

Du morcellement communal de 1789  
à l'émiettement intercommunal  
et contractuel de 2000

UN EXEMPLE : LE NORD-PAS-DE-CALAIS

© L'Harmattan, 2002  
ISBN : 2-7475-2555-4

MAUD BAZOCHE

Du morcellement communal de 1789  
à l'émiettement intercommunal  
et contractuel de 2000

UN EXEMPLE : LE NORD-PAS-DE-CALAIS

**L'Harmattan**  
5-7, rue de l'École-Polytechnique  
75005 Paris – France

**L'Harmattan Hongrie**  
Hargita u. 3  
1026 Budapest – Hongrie

**L'Harmattan Italia**  
Via Bava, 37  
10214 Torino – Italie

*Les droits d'auteur de cet ouvrage seront  
intégralement versés à la fondation "les  
Orphelins Apprentis d'Auteuil".*

*« L'habitant de la Nouvelle-Angleterre s'attache à sa commune, parce qu'elle est forte et indépendante ; il s'intéresse, parce qu'il concourt à la diriger ; il l'aime, parce qu'il n'a pas à s'y plaindre de son sort ; il place en elle son ambition et son avenir ; il se mêle à chacun des incidents de la vie communale : dans cette sphère restreinte qui est à sa portée, il s'essaie à gouverner la société ; il s'habitue aux formes sans lesquelles la liberté ne procède que par révolutions, se pénètre de leur esprit, prend goût à l'ordre, comprend l'harmonie des pouvoirs et rassemble enfin des idées claires et pratiques sur la nature de ses devoirs ainsi que sur l'étendue de ses droits. »<sup>1</sup>*

Alexis de Tocqueville

« de la démocratie en Amérique »

---

<sup>1</sup> Tocqueville (Alexis, de), «de la démocratie en Amérique » Idées/Gallimard collection les grands thèmes p. 70, 1978



## Préface

En 1775, Turgot, contrôleur général des finances, projette dans le "mémoire sur les municipalités à établir en France" l'établissement d'une hiérarchie d'assemblées représentatives de municipalités (municipalités de paroisse, municipalités d'arrondissement, municipalités de province, municipalité nationale). Le projet n'a pas de suite. Lorsque éclate la Révolution, la France se trouve devant un grand désordre administratif provoquant injustice et gaspillage. Les prévôtés, bailliages, gouvernements, généralités, parlements, traites, provinces, gabelles, cours des aides, chambres des comptes créés à partir du Moyen Age ne se recourent pas.

L'Assemblée Constituante de 1789 procède à une organisation administrative uniforme et transforme les nombreuses paroisses de l'Ancien Régime en communes (683 dans le Nord dont 5 ont été restituées à la Belgique<sup>2</sup>, 986 dans le Pas-de-Calais<sup>3</sup>).

Dès 1790, pour des raisons financières la multitude de communes est plus un handicap qu'un atout. Depuis, cycliquement à l'ordre du jour, aucun projet de création de collectivité multicommunale n'a pu aboutir. Souvent interrompu par une guerre, une crise, un nouveau régime, un changement de gouvernement.

A défaut de fusions ou de collectivités intermédiaires entre la commune et le département, les communes sont progressivement démantelées de leurs compétences. Elles se regroupent auprès d'organismes de coopération intercommunale à vocation spécialisée dont la création est facultative. Chaque génération politique laisse une trace d'intercommunalité, témoignage des préoccupations de son époque : dessèchement

---

<sup>2</sup> ADN Série L, Bruchet (Max)

<sup>3</sup> ADPDC DE LOISNE « *dictionnaire topographique du Pas-de-Calais* » p. LIV

des marais, adduction de l'eau, électrification, reconstruction, transports scolaires, transports urbains, service de secours et d'incendie, enlèvement et élimination des déchets. A partir de la planification, le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales progresse sous la direction de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) pour la mise en œuvre, dans des zonages, des politiques contractuelles d'aménagement du territoire, de décentralisation, de la ville ainsi que de la politique régionale européenne. Une coopération « sui generis » se développe alors avec la création d'associations régies par la loi 1901 et de groupements d'intérêts publics (GIP). Depuis 1992, la coopération intercommunale « de projet » évolue auprès de groupements à fiscalité propre.

Ces administrations créées sans état des lieux remettent en cause la transparence démocratique. Elles ont chacune leur identité (statut, limite administrative, assemblée délibérante, budget). Leur enchevêtrement s'ajoute à l'enchevêtrement des compétences entre collectivités locales (région, département, communes)<sup>4</sup>. Il est un facteur d'accroissement des charges assumées par les contribuables.

Au morcellement communal s'ajoute le morcellement intercommunal et contractuel. Le nombre de structures intercommunales est incalculable (au-dessus de 700 plus une soixantaine de zonages pour 1 546 communes dans la région Nord-Pas-de-Calais en 2 000).

L'absence d'enveloppe fiscale à destinataire spécialisé occulte l'existence des établissements publics de coopération intercommunale « dits » à fiscalité propre ainsi que des différents échelons de collectivité locale (commune, département, région). Jusqu'à une époque récente, l'intercommunalité ne semblait pas intéresser les médias. Cependant le maire, ainsi que ses services, reste l'interlocuteur

---

<sup>4</sup> « L'eau salée dépend de la région, les ports en eau salée relèvent du département : les ports en eau douce de la région mais l'hydraulique agricole en eau douce dépend du département. Toutefois quand l'eau douce entre dans l'eau salée elle reste du domaine du département ». P. GIROD *JO Sénat* 7 mai 1983 p. 651.



privilegié du citoyen contribuable. D'ailleurs, d'après les sondages, l'opinion publique lui reste très attachée.

L'élection au suffrage universel direct des délégués transformerait les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en collectivités locales bénéficiaires de la « libre administration ». Il y aurait alors une assemblée communale et une assemblée communautaire, ce qui signifierait que l'avenir des communes serait d'avoir un statut proche de celui des arrondissements de Paris-Lyon-Marseille. Elles ne garderaient plus que les missions que le maire exerce au nom de l'Etat, c'est-à-dire la police municipale, l'établissement des listes électorales et l'organisation des élections, les recensements, l'état civil dans des maisons de services publics regroupant l'ensemble des services publics de proximité.

« Diviser pour mieux régner ». L'Etat central perdrait une partie de ses pouvoirs. Cette fusion indirecte des communes remettrait complètement en cause le fonctionnement des services extérieurs de l'Etat. Une réforme fiscale serait nécessaire. Mais le développement du nombre d'établissements publics de coopération intercommunale « à coquille vide » cache des problèmes liés au statut de l'élu, aux rémunérations des agents des services publics alors que le nombre de groupements « sui generis » (associations régies par la loi 1901, groupements d'intérêts publics) permet d'assouplir les règles de la comptabilité publique dans certains cas, les règles de la fonction publique dans d'autres cas et facilite la mise en œuvre des compétences de mission.

