre eux qui à des titres divers (élus locaux, agents des collectivités, administrateurs, entrepreneurs et agents des bureaux d'études jouent un rôle en matière de gestion communale, d'aménagement, ou d'urbanisme, vont se trouver affectés dans leurs activités par la nouvelle carte municipale. Il a donc paru essentiel d'informer nos lecteurs des conditions dans lesquelles va être établi le plan de fusion et de regroupement des communes.

Pour répondre à leurs préoccupations, on va s'astreindre à donner un commentaire du texte de juillet 1971 aussi orienté que possible vers la pratique. C'est pourquoi on étudiera plus particulièrement les seuils successifs de décision, à la fois du point de vue des élus (phases de consultation) et de celui des autorités préfectorales (phases décisionnelles).

Dans cette perspective on va successivement passer en revue :

- le processus d'élaboration du plan de fusion et de regroupement,
 - la mise en œuvre des opérations de fusion,
 - la mise en œuvre des opérations de regroupement,
 - les avantages et garanties attribuées aux communes qui seront soumises à l'application du plan.
-

I. LE PROCESSUS D'ELABORATION DU PLAN DE FUSION ET DE REGROUPEMENT

Selon la loi du 16 juillet 1971 dans son article 1^{er}, l'élaboration du plan de fusion et de regroupement des communes doit être menée à bien dans un délai de six mois à compter de l'ouverture de la session ordinaire des conseils généraux suivant la publication de ladite loi.

Les dates de réunion effectives des assemblées départementales se situent dans la période qui va du 1^{er} septembre 1971 au 15 janvier 1972 ; cela signifie donc, si l'on compte ce délai de six mois à partir de l'entrée en session ordinaire du dernier conseil général que le plan de fusion et de regroupement des communes devrait être arrêté au plus tard le 15 juillet 1972. Par conséquent les différentes personnes qui ont à intervenir dans le processus d'élaboration disposent de fort peu de temps pour se documenter, faire leur choix et défendre leur point de vue. On s'en rendra d'autant mieux compte si l'on considère que cette partie de la procédure doit se découper en deux phases :

— la phase de consultation au cours de laquelle seront effectués tous les travaux préparatoires ;

— la phase de décision à l'issue de laquelle sera définitivement arrêté le plan.

A) LA PHASE DE CONSULTATION

Les travaux préparatoires sont confiés à deux organes, le groupe de travail et la commission d'élus, dont le second seul a une existence véritablement officielle.

1) Le groupe de travail.

L'existence du groupe de travail n'a pas été expressément prévue par la loi, mais celle-ci imposait techniquement sa constitution pour donner une information précise et cohérente à la commission d'élus aussi bien que pour seconder le préfet dans la tâche qui lui est impartie. On le comprendra d'emblée si l'on sait que ce groupe de travail n'est autre que la commission de coordination des principaux hauts fonctionnaires et chefs d'administration du département.

La circulaire du ministère de l'intérieur n° 71 364 du 28 juillet 1971, qui prévoit expressément son existence dans son paragraphe 100, n'a donc fait qu'entériner une règle usuelle de procédure administrative. Ce paragraphe est cependant utile, en ce qu'il définit avec précision, d'une part la composition de cet organe et d'autre part, son objectif.

a) Composition du groupe de travail.

Le groupe de travail doit comprendre d'une part des membres de l'administration préfectorale : le secrétaire général, les sous-préfets et le directeur du service de la préfecture chargé des affaires communales, et d'autre part, les chefs des principaux services extérieurs de l'Etat dans le département : le directeur départemental de l'équipement, le directeur départemental de l'agriculture, l'inspecteur d'académie et le représentant de l'I.N.S.E.E. dans le département. A ces membres, le préfet conserve la faculté d'adjoindre éventuellement d'autres personnes, mais la circulaire du ministère de l'intérieur souhaite qu'en tout état de cause sa structure reste assez légère.

b) Objectif du groupe de travail.

Le groupe de travail se voit fixer pour tâche, par le paragraphe 100, al. 4 de la circulaire, de réunir tous les documents et tous les éléments d'information susceptibles de permettre d'abord à la commission d'élus, puis au préfet d'élabo-

rer le plan. Il en résulte que ce groupe de travail, bien qu'il n'ait pas été prévu par la lettre même de la loi, va jouer un rôle important, pouvant aller parfois jusqu'à la remise d'un avant-projet à la commission d'élus.

2) La commission d'élus.

La description de la commission d'élus conduit à poser un certain nombre de problèmes :

- celui de sa composition,
- celui de son mode d'élection,
- celui de ses méthodes de travail,
- et enfin celui de l'objet de ses travaux.

a) *Composition de la commission d'élus* : la composition de cet organe est prévue par l'article 2 de la loi. Ce texte stipule en effet qu'elle est composée en premier lieu d'un *membre de droit*, le président du conseil général. Etant le seul membre de la commission à en faire partie, sans élection particulière, de par sa fonction, lui seul pourrait, par conséquent, en cas d'impossibilité, se faire remplacer par le vice-président du conseil général. Au contraire, tous les autres membres de la commission, du fait qu'ils seront élus à titre personnel, ne pourront se faire représenter à ses débats, que par l'un de leurs collègues dans ladite commission.

La commission comprend en second lieu quatre conseillers généraux élus par l'assemblée départementale. Elle comprend enfin dix maires qui représentent les différentes communes du département. Le problème de l'élection de ces dix maires a été réglé par un décret d'application n° 71-709 du 27 août 1971. Ce décret, dans son article 1, institue trois « collèges électoraux ». Le premier collège est composé des maires des cinq communes les plus peuplées du département qui désignent deux d'entre eux pour les représenter à la commission. Quant aux deux autres collèges ils se répartissent les maires des autres communes, suivant que celles-ci ont une population inférieure ou supérieure à la moyenne communale (obtenue en divisant leur population totale par leur nombre). Les maires de chacun de ces deux collèges élisent chacun quatre représentants. Suivant l'article 2 du décret, c'est au préfet qu'il appartient d'effectuer par arrêté la répartition des maires du département entre les trois collèges ainsi définis.

b) *Election de la commission d'élus* :

La circulaire du ministère de l'intérieur, dans son paragraphe 101, alinéa 2, a prévu pour l'ouverture de la deuxième session ordinaire de 1971, le choix par chaque conseil général de ses quatre représentants. Quant à l'élection des dix maires, le même texte a disposé qu'elle devait avoir lieu, dans la mesure du possible, à une date voisine de celle où le conseil général désignerait ses propres représentants, c'est-à-dire au cours du dernier trimestre 1971. On n'insistera pas ici sur les détails de la procédure normale d'élection des membres de la commission d'élus prévus aux articles 5 et 6 du décret. Il faut cependant signaler les cas d'élection partielle prévus par l'article 7 du même texte : « dans le cas où l'un des représentants élus par un collège viendrait, pour quelque cause que ce soit, à perdre son mandat de maire, ou en cas de décès de l'un d'entre eux, il peut être procédé à une élection en vue de son remplacement... » et en ce cas, l'élection a lieu par correspondance.

c) *Les méthodes de travail de la commission d'élus* :

La loi a prévu, dans son article 2, 4^e alinéa, que la commission prenait l'avis des conseillers généraux et des maires concernés par les fusions ou regroupements envisagés. Il s'agit évidemment là d'un minimum. La commission d'une

part prend l'avis, on l'a indiqué, du groupe de travail placé à sa disposition et, d'autre part, la circulaire précitée, dans son paragraphe 101, alinéa 9 et 10, juge souhaitable que soient également consultés les présidents des syndicats groupant la majorité des communes du département et, bien entendu les présidents des communautés urbaines, des districts ou des principaux syndicats de communes à vocation multiple.

A la suite de toutes ces consultations, et après l'étude systématique du cas de chaque commune, à la lumière de tous les renseignements dont elle dispose, la commission va élaborer un projet de plan, suggérant la fusion ou le regroupement de la plupart des communes du département.

La question se pose de savoir ce qui va advenir de la commission d'élus une fois le projet remis au préfet. Si l'on en croit la circulaire, dans son paragraphe 100, dernier alinéa, cet organe n'aurait pas un caractère permanent et son rôle s'achèverait aussitôt qu'elle aurait transmis son texte au préfet. Or, dans le cas où la commission d'élus voudrait continuer ses réunions, on ne voit pas au nom de quel texte légal ou réglementaire il serait possible de le lui interdire. L'existence de cette commission ayant pour but de garantir la prise en considération des intérêts et libertés locales, il faudrait un texte exprès pour mettre fin à son existence avant la date de promulgation de l'arrêté instituant le plan. Tout au plus pourrait-on invoquer un très faible argument de texte : la loi précise en effet dans son article 2, que le préfet doit prendre sa décision « au vu d'un projet » et non après avoir entendu les membres de la commission. Cependant, dans l'intérêt même de l'élaboration d'un plan viable, il n'est pas concevable que le préfet s'isole du monde avec le projet, jusqu'à ce qu'il ait rendu son verdict. Il aura, au demeurant, le plan grand intérêt à consulter la commission d'élus pour l'interprétation dudit projet. Il en est d'ailleurs ainsi suivant la circulaire elle-même dans son paragraphe 102, d'après laquelle l'action préfectorale « devra être animée par le plus large esprit de concertation tant au cours des travaux préparatoires qu'au stade des décisions finales ». En outre, en dehors même de la collaboration dont le préfet pourrait avoir besoin, on ne voit pas au nom de quoi il serait interdit à la commission représentant les administrés de se faire tenir au courant des travaux du préfet et d'exprimer son avis à leur sujet pour éclairer l'opinion départementale et les élus intéressés, dès lors que cet avis n'aurait qu'un caractère purement consultatif. La réserve à l'égard des procédures de « participation » que semble traduire ce paragraphe semble pour le moins contraire à l'esprit d'une loi qui instaure comme on le verra la consultation populaire au niveau local. Le rédacteur lui-même a d'ailleurs défendu son point de vue restrictif sans grande conviction, puisqu'il a écrit « Son rôle s'achèvera dès qu'elle vous aura transmis son projet et de toute manière dès que vous aurez vous-même arrêté et publié le plan ». Il convient donc à notre avis de souscrire à ce « de toute manière » et de considérer que le rôle de la commission d'élus ne prendra fin que lorsque le plan de fusion et de regroupement aura été définitivement arrêté par le préfet.

