



HAL
open science

La frontière communale à l'épreuve de l'intercommunalité. La revanche de Thouret

Fabien Bottini

► **To cite this version:**

Fabien Bottini. La frontière communale à l'épreuve de l'intercommunalité. La revanche de Thouret. Academic Journal of Nawroz University, A paraître. hal-02452570

HAL Id: hal-02452570

<https://hal.science/hal-02452570v1>

Submitted on 29 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA FRONTIERE COMMUNALE A L'EPREUVE DE L'INTERCOMMUNALITE. LA REVANCHE DE THOURET ?

Par
Fabien Bottini
Maître de conférences HDR
Membre du LexFEIM
Responsable du Master Collectivités territoriales
de l'Université du Havre

Résumé : En 1789, les Révolutionnaires n'ont pas suivi la proposition de Thouret de créer 720 communes. Ils lui ont préféré le projet Mirabeau de faire épouser autant que faire ce peu à ces dernières les frontières des 44 000 communautés issues de l'Ancien régime. La question se pose toutefois désormais : les réformes actuellement en cours de l'administration communale ne reviennent-elles pas à consacrer le projet Thouret ? La volonté de rationaliser la carte intercommunale et de lutter contre une sorte de néo-féodalisation des municipalités est révélatrice d'indéniables avancées de ce dernier. Mais les mesures parallèlement prises pour sauvegarder l'indivisibilité de la République et continuer de faire des communes le premier échelon de proximité de l'administration locale témoignent dans le même temps d'une certaine résistance du projet Mirabeau. Reste à savoir si les réformes ultérieures n'auront pas raison de l'équilibre pour l'instant sauvegardé entre ces deux conceptions de l'organisation communale.

L'éclatement communal favorise la « dissipation des deniers communs » en même temps qu'il encourage « les dettes élevées au-dessus des moyens » (*Archives parlementaires*, t. 9, p. 202).

Cette affirmation rappelle que la mondialisation n'a pas seulement pour effet de redessiner les frontières entre les Etats ; elle bouleverse aussi leurs délimitations intérieures qui sont aussi des frontières selon le Trésor pour qui l'expression renvoie au sens large à toutes les limites qui « déterminent l'étendue d'un territoire ». Les revendications écossaises et catalanes montrent que ces bouleversements internes peuvent être motivés par des revendications identitaires. Mais la fusion au sein de la République des 22 régions héritées de 1982 en 13 nouvelles régions opérée par la loi du 16 janvier 2015 (validée par CC 709 DC du 15.1.2015) et les débats récurrents sur la suppression des départements montrent qu'elle peut aussi être motivée par des considérations purement économiques. Si « une simplification ambitieuse du mille-feuille (...) territorial » s'impose dans la perspective néolibérale actuelle en France, c'est en effet, comme l'explique un rapport récent de l'OCDE, pour « augmenter l'efficacité des dépenses » publiques « et, à terme, (...) dégager des économies substantielles » susceptible d'attirer – ou de fidéliser ! – les investissements étrangers en entraînant un allègement de la fiscalité des entreprises (OCDE, *France 2015*, OCDE mars 2015, p. 15). De ce point de vue, la fusion des régions et les incertitudes qui planent sur l'avenir des départements ne sont que l'arbre qui cache la forêt de la réforme en cours de la structure communale. C'est le premier mérite de cette citation de nous le rappeler.

Son second mérite est de nous faire prendre conscience du caractère ancien de cette problématique. Sans doute fait-elle écho aux prises de position de la majorité issue des urnes de 2012 (V. « Exposé des motifs du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », *Doc. S. 2013-445*. 25) comme de la précédente au pouvoir à partir de 2007 (V. « Exposé des motifs du projet de loi de réforme des collectivités territoriales », *Doc. S. 2009-60*. 21). Mais elle a plus de deux cents ans, puisque l'auteur de cette déclaration n'est autre que Jacques-Guillaume Thouret.