Au recensement de 1999, Guinecourt (près de Saint-Pol-sur-Ternoise) avec 16 habitants est la commune la moins peuplée de la région Nord-Pas-de-Calais. Depuis sa fusion en février 2000 avec la commune de Lomme, Lille compte 212 414 habitants. Soit une proportion de 1 à 13 275. Locquignol (près d'Avesnes-sur-Helpe) avec 9 755 hectares est la commune la plus étendue de la région alors que Lannoy (près

de Lille) avec 19 hectares est la plus petite<sup>5</sup>. Le Code général des collectivités territoriales s'applique uniformément à ces communes.

« Pour comprendre le présent, il faut connaître le passé ». La recherche sur l'histoire administrative de l'intercommunalité de la Révolution à 2 000 est faite à partir de la région Nord-Pas-de-Calais.

La première partie « la commune, c'est la nature qui l'a faite » concerne la période 1789 à 1944, la deuxième partie « la révolution invisible<sup>6</sup> » observe la période 1945 à 1980, la troisième partie « l'avenir de la démocratie locale ? » intéresse la période 1981 à 2000, pour conclure quelques réflexions ayant pour base l'avenir de nos communes sont proposées.

---

<sup>5</sup> « Dictionnaire Amboise Nord Pas-de-Calais » p. 24 et 25 Ed. d'Amboise 1996  
Tourrette Levens

<sup>6</sup> Fourastié (Jean) Titre d'un ouvrage cité par Fernand Braudel dans « *L'identité de la France* » tome 1 p. 342 Ed. Flammarion. 1986

**La commune, c'est la nature qui l'a faite**



## 1. De 1789 à la chute du Second Empire

### **1.1. A la recherche des limites administratives de la collectivité locale de base**

Entre les partisans du projet de Mirabeau et les partisans du projet de Target qui souhaitait que « Les maisons, fermes et hameaux dépendants d'une paroisse, ne forment qu'une seule municipalité avec le chef-lieu, et tout village qui aura cinquante feux réunira les lieux qui en auront moins », « plusieurs avis (...) proposés pour le nombre de familles nécessaires pour composer une municipalité ; les uns l'ont porté à trente, d'autres à quarante, et quelques autres à soixante »<sup>7</sup>, Sieyès qui proposait un découpage géométrique en quadrilatères égaux, le 14 décembre 1789, l'Assemblée Nationale décide qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne.

Le 22 décembre 1789, l'Assemblée Nationale décrète qu'il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration.

C'est la nature qui a fait la commune. « Le département n'est point comme la commune une association naturelle que la loi positive reconnaît et consacre mais qu'elle ne crée pas. Ce n'est point la nature qui l'a fait. Il n'a pris racine dans les mœurs avant de prendre place dans les institutions politiques : mais il est sorti en 1789 d'un vote de l'Assemblée Constituante. C'est le législateur qui lui a tracé des limites et qui lui a assigné un rôle dans l'organisation administrative. Il est l'œuvre exclusive des pouvoirs publics. »<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> ADN MU

<sup>8</sup> JO juillet 1871 p. 1321, Savary, député de la Manche, exposé pour la proposition de loi sur les conseils généraux

Les départements auront une moyenne de 320 lieues carrées.<sup>9</sup> « Les départements seront au nombre de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq. Chaque département sera divisé en districts, dont le nombre, qui ne pourra être ni au-dessous de trois, ni au-dessus de neuf, sera réglé par l'Assemblée Nationale, suivant le besoin et la convenance du département. Chaque district sera partagé en divisions, appelées cantons, d'environ quatre lieues carrées (lieue communes de France). »<sup>10</sup>

Dans la « Proclamation du 20 août 1790 (...) », l'Assemblée Nationale annonce qu'« il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité ; il est dans l'esprit de l'Assemblée Nationale de favoriser ces réunions ; et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus important ; et qu'on obtiendra deux grands avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie. »<sup>11</sup>

Par la loi du 14 septembre 1791, « le Royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons. (...) Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales, qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les communes. »<sup>12</sup>

Le mot commune est substitué aux dénominations ville, bourg, village par arrêté de frimaire an II (1793).<sup>13</sup> La même année, Condorcet, propose de créer des administrations municipales qui sous le titre de sections doivent regrouper plusieurs des anciennes paroisses. Son projet n'est pas retenu.

---

<sup>9</sup> ADPDC DE LOISNE « dictionnaire topographique du Pas-de-Calais » p. LIV

<sup>10</sup> ADN BDL Lettres-patentes janvier 1790

<sup>11</sup> ADN BDL

<sup>12</sup> ADN BDL an I

<sup>13</sup> ADN série L 1433 à 1445 division administrative

La gestion des districts est confiée à un conseil de douze membres élus par l'assemblée des électeurs du département pour quatre ans, renouvelables par moitié tous les deux ans, un directoire de quatre membres et un procureur syndic.

Les districts du Nord

Douai  
Avesnes  
Bergues  
Cambrai  
Hazebrouck  
Lille  
Le Quesnoy  
Valenciennes

Les districts du Pas-de-Calais

Arras  
Bapaume  
Béthune  
Boulogne  
Calais  
Montreuil  
Saint-Omer  
Saint-Pol

La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) institue les municipalités de canton et supprime les districts. « On dépouilla du pouvoir propre et spécial toutes les communes dont la population était inférieure à 5 000 habitants, et on les réunit dans une administration collective que l'on constitua au canton »<sup>14</sup>. « La suppression des districts amena le législateur de l'an III à constituer une assemblée intermédiaire entre la commune et le département. On distingue les communes en plusieurs catégories suivant leur importance. Les communes rurales, c'est-à-dire les localités ayant moins de 5 000 habitants ne furent plus administrées par un maire ni par un conseil spécial. Dans chacune de ces communes peu importantes, il n'y eut qu'un agent municipal et un adjoint. Les agents municipaux des diverses communes d'un canton formèrent – innovation très remarquable – un conseil spécial, se réunissant au chef-lieu de canton : c'est l'Administration municipale du canton, appelée municipalité cantonale. Les communes dépassant 5 000 habitants, au contraire, eurent le droit d'avoir une

---

<sup>14</sup> AAN MAVIDAL et LAURENT Chambre des députés Rapport Vivien du 21 janvier 1837

administration municipale spéciale, composée de membres plus ou moins nombreux suivant l'importance de la population : c'est l'Administration municipale de la commune. Enfin, mais ce cas ne s'est pas présenté dans le Nord, les villes de plus de 100 000 habitants pouvaient avoir plusieurs municipalités. (...) En ce qui concerne le département du Nord, 19 localités, en raison du chiffre de leur population dépassant 5 000 habitants, eurent sous le nom d'Administration municipale de la commune, une organisation distincte. Ce sont les villes d'Armentières, Bailleul, Bergues, Cambrai, Comines, Condé, Douai, Dunkerque, Estaires, Hazebrouck, Lille, Maubeuge, Merville, Roubaix, Saint-Amand, Steenwerck, Tourcoing, Valenciennes, Wazemmes. Les autres localités furent réparties en administrations municipales de cantons (...). Ces nouvelles circonscriptions sont au nombre de 73 (...). »<sup>15</sup>

Le département du Pas-de-Calais eût environ 86 municipalités de canton<sup>16</sup>.