B. LA PHASE DECISIONNELLE.

C'est au préfet, suivant l'article 2 de la loi du 16 juillet 1971, qu'il appartient de dresser le plan des fusions.

« Au vu d'un projet établi par une commission d'élus spécialement constituée à cet effet, dans chaque département, le préfet dresse, pour l'ensemble du département, un plan des fusions de communes à réaliser et des autres formes de coopération intercommunale à promouvoir. »

Cette compétence du préfet a fait l'objet de certaines critiques. Il importe ici d'examiner si elle est techniquement justifiée, et en second lieu de s'interroger sur sa portée.

1) Justification de la compétence préfectorale.

La compétence préfectorale peut être justifiée à la fois sous l'angle des principes et sous celui de la science administrative.

a) *Justification sous l'angle des principes.*

Une justification de la compétence préfectorale, sous l'angle des principes, est donnée par la circulaire du ministre de l'intérieur, suivant laquelle c'est en sa qualité de représentant de l'Etat (paragraphe 102, alinéa 2) — et non pas du seul gouvernement — que le législateur a donné au préfet, de façon expresse, compétence pour arrêter le plan. « Cette compétence découle très étroitement de la conception du droit public français selon laquelle la définition des structures territoriales est une attribution traditionnelle de l'Etat sous la responsabilité du gouvernement et sous le contrôle du parlement. » Cette analyse est exacte, à cela près que l'immutabilité de principe des collectivités locales était, elle aussi, dans la tradition de notre droit public, sans que cela ait empêché la loi d'y mettre fin. La loi aurait donc pu décider tout aussi bien de réduire la compétence de l'Etat en la matière, ou du moins de limiter l'intervention de son représentant à des tâches de simple coordination ou d'arbitrage. D'autre part, le préfet n'est pas un fonctionnaire comme les autres : nommé et révocable, au gré du gouvernement, il représente davantage, aux yeux de l'opinion, l'exécutif que l'Etat dans son ensemble. Par ailleurs, le contrôle du parlement est parfaitement illusoire du fait de l'absentéisme parlementaire et de la pratique des délégations de vote : le gouvernement dispose en permanence du paquet de voix des députés absents de la majorité, sans que ceux-ci soient informés des critiques, dont certaines pourraient être fondées, apportées par certains de leurs collègues du même parti, ou de l'opposition, présents aux séances. Ainsi se trouve aggravé le déséquilibre déjà créé par les dispositions constitutionnelles relatives au « parlementarisme rationalisé ». Ainsi est-on forcé de constater que c'est en réalité le gouvernement qui contrôle le parlement.

Voilà pourquoi cette justification de la compétence préfectorale, parfaitement valable sur le plan des principes, n'a pas suffi à convaincre tous les parlementaires, comme le déroulement des débats, à l'occasion du vote de cette loi, l'a nettement fait ressortir.

b) *Justification sous l'angle de la science administrative.*

C'est en réalité sous l'angle de la science administrative que l'intervention du préfet est la mieux justifiée.

Il n'est pas concevable en effet, que le gouvernement juge de l'intérêt général, se tienne à l'écart du remodelage de l'organisation communale française.

Car l'intérêt général de l'Etat et de l'ensemble des citoyens est ici en jeu, quand ce ne serait que parce que la mise en œuvre du plan entraînera d'importantes distorsions dans l'aide financière et les investissements dus par l'Etat aux collectivités locales. Mais de surcroît il n'est pas concevable que les opérations de fusion et de regroupement de 37 000 communes se déroulent dans la fantaisie ; une coordination est donc au minimum nécessaire : comme elle doit, par hypothèse, se situer à un niveau supérieur à celui des communes, quel autre agent de l'Etat est-il mieux placé pour l'assurer que le préfet ? D'autre part, la coordination ne suffit pas, et l'intervention du préfet est également nécessaire pour arbitrer en cas de litige entre les représentants des communes intéressés. Soulignons enfin que cette nécessité d'une coordination et d'un arbitrage préfectoraux s'imposerait quelque soit le régime en vigueur, ou la majorité en place.

Ceci étant, la loi du 16 juillet 1971 est allée plus loin, et a reconnu au préfet davantage qu'un simple pouvoir de coordination ou d'arbitrage : un pouvoir de

décision pur et simple. Ce texte traduit donc sur ce point une conception centralisatrice que l'on peut ou non partager. On observera plus loin, cependant, qu'elle est en partie contrebalancée, pendant la phase de mise en œuvre, par des procédures complexes de consultation des intéressés, dont une au moins, le référendum intercommunal, constitue une innovation dans le domaine de la participation.

2) Portée de la compétence préfectorale.

Si l'on s'en rapporte à l'article 2, le préfet dresse le plan des fusions de communes. Il est libre de reprendre en totalité ou partie le projet de plan proposé par la commission d'élus, mais ce document ne l'engage absolument pas. Il est intéressant de définir d'abord le contenu de ce plan et d'examiner ensuite de quels principes le préfet devra s'inspirer pour l'établir.

a) Contenu du plan de fusion et de regroupement.

Selon les articles 1 et 2 de la loi, le plan devra déterminer, après un examen des caractéristiques de chaque commune :

- celles d'entre elles qui peuvent assurer « par elles-mêmes », c'est-à-dire isolément, leur développement ;
- les communes urbaines ou rurales qui seront appelées à se regrouper ;
- celles enfin qui devront fusionner.

Les fusions sont recommandées d'une part dans les cas de tissu urbain continu, d'autre part en présence de communes rurales exiguës et dispersées, avec une exception singulière pour les agglomérations de plus de 50 000 habitants, en faveur des communautés urbaines que le législateur semble alors tenir pour satisfaisantes.

Le préfet répète donc le travail déjà effectué par la commission d'élus, mais il le fait en s'appuyant simultanément sur le projet de cette dernière, ainsi que sur les renseignements fournis par le groupe de travail, sans oublier bien entendu, ses contacts personnels avec les élus (circulaire paragraphe 102, alinéa 2 in fine).

b) Principes qui devront inspirer le préfet dans l'établissement du plan.

Un certain nombre de recommandations aux préfets sont mentionnées par le paragraphe 102 de la circulaire :

1) Rejet de toute « restructuration de façade ». Le pouvoir central ne se satisfera pas, cette fois, de la création d'organismes de regroupement qui n'existeraient que sur le papier. Ce serait le cas, par exemple, de syndicats ou de districts auxquels ne seraient attribuées que des compétences très secondaires, ou encore de ceux d'entre ces établissements publics qui, aussitôt constitués, redélegueraient aux communes membres l'exercice de leurs compétences communes !

2) Recommandation de la fusion, chaque fois que cela paraîtra possible.

3) Par exception, recommandation de l'instauration de communautés urbaines dans les villes de plus de 50 000 habitants. « Dans ce cas la communauté urbaine sera souvent la formule la mieux adaptée ». Ici le ministre va plus loin que la loi qui se contente de placer fusion et communauté urbaine sur le même plan. Une telle position paraît difficile à justifier rationnellement : si l'on considère la fusion comme préférable dans l'ensemble, on voit mal, d'un point de vue strictement technique, en quoi elle cesserait de l'être au dessus de 50 000 habitants. Seules certaines motivations politiques paraîtraient susceptibles d'éclairer une telle attitude. La formule de la communauté urbaine accorde, en effet, par rapport à la fusion, une prime de représentation aux habitants des petites communes généralement réputées plus conservatrices. Au surplus, elle maintient dans l'agglomération une certaine « balkanisation » sur laquelle pourrait être

tenté de jouer le représentant du pouvoir central. Il ne s'agit bien entendu ici que d'une hypothèse, et seule l'application montrera si le pouvoir central entend jouer sans calcul la carte de la fusion, dans les cas mêmes où celle-ci aurait localement pour conséquence une amélioration des positions électorales de l'opposition.

4) Le district constitue la solution recommandée dans les secteurs de tissu mixte, mi-urbain, mi-rural, lorsqu'une « ville de moyenne importance » exerce une attraction sur les habitants de plusieurs petites communes.

5) Il est conseillé de profiter du remodelage en cours, pour prévoir la modification des anomalies existant dans le tracé actuel des limites communales.

6) La possibilité est laissée au préfet d'inclure toute zone réservée à la mise en place d'une « agglomération nouvelle » dans le périmètre d'une communauté urbaine, chaque fois du moins que les organismes prévus par la loi du 10 juillet 1970 (syndicat communautaire d'aménagement, ou ensemble urbain) ne sont pas créés.

D'autre part, il lui est toujours loisible de proposer la fusion de communes à l'intérieur d'une « agglomération nouvelle » si cette solution lui paraît opportune « et ne porte pas préjudice au bon fonctionnement des organismes chargés de la construction et de l'aménagement de la ville nouvelle² ».

7) Du point de vue de la présentation matérielle, il est prescrit au préfet d'adjoindre au plan une carte, ainsi que toutes les annexes nécessaires, ceci dans un souci de clarté.

8) En dernier lieu, la circulaire recommande au préfet à deux reprises — et ceci montre toute l'importance que le ministère y attache — que, tout au long de la procédure, une coopération soit établie et maintenue avec les élus : « Bien que la loi vous laisse le soin d'arrêter le plan, il est souhaitable que sa mise au point soit en fait une œuvre commune » (Introduction). « Cependant, je vous rappelle que votre action devra être animée par le plus large esprit de concertation, tant au cours des travaux préparatoires qu'au stade des options finales » (paragraphe 102, al. 2). Cette prise de position qui paraît tout à fait conforme à l'esprit de la loi, contredit manifestement la disposition non fondée de la même circulaire, selon laquelle le rôle de la commission d'élus devrait s'achever, dès lors qu'elle aurait remis son projet au représentant du gouvernement (paragraphe 101, dernier al.). Bien au contraire, à notre avis, le préfet aura tout intérêt, pour réaliser la tâche dont le législateur l'a investi, à disposer en permanence à ses côtés d'un organe commode de consultation des élus. En outre, la loi elle-même prévoit formellement dans son article 4 (al. 1) l'obligation pour le préfet, au cours de sa propre phase d'élaboration du plan, de consulter la commission d'élus, s'il envisage de proposer la fusion de communes appartenant à des départements différents.