Elle est en effet extraite de son « Rapport au comité de Constitution » sur l'organisation administrative du pays, dans lequel il proposait de « partager la France » en « 720 communes de trente-six lieues carrées » subdivisées en « 6 400 cantons » (p. 203). Cette actualité n'est à la réflexion pas aussi surprenante. La mondialisation est en effet un processus à l'œuvre depuis le XVII^e siècle, même s'il s'est accéléré à partir de la fin de la seconde guerre mondiale. Surtout, il ne faut pas oublier qu'une des causes immédiates de la Révolution française tient à la crise

économique qui frappe alors la France : c'est parce que les caisses de l'Etat sont vides que le roi décide de convoquer les Etats généraux, afin de leur demander d'autoriser certaines augmentations d'impôt. Thouret a donc à l'esprit ces contraintes budgétaires lorsqu'il présente sa conception de l'architecture communale.

Son projet avorta toutefois après avoir été brillamment combattu par Mirabeau davantage favorable à une carte communale qui épouse autant que possible les frontières des 44 000 « villes, bourgs, paroisses ou communautés de campagne » (D. du 12.11.1789) héritées de l'Ancien régime (Motte C. et a., *Communes d'hier, communes d'aujourd'hui*, INED 2003, p. 22). Car l'Assemblée constituante décida finalement de substituer aux différentes communautés de l'ancien droit près de 38 000 communes, après avoir opéré la fusion des circonscriptions les plus petites. Si l'article 8 de la Constitution du 3 septembre 1791 confortait leur existence dans la foulée, en s'y référant expressément, l'article 72 de la Constitution de 1958 perpétue cette tradition en faisant des « communes » un des niveaux des « collectivités territoriales de la République ». Sans doute le constituant de la Ve République n'a-t-il pas repris la définition qu'en donnait son homologue de 1791 en la présentant comme les « relations locales qui naissent de (...) la réunion [des citoyens français] dans les villes et (...) campagnes ». Mais un consensus existe depuis le décret du 14 fructidor an XII pour y voir « toute réunion d'habitations administrées légalement par un même maire ». Tout au plus précise-t-on désormais qu'il s'agit du premier niveau d'administration locale ; qu'il possède la personnalité morale de droit public ; qu'il est administré par un conseil municipal et un maire, tous deux élus au suffrage universel ; et que ces autorités agissent tantôt comme autorité décentralisée indépendante investie d'une clause générale de compétence et tantôt comme autorité déconcentrée soumises à l'autorité du gouvernement dans certaines compétences d'attribution, comme en matière de police administrative.

Bien que leur naissance ait rapidement été actée, leur délimitation territoriale s'est en pratique révélée extrêmement complexe du fait de contestations locales souvent vives. A tel point que l'Assemblée constituante décidait de confier aux administrations départementales le soin de les fixer par un Décret du 19 avril 1790. L'entreprise ne fût achevée que dans les années 1850 (Motte C. et a., *op. cit.*, p. 24), encore qu'il soit abusif de parler d'« achèvement », dès lors que ces délimitations ont continué de faire l'objet de contestations, de la part des autorités centrales cette fois.