Par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), le Consulat rétablit toutes les communes que la loi de 1789 avait constituées en supprimant les municipalités de canton comme base de l'administration territoriale. Cette loi institue les conseils d'arrondissement et le corps préfectoral. Un sous-préfet est nommé dans chaque arrondissement communal. Il remplit « les fonctions exercées auparavant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées (...) au conseil d'arrondissement et aux municipalités. » Dans chaque arrondissement communal, un conseil d'arrondissement composé de onze membres est créé. Il a pour rôle de faire la répartition des contributions directes entre les communes de l'arrondissement, de donner des avis motivés sur les demandes formulées par ces communes, d'émettre des opinions sur l'état et les besoins de l'arrondissement. Les conseils d'arrondissement ont été suspendus par la loi du

---

<sup>15</sup> ADN Série L, Bruchet (Max)

<sup>16</sup> AM d'Aire sur la Lys.



12 octobre 1940. Le rétablissement de la légalité républicaine aurait dû les remettre en fonction, mais ces assemblées ont été oubliées et elles se trouvent ainsi frappées d'une suppression de fait par complète désuétude.<sup>17</sup>

Par arrêté du 11 ventôse an VIII, le préfet Joubert, ex-constituant, est le premier préfet nommé à la préfecture du Nord. Le préfet Poitevin-de-Maissemy, ex-administrateur, est le premier préfet nommé à la préfecture du Pas-de-Calais.

L'arrêté du 17 ventôse an VIII établit la préfecture du Nord à Douai (Douay) et la préfecture du Pas-de-Calais à Arras. Les sous-préfectures sont établies à :

Nord	Pas-de-Calais
1. Bergues	1. Boulogne
2. Hazebrouck	2. Saint-Omer
3. Lille	3. Béthune
4. Cambrai (Cambrai)	4. Arras
5. Avesnes	5. Saint-Pol
6. Douai (Douai)	6. Montreuil

Le 3 thermidor an XI, le siège de la préfecture du département du Nord est transféré à Lille et le siège de la sous-préfecture du premier arrondissement est transféré à Dunkerque. Le décret impérial du 21 avril 1815 transfère le siège de la sous-préfecture et du tribunal de première instance, établi à Hazebrouck. Valenciennes devient sous-préfecture par Ordonnance royale du 21 juillet 1824 divisant l'arrondissement de Douai en deux arrondissements administratifs. L'arrondissement de Saint-Pol est rattaché à l'arrondissement d'Arras par décret du 10 septembre 1926. Par décret n° 62-6 du 10 janvier 1962, l'arrondissement de Lens est créé suite au partage de l'arrondissement de Béthune et l'arrondissement de

---

<sup>17</sup> Avril (Pierre) « *L'arrondissement devant la réforme administrative* », p. 51 Ed. Berger-Levrault 1970

Calais suite au partage de l'arrondissement de Boulogne-sur-Mer.

La loi du 8 pluviôse an IX sur les justices de paix crée des circonscriptions judiciaires auxquelles l'arrêté du 9 fructidor an IX donne le nom de cantons. Le canton est redevenu, depuis, une simple division politique ou géographique ; il sert de cadre pour l'élection des conseillers généraux et des conseillers d'arrondissement, pour la formation du jury, le recrutement, la perception, la brigade de gendarmerie ; son chef-lieu est le siège du curé-doyen, mais il reste étranger au régime communal et aux administrations locales.<sup>18</sup>

## La coopération intercommunale une nécessité

### Les gardes champêtres

« Plusieurs municipalités pourront choisir et payer le même garde champêtre, et une municipalité pourra en avoir plusieurs. Dans les municipalités où il y a des gardes établis pour la conservation des bois, ils pourront remplir les deux fonctions » prévoit la Loi de 1791 sur les biens et usages ruraux et la police rurale. La loi du 20 messidor an III ordonne l'établissement de gardes champêtres dans toutes les communes rurales de la République.

### Les secrétaires des municipalités

Une circulaire du 27 nivôse an IX du préfet du Nord rappelle aux maires qu'« une loi du mois de décembre 1789, avait institué (...) un secrétaire près les municipalités ; celle du 19 vendémiaire an IV en avait établi un près chaque administration municipale ; mais la loi du 28 pluviôse a gardé le silence à ce sujet. Cependant, il est beaucoup de communes où

---

<sup>18</sup> ADN Dreyfus (Ferdinand) *Journal des conseillers municipaux* de 1892

un secrétaire est indispensable, et l'arrêté des consuls du 8 messidor paraît en avoir préjugé l'établissement puisqu'il en a réglé le costume. D'un autre côté, la création d'un secrétaire pour chaque municipalité serait un fardeau trop onéreux pour les petites communes qui, d'ailleurs, n'offriraient pas à cet employé une occupation suffisante pour l'y fixer. Le ministre de l'Intérieur a trouvé le moyen de faire disparaître cette difficulté en alliant deux intérêts bien précieux à chaque commune : il désire qu'on réunisse (...) les fonctions de maître d'école et celles de secrétaire (...) ». En 1850, le préfet du Nord annonce aux maires que « le Conseil académique autorise les instituteurs communaux à remplir simultanément, jusqu'au 1<sup>er</sup> avril prochain, les fonctions d'instituteur et celles de greffier de mairie ou de cleric-laïque ». Une circulaire du ministre de l'Instruction publique du 20 août 1875 règle le cumul des fonctions d'instituteur communal et de secrétaire de mairie. « La loi de 1886 sur l'école laïque et obligatoire avait même reconnu un rôle social au secrétaire de mairie instituteur en stipulant que les instituteurs de village pouvaient exercer les fonctions de secrétaires de mairie. Cette perte de vitesse a commencé avec les arrêtés ministériels de février 1971 ouvrant la possibilité à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat d'exercer des fonctions administratives dans des communes rurales. Ainsi, de nombreux employés de perception ou de préfecture exercent des fonctions de secrétaires de mairie. »<sup>19</sup>

### Les prémices d'un découpage régional

Par Ordonnance du Roi du 22 novembre 1820, la France est divisée en vingt arrondissements forestiers. Le 4<sup>ème</sup> chef-lieu d'arrondissement forestier de Laon comprend les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme, des Ardennes et de l'Aisne<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> syndicat secrétaires de mairie instituteurs *La gazette des communes* 14 août 2000

<sup>20</sup> ADN MU 1821

## **1.2. La monarchie de Juillet**

### L'organisation municipale

La loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale prévoit l'élection par les contribuables les plus imposés des conseillers municipaux parmi lesquels le pouvoir central choisit le maire. La loi du 3 juillet 1848 instaure le suffrage universel pour désigner les élus municipaux.