9) Dans cette dernière hypothèse, le préfet devra, en outre, se concerter avec ses collègues des départements intéressés, puis consulter les conseils municipaux intéressés qui auront la possibilité de donner ou refuser leur accord. Dans le cas, où ces assemblées se prononceraient favorablement il serait nécessaire comme le rappelle l'article 4 (al. 2 et 3) d'obtenir au préalable la modification des limites départementales par décret en conseil d'Etat.

2. Loi du 10 juillet 1971.

Le plan de fusion et de regroupement des communes, établi selon les normes indiquées ci-dessus, prendra la forme d'un arrêté préfectoral qui sera publié au recueil des actes administratifs du département (circulaire paragraphe 102, avant dernier alinéa).

Maintenant qu'ont été envisagées les diverses étapes de l'élaboration du plan, il convient d'aborder le problème de sa mise en œuvre et c'est ce que l'on fera en examinant tout d'abord la réalisation des fusions.

II. LA MISE EN ŒUVRE DES OPERATIONS DE FUSION PREVUES AU PLAN

Le principe qui doit prévaloir au cours de cette mise en œuvre est celui de la *priorité des fusions*. Cette priorité en effet est d'abord prévue par les textes, elle est ensuite justifiée par diverses considérations relevant les unes de la science administrative et les autres de la science politique.

La priorité des fusions résulte tout d'abord de la rédaction de la loi. Un titre entier, le titre second et deux articles du titre premier (les articles 3 et 4) sont réservés à la seule fusion, pour deux articles seulement consacrés à la totalité des modes de regroupement (articles 5 et 6).

D'autre part, les parties du texte consacré à la fusion prévoient des garanties plus nombreuses pour les communes fusionnées que pour les communes regroupées (voir, ci dessous : IV, avantages et garanties). En second lieu, la circulaire le dit assez clairement, « parmi les différentes solutions possibles, une véritable priorité doit être donnée à la fusion ». Il convient de se demander si cette priorité se justifie sous l'angle de la science administrative.

En premier lieu on observera que la fusion de communes entraîne seule une réelle économie dans l'administration municipale, puisque, seule elle a pour effet d'unifier les principaux rouages des diverses communes fusionnées.

En outre, la nouvelle commune disposant de moyens plus importants que les communes fusionnées pourra recruter un ou plusieurs agents à temps complet, les payer mieux, en exiger une plus grande technicité et dans beaucoup de cas leur permettre de se spécialiser, ce qui augmentera la rentabilité de leur travail.

Si l'on se place sous l'angle de la science politique force est d'observer que la fusion de communes assure mieux que toutes les formules de regroupement, la démocratie locale et l'égalité des citoyens. En effet, dans le cadre d'une commune fusionnée, les électeurs désignent au suffrage direct et à l'égalité de voix leurs représentants au conseil municipal. Seul leur maire est élu au second degré. Il en est tout autrement on le sait des syndicats à vocation multiple, des districts ou des communautés urbaines, où d'une part les électeurs des communes les plus peuplées sont proportionnellement moins bien représentés que ceux des communes exiguës, et où de surcroît les membres des comités de syndicats, des conseils de district ou des conseils de communauté, sont élus au second, ou au troisième degré, ce qui paraît proprement inconcevable sous un régime qui a eu le mérite d'instaurer l'élection du chef de l'Etat au suffrage direct.

Maintenant qu'a été établie et justifiée la priorité reconnue par la loi aux opérations de fusion, il importe de noter que celles-ci, une fois prévues au plan ne seront pas imposées contre leur gré aux populations intéressées. C'est ce dont on va s'assurer en examinant le processus de fusion dans lequel, pour la clarté de l'exposé, on distinguera deux phases, la phase de consultation et la phase décisionnelle.

A. LA PHASE DE CONSULTATION.

On utilise ici l'expression « phase de consultation », de préférence à celle de « phase consultative ». En effet les instances appelées à être consultées ne sont pas de simples donneurs d'avis, comme c'est le cas pour la commission d'élus. Elles ont en outre le pouvoir d'empêcher, et même celui de provoquer des réformes. Elles participent donc indirectement à la prise de décision. L'intervention de ces instances est prévue à l'article 3 en ce qui concerne les conseils municipaux intéressés et le conseil général, et à l'article 8, en ce qui concerne le corps électoral se prononçant par voie de référendum.

On va examiner successivement les cas d'intervention de chacune de ces trois instances :

1) La consultation des conseils municipaux.

La consultation des conseils municipaux intéressés par la fusion constitue la procédure normale : selon l'article 3, al. 1 « les propositions de fusion de communes sont soumises par le préfet aux conseils municipaux concernés ».

Ces assemblées se prononcent séparément et disposent d'un délai de deux mois pour le faire, faute de quoi, elles sont présumées avoir refusé leur accord (art. 3, al. 3). Plusieurs hypothèses peuvent alors être envisagées : l'accord de l'unanimité des conseils municipaux, le désistement de ces organes, ou le rejet du projet de fusion par un ou plusieurs d'entre eux.

a) *Accord unanime des conseils municipaux.*

Dans cette éventualité l'accord unanime peut être pur et simple, et alors la fusion va pouvoir intervenir, mais il peut également être assorti de conditions : les assemblées municipales peuvent en effet subordonner leur agrément à la fusion avec d'autres communes que celles prévues par le plan de regroupement (article 3, al. 2), où à un déplacement du chef-lieu proposé par le préfet pour la nouvelle commune (circulaire paragraphe 1 104, al. 1). Le préfet n'est pas tenu d'accepter les modifications demandées, notamment dans le cas où elles risqueraient d'entraîner l'apparition d'une collectivité peu viable ou susceptible de compromettre la cohérence de l'ensemble des opérations de fusion et de regroupement (article 3, al. 2 et circulaire paragraphe 1 105, al. 2). Si cependant, il décide d'accepter lesdites modifications il est tenu de consulter la totalité des conseils municipaux intéressés (article 3, al. 3). Ceux-ci disposent, selon la circulaire, « par concordance avec le délai qui leur est fixé par la proposition initiale » d'un délai de deux mois pour se prononcer (paragraphe 1 104, al. 2). Cette interprétation paraît tout à fait correcte. Si tous se prononcent à nouveau favorablement, la fusion peut être prononcée.

b) *Désistement des conseils municipaux.*

L'hypothèse du désistement des conseils municipaux est prévue à l'article 8, al. 1, de la loi : « Les personnes inscrites sur les listes électorales municipales sont consultées sur l'opportunité de la fusion de communes lorsque la demande en est faite par la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population totale ou par les deux tiers des conseils municipaux des communes comptant la moitié de la population totale ».

Cette demande peut intervenir à tout moment, comme l'expose la circulaire dans son paragraphe 1 106. La consultation de la population devra intervenir dans des conditions de quorum et de majorité qui seront examinées plus loin (cf. 3 : consultation populaire).

Il faut voir dans cette éventualité de recours à la consultation directe des citoyens, à la fois la possibilité pour les élus locaux de s'en remettre à la décision populaire pour une décision grave engageant l'avenir de la commune, et le moyen d'obliger le corps électoral à prendre ses responsabilités. Ainsi seront évitées, pour la suite, les attaques démagogiques que ne manquerait pas de leur valoir, de la part de certains électeurs, leur décision quelle qu'elle soit.

c) Désaccord d'au moins un conseil municipal.

Cette hypothèse est celle où l'un au moins des conseils municipaux consultés n'est pas d'accord soit sur le principe même, soit sur certaines modalités substantielles de la fusion (localisation du chef-lieu, ou liste des communes devant être réunies). Ce désaccord, on l'a dit, peut être implicite (absence de décision dans un délai de deux mois). Alors la loi, dans son article 3, al. 3, fait obligation au préfet de saisir le conseil général du projet de fusion, et ceci nous conduit à examiner l'intervention du deuxième organe de consultation.

2) La consultation du conseil général.

Le conseil général n'est consulté qu'à titre de recours du préfet contre l'absence d'accord unanime des conseils municipaux intéressés. Il suffit on l'a dit d'un seul désaccord exprès ou tacite. Tout ce qui est alors demandé au conseil général, c'est son accord à la majorité simple de ses membres (article 3, al. 3 et circulaire paragraphe 1 105). Si cet accord est obtenu la fusion pourra être considérée comme acquise, et ainsi sera-t-il possible de parer à l'opposition d'une minorité de communes. Mais l'accord du conseil général ne va pas de soi, surtout si l'opposition des conseils municipaux a été assez large. C'est pourquoi dans cette hypothèse la loi a prévu la faculté pour le préfet, mais non l'obligation, de recourir au suffrage populaire.

3) Consultation populaire (susceptible d'être dirigée aussi contre l'opposition des populations minoritaires).

L'article 8, al. 1 qui a prévu la possibilité pour les conseils municipaux de s'en remettre au verdict populaire, a également accordé cette latitude au préfet : « Cette consultation peut aussi être décidée par le préfet ». Dans ce dernier cas, le recours au peuple ne pouvant intervenir qu'après le rejet du projet de fusion par les conseils municipaux et le conseil général, il ne saurait évidemment se voir reconnaître le même caractère que dans l'hypothèse de l'initiative édiliciaire envisagée plus haut. Il s'agit ici pour le préfet de solliciter l'accord des populations intéressées, par dessus la tête des élus locaux et contre leur avis nettement formulé. Il est peu probable que beaucoup de préfets abusent de ce droit d'initiative, quand ce ne serait qu'en raison des importants risques d'échec encourus. Ce dont ils pourront user en réalité, ce n'est donc pas tant du référendum que de la menace de référendum, qui sera sans doute employée pour dissuader certains conseils récalcitrants qui ne seront pas assurés du soutien de leurs électeurs, ou qui ne représenteront qu'une faible partie de la population totale de l'ensemble des communes appelées à fusionner. Le peuple, qu'il soit consulté sur initiative édiliciaire ou sur initiative préfectorale, devra satisfaire aux mêmes conditions de majorité et de quorum pour exprimer son avis valablement.