Dès les années 1830 en effet, différentes lois – notamment celles du 18 juillet 1837, du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 – habilitaient le législateur ou le gouvernement à modifier les frontières communales en fusionnant d'autorité certaines collectivités dans un souci de bonne administration. Le débat n'était pas propre à la France, puisque d'autres pays industrialisés ont à la même époque ou par la suite entrepris de réduire le nombre de leurs municipalités, à l'image du Japon ou, en Europe, de la Belgique, de la Suède, du Royaume-Uni ou encore de l'Allemagne : dans les années 1960-1970, cette dernière ramenait le nombre de ses communes de 30 000 à 12 196 pour 82 millions d'habitants, avec une population moyenne de 6 690 habitants par commune (même si plus de 75% des 12 196 communes allemandes comptent moins de 5 000 habitants) (www.ifrap.org/etat-et-collectivites/fusion-des-communes-exemples-etrangers). A chaque fois des considérations économiques motivaient ces évolutions. Mais l'attachement des français et de leurs élus aux frontières communales héritées de la Révolution rendait toute réforme impossible au sein de la République. C'est ce qui explique cette exception française encore récemment rappelée par l'OCDE qui fait qu'aujourd'hui les 36 767 communes du pays (*Les chiffres clés des collectivités locales*, DGCL 2015, p. 17) représentent à elles-seules près de 40% de l'ensemble des communes des 28 Etats membres de l'Union européenne, 32 000 d'entre elles comptant moins de 2 000 habitants (*Etudes économiques de l'OCDE : France 2011*, OECD mars 2011, p. 65).

Si la crise de 2008 a été l'occasion de relancer le débat, la question se pose : les réformes actuellement en cours de l'administration communale ne reviennent-elles pas à consacrer le projet Thouret ?

A l'analyse la réponse apparaît nuancée. Car si, d'un côté, les réformes en cours traduisent d'indéniables avancées de ce dernier (I), elles témoignent en même temps d'une grande résistance du projet Mirabeau (II).

I. LES AVANCEES DU PROJET THOURET

Deux objectifs simples qui se retrouvent dans les réformes en cours de l'administration municipale semblent avoir guidé le projet Thouret : rationaliser le coût de fonctionnement des municipalités (A) tout en arrachant les citoyens à la dépendance des notables locaux (B).

A. LA RATIONALISATION DE LA CARTE COMMUNALE

Faire des économies dans le budget de fonctionnement des circonscriptions infra-étatiques, en les dotant d'une taille critique qui puisse leur permettre de réaliser des économies d'échelles : voilà l'un des objectifs premiers de Thouret lorsqu'il propose son projet d'organisation administrative de la France. Or ce même objectif explique les deux sortes de mesures prises depuis les années 1890 pour repousser les frontières des villes-centres de façon à leur faire absorber les communes voisines.

La première série de mesures renvoie aux mécanismes de fusion de communes. L'ordonnance n° 59-31 du 5 janvier 1959 et la loi n° 71-579 du 16 juillet 1971 avaient en effet renoué avec les lois précitées de 1837, 1871 et

1884 en modernisant les procédures. Malgré quelques résultats – 746 et 1 465 communes avaient été fusionnées sur le fondement respectif de ces textes (v. *Doc. S. 2009-264. 21*) –, le procédé est vite apparu insuffisant. D'une part, parce qu'un phénomène de « défusion » a refait passer au dessus de 38 000 le nombre de communes qui était redescendu à 36 500 à la fin des années 1970 (*Idem*). D'autre part, parce près de 32 000 communes continuent d'avoir moins de 2 000 habitants (*Etudes économiques de l'OCDE : France 2011, op. cit.*). Ces écueils ont conduit la loi RTC de 2010, à rénover le mécanisme en lui substituant celui de la création de communes nouvelles, pouvant être déclenché à l'initiative des conseils municipaux concernés, du conseil communautaire ou même du préfet (v. art. L. 2113-1 s. du CGCT). Le procédé continuant toutefois de se heurter aux résistances des populations et des élus locaux, l'intercommunalité a dans le même temps été renforcée comme un préalable au regroupement de communes.