Les lois du 21 avril 1832 et du 18 juillet 1837 prévoient les attributions du conseil municipal. La loi du 6 juillet 1837 distingue les attributions du maire représentant de l'Etat dans la commune « sous l'autorité de l'administration supérieure » et d'agent du pouvoir local chargé de l'administration de la commune « sous la surveillance de l'autorité supérieure ».

#### La loi du 21 avril 1832

En 1831, le comte d'Argout, ministre du Commerce, présente le projet. « La dernière partie du projet se rapporte aux créations et réunions des communes. Les communes repoussent d'ordinaire toute proposition de réunion. Cette répugnance est naturelle. Mais il existe en France un très grand nombre de communes d'une population minimale. Plusieurs ne comptent que 50 habitants. Il est désirable d'opérer des réunions qui permettent de trouver dans leur population les éléments d'une bonne administration. Il fallait établir des règles de manières à ce qu'il y eût d'une part sécurité pour les communes qui peuvent se suffire, et l'autre, possibilité de vaincre la résistance mal fondée des autres. Le projet établit que les communes de 300 habitants et au-dessus ne pourront être réunies à d'autres communes que du consentement des conseils municipaux, et après avoir entendu le conseil d'arrondissement et le conseil général du département. Les communes dont la population sera inférieure, pourront être réunies sans le consentement de leur

conseil municipal, mais d'après l'avis du conseil général et du conseil d'arrondissement (...) »<sup>21</sup>.

La loi du 18 juillet 1837

Vivien, député de l'Aisne<sup>22</sup>, expose en 1836 au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'Administration municipale les caractéristiques des communes françaises.<sup>23</sup>

Les communes « forment la dernière des circonscriptions où descend l'autorité publique. Elles contribuent à l'action de la couronne, à l'exécution des lois et des règlements (...). L'unité de la France a fait sa grandeur et sa gloire : elle lui a permis de traverser sans se briser les plus violentes secousses qu'un peuple ait jamais supportées. (...) Les communes de l'Autriche et de la Prusse jouissent de beaucoup de liberté sous des gouvernements absolus. Celles de la France en ont fort peu sous un gouvernement libre. (...) Notre territoire était occupé, en 1833, par 37 187 communes (...). D'après la loi du 21 mars 1831, toutes les communes de France sont soumises à la même organisation (...). Nous approuvons complètement cette division entre l'action et le conseil (...) mais les plus sérieuses objections s'élèvent contre l'uniformité de cette organisation appliquée aux 38 000 communes qui se partagent le territoire. (...) que de diversités dans leur situation : plus de 33 000 renferment moins de 1 500 habitants ; 613 en ont moins de 100 ; 2 629 moins de 200 (...). Dans tous les pays où la liberté communale a jeté de profondes racines, les villes sont soumises à d'autres formes et investies d'autres pouvoirs que les campagnes. Dans la Grande-Bretagne, les cités qui ont obtenu le titre de corporations, s'administrent elles-mêmes ; les populations rurales subissent le

---

<sup>21</sup> AAN série MAVIDAL et LAURENT Chambre des Députés

<sup>22</sup> En 2000, le Pas-de-Calais est le premier département de France de par le nombre de communes 894, le département de l'Aisne deuxième avec 816 communes, le département du Nord dixième avec 652 communes

<sup>23</sup> AAN série MAVIDAL et LAURENT Chambre des Députés

contrôle d'un magistrat public. La même distinction existe en Prusse ; elle existait en France avant la Révolution : les grandes communes qui avaient été affranchies jouissaient d'une liberté propre ; les villages, les simples paroisses étaient placés sous l'autorité des délégués du roi ou des seigneurs. Aux Etats-Unis où l'organisation municipale a pu être établie sur un plan théorique (...) les campagnes ont été unies aux villes pour le régime municipal, chaque circonscription communale y occupe en moyenne un espace de sept lieues, tandis qu'en France le territoire réparti entre toutes les communes ne donne à chacune que trois quarts de lieues (...). La commission (...) chargée (...) en 1833 de l'examen du projet de loi sur les attributions municipales, avait proposé de créer deux classes de communes, et de leur accorder des droits différents. Cette proposition fut écartée ; nos habitudes d'uniformité légale ne permettaient pas d'adopter ces distinctions, et de créer deux règles, deux droits, deux devoirs pour un seul ordre d'intérêts et d'existences. Mais la difficulté subsiste, et depuis 1789 elle se présente toutes les fois que le régime communal est mis en discussion. A l'Assemblée constituante, un député proposait d'examiner si les villes ne devaient pas avoir des municipalités principales auxquelles ressortiraient les municipalités des bourgs et villages considérés comme secondaires. L'Assemblée constituante repoussa cette proposition (...). Dès 1793 (...) Condorcet<sup>24</sup>, dans son projet de Constitution (...) proposait de créer des administrations municipales qui devaient, sous le titre de section, comprendre plusieurs des anciennes paroisses (...).

Cette Constitution (...) ne fut pas votée ; celle que la Convention adapta sur le rapport de Héraut de Séchelles, maintenait toutes les municipalités constituées en 1789. (...) « Pouvons-nous, disait-il, ne pas conserver les municipalités ? ce serait une ingratitude envers la Révolution, et un crime contre la liberté... » (...)

Chaque commune rurale ne pouvant à elle seule fournir les instruments dont l'autorité avait besoin (...) le canton, admis

---

<sup>24</sup> Condorcet a été député de l'Aisne

en l'an III comme seule division communale, s'est présenté de nouveau pour servir de centre à ces intérêts collectifs spéciaux : il s'offrait naturellement comme remplissant l'espace laissé vacant entre l'arrondissement et la commune.

Le canton est la division intermédiaire où les communes rurales peuvent trouver appui et secours (...). L'arrondissement n'a pu recevoir d'attribution réelle (...). Le canton, au contraire, a vu dans toutes les occasions ses attributions se multiplier et son rôle devenir plus important (...). Les populations rurales se sont spontanément organisées par canton (...). C'en est assez pour justifier la nécessité d'une organisation cantonale (...), une réunion annuelle au chef-lieu de tous les maires des diverses communes d'un même canton. Cette assemblée aura un président (...). Elle sera chargée de donner son avis sur les intérêts communs du canton, et exercera les diverses attributions qui lui seront conférées par les lois (...).

« L'administration des biens que plusieurs communes possèdent par indivis, et à la confection des travaux qui intéressent aussi plus d'une commune » a été admis par la Loi du 18 juillet 1837. Le projet d'assemblées cantonales n'a pas eu de suite.

## L'instruction publique

L'Ordonnance du Roi Louis-Philippe du 16 juillet 1833 relative à la loi du 28 juin 1833 (loi Guizot) sur l'instruction primaire, impose à toute commune d'entretenir au moins une école primaire. Les communes qui n'ont pas d'école sont tenues de se réunir à une ou plusieurs autres communes voisines.