L'accord résultera d'une réponse favorable « à la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits dans l'ensemble des communes consultées » (article 8, al. 4). Le rejet intervient au contraire lorsque la majorité requise n'est pas atteinte. Dans l'hypothèse d'un accord, celui-ci pourra être total ou partiel. L'accord ne sera que partiel, si, la majorité d'ensemble étant atteinte en faveur de la fusion, celle-ci est refusée localement, dans une ou plusieurs communes, à la majorité des « deux tiers des suffrages exprimés représentant au moins la moitié des électeurs

inscrits » dans chacune des dites communes. Les communes considérées ne pourront alors être comprises dans l'opération de fusion prévue. On peut constater que les conditions fixées pour enregistrer ces désaccords locaux sont draconiennes, au regard de celles dont se contente la loi pour dégager l'accord d'ensemble.

La procédure de recours contre les irrégularités susceptibles d'intervenir au cours des opérations de référendum est prévue par le même texte (article 8, al. 3). La contestation, qui peut émaner de tout électeur participant à la consultation ou du préfet, doit être portée, avec un effet suspensif, devant le tribunal administratif qui se prononce dans un délai de deux mois. Au cas où il n'aurait pas statué dans ce délai, la loi prévoit son dessaisissement et la transmission d'office du pourvoi devant le conseil d'Etat où il sera jugé comme affaire urgente.

B. LA PHASE DECISIONNELLE.

C'est sur la base de la réponse formulée par la dernière instance consultée que le préfet prend sa décision. Ici encore, du point de vue du préfet, diverses hypothèses peuvent être envisagées : elles se regroupent en hypothèses d'accord (réponse favorable de la dernière instance consultée) et en hypothèses de rejet (réponse défavorable de ladite instance).

1) Hypothèses d'accord de la dernière instance consultée.

Cet accord peut résulter de l'unanimité des conseils municipaux, de la majorité simple du conseil général, ou de la majorité absolue des suffrages exprimés par les électeurs consultés directement.

Dans tous les cas, le préfet prend la décision de fusion par un simple arrêté préfectoral, si les communes sont dans le même canton (article 3, al. 1). Suivant la circulaire (paragraphe 1 103/1^o, a - al. 2), cet arrêté précisera toutes les dispositions habituelles relatives aux conditions de fusion et indiquera sa date d'effet. Il devra être pris après consultation des maires intéressés.

Si au contraire, les communes appartiennent à des cantons différents, deux hypothèses peuvent être envisagées : ou ces communes sont situées dans le même département, ou elles relèvent de départements différents.

Tout d'abord, si les cantons différents appartiennent au même département, le préfet devra saisir le ministre de l'intérieur d'une demande de modification des limites cantonales suivant la procédure habituelle (circulaire paragraphe 1 103, b).

Si elles appartiennent à des départements différents, l'article 4 de la loi dans son paragraphe 2, prévoit la subordination de la fusion à la modification des limites départementales. Celle-ci devra être prononcée suivant les règles habituelles (troisième alinéa de l'article 1 de l'ordonnance n° 45-2 604 du 2 novembre 1945). D'après l'article 4, al. 3 de notre texte, la date de la fusion sera celle du décret en conseil d'Etat, mais les conditions elles-mêmes de la fusion seront fixées par arrêté préfectoral.

2) Hypothèses de rejet de la dernière instance consultée.

Ce rejet peut être total et s'être traduit par l'absence de majorité en conseil général, ou au référendum intercommunal. Il peut n'être que localisé, et résulter de la réponse défavorable de certaines communes minoritaires, lors d'un référendum intercommunal favorable dans son ensemble à la fusion.

Si, le projet de fusion étant rejeté par le conseil général, le préfet juge sage de rester sur ce refus, ou si, décidant de consulter les électeurs, il s'attire une

nouvelle réponse négative, ou n'obtient qu'un accord partiel, le représentant conserve deux possibilités :

— ou bien il s'oriente vers une solution de fusion partielle entre les seules communes qui se sont prononcées favorablement, mais ceci seulement au cas où cette fusion partielle lui paraîtrait viable, et à la condition que les communes considérées, consultées à nouveau, acceptent de donner leur accord sur ces nouvelles bases, ce qui ne va pas de soi (circulaire § 1 105, b),

— ou bien il propose aux maires intéressés une formule de regroupement (communauté, district, ou syndicat) associant les communes qui ont refusé la fusion.

III. LA MISE EN ŒUVRE DES OPERATIONS DE REGROUPEMENT PREVUES AU PLAN

Parmi les différents modes de regroupement des communes, l'un, la communauté urbaine, ne peut être réalisé que dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants, tandis que les autres, districts ou syndicats, peuvent être utilisés pour rassembler aussi bien des communes rurales et isolées, que des communes urbaines, sans considération de nombre d'habitants.

On va donc examiner successivement la mise en œuvre du plan de regroupement, d'abord dans le cas spécial des communes appartenant aux agglomérations de plus de 50 000 habitants, puis dans le cas général de toutes les catégories de communes, agglomérées ou non.

A. LE REGROUPEMENT DANS LES AGGLOMERATIONS DE PLUS DE 50 000 HABITANTS.

Le choix est possible, en de telles agglomérations, entre la création de communautés urbaines, conformes à la loi de 1966, et les autres modes de regroupement : district ou syndicat. Nous allons envisager, ici, en premier lieu, le processus d'instauration d'une communauté urbaine, puis en second lieu, celui de mise en place à titre subsidiaire, de districts urbains. (La création directe, conformément aux dispositions du plan, des districts ou syndicats prévus dès l'origine sera examinée dans la section suivante).

1) Constitution d'une communauté urbaine.

Comme en manière de fusion de communes, le processus de constitution d'une communauté urbaine se décompose en deux phases : la phase de consultation et la phase décisionnelle.

a) La phase de consultation.

Suivant l'article 5 de la loi du 16 juillet 1971, « les propositions de création de communautés urbaines sont soumises aux conseils municipaux intéressés qui se prononcent selon les règles prévues à l'article 2 de la loi n° 66-1 069 du 31 décembre 1966 ».

Ainsi se trouve écartée, par le législateur de 1971, la phase préalable de la procédure normale de création d'une communauté urbaine, celle de la consultation du conseil général sur l'aire géographique assignée à ladite communauté. La fixation du périmètre considéré incombe en effet ici au préfet responsable de l'établissement du plan.

La loi n'a pas prévu, comme en matière de fusion, un délai pour permettre aux conseils municipaux de faire connaître leur accord ou leur refus. Aussi la circulaire du ministre propose-t-elle, dans son paragraphe 111, al. 3 — par analogie avec le délai accordé aux communes pour se prononcer sur la création d'un district à titre subsidiaire, par l'article 5, al. 3 de la loi — qu'un délai de six

mois soit laissé aux conseils municipaux pour donner ou non leur accord à l'instauration d'une communauté. Cette base paraît correcte et l'on doit par conséquent estimer que le silence de plus de six mois d'un conseil municipal équivaudra à un refus.

La réponse des conseils municipaux sera réputée favorable si ceux-ci acceptent la proposition du préfet à la majorité dite « qualifiée »: Il faut, pour cela, que « les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou la moitié des conseils municipaux des communes comptant les deux tiers de la population » donnent leur accord (loi du 31 décembre 1966, article 3, al. 1).

En cas de réponse favorable, et avant même de provoquer l'acte de création de la communauté, le préfet doit susciter les consultations nécessaires entre les maires des communes intéressées, afin que soient précisées les conditions dans lesquelles devra être créée la communauté urbaine et, notamment la date de cette création, la composition du conseil de communauté, le siège de la communauté, l'échelonnement des transferts de compétence, l'affectation du personnel, et aussi les prévisions financières relatives au futur budget de la communauté. Ces consultations sont prévues par le paragraphe 1110 de la circulaire qui insiste sur l'importance de l'accord préalable des maires intéressés à partir d'études approfondies, quand bien même la réalisation de ces études et la recherche de cet accord retarderaient tant soit peu la mise en place du nouvel établissement public. Mais la réponse des assemblées municipales peut également être défavorable. Ce sera le cas si la majorité qualifiée requise par la loi n'est pas réunie en faveur de la communauté urbaine.

b) *La phase décisionnelle.*

Dans l'hypothèse de la réunion d'une majorité suffisante deux éventualités peuvent se produire :

Si l'accord a été unanime, la communauté pourra être créée par décret simple. Dans le cas où la majorité atteinte aura été qualifiée mais non unanime, un décret en conseil d'Etat sera nécessaire pour l'instituer (loi du 31 décembre 1966, article 2, al. 1). Par conséquent la décision sera prise au niveau gouvernemental, et le préfet n'aura fait que la proposer.

Dans l'hypothèse où la majorité requise n'aurait pas été atteinte, le préfet est tenu par l'article 5, al. 2 du texte du 16 juillet 1971 — il s'agit ici d'un cas de compétence liée — de proposer la création à titre subsidiaire d'un district répondant à certaines normes de compétence. C'est la création de ce type de district que l'on va maintenant examiner.