C'est en effet la seconde série de mesures prises pour lutter contre l'émiettement communal. L'idée qui sous-tend l'intercommunalité depuis son origine en 1890 est de procéder en deux temps, de façon à habituer certaines communes à travailler ensemble (temps 1) avant de les fusionner (temps 2). Cette logique explique le renforcement progressif de l'intercommunalité avec le passage à partir de 1959 d'une intercommunalité de gestion, sans fiscalité propre, type syndicats, reposant sur une démarche associative, à une intercommunalité de projet, type communautés – et désormais métropole –, plus intégrée car reposant sur une démarche fédérative et disposant d'une fiscalité propre. Non seulement en effet les réformes ont tendu à substituer de plein droit cette dernière forme d'intercommunalité à la première à partir de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, mais elles font désormais obligations à toutes les communes d'adhérer à une structure intercommunale depuis la loi RCT du 16 décembre 2010. Or certains proposent désormais ouvertement de substituer les 2145 EPCI à fiscalité propre aux 36 767 communes existantes (Giully E. et Régis O., *Pour en finir (vraiment) avec le millefeuille territorial*, L'Archipel 2014). Les lois n° 2013-403 du 17 mai 2013 et n° 2014-58 du 27 janvier 2014 marquent d'ailleurs une avancée importante dans cette direction : puisqu'elles mettent un terme à une des différences permettant en droit de distinguer une collectivité d'un établissement public, en organisant à l'avenir l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel pour les communes de plus de 1 000 habitants et les métropoles.

Si ces évolutions de la frontière communale rappellent le projet Thouret, il en est de même des mesures prises pour prévenir une sorte de néo-féodalisation des municipalités.

B. LA LUTTE CONTRE LA NEO-FEODALISATION DES MUNICIPALITES

Un autre objectif de Thouret au travers de son projet était de mettre un terme aux « délibérations inspirées par l'esprit particulier à la ruine de l'intérêt général ». Selon lui en effet le meilleur moyen « d'émanciper l'autorité municipale est de la distribuer en plus grandes masses, et de rendre les corps qui en seront dépositaires plus éclairés et plus puissants, en les rendant moins nombreux » (p. 208). Or ce même objectif guide désormais la réforme territoriale, puisque deux sortes de réformes importantes ont été menées depuis 2010 pour lutter contre la menace d'une néo-féodalisation des territoires qui pèsent sur la décentralisation depuis le XIXe siècle.

La première sorte de réforme concerne les modes de scrutin. D'une part en effet, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 a généralisé le scrutin de liste à toutes les communes de plus de 1 000 habitants, de façon à limiter le poids des notables locaux sur les élections en rendant impossible la présentation de listes indépendantes dans toutes ces localités (alors que c'était auparavant possible dans les communes comptant moins de 3 500 habitants). Car cela revient de fait à soumettre les candidats élus à la discipline des partis politiques. D'autre part, les lois organique et ordinaire n° 2014-125 et 126 du 14 février 2014 sont venues durcir la législation sur le cumul des mandats comme en écho à la crainte de Thouret de voir les mandats locaux et nationaux se télescoper d'une façon préjudiciable à l'intérêt général. A partir du 1^{er} avril 2017 en effet, un parlementaire ne pourra plus exercer en parallèle qu'un mandat local de conseiller, puisque l'interdiction de cumul avec une fonction exécutive locale s'étendra même aux fonctions de présidents d'EPCI. S'il s'agit avec ces textes de réconcilier les exécutifs locaux avec leurs électeurs en leur permettant de se consacrer entièrement au traitement des affaires locales, ils constituent aussi un moyen de forcer les notables locaux à choisir entre le mandat local et le moyen national, de façon à faciliter le renouvellement des élites politiques et ainsi lutter contre le phénomène de néo-féodalisation des territoires.

La seconde sorte de réforme a tendu à renforcer le rôle joué par le préfet dans l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale. Sans doute les élus locaux se trouvent-ils étroitement associés au processus par le biais de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) qui est composée à 40 % de représentants des communes ; à 40 % de représentants des EPCI à fiscalité propre ; à 5% de représentants des syndicats de communes et des syndicats mixtes ; à 10 % de représentants du conseil général et à 5 % de représentants du conseil régional. Mais, outre que celle-ci est présidée par le représentant de l'Etat, ce dernier est seul habilité juridiquement à réaliser le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI). A travers lui, le pouvoir central veille donc à ce que le redécoupage des intercommunalités ne soit pas détourné de son but d'intérêt général pour faciliter l'élection de tel ou tel baron local.