### **1.3. La Constitution de 1848**

La Constitution républicaine du 4 novembre 1848 prévoit dans chaque canton un conseil cantonal mais un seul conseil cantonal dans les villes divisées en plusieurs cantons, une loi

doit déterminer la composition et les attributions des conseils généraux, des conseils cantonaux, des conseils municipaux, et le mode de nomination des maires et des adjoints.

Le rapport sur le projet de création des conseils cantonaux est présenté par Vivien au nom du conseil d'Etat à l'assemblée législative le 21 janvier 1851. Le député de l'Aisne qui avait exposé en 1836 le projet de loi sur l'administration municipale prévoit la composition des conseils cantonaux, les règles sur leur réunion et leurs attributions. Envisager dans leur ensemble et régir les intérêts, les besoins, les affaires collectives des communes, organiser légalement les relations nécessaires et habituelles nées du voisinage et de l'identité des intérêts, concentrer en vue de leur solidarité réciproque les ressources communales individuelles, telle est la question à résoudre. Les attributions du conseil cantonal sont consultatives. Il donne son avis sur les questions intéressant l'agriculture, l'hygiène et la santé publique. Il doit tous les ans faire au préfet un rapport sur la police rurale, sur le service des agents-voyers et des gardes champêtres. La commission de l'assemblée législative va plus loin que le conseil d'Etat. Elle propose de confier au conseil cantonal la sous-répartition du contingent des contributions directes entre les communes du canton. Le conseil cantonal peut aussi recevoir les dons et libéralités en vue de fonder des établissements d'utilité cantonale, et distribuer entre les communes les fonds de secours ou d'entretien. Le projet de loi "sur l'organisation communale, cantonale et départementale" déposé sur le bureau de l'Assemblée législative, le 12 juillet 1851, ne fut jamais discuté<sup>25</sup>.

A la session annuelle de 1851 du conseil d'arrondissement d'Avesnes (Nord), le sous-préfet annonce : "En vous exprimant, l'an dernier, à pareille époque, les regrets que l'administration éprouvait de vous voir sur le point de cesser vos utiles fonctions, je ne croyais pas avoir l'honneur de me

---

<sup>25</sup> ADN BA 8079 Dreyfus (Ferdinand) *Journal des conseillers municipaux* de 1892 p. 124 et s.



retrouver au milieu de vous, cette année, dans les mêmes conditions ; car l'article 77 de la Constitution de 1848 prescrit le remplacement des conseils d'arrondissement par des conseils cantonaux. Mais cet article, n'ayant pas encore reçu d'exécution, à cause du retard apporté dans la discussion de la nouvelle loi organique départementale, les conseils d'arrondissement se trouvent réunis de nouveau pour la session de 1851." <sup>26</sup>

Au cours de la même session, le conseil d'arrondissement d'Avesnes s'interroge sur le cumul des fonctions d'instituteur primaire avec celles de greffier de mairie et de clerc d'église. "L'instituteur communal doit-il remplir les fonctions de greffier de mairie et de clerc ? Au point de vue des intérêts pécuniaires de l'instituteur et de la bonne tenue des écritures de l'administration communale, ce cumul peut être accepté. Mais au point de vue de la tenue de l'école, de l'indépendance de l'instituteur, ce cumul offre de graves inconvénients. Lorsqu'une commune est divisée, comme cela n'arrive que trop souvent, surtout depuis la crise de 1848, quelque prudente que soit sa conduite, l'instituteur passe pour être l'homme du maire, ce qui peut lui attirer une foule de désagréments de toutes sortes. Quant aux fonctions de clerc paroissial, des considérations analogues aux précédentes, vis-à-vis du curé, conduisent aux mêmes conclusions. De plus, les exigences du service de l'église, qui impose ses heures, obligent trop souvent l'instituteur à changer les heures de classes et même à interrompre ses leçons, ce qui soulève, avec raison, les réclamations des parents. L'instituteur ne doit être qu'instituteur."

Les commissions cantonales d'hygiène publique et de salubrité (ou comité) sont créées en 1848. Elles s'occupent de tout ce qui intéresse la santé des habitants, et veillent à l'exécution des règlements sur la salubrité publique. Elles peuvent être appelées à donner leur avis sur l'assainissement des localités et des habitations, les mesures à prendre pour prévenir

---

<sup>26</sup> ADN BA 8072 CA d'Avesnes

et combattre les maladies épidémiques, les épizooties et les maladies des animaux, la propagation de la vaccine, l'organisation et la distribution des secours médicaux aux malades indigents, la salubrité des établissements publics et privés où se réunissent un grand nombre de personnes (écoles, ateliers, manufactures, fabriques, usines, casernes...) et la situation hygiénique des ouvriers, et particulièrement des enfants employés dans les usines ou manufactures, les soins donnés sous le rapport hygiénique aux enfants trouvés, placés en nourrice ou en apprentissage dans le canton, la qualité des aliments, les améliorations à apporter aux cours d'eau, ports, canaux, marchés, cimetières... Elles sont composées des juges de paix, doyens-curés, notaires, pharmaciens, docteurs en médecine, maires, fabricants.

#### **1.4. Le Second Empire**

La Constitution du 14 janvier 1852 prévoit qu'une loi déterminera l'organisation municipale. Ce sont les lois des 5 mai 1855 et 24 juillet 1867 qui fixent les attributions du conseil municipal. En 1869, Napoléon III charge Emile Ollivier, ministre de la Justice et des Cultes et vice-président du Conseil, de présider une commission de décentralisation à laquelle Jules Favre, Jules Grévy, Jules Ferry, Jules Simon, Gambetta, Waddington, Barante participent. Des réformes relatives aux conseils généraux, aux conseils d'arrondissement, à l'organisation municipale, à l'élection et à la fonction des maires sont proposées. Les travaux de cette commission sont interrompus par la guerre entraînant la chute du Second Empire.

#### **Les motifs du projet de décentralisation**

“La transformation politique (...) nécessite des modifications essentielles dans notre réglementation administrative. On ne peut, sans une véritable inconséquence,