2) **Création d'un district à titre subsidiaire.**

La procédure d'instauration, à titre subsidiaire d'un district, en cas d'échec d'une proposition de création de communauté, peut, elle-aussi, se décomposer en deux phases, l'une de consultation, l'autre de décision.

a) *Phase de consultation.*

Le district dont le préfet a l'obligation de proposer la constitution, en vertu de l'article 5, al. 2, doit comporter un « minimum » d'attributions : « il doit être chargé d'exercer au minimum les compétences prévues au 1, 2, 4, 5, 6, 7 et 8 de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1966 ». En clair, cela signifie que le district est investi de l'exercice des compétences concernant l'établissement des documents d'urbanisme (plan de modernisation et d'équipement, plan directeur d'urbanisme intercommunal, plan d'urbanisme communal, et, depuis l'adoption de la loi d'orientation foncière, schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, ainsi que plan d'occupation des sols) ; la constitution de réserves foncières, les

zones d'aménagement concerté, le logement et notamment les organismes d'H.L.M., les services de secours et lutte contre l'incendie, les transports urbains de voyageurs, les lycées et collèges, la distribution d'eau et l'assainissement (à l'exclusion de l'hydraulique agricole) ainsi que les ordures ménagères. En définitive, quant au fond, et en dehors de quelques attributions relativement secondaires, un tel district ressemblera beaucoup à une communauté. Et cela d'autant plus que rien n'interdit, si les communes en formulent le souhait, de donner au nouveau district des compétences plus étendues (circulaire paragraphe 1 111, al. 5). Quant aux règles de fonctionnement de ce district, ce sont celles du droit commun.

Un délai de 6 mois est laissé, aux assemblées municipales intéressées, par l'article 5, al. 3, pour se prononcer sur la proposition de création d'un tel district. Il faut, pour qu'il y ait accord, que se dégage une majorité qualifiée, celle prévue par le code de l'administration communale dans son article 141, c'est-à-dire la majorité des deux tiers des communes groupant la moitié de la population ou la moitié des communes groupant les deux tiers de la population. Suivant l'article 5, al. 3 de la loi, les réponses doivent être données dans un délai de 6 mois, si bien que le silence de six mois d'un conseil municipal peut être assimilé à un vote défavorable.

b) *Phase décisionnelle.*

Dans le cas où la majorité qualifiée se trouve atteinte, le préfet prend un arrêté créant le district et fixant notamment, après entente entre les élus communaux, ses principales clauses de fonctionnement.

En l'absence de majorité qualifiée, et au cas où, selon la circulaire, en son paragraphe 1111, al. 9, il serait « possible de modifier le plan en créant un district ne groupant qu'une partie des communes précédemment invitées à s'associer », de façon à obtenir la proportion d'adhésions nécessaire, le préfet a la faculté de réduire l'assise territoriale projetée. Cette solution supposerait bien entendu l'ouverture d'une nouvelle phase de consultation, car il ne va pas de soi que les conseils municipaux qui ont accepté le projet de création d'un district sur une aire donnée maintiennent leur accord pour une formule de regroupement de portée plus restreinte.

A défaut de majorité qualifiée, le préfet peut procéder à la création d'office d'un district de compétences plus restreintes. L'alinéa 3 de l'article 5, en prévoit la possibilité en ces termes : « à défaut d'avoir répondu à cette invitation dans un délai de six mois, il peut être procédé par arrêté à la création d'office d'un district ». Il ne s'agit plus ici d'un cas de compétence liée : le préfet peut créer ou ne pas créer d'office le district. Cependant, s'il le crée, le district doit comporter là encore un minimum de compétences, « celles énumérées aux 1, 2, 5 et 6 de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1966 ». Il s'agit des documents d'urbanisme, des réserves foncières, des zones d'aménagement concertées, des secours et de la lutte contre l'incendie, des transports urbains de voyageurs. Ce qui est plus original, c'est que le texte légal fixe également un maximum de compétences pouvant être transférées en cas de création d'office. Ce sont celles dont le transfert est prévu à l'alinéa 2 de la loi commentée plus haut (cf. 1^o, phase de consultation) pour les districts créés à titre subsidiaire avec l'accord des communes. La création d'office peut donc aboutir au transfert des mêmes compétences que la création avec l'accord des conseils municipaux. Par contre, elle entraîne la suppression des avantages financiers susceptibles d'être attribués aux communes regroupées. La création d'office devrait donc intervenir rarement. La menace de création d'office semble devoir constituer un moyen de pression suffisant pour contraindre les communes récalcitrantes en milieu urbain à se prononcer favorablement.

Le préfet n'étant pas contraint de créer d'office le district, il peut s'il le juge opportun, ou si une menace de création d'office est restée sans effet, se contenter de la création d'un district avec transfert de compétences plus restreint, ou d'un syndicat à vocation multiple. Mais ici nous nous retrouvons dans le cas normal, celui des procédés de regroupement utilisables dans toutes les catégories de communes, et non plus simplement en milieu urbain.

B. LES PROCÉDES DE REGROUPEMENT DANS TOUTES LES CATEGORIES DE COMMUNES, AGGLOMEREES OU RURALES.

Les communes de toutes dimensions, qu'elles soient situées ou non dans des agglomérations, peuvent faire l'objet de la part du préfet, dans le cadre du plan de fusion et de regroupement, d'une proposition de création directe d'un district ou d'un syndicat. La réalisation de l'un ou l'autre de ces modes de regroupement suppose, là, encore, l'intervention d'une phase de consultation suivie d'une phase décisionnelle.

1) La phase de consultation.

Pour réaliser les regroupements envisagés, le préfet a la possibilité de s'adresser à deux instances : aux conseils municipaux intéressés, et, à défaut de leur accord, au conseil général.

1°) *Consultation des conseils municipaux.*

Les conseils municipaux interrogés sur l'opportunité de créer un district ou un syndicat, en application du plan, ont la faculté de donner ou refuser leur accord. Cet accord doit s'exprimer, comme le rappelle l'article 6 de la loi, selon les règles de majorité prévue à l'article 141 du code d'administration communale. En d'autres termes, l'approbation du projet doit émaner de la moitié au moins des conseils municipaux représentant plus des deux tiers de la population, ou des deux tiers desdits conseils représentant plus de la moitié de la population.

Dans le cas, non prévu expressement par la loi du 16 juillet, où des syndicats ou districts existants seraient invités par le préfet, en application du plan, à élargir leurs attributions, ou à s'ouvrir à de nouvelles communes, c'est la procédure de droit commun prévue à l'article 143 du code d'administration communale qui devrait s'appliquer : le consentement du comité du syndicat ou du conseil de district ayant été obtenu au préalable, il faudrait que, dans un délai de quarante jours, les conseils municipaux intéressés formulent leur approbation.

2°) *Consultation du conseil général.*

Dans l'hypothèse où le projet de création de district ou de syndicat n'a pas obtenu la majorité qualifiée de l'article 141, le préfet est tenu, en application de l'article 6, al. 2, d'ouvrir une deuxième phase de consultation en s'adressant au conseil général. L'assemblée départementale donne alors son accord à la majorité simple ou le refuse.

2) La phase décisionnelle.

Il faut distinguer ici les hypothèses d'accord de la dernière instance consultée de celle d'un désaccord.

a) *Hypothèses d'accord.*

S'il s'agit d'un accord, de la majorité qualifiée des conseils municipaux ou du conseil général, portant sur une proposition de création, le district ou le syndicat est institué par arrêté préfectoral. Ledit arrêté doit fixer, après consultation des élus locaux intéressés, comme le rappelle la circulaire en son article 1 121

al. 2, la composition du conseil ou du comité, leur compétence et les dispositions nécessaires à la gestion financière du nouvel établissement public.

S'il s'agit d'un accord portant sur l'élargissement ou l'extension des compétences d'un syndicat ou d'un district existant, la mesure est prononcée par arrêté du (ou des) préfet intéressé.

b) *Hypothèses de désaccord.*

En cas d'avis défavorable du conseil général, le préfet crée d'office, par arrêté, « un syndicat dont la compétence est limitée aux études et à la programmation des équipements publics ». Il s'agit surtout de fournir aux communes un cadre de concertation pour leurs politiques respectives d'investissement. Bien qu'au moment de la création d'office de ce syndicat, sa compétence soit strictement limitée par la loi, dans le but de réduire au maximum l'atteinte à l'autodétermination des communes, il pourrait par la suite étendre ses compétences conformément au droit commun, par application de l'article 150 du code d'administration communale. Ainsi apparaît-il, en dernière analyse, que, en dehors des grandes agglomérations, seul ce dernier type de syndicat pourrait être imposé aux élus décidés à défendre le particularisme de leur commune avec l'aide de la majorité du conseil général et l'appui résolu de leurs électeurs.

Il reste à se demander si une telle résistance serait opportune, et si les collectivités visées par le plan de fusion et de regroupement auraient intérêt à y recourir. Avant de se prononcer sur ce point, il importe de prendre en considération les avantages et garanties concédés aux communes faisant l'objet d'une opération de fusion ou de regroupement.

IV. AVANTAGES ET GARANTIES RECONNUS AUX COMMUNES SOUMISES A UNE OPERATION DE FUSION OU DE REGROUPEMENT

Les communes soumises, dans l'application du plan, à une opération de fusion ou de regroupement peuvent être susceptibles de bénéficier suivant les cas, d'avantages financiers ou de garanties de structure. Il convient de les examiner successivement.

A. LES AVANTAGES FINANCIERS.

Les avantages financiers susceptibles d'être accordés aux communes considérées se décomposent en incitations financières, et en avantages budgétaires, ces derniers ne concernant que les communes appelées à fusionner.

1) Les incitations financières.

On désigne sous le vocable d'« incitations financières » les majorations de subventions d'équipement susceptibles d'être accordées tant aux communes fusionnées qu'à celles qui se regroupent, mais avec des taux différents. C'est pourquoi nous allons définir, en premier lieu, la consistance de ces majorations de subventions, nous indiquerons ensuite leurs limites, nous mentionnerons enfin le cas d'extension, et nous noterons les cas d'exclusion, du bénéfice de ces subventions.

a) Consistance des incitations financières.