Rapproché de la rationalisation de la carte communale, cet objectif est révélateur des avancées du projet Thouret. Les réformes en cours témoignent toutefois dans le même temps d'une certaine résistance du projet Mirabeau.

II. LA RESISTANCE DU PROJET MIRABEAU

Deux considérations ont convaincu l'Assemblée constituante de se rallier au projet Mirabeau qui se retrouvent dans les réformes en cours : la sauvegarde de l'indivisibilité de la République du fait d'une peur de la sécession des communes (A) et la nécessité de « rapprocher davantage l'administration des hommes » (p. 726) (B).

A. LA SAUVEGARDE DE L'INDIVISIBILITE DE LA REPUBLIQUE

L'une des raisons de l'opposition des partisans de Mirabeau au projet Thouret tenait à la crainte de voir les grandes communes faire sécession ou s'allier avec l'exécutif pour renverser le législatif. « Si les municipalités sont indépendantes » expliquait ainsi le député Benguy de Payvallé « alors messieurs, vous établissez autant de républiques (...) qu'il y aura de municipalités dans le royaume (...) de là une source intarissable de désordre et de confusion » (p. 682). « S'il venait », en outre, poursuivait-il « à s'établir une coalition entre le pouvoir exécutif et quelques unes des municipalités redoutables (...) alors l'existence même du Corps législatif se trouverait compromise ; et l'édifice élevé à la liberté, serait bientôt renversé et anéanti » (p. 683). S'il est certain que Thouret lui-même était soucieux d'assurer l'indivisibilité de la République, un certain nombre de garde-fous subsistent pour prévenir toute velléité de sécession des communes. Leurs autorités restent en effet soumises à un double contrôle, à la fois des administrés à l'échelle locale et du pouvoir central à l'échelle nationale.

Le contrôle des administrés se traduit par le droit qui leur est reconnu d'attaquer par le biais du REP les actes locaux qui leur font griefs ou de sanctionner la politique qu'ils mettent en œuvre à l'occasion des différentes votations locales. Son efficacité est le résultat conjugué des mesures prises depuis les années 70 et 80 pour, respectivement, rendre l'action administrative plus transparente et favoriser l'essor des mécanismes de démocratie participative.

Côté transparence, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 a ouvert la voie à cette évolution en reconnaissant aux administrés un droit d'accès aux documents administratifs. Elle a été complétée par celle n° 92-125 du 6 février 1992 qui leur a spécifiquement reconnu un droit d'accès aux données administratives et financières locales. Le caractère souvent technique de ces dernières présente toutefois l'inconvénient de les rendre peu lisibles pour le profane. C'est donc pour surmonter cette difficulté que la loi NOTR oblige désormais les grandes collectivités à élaborer une présentation brève et synthétique de leur budget destinée à être mise en ligne sur leur site Internet. Parallèlement la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 oblige l'administration à motiver les actes administratifs les plus sensibles de façon à informer pleinement les administrés sur les considérations qui l'ont conduite à les édicter et leur permettre ainsi de les contester devant le juge ou... par le biais de leur droit de vote lors des prochaines échéances électorales ou à l'occasion de la mise en œuvre de mécanismes participatifs.