donner à tous les citoyens une large et sincère participation au gouvernement de leur pays, et continuer à leur interdire la gestion de leurs intérêts les plus directs et les plus intimes. La nécessité de la décentralisation n'est pas une idée nouvelle (...). Voici (...) comment Elle s'exprimait, le 27 juin 1863, (...) au ministre présidant le conseil d'Etat : « Notre système de centralisation, malgré ses avantages, a eu le grave inconvénient d'amener un excès de réglementation. Nous avons cherché, vous le savez, à y remédier ; néanmoins, il reste encore beaucoup à faire. Autrefois le contrôle incessant de l'administration sur une foule de choses avait peut-être sa raison d'être ; mais aujourd'hui, ce n'est plus une entrave. » Ces paroles contiennent la formule d'un progrès que réclame l'opinion publique, et qu'il importe de réaliser sans retard. Faire participer le plus grand nombre possible de citoyens au maniement et à la responsabilité des affaires, tout en conservant au pouvoir central les forces dont il a besoin pour assurer la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat ; fortifier l'autonomie du département et de la commune ; examiner les modifications qui peuvent être apportées à l'organisation actuelle de l'arrondissement et du canton ; rechercher la part d'attributions nouvelles qui doit être accordée aux conseils électifs : tel est le programme que nous devons nous proposer. Je viens demander à l'Empereur de nommer une commission qui réunirait dans son sein, à côté des hommes qui sont spécialement occupés, au point de vue théorique, de la décentralisation, ceux qui ont acquis, par la pratique des affaires, une connaissance approfondie des questions administratives. Cette commission, qui pourrait se diviser en sous-commissions, procéderait à une enquête auprès des administrations publiques et en-dehors d'elles ; elle rechercherait dans les constitutions des pays voisins ce qu'il pourrait y avoir d'applicable au nôtre ; elle recueillerait les documents propres à éclairer ses discussions, à présenter sous son véritable jour le grand problème de la décentralisation et à en préparer la solution ; enfin elle coordonnerait le résultat de ces recherches dans un ou plusieurs rapports qui énuméreraient, en détail, les réformes à accomplir. La commission de

décentralisation se mettrait immédiatement à l'œuvre et poursuivrait ses études sans relâche ; une fois ses travaux terminés, nous soumettrions, mes collègues et moi, à l'Empereur, pour être ensuite transformées en lois, un ensemble de propositions ayant pour objet de faire disparaître les inconvénients d'une trop grande centralisation. » Tels sont les motifs adressés par le ministre de l'Intérieur, Chevandier de Valdrome à l'Empereur en février 1870<sup>27</sup>.

## Les projets de réforme relatifs au maire

Des réformes relatives à la fonction du maire (agent de l'Etat, président et exécutif du conseil municipal) ainsi que son mode d'élection sont proposées.

Proposition de loi du 27 décembre 1869 tendant à attribuer aux conseils municipaux le droit d'élire les maires par MM. Jules Favre, J. Grévy, Desseaux, Gambetta<sup>28</sup>.

“La municipalité est, au point de vue administratif et politique, l'élément de force et de vie dont l'agrégation forme la nation. Il importe donc d'appliquer à sa Constitution les principes de droit et de justice qui seuls assurent un ordre régulier, fondé sur le respect des lois et de la liberté. La commune doit librement choisir les magistrats chargés de la gestion de ses intérêts et du soin de la représenter dans ses rapports avec le département et avec l'Etat. La loi actuelle rend hommage à cette règle en ce qui concerne les conseils municipaux ; elle la méconnaît en donnant au pouvoir exécutif la nomination des maires. Le prétexte de cette dérogation aux principes est tiré du caractère complexe des fonctions de Maire. Les maires sont, en effet, à la fois les agents de la commune et ceux du pouvoir central. Subordonnés à l'action de ce dernier, ils ne sauraient, dit-on, émaner que de lui. Indépendants par leur

---

<sup>27</sup> ADN JOEF du 22 février 1870

<sup>28</sup> ADN JOEF de 1870

origine, ils lui échapperaient, et leur autorité deviendrait une source incessante de conflits. C'est à ces considérations que la législation de l'an VIII a sacrifié les principes, en substituant à la liberté municipale un régime de servitude, merveilleusement favorable à la politique, condamné aujourd'hui par ses funestes résultats. Livrées à la direction des maires choisis par le pouvoir, les municipalités n'ont plus été que des rouages du vaste système administratif, que fait mouvoir une centralisation toute-puissante. Trop souvent les maires se sont crus obligés à une docilité sans limites ; ils se sont inspirés des volontés du préfet ou du ministre plus que de celles de leurs concitoyens ; ils se sont efforcés d'annihiler les conseils municipaux. Ils ont semé partout le mécontentement et les difficultés. De là des luttes fréquentes amenant des coups d'autorité et faisant disparaître tout vestige d'élection par l'intrusion violente des commissions municipales. De là encore de nombreux abus d'autorité, vainement dénoncés par les populations, obstinément tolérés par un pouvoir qui, pour commander en maître, doit fermer les yeux sur beaucoup d'actes reprochés à ceux qui le servent. De là enfin la prétention hautement avouée de convertir les maires en agents électoraux, recevant la consigne et frappés de destitution quand ils ne la font point exécuter. Cette altération profonde des mœurs publiques a produit les tristes conséquences dont nous sommes les témoins. Elle a faussé la représentation nationale au profit du pouvoir personnel, dont l'action souveraine n'a plus rencontré d'obstacles sérieux. La France a manifesté avec énergie la volonté d'en finir avec ce régime si dangereux pour sa grandeur et pour ses intérêts. Ses représentants ont le devoir d'assurer l'exécution de cette volonté pour les voies légales et pacifiques, et de lui faire restituer les institutions qui lui permettront de se gouverner librement elle-même. La première la plus importante est certainement celle qui affranchit les municipalités. Nous proposons de donner aux conseils municipaux la nomination du maire et des adjoints. Nous croyons ce mode d'élection préférable à l'élection directe, parce qu'il rend plus homogène l'action du maire et du conseil. Il empêche à la fois et des brigues dangereuses, et des influences venues de la préfecture. Il

assure autant que possible une bonne et sage administration. Il ne saurait enfin entraver l'exercice légitime de l'autorité centrale, le maire lui demeurant toujours subordonné toutes les fois qu'il agit comme son représentant. Nous avons, en conséquence, l'honneur de proposer, en vertu de notre initiative, le projet de loi suivant (...) : Dans toutes les communes de la France, le maire sera élu par le conseil municipal, à la majorité absolue des membres de ce conseil. Dans le délai de trois mois après la promulgation de la présente loi, il sera procédé à l'élection des maires de toutes les communes."

**Proposition de loi du 21 janvier 1870 tendant à donner aux communes le droit d'élire leurs maires par le suffrage universel présenté par M. Horace de Choiseul**<sup>29</sup>.

Dans toutes les communes de la France, le maire sera élu par le suffrage universel direct. Les conseils municipaux seront élus pour cinq ans et les maires seront élus pour trois ans.

**Projet de loi du 30 mai 1870 relatif à la nomination des maires et adjoints de Chevandier de Valdrome, ministre de l'Intérieur**<sup>30</sup>.

Les maires et adjoints sont choisis au sein du conseil municipal et les conseils municipaux sont élus pour cinq ans.