Deux taux de majoration des subventions d'équipement sont prévues, suivant qu'il s'agit de communes regroupées ou fusionnées. D'abord en ce qui concerne les communes regroupées, la loi du 16 juillet 1971 prévoit, dans son article 12, des majorations de subventions pouvant aller de 5 à 20 %. A la vérité ces incitations financières existaient déjà puisqu'elles avaient été instituées par le décret n° 64-884 du 27 août 1964. Mais la nouveauté consiste en ce que ces majorations de subventions d'équipement seront inscrites sur une ligne spéciale

du budget à partir de 1972, alors qu'auparavant elles étaient prélevées sur la masse des subventions d'équipement, et réduisaient de ce fait celles qui étaient accordées aux autres communes.

L'auteur de ces lignes s'était, à l'époque, inquiété « de l'éventail extrêmement large des taux de majorations susceptibles d'être appliqués... et du caractère pratiquement facultatif de leur octroi (la majoration est appliquée à tout « ou partie » des opérations d'équipement) ». Et il ajoutait : « Cette latitude laissée sur tous les plans, à une commission de hauts fonctionnaires désignés par le pouvoir central, de majorer à son gré une subvention déjà arrêtée, et dont on peut présumer qu'elle n'a pas été fixée à la légère, peut paraître excessive. Mais, qu'elle le soit ou non, elle provoquera nécessairement chez les responsables de ceux des premiers groupements de communes qui n'obtiendront pas le taux le plus large, et sur qui l'attention de trente mille municipalités sera fixée, un sentiment d'arbitraire qu'ils ne manqueront pas d'exprimer publiquement. De ce fait, la modalité critiquée est susceptible de compromettre l'efficacité de la mesure, en diminuant la puissance d'attraction des majorations de subvention sur les communes non groupées.

« On peut certes admettre que, pour tenir compte de la plus ou moins large intégration des districts et syndicats, une certaine marge d'appréciation doive être laissée à la commission considérée. Ainsi, jouant sur les taux, parviendrait-elle sans doute à inciter les unions de communes à se doter d'une plus grande polyvalence. Mais, pour atteindre cet objectif, une variation du simple au double paraît plus que suffisante et le taux de majoration pourrait, par exemple s'élever de 10 à 20 % (au lieu de 5 à 20 %) pour les districts et syndicats polyvalents »³.

A la suite de cet article un haut fonctionnaire de la direction des collectivités locales avait exposé à l'auteur que l'éventail critiqué des taux d'incitation permettait de dissuader certaines communes de former des syndicats ou districts fictifs ayant pour seul but de capter les majorations de subventions, après quoi rien n'aurait empêché ces établissements de redéléguer aux communes l'exercice effectif des attributions dont elles s'étaient juridiquement dessaisies.

Le risque de création d'organismes fictifs paraît cependant écarté ici, du fait que le préfet aura la haute main, par le biais du plan (et par conséquent la responsabilité), sur toutes les opérations de regroupement entreprises. C'est pourquoi on persiste à considérer comme excessif l'éventail maintenu, et à craindre que cette disposition ne continue à nuire au but même que s'étaient assignés ses auteurs, en entretenant chez les élus locaux un véritable climat d'incertitude sur les avantages qu'ils seront en droit d'attendre des différentes formes de regroupement envisagées.

En ce qui concerne les fusions, un taux de majoration fixe a été substitué à l'ancien taux variable de 10 à 30 % instauré en 1964, et qui nous avait, lui aussi, paru injustifié. On doit donc se féliciter de cette disposition énoncée par l'article 11, al. 1. Les subventions d'équipement attribuées par l'Etat aux opérations entreprises par les communes fusionnées seront majorées de 50 %, sans que l'ensemble de la subvention (majoration comprise) puisse dépasser 80 % du montant de la dépense subventionnée.

b) *Limites des incitations financières.*

Il existe trois sortes de limites : les limites relatives à l'objet de l'opération subventionnée, les limites relatives à la collectivité bénéficiaire et les limites relatives à la durée.

3. Yves-Maxime Danan. L'initiative en matière de création, de modification et de dissolution de districts urbains. *Actualité juridique*, n° 11 du 20 novembre 1965 (III^e partie, b), « Les incitations financières à l'initiative ».

1° *Limites relatives à l'objet.*

Seules sont majorées les subventions portant sur les opérations dont la nouvelle commune a la maîtrise d'ouvrage. Ces opérations doivent avoir fait l'objet d'une subvention, ou d'une promesse de subvention (article 11, al. 2), « accordée par l'Etat sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux dotés d'autorisation de programme » (circulaire paragraphe 242, al. 1). Ne sont pas visées les opérations qui bénéficient seulement de facilités d'emprunt. La liste des équipements publics dont les subventions sont susceptibles de bénéficier de la majoration considérée est donnée par le décret n° 70-1 222 du 23 décembre 1970. « Les aides de l'Etat au logement ou celles destinées à des études... non directement liées à la réalisation d'un équipement ne pourront bénéficier de la majoration de subvention. »

2° *Limites relatives à la collectivité bénéficiaire.*

Lorsque la population de la nouvelle commune issue de la fusion comporte plus de 100 000 habitants, les équipements ne bénéficieront de la majoration, suivant l'article 11, al. 3, que s'ils sont localisés sur le territoire des anciennes communes autres que la commune la plus peuplée, et sous la condition que lesdits équipements intéressent les habitants de ces seules communes. Il est à craindre que cette dernière disposition n'engendre à l'avenir de multiples controverses. S'il est en effet relativement aisé de constater la localisation des équipements (et encore pas dans tous les cas), il sera à coup sûr plus difficile de déterminer l'extension géographique de leurs bienfaits. Il y a là une curieuse prime au particularisme en matière d'équipement, que l'on ne s'attendait pas à rencontrer dans un tel texte. Par contre, si la nouvelle commune issue de la fusion a une population inférieure ou égale à 100 000 habitants, la majoration sera applicable, sans qu'il soit tenu compte de la localisation des équipements.

3° *Limites relatives à la durée.*

En cas de fusion, la majoration de 50 % est applicable pendant une durée de 5 ans, à compter de la date d'effet de la fusion (article 11, al. 4 et 5). Compte tenu du temps nécessaire à la réalisation des études préliminaires, puis à l'obtention de la subvention de base, qui peuvent facilement durer une vingtaine de mois, il est à craindre, si cette disposition est appliquée de façon trop stricte, que les communes fusionnées ne bénéficient en réalité des incitations financières que pendant trois années.

c) *L'extension du bénéfice des incitations financières.*

L'extension du bénéfice des incitations financières a été prévue par l'article 11, al. 5, de façon à ne pas pénaliser les communes qui ont fusionné antérieurement à la loi du 16 juillet 1971. Ces communes doivent cependant remplir une condition, qui résulte de la rédaction de la fin de l'alinéa 5, c'est que leur fusion soit postérieure au 16 juillet 1966. En effet, elles ne peuvent bénéficier de la majoration que jusqu'à l'achèvement de la période de cinq ans qui part de la date d'effet de leur fusion, et seulement à partir de la promulgation de la loi, c'est-à-dire à compter du 16 juillet 1971. Par conséquent, une commune qui aura fusionné en janvier 1970 pourra bénéficier de la majoration de subvention pendant la période courant du 16 juillet 1971 à janvier 1975.

d) *L'exclusion du bénéfice des incitations financières.*

En matière de fusion de communes, sont exclues du bénéfice des incitations financières les communes qui fusionneront dans l'avenir. C'est ce qui ressort de l'article 11, al. 2 qui a réservé le bénéfice de la majoration aux communes fusion-

nées par application des articles 3 ou 8 de la loi du 16 juillet 1971. La circulaire retient la même interprétation dans son paragraphe 240, dernier alinéa.

En matière de regroupement de communes, l'article 5, al. 3 exclut, on l'a déjà indiqué, les districts créés d'office, du bénéfice des incitations financières.

2) Les avantages budgétaires.

Ces avantages budgétaires ne concernent que les communes fusionnées. Il s'agit d'assurer la réduction graduelle des disparités fiscales à l'intérieur de la nouvelle commune unifiée. Les avantages budgétaires concédés à cet effet revêtent un double aspect, celui de l'intégration fiscale graduelle et celui d'une aide budgétaire de l'Etat.

a) *L'intégration fiscale graduelle.*

Il faut noter que l'intégration fiscale graduelle des communes fusionnées avait déjà été prévue par la loi n° 66-491 du 9 juillet 1966. A la suite d'une fusion une moyenne s'établissait dans les charges fiscales entre les contribuables des communes les plus imposées et ceux des communes les moins imposées. Cela se traduisant donc, en pratique, par une augmentation d'impôts pour les contribuables des communes auparavant les moins imposées. Afin d'éviter que cette augmentation ne soit trop brutale, et surtout pour faciliter les fusions, il avait donc été prévu que, pendant une période de trois années, une progression serait établie dans l'accroissement des impôts à l'intérieur du périmètre de celles des anciennes communes qui en levaient le moins avant la fusion. C'est seulement à l'issue des trois années consécutives à la naissance de la nouvelle commune que le taux de la fiscalité municipale devait être unifié sur tout son territoire. Mais ces dispositions ont semblé s'être révélées insuffisantes et c'est pourquoi la loi de juillet 1971 les a reprises en les améliorant.

Le régime actuel est caractérisé tout d'abord par une intégration fiscale graduelle, en second lieu par une aide financière de l'Etat et en troisième lieu par l'extension des avantages budgétaires de la nouvelle loi aux communes qui ont fusionné sous l'empire du texte du 9 juillet 1966.

Suivant l'article 13, paragraphe 4, l'intégration fiscale graduelle est accordée de plein droit à toute commune appelée à fusionner, sur la simple demande de son conseil municipal, et sous réserve « que le nombre de ses centimes additionnels soit inférieur à 80 % du nombre correspondant de la commune préexistante la plus imposée » (circulaire paragraphe 2 502, al. 4). Il n'est donc plus nécessaire que le conseil municipal de la nouvelle commune, ou l'ensemble des anciens conseils municipaux, soit d'accord pour demander le bénéfice de l'intégration fiscale progressive. Mais cette disposition ne supprime pas pour autant la possibilité pour le conseil municipal de la nouvelle commune de décider le recours à l'intégration fiscale progressive, au plus tard au moment du vote du premier budget, dans le cas où les anciens conseils municipaux intéressés auraient omis d'en faire la demande (circulaire paragraphe 2 502, al. 4).