Côté démocratie participative en effet, plusieurs textes ont tendu à associer voire à substituer les citoyens aux élus dans la prise de décision locale (sur cette notion, v. notre article « La démocratie participative dans la révision constitutionnelle de 2008 : liberté politique ou simple droit procédural ? », *RRJ* 2012-3. 1187-1193). S'ils se sont d'abord développés en matière environnementale et urbanistique avec le vote des lois n° 83-630 du 12 juillet 1983 et 85-729 du 18 juillet 1985 (désormais codifiées aux articles L. 123-1 du Code de l'environnement et L. 300-2 du Code de l'urbanisme), la ratification de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 et la constitutionnalisation du principe de participation affirmé à l'alinéa 7 de la Charte de l'environnement de 2004, l'usage de ces procédés s'est ensuite trouvé généralisé par la révision du 28 mars 2003. Car le nouvel article 72-1 C. qui en découle permet aux électeurs locaux de prendre l'initiative d'une consultation populaire dans les conditions prévues aux articles L. 1112-15 s. du CGCT et aux autorités locales de soumettre à un véritable référendum décisionnel toute question relevant de leur compétence, dans les conditions fixées aux articles LO 1112-1 s. du CGCT. Or toutes ces mesures ont en commun de permettre aux administrés de soumettre l'action des élus municipaux à leur contrôle de façon à neutraliser toute volonté de sécession de leur part et ainsi à sauvegarder l'unité de la République en préservant l'indivisibilité du territoire. Cette garantie trouve il est vrai ses limites lorsque les administrés eux-mêmes souhaitent la sédition. C'est pourquoi leur contrôle par le bas se double d'un contrôle par le haut.

Celui-ci se concrétise par le contrôle de légalité du préfet et la séparation de l'ordonnateur et du comptable public qui permettent au gouvernement de s'assurer de la conformité des actes locaux aux lois républicaines. Sans doute le premier connaît-il un indéniable reflux du fait de la jurisprudence administrative reconnaissant un pouvoir discrétionnaire au représentant de l'Etat dans son utilisation (cf. TA Lyon 6.2.1984, Commissaire de la République du Rhône, *AJDA* 1984. 570, note Chabanol et CE Sect. 25.1.1991, Basseur, *AJDA* 1991. 395) et des évolutions législatives dispensant désormais de transmission $\frac{3}{4}$ des actes locaux (Cf. L. Murcef n° 2001-1168 du 11.12.2001 ; n° 2004-809 du 13.8.2004 et Ord. n° 2009-1401 du 17.11.2009). Mais la transmission reste obligatoire pour les actes les plus sensibles, intéressant les finances publiques ou les libertés publiques. Et les articles L. 2131-3, L. 3131-4 et L. 4141-4 du CGCT lui permettent de « demander (...) à tout moment » « communication » des actes non transmissibles, de façon à soumettre leur validité à son appréciation.

Si ces garanties illustrent pour cette raison la résistance du projet Mirabeau, il en est de même des dispositions visant à assurer le maintien d'une administration de proximité.

B. LE MAINTIEN D'UNE ADMINISTRATION DE PROXIMITE

Au soutien du projet Mirabeau, le député Ramel-Nogaret fit remarquer que « les grandes municipalités proposées par » le rapport Thouret « établiront une aristocratie en faveur des villes ou des gros bourgs sur les villages ». Plus de deux cents ans après la Révolution, cette crainte rappelle celle des habitants des communes périphériques d'être oubliés par les élus des villes-centres. Elle a conduit la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, à affirmer que les communes « constituent le premier niveau d'administration publique et le premier échelon de proximité ». Sans attendre cette consécration officielle, le droit positif en avait toutefois tiré un certain nombre de conséquences quant à l'organisation et au fonctionnement des communes.