L'intérêt de l'Etat et celui des communes elles-mêmes exigent que le Pouvoir central ait un représentant dans chaque groupe de population. Ce représentant, c'est le Maire, qui est en même temps l'administrateur du patrimoine commun et le chef de la famille municipale. Comme administrateur de la commune, le Maire a des attributions qui lui sont propres. Comme agent de l'Etat, il est le délégué du Gouvernement pour l'exécution des lois les plus importantes de la vie sociale, pour l'application des mesures de sûreté publique pour la perception

---

<sup>29</sup> ADN JOEF de 1870

<sup>30</sup> ADN JOEF de 1870

des impôts, le recrutement de l'armée, la préparation des listes électorales, la tenue des registres de l'état civil ; il dispose au besoin de la force publique. C'est le gouvernement qui doit le choisir au nom de l'intérêt collectif de la nation ; mais pour tenir compte des droits et des intérêts de la commune, ce choix doit être fait parmi les conseils municipaux dont la liste constitue ainsi une véritable liste de présentation. Cette double consécration rejoint au double caractère de la fonction et ajoute à l'autorité du représentant du gouvernement l'autorité de l'élu du suffrage universel. Le maire tient du souverain son titre et son pouvoir ; il tient de la confiance de ses concitoyens la puissance morale qui facilite l'exécution de son mandat. Tel était le principe de la loi du 21 mars 1831. En fait, il est devenu depuis quelques années, la règle presque générale de l'administration sans avoir donné lieu à plus de difficultés sous l'empire du suffrage universel que sous le régime censitaire. (...) Les maires et les adjoints devront être choisis, à l'avenir, dans le Conseil municipal. Il s'applique à toutes les communes excepté aux villes de Paris et Lyon, régies par une législation spéciale (...). La loi du 24 juillet 1867 avait, par suite d'une proposition émanée de la Commission du Corps législatif, fixé à sept ans la durée du mandat des Conseils municipaux. (...) Le projet propose de la réduire à cinq ans, durée du mandat des Maires, telle qu'elle est fixée par (...) la loi du 5 mai 1855 et telle qu'elle l'était pour les Conseillers municipaux eux-mêmes par (...) la même loi. Nous croyons qu'il convient de rétablir la coïncidence entre la durée du mandat de l'assemblée délibérante et la durée du mandat du Maire. Les élections doivent être libres d'indiquer si celui qui a été, sur leur présentation, revêtu de la magistrature municipale a justifié la confiance dont il avait été l'objet. Ce droit tient à la nature même des choses, c'est le droit du mandant vis-à-vis du mandataire. Il en a été ainsi depuis 1831 jusqu'en 1867. D'autre part, la période de sept ans, assignée aux pouvoirs des conseils municipaux, nous paraît laisser pendant trop longtemps la commune dans l'impossibilité d'exprimer son sentiment sur la manière dont ses intérêts sont administrés (...). »

Proposition de loi de juin 1870 de Guyot-Montpayroux, membre du corps législatif<sup>31</sup>.

Les fonctions de maire sont distinctes de la présidence du conseil municipal. Au commencement de chaque année, les conseils municipaux nomment leur président. Les séances des conseils municipaux sont publiques.

## Le projet d'organisation cantonale

Les projets d'organisation cantonale interrompus en 1851 sommeillent pendant dix-huit ans. La commission de décentralisation de 1870 conclut à la suppression des conseils d'arrondissement et à leur remplacement par des conseils cantonaux. Le projet de loi, dont les auteurs Waddington et Barante présentent à nouveau en avril 1871 à l'Assemblée de la 3<sup>ème</sup> République, est présenté au Corps Législatif le 7 mars 1870<sup>32</sup>. Il prévoit la création de conseils cantonaux en remplacement des conseils d'arrondissement avec compétences obligatoires : la fondation de la caisse des écoles et la création des écoles de hameau ; la mise en valeur des marais ou terres incultes appartenant aux communes ; l'application du règlement concernant le régime des eaux ; les associations syndicales entre particuliers pour travaux relatifs aux cours d'eau ; les questions relatives aux chemins vicinaux ou ordinaires intéressant plusieurs communes ; la surveillance de l'exécution de la loi du 13 avril 1858 sur les logements insalubres ; l'hygiène publique ; l'examen de certaines demandes des conseils municipaux ; le vote des centimes additionnels ; les statistiques ; l'établissement de la liste annuelle du jury. Enfin, le conseil cantonal fait un rapport annuel sur les demandes des conseils municipaux concernant tout ce qui se rattache aux intérêts des communes, et sur différents points spécifiés, notamment le service des gardes

---

<sup>31</sup> ADN JOEF de 1870

<sup>32</sup> ADN JOEF du 26 mars 1870



champêtres et celui des pompiers.<sup>33</sup> Waddington et de Barante, auteurs du projet proposent cette réforme en avril 1871 à l'Assemblée de la 3<sup>ème</sup> République,

“Les conseils généraux occupent une place considérable dans notre système administratif. Le cercle de leurs attributions a été successivement élargi, il doit l’être encore ; mais, sans attendre la solution des graves questions de décentralisation qui sont à l’étude dans les conseils du Gouvernement, il convient de rendre, dès à présent, aux assemblées départementales leurs prérogatives naturelles (...). Nous avons jugé bon de donner une indemnité à l’homme qui voudra se dévouer à ses concitoyens. Dans un pays démocratique, il faut que les fonctions soient accessibles à tous les talents, à toutes les capacités, sans avoir égard à la fortune (...). Quant au surplus de notre projet, nous croyons inutile d’entrer dans des développements ; il est la conséquence logique et forcée de cette pensée que les conseils électifs doivent être souverains, et ne relever que d’une assemblée issue, comme eux, du suffrage universel et représentant des intérêts plus généraux. (...) Nous indiquons la création de conseils cantonaux, qui (...) devront remplacer les conseils d’arrondissement. En effet, les conseils d’arrondissement, les arrondissements eux-mêmes, les sous-préfectures et les sous-préfets sont des créations arbitraires, que ni les intérêts géographiques, ni les intérêts moraux ou matériels, ne peuvent justifier. Ils ont eu, peut-être, les uns et les autres, leur raison d’être dans un temps déjà ancien, où les voies de communication étaient difficiles et rares, et où, par conséquent, l’arrondissement était l’intermédiaire presque obligé entre la commune et le chef-lieu du département ; mais aujourd’hui, grâce aux progrès accomplis, grâce aux chemins de fer, aux télégraphes, à la diffusion des lumières, il y a moins loin de l’arrondissement au chef-lieu qu’il n’y avait autrefois de la commune à l’arrondissement. Les supprimer est donc pour toute décentralisation sérieuse une œuvre utile, qui n’offre aucun

---

<sup>33</sup> JO du 19 juin 1871, p. 1456

danger, qui diminue utilement le nombre des fonctionnaires et allège le budget de l'Etat et celui des départements. Enfin, comme dans notre projet d'organisation, nous abrogeons les lois antérieures pour simplifier notre législation. Nous sommes certains que cette grande réforme administrative commune sous le nom de décentralisation, et dont nous avons essayé de nous faire les interprètes, convaincus, sinon autorisés, doit rendre à notre pays le service le plus éminent et le plus enviable, celui de faire enfin triompher définitivement la liberté et la démocratie, en donnant à la souveraineté nationale tous ses développements, tous ses droits, et en fondant le véritable gouvernement de tous par tous.”<sup>34</sup>

## Les projets d'organisation départementale

Deux propositions de lois relatives à l'organisation des conseils généraux, et aux attributions des conseils généraux présentées par M.M. Magnin et Bethmont, députés au Corps Législatif présentées le 7 mars 1870<sup>35</sup>.

Elles sont la reproduction presque intégrales de celles formulés en 1866 comme amendements à la loi départementale. « Nous avons voulu (...) montrer la distance qui nous sépare de ce que l'Empire autoritaire a cru pouvoir appeler la décentralisation, ce qui ne consistait qu'à enlever aux bureaux des ministères des attributions qui étaient transportées et conférées aux préfets. Ce n'était là qu'une aggravation de la décentralisation. D'un mot nous définissons le but libéral et démocratique auquel nous tendons : “Enlever aux agents révocables et irresponsables du Gouvernement de nombreuses attributions pour les transporter aux assemblées départementales élues par le suffrage universel, c'est-à-dire restituer à la souveraineté du peuple l'exercice de ses droits et de sa puissance (...). Nous avons voulu rendre à la province une vie

---

<sup>34</sup> ADN JOEF du 26 mars 1870 (exposé des motifs)

<sup>35</sup> ADN JOEF de 1870

qui tous les jours tend à diminuer par l'excès de la centralisation administrative qui attire tout au centre en plaçant les intérêts départementaux entre les mains de fonctionnaires qui les ignorent, en enlevant leur connaissance et leur solution à ceux qui non seulement les connaissent, mais encore qui y sont rattachés par les liens étroits de l'affection et de la solidarité. » Comme conséquence de ces principes généraux de décentralisation, l'incompatibilité de la fonction de juge de paix avec celle de conseiller général est prévue dans la réforme proposée.

« Les deux projets de loi (...) apportent à l'état de choses actuel des changements considérables, notamment en ce qui concerne les incompatibilités, la durée du mandat, l'époque des sessions, la nomination du bureau, le droit de contrôle attribué au Corps législatif, et enfin la nomination d'un administrateur du département chargé de la gestion de tous les intérêts départementaux. (...) La question de l'organisation et des attributions des Conseils généraux est l'objet de nombreuses préoccupations ; elle est posée dans tous les programmes politiques. Le Gouvernement a cru devoir la mettre à l'étude ; il est donc opportun que le Corps législatif en aborde l'examen et recherche une solution qui donne aux idées de décentralisation une satisfaction légitime sans porter atteinte à l'unité qui fait la force et la grandeur de notre pays. »

### ***1.5. Les grands travaux nécessaires à l'industrie***

Les départements du Nord et du Pas-de-Calais connaissent un essor industriel exceptionnel. En 1827, construction du canal de Roubaix. En 1836, demande de création d'une chambre de commerce à Valenciennes. En 1837, la chambre de commerce de Dunkerque demande l'autorisation de faire à ses frais les études d'un projet de chemin de fer de Lille à Dunkerque. Les chambres de commerce de Roubaix et de Tourcoing sont créées en 1872. L'agriculture doit s'intensifier.

Le transport des marchandises doit se développer. Des canaux sont construits, des marais desséchés. Les grands travaux d'hydraulique nécessitent la coopération entre communes, la coopération entre propriétaires privés ou publics, l'aménagement de la voirie.

## La loi de 1836 sur les chemins vicinaux

Les syndicats pour l'inspection et la surveillance des travaux des chemins vicinaux de grande communication sont créés en 1836. Un arrêté préfectoral de 1837 crée des syndicats pour l'inspection et la surveillance des travaux des chemins vicinaux de grande communication dans le Nord.

## L'art. 72 de la loi du 18 juillet 1837

Les commissions syndicales chargées de gérer des biens que plusieurs communes possèdent par indivis et des travaux qui intéressent plusieurs communes pour l'exécution et l'entretien d'ouvrages dont chacune doit profiter, tels qu'un pont, un canal d'irrigation, un aqueduc de dérivation sont créées par la loi du 18 juillet 1837 (art. 72).

## La loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales

Les associations syndicales sont des groupes de propriétaires constitués, soit par la volonté de l'unanimité ou du moins de la majorité des propriétaires intéressés, soit d'autorité par l'administration, en vue de l'exécution, aux frais de ces propriétaires, de travaux d'utilité collective ou même d'intérêt général. Leur origine est fort ancienne.<sup>36</sup> L'administration des Wateringues du Nord date de l'année 1169. Par ses soins, une partie considérable de l'arrondissement de Dunkerque a été assainie, mise à l'abri des inondations de la mer et de

---

<sup>36</sup> Block (Maurice) « *Dictionnaire de l'administration française* » Ed. Berger-Levrault et Cie Ed. 1905

l'invasion des eaux pluviales enfin sillonnée de canaux qui servent à la fois au dessèchement et à l'irrigation.

La loi du 14 floréal an XI sur le curage des cours d'eau non navigables délègue à des règlements d'administration publique le soin de poser les règles à suivre, à défaut d'usages locaux et d'anciens règlements, comme aussi dans les cas où l'exécution des usages ou des anciens règlements soulèverait des difficultés. La pratique s'est établie d'introduire dans ces règlements d'administration publique des dispositions chargeant des syndicats, constitués d'autorité, d'assurer, au lieu et place de l'administration, le curage des cours d'eau et le recouvrement sur les intéressés, sous forme de taxes, du montant des dépenses faites. La loi du 16 septembre 1807, dans ses dispositions relatives au dessèchement des marais a prévu la création de syndicats, tant pour défendre les intérêts des propriétaires contre l'administration ou les concessionnaires, que pour assurer l'entretien des travaux après leur exécution ainsi que des syndicats pour l'exécution et l'entretien des digues contre la mer, les fleuves, rivières et torrents. La loi du 27 avril 1838 a permis au Gouvernement d'obliger les concessionnaires de plusieurs mines atteintes ou menacées d'une inondation commune à constituer un syndicat chargé d'exécuter à leurs frais les travaux nécessaires pour remédier à la situation.

A côté de ces associations dites forcées, l'administration, avait admis, spécialement pour les travaux d'irrigation, la formation d'associations purement volontaires, c'est-à-dire basées sur le consentement unanime des intéressés et auxquelles elle accordait son patronage sous forme d'autorisation. Cette autorisation, comme la constitution des syndicats forcés devait faire l'objet de décrets rendus en Conseil d'Etat. Les décrets de décentralisation des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 confèrent aux préfets le pouvoir de réunir les propriétaires intéressés au curage des cours d'eau non navigables en associations syndicales pour l'exécution des anciens règlements et des usages locaux ainsi que celui de constituer en associations syndicales les propriétaires intéressés aux travaux d'endiguement, d'irrigation

ou de dessèchement, et d'accord entre eux pour l'exécution de l'opération et la répartition de la dépense.

La réponse à une pétition remise au Sénat en mars 1870 permet de connaître les préoccupations des contribuables. "Le sieur G., cultivateur à Holque, département du Nord, demande (...), que les membres des syndicats chargés de l'administration des wateringues, ne soient plus élus, comme ils le sont aujourd'hui, par les quarante plus imposés