L'article 13, paragraphe 2 de la loi a étendu à cinq ans la période d'intégration fiscale: « Les différences affectant le nombre de centimes mis en recouvrement sur le territoire des communes préexistantes sont réduites chaque année d'un sixième et supprimées à partir de la sixième année. »

b) *L'aide budgétaire de l'Etat.*

L'aide budgétaire de l'Etat constitue une nouveauté. Afin que les contribuables des ex-communes les plus imposées ne soient pas contraints de faire les frais des réductions fiscales accordées aux ressortissants des ex-communes les moins imposées, c'est l'Etat qui intervient pour donner à la nouvelle commune

une aide budgétaire étalée sur cinq années et correspondant au manque à gagner résultant pour les finances municipales de la mise en œuvre de l'intégration fiscale graduelle. Suivant l'article 13, paragraphe 3, al. 2, le montant de cette aide est déterminé... sur la base de la différence entre le nombre des centimes levés dans l'ex-commune au cours de l'année précédant la fusion et le nombre des centimes qu'aurait dû lever sur l'ensemble de son territoire, la même année, la nouvelle commune pour obtenir un produit égal à celui donné par le total des centimes levés par l'ensemble des ex-communes.

L'article 13, paragraphe 3, al. 3 expose que l'aide de l'Etat est égale, la première année, aux cinq sixièmes du produit de cette différence par la valeur du centime de l'ex-commune bénéficiaire du régime d'intégration fiscale graduelle. Puis, au cours des quatre années suivantes, elle est successivement ramenée aux quatre sixièmes, trois sixièmes, deux sixièmes puis un sixième de ce produit.

L'alinéa 4 du même paragraphe indique que l'Etat n'accorde aucune aide, si son montant au titre d'une commune préexistante doit être inférieur à un franc par habitant.

Afin d'éviter une excessive disparité de traitement dans le domaine de l'intégration fiscale, entre les communes fusionnées avant et après la promulgation du texte du 16 juillet 1971, l'article 14 prévoit pour les premières l'attribution de l'aide budgétaire établie par l'article 13, paragraphe 3, pendant la période d'intégration fiscale progressive restant à courir après le 16 juillet 1971. Seules peuvent donc être concernées les communes ayant fusionné en 1969 ou ultérieurement. L'article 14, paragraphe 2, prévoit que l'aide considérée est égale, la première année aux trois quarts du produit visé à l'article 13, paragraphe 3, puis la seconde année à la moitié, et enfin la troisième année au quart de ce même produit.

B. LES GARANTIES DE STRUCTURE.

Le législateur a prévu des garanties de structure, mais elles ne concernent que les ex-communes fusionnées. Les communes regroupées sauvegardent en effet leur personnalité et n'ont de ce fait, nul besoin de telles garanties. Le but desdites garanties est évidemment d'inciter les communes à fusionner, en leur permettant, de conserver, au prix du sacrifice de leur personnalité juridique, quelques-unes de leurs structures propres.

On examinera tout d'abord celles de ces garanties qui s'appliquent normalement aux communes fusionnées. Puis celles qui sont particulières aux communes dites associées. Enfin celles qui sont stipulées en faveur du personnel des communes qui fusionnent.

1) Les garanties de structure normales.

Ces garanties résident d'abord dans l'élaboration d'une convention entre les communes appelées à fusionner et ensuite dans l'attribution de plein droit d'un certain nombre de garanties.

a) *La convention, véritable constitution communale.*

Selon l'article 7, al. 2, la première garantie résulte de la définition par les communes sur le point de fusionner de leurs futurs rapports par voie de convention. Cette convention est ratifiée par la délibération des conseils municipaux au cours de laquelle ils décident de procéder à la fusion. Ce texte, qui conditionne l'unification, constitue une sorte de charte de la nouvelle commune « déterminant les modalités de la fusion ». Avec la fusion des communes signataires, la convention perdra son caractère contractuel mais ne s'en imposera qu'avec plus de rigueur puisqu'elle sera, du même coup, beaucoup plus difficile à remettre en cause. Suivant la circulaire dans son paragraphe 21, al. 1 « la conven-

tion pourra selon les cas se borner à établir les caractères généraux de la nouvelle commune, tels que son nom, son chef-lieu, etc., ou bien déterminer avec plus de précision les effets de la fusion pour les habitants des anciennes communes... Dans ce cas, la convention pourra porter sur des problèmes tels que la destination des biens des anciennes communes, l'affectation de leur personnel, l'organisation sommaire des services. En milieu urbain, rien n'empêche que la convention porte également sur les étapes de la réalisation du programme de modernisation et d'équipement, les prévisions de localisation de certains équipements, l'amélioration des services intéressant l'ensemble des anciennes communes... ». Il s'agit donc d'une véritable constitution communale. Certes, poursuit la circulaire, « les stipulations de la convention ne doivent pas comporter de précisions telles qu'elles aient pour effet de limiter le pouvoir du conseil municipal. La convention constitue surtout un engagement moral à l'égard des populations en cause ». Cette thèse ne saurait être retenue, car en droit français une convention ne saurait constituer un simple « engagement moral ». En outre, il est écrit dans la loi que ladite convention « détermine » c'est-à-dire « fixe avec précision ». Par conséquent, il ne saurait être question qu'elle se compose de dispositions vagues, trop ambiguës pour être interprétées, trop imprécises pour être appliquées. La convention aura donc force de loi pour les conseillers municipaux de la nouvelle commune, qui ne sauraient transgresser ses prescriptions sans l'avoir au préalable révisée. Or, pour la réviser, le principe du parallélisme des formes sera difficilement applicable après la disparition des anciens conseils municipaux. C'est pourquoi, il sera prudent d'inclure dans le texte de la convention, ce que n'a pas envisagé la circulaire, c'est-à-dire une clause de révision prévoyant la possibilité, en cas de nécessité d'amender la convention à une majorité qualifiée, par exemple les 2/3 ou les 3/4 des conseillers municipaux de la nouvelle commune. En cas de viol d'une disposition précise de la convention par la majorité du nouveau conseil municipal, il va de soi — est-il besoin de l'ajouter ? — qu'un recours pourrait être ouvert, et entraîner l'annulation de la mesure attaquée.

b) *Les garanties de structures accordées de plein droit aux communes qui fusionnent.*

Suivant l'article 3, al. 6, 7 et 8, qui fait référence au code d'administration communale dans ses articles 10 et 53 un certain nombre de garanties sont applicables :

1° *Au niveau de la nouvelle commune.*

Le nouveau conseil pourra, si l'acte de fusion le prévoit, et si les conseils municipaux des communes préexistantes l'agrément, se composer, jusqu'au prochain renouvellement, d'une partie des membres des anciennes assemblées. Le nombre total des membres du nouveau conseil ne peut dépasser quarante cinq membres parmi lesquels doivent figurer dans tous les cas les anciens maires et adjoints réglementaires de chacune des anciennes communes.

2° *Au niveau des anciennes communes.*

Ces dispositions bien que non dépourvues d'intérêt tendent à perpétuer après la fusion, une certaine survivance des anciennes communes sous une forme fossilisée. En premier lieu des annexes pourront être établies dans les anciennes mairies de certaines des communes fusionnées. Tous les actes officiels pourront y être accomplis, y compris — si le procureur de la république ne s'y oppose pas — les actes de l'Etat civil.

Chacune des anciennes communes pourra être dotée d'un adjoint spécial, choisi parmi les membres du nouveau conseil municipal.

Chacune des anciennes communes, à condition qu'elle ne compte pas plus de 30 000 habitants, pourra obtenir d'être érigée en section électorale désignant au moins un conseiller. Les conditions de dévolution des biens des anciennes communes pourront être librement définies par l'acte de fusion.

2) Les garanties de structure concernant les communes associées.

Une commune associée peut être créée sur le territoire de toute commune préexistante à la fusion, à l'exception de celle où se trouve situé le nouveau chef-lieu. Cette création, prévue par les articles 7, al. 1 et 9 de la loi du 16 juillet, est de droit, lorsqu'elle est demandée par le conseil municipal d'une ou de plusieurs des communes préexistantes au moment de la fusion. Le statut d'association peut également être accordé par le préfet, lorsque celui-ci, après un refus des communes, a obtenu l'accord pour la fusion du conseil général, ou des électeurs eux-mêmes. Les conseils municipaux intéressés auront alors à prendre une délibération en ce sens, dès que le conseil général, ou le corps électoral, aura donné son avis. La création de la commune associée devra figurer à l'arrêt prononçant la fusion (circulaire paragraphe 22, al. 6).

La commune associée, qui conserve son nom, n'est pas, elle, une commune fossile, mais une véritable circonscription administrative déconcentrée à l'intérieur de la nouvelle commune. A sa tête se trouve non plus un adjoint spécial, mais un maire délégué qui exerce les fonctions d'officier d'état-civil et d'officier de police judiciaire. En outre, il peut recevoir du maire de la nouvelle commune toutes délégations, que ce dernier juge utiles et perçoit l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions de maire. A titre transitoire le maire délégué sera de droit le maire de l'ancienne commune. Ultérieurement, il sera choisi par le conseil municipal parmi les conseillers élus dans la section électorale correspondante, ou à défaut, parmi les autres membres du conseil.

Une annexe de la mairie est créée, qui est compétente de plein droit pour établir les actes de l'état-civil concernant les habitants de la circonscription. La loi prévoit en outre la création d'une section du bureau d'aide sociale, dotée de la personnalité juridique et à laquelle est dévolu le patrimoine du bureau d'aide sociale de la commune préexistante.