S'agissant de leur organisation, le souci d'assurer le maintien d'une administration de proximité explique l'existence de structures à la fois inter et infra communales. Si la boîte à outils intercommunale s'est en effet diversifiée au fil des ans pour offrir aux communes une intercommunalité « à la carte », c'est pour leur permettre de choisir, outre la forme de coopération (avec ou sans fiscalité propre) la plus adaptée à leurs spécificités locales, les domaines de compétences ayant vocation à être exercés en commun, afin d'assurer le maintien d'un service public diversifié et de qualité conforme aux attentes de leurs populations. Le même souci explique à l'échelle infra communale l'existence depuis la Révolution française de section de communes ; le maintien depuis 1959 au sein des anciennes communes fusionnées de conseils de quartier (v. Ord. n° 59-31 du 5.1.1959 ; L. n° 71-579 du 16.7.1971 et L. RCT du 16.12.2010 codifiées aux art. L. 2113-1 s. du CGCT) ainsi que la subdivision en 1982 des villes de Paris-Lyon-Marseille en arrondissements (L. n° 82-1169 du 31 décembre 1982) : car il s'agit à chaque fois de rapprocher l'administration des administrés en leur permettant d'identifier les responsables de l'action administrative à leur échelle et en investissant ces derniers de certaines compétences, par exemple en matière d'état civil ou d'action sociale.

Cet objectif explique également que, concernant leur fonctionnement, les communes sont les seules collectivités territoriales destinées à continuer de bénéficier à l'avenir d'une clause générale de compétences. Actuellement organisée aux articles L. 2121-29, 3211-1 et 4221-1 du CGCT, cette clause permet à tous les niveaux de collectivités d'intervenir dans n'importe quel domaine d'intérêt local n'ayant pas été expressément réservé à un autre niveau de collectivité (CE 29.6.2001, Cne de Mons-en-Baroeul, R. 298). La loi RCT de 2010 avait décidé de la remettre partiellement en cause, avec l'accord du Conseil constitutionnel qui avait refusé d'y voir un principe constitutionnel (CC 618 DC du 9.12.2010, R. 367, cs. 54). Si l'alternance de 2012 avait, dans un premier temps, conduit la nouvelle majorité à voter l'abrogation de cette abrogation avant qu'elle n'entre en vigueur à l'occasion du vote de la loi MAPAM présentée par la ministre de la réforme de l'Etat, Marylise Lebranchu, le premier ministre Jean-Marc Ayrault s'interrogeait, dans un deuxième temps, sur l'opportunité de son maintien, deux jours avant que son rétablissement ne soit effectif. C'est donc sans surprise que le projet de loi NOTR déposé par le gouvernement Valls propose à nouveau de l'abroger. Cette abrogation demeure toutefois partielle, puisqu'elle ne vaut que pour les départements et les régions. Un consensus existe en effet pour maintenir son bénéfice à l'échelle communale. Ce qui est révélateur du souci des réformes en cours de rester fidèle à l'esprit de la réforme communale entreprise sous la Révolution et résumée par le Baron Mounier dans un rapport du 19 mars 1835 à l'Assemblée nationale par cette image selon laquelle « les communes (...) correspondent dans l'ordre politique à la famille dans l'ordre social ».

* *
*

Les réformes actuelles tendent à trouver un certain équilibre entre les projets Thouret et Mirabeau. Au premier, elles empruntent l'idée d'une nécessaire rationalisation de la carte communale et de la toute aussi nécessaire émancipation des administrés des notables locaux. Du second, elles gardent la conviction qu'il convient de prévenir toute velléité de sécession des communes et de maintenir une administration de proximité. Mais la question se pose : le maintien d'une telle administration est-il véritablement compatible avec une rationalisation de la carte communale exclusivement motivée par un souci d'économies budgétaires ? Car de deux choses l'une : ou alors il s'agit de réaliser de telles économies auquel cas le maintien ou la transformations des petites communes en subdivisions infra-communales est un non sens ; ou alors il s'agit de préserver le lien social à l'échelle communale en maintenant une véritable administration de proximité et alors les économies réalisables ne peuvent être que marginales.

La loi n°2013-428 du 27 mai 2013 issue d'une proposition de loi du sénateur Jacques Mézard semble apporter la réponse à cette question en organisant, sous couvert de modernisation le recensement systématique des sections de commune par le préfet de façon à faciliter le transfert de leurs biens à la commune. Car elle montre ce faisant combien est forte la tentation de sacrifier l'administration de proximité sur l'autel des économies budgétaires.