Suivant l'article 9, paragraphe II, une commission consultative peut être créée auprès du maire délégué, si la convention de fusion le prévoit. Cette commission consultative est d'abord composée des conseillers municipaux en exercice dans la commune au moment de la fusion, à moins que tous ne figurent au conseil de la nouvelle commune. Après le prochain renouvellement du conseil municipal, elle comprendra de droit les conseillers municipaux élus dans la section électorale correspondante et sera complétée par des membres désignés par le nouveau conseil municipal, parmi les électeurs domiciliés dans la commune associée, à raison de :

- 3 membres pour les communes associées de moins de 500 habitants,
- 5 membres pour celles de 500 à 2 000 habitants et
- 8 membres pour celles de plus de 2 000 habitants.

Cette commission, consultative, présidée par le maire-délégué se réunit dans l'annexe de la mairie. Le préfet pourra ultérieurement supprimer la commune associée, indique l'article 9, paragraphe III, si la population de cette commune, consultée à la demande du conseil municipal, se prononce en faveur de cette suppression à la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant au moins aux voix du quart des électeurs inscrits. Il s'agit donc là d'un nouveau cas de référendum communal.

D'autre part, l'article 17, paragraphe I de la loi du 16 juillet prévoit que la commune associée conserve un nombre de délégués sénatoriaux égal à celui qu'elle aurait eu si la fusion n'avait pas été prononcée.

3) Les garanties prévues en faveur du personnel des communes fusionnées.

Il convient de distinguer le cas du personnel à temps plein de celui du personnel à temps partiel.

a) *Personnel à temps plein.*

L'article 10, paragraphe I, stipule la prise en charge par la nouvelle commune de la totalité du personnel à temps plein des communes qui ont effectué leur fusion, avec maintien de tous les droits acquis dans la collectivité d'origine.

D'autre part, suivant le paragraphe II du même article, les emplois vacants de la nouvelle commune seront réservés en priorité au personnel des anciennes communes, sous réserve qu'ils répondent aux qualifications exigées par le statut général du personnel communal. En outre, dans l'éventualité d'une insuffisance d'emplois similaires à temps complet, les agents considérés seraient maintenus en surnombre jusqu'à leur reclassement dans la nouvelle commune, ou dans une autre commune du département.

b) *Personnel à temps partiel.*

Dans le cas où une délibération du conseil municipal aura pour effet d'entraîner pour un agent à temps non complet la perte de sa situation, ladite délibération devra obligatoirement comporter une clause lui assurant un autre emploi, ou prévoyant une indemnité calculée, conformément à l'article 585 du code d'administration communale, sur la base d'un mois de traitement par année de service.

En définitive les garanties de structure accordées en cas de fusion paraissent loin d'être négligeables, tant en ce qui touche à la commodité des citoyens, qu'en ce qui concerne l'autorité des élus actuels, ou la sécurité d'emploi du personnel à temps plein.

Elles constituent à tous égards un progrès par rapport aux anciennes dispositions du code d'administration communal, compte tenu même de la réforme de décembre 1970.

CONCLUSION

Le plan de fusion et de regroupement va donc remettre en cause l'existence, ou du moins « l'autonomie » plusieurs fois séculaire de la plupart des communes françaises.

On constate que malgré les nombreuses dispositions de la loi du 16 juillet tendant à favoriser la fusion, seul le regroupement revêt un caractère vraiment obligatoire : la loi en effet n'interdit pas aux collectivités récalcitrantes de rejeter les fusions prévues au plan (à condition que le désaccord exprimé par les élus corresponde bien à l'opinion de la majorité de leurs électeurs) et de se cantonner dans la création d'un syndicat d'aménagement et d'équipement, ou d'un district de compétence limitée (si le préfet choisit de leur imposer cette dernière formule, dans le cas où elles appartiendraient à une agglomération de plus de 50 000 habitants).

Vue sous cet angle, la compétence exclusive accordée au préfet en matière de fixation sans appel du plan apparaît comme beaucoup moins contraignante que les adversaires du projet ne l'avaient craint. Certes son intervention, de toutes façons inévitable, aurait pu être limitée à la coordination ou à l'arbitrage.

Mais, telle qu'elle est prévue par la loi du 16 juillet, elle se réduit finalement à la possibilité d'imposer des formules de regroupement assez modestes.

Encore faut-il que les élus conservent un contact étroit avec leurs mandants, partout où le préfet aura prévu la fusion. Qu'il s'agisse en effet de s'adresser au peuple pour entériner cette opération, ou au contraire, pour la lui faire rejeter, ce sont les électeurs, ou la menace d'un recours aux électeurs, qui en dernier ressort aura toute chance de trancher les désaccords. Et il faut bien noter que la menace de recours aux électeurs ne joue pas ici à sens unique, puisque les élus peuvent aussi en prendre l'initiative. Le référendum intercommunal constitue donc une expérience intéressante, quelles que soient les limites à l'intérieur desquelles le législateur l'a enfermé. Là encore, certains commentaires peu favorables semblent indiquer que leurs auteurs n'ont pas mesuré toutes les conséquences qui pouvaient être tirées de la nouvelle institution.

Une autre innovation est passée presque inaperçue : c'est la convention de fusion. Il s'agit, on l'a vu, d'un accord conclu entre plusieurs communes à l'effet de déterminer les modalités de la fusion. Cette convention ne saurait être traitée, on l'a souligné, comme une simple déclaration de droits énonçant des principes généraux insusceptibles de gêner le conseil municipal de la future commune unifiée. On se trouve au contraire en présence d'une véritable constitution communale, engageant la commune nouvelle et son conseil municipal. C'est en ce sens seulement que la convention de fusion constituera une garantie susceptible d'inciter les petites communes à s'unir.

Mais c'est surtout la troisième innovation, la commune associée, qui semble vouée à jouer un rôle essentiel. Cette institution favorisera la fusion, en permettant de maintenir sur le territoire des anciennes communes un niveau d'administration locale proche des citoyens. Mais aussi elle contribuera à la généralisation du double degré d'administration locale.

Certes, il n'est pas évident que le nouvel agencement communal donnera toute satisfaction. Les expériences du même ordre effectuées ailleurs montrent que l'introduction de tout nouvel échelon d'administration intermédiaire a pour effet inévitable d'allonger les circuits administratifs, de diluer les responsabilités et de placer un écran supplémentaire entre les administrés et ceux qui décident en leur nom.

C'est pourquoi il ne paraît pas exclu que le double degré d'administration locale constitue une simple phase transitoire. Une fois les anciennes communes accoutumées à coexister au sein des nouveaux ensembles fusionnés ou regroupés, peut-être une ultime réforme viendra-t-elle parachever l'œuvre du législateur de 1971, en généralisant la structure la plus rationnelle, la plus rentable et la plus démocratique, celle de la commune unifiée.

N.B. : La présente étude a été publiée initialement au BULLDOC (Bulletin de documentation du ministère de l'équipement - Centre de Documentation sur l'urbanisme) dans son n° 40 de juin 1972.

BIBLIOGRAPHIE

(Principales études relatives à la fusion ou au regroupement des communes).

A. OUVRAGES GENERAUX DE DROIT ADMINISTRATIF.

J.-M. Auby et R. Ducos-Ader. - Institutions administratives. Paris, 1966.

Ch. Debbasch. - Droit administratif. Paris, 1968.

R. Drago. - Cours de Science Administrative, Paris, 1971.

A. de Laubadère. - *Traité élémentaire de droit administratif*. Tome I. Paris, 1970.

J. Rivero. - *Droit administratif*. Paris, 1970.

G. Vedel. - *Droit administratif*. Paris, 1968.

M. Waline. - *Droit administratif*. Paris.

B. ETUDES SPECIALISEES ANTERIEURES A LA LOI DU 16 JUILLET 1971.

J. Hourticq. - *Districts urbains et syndicats de communes*. Etudes et documents du conseil d'Etat, Paris, 1961, n° 15.

M. Bourjol. - *Les districts urbains*. - Berger Levrault, Paris, 1963. (Préface du doyen Vedel).

M. Bourjol. - *Région et administration régionale*. Paris, 1970, Berger Levrault. (Préface du doyen Vedel).

(Pour son étude du district de la région parisienne et son analyse du « niveau communal et intercommunal » de l'administration locale, situés dans le contexte de la réforme administrative d'ensemble.)

J. Cadart. - *Un espoir pour les grandes villes : le projet de loi sur les communautés urbaines*. D.S., 1966 *Chronique*, p. 123.

Y.-M. Danan. - L'initiative en matière de création, de modification et de dissolution de districts urbains. - *Actualité juridique*, 20 novembre 1965. (Démonstration de la possibilité de dissoudre les districts urbains, illégalité des districts « ruraux », analyse des incitations financières au regroupement ou à la fusion.)

A. Homont. - La commune personne morale. - *Juris-classeur administratif*, fasc. 125-1.

M.-C. Kessler et J.-L. Bodiguel. - Les communautés urbaines. *Revue française de science politique*, avril 1968.

J.-L. Bodiguel. - *Les communautés urbaines*. Aménagement du territoire et développement régional. Volume 2. Grenoble 1968-69 (institut d'études politiques de Grenoble), pp. 347 et suiv.

J.-F. Médard. - Les communautés urbaines, renforcement ou déclin de l'autonomie locale. - *Revue de droit public*, 1968, p. 737.

J.-F. Médard. - Les structures politico-administratives de l'agglomération bordelaise. - *Revue de géographie des Pyrénées du sud-ouest*, 4^e trimestre 1971 (numéro spécial sur l'agglomération de Bordeaux et celle de Toulouse).

C. Schmitt. - Le regroupement des communes en France. - *Revue juridique et politique*, avril-juin 1968.

J. Trorial et H. Astier. - La réforme communale et l'aménagement du territoire : où en sont les regroupements de communes. - *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, n° 15, 1966.

C. ETUDES SPECIALISEES POSTERIEURES A LA LOI DE JUILLET 1971 (Publiées entre la rédaction de l'article ci-dessus et sa publication).

J. Hourticq. - La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes. - *La revue administrative*, novembre-décembre 1971.

J.-M. Bécet - Le référendum intercommunal et l'article 8 de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes. *La revue administrative*, septembre-octobre 1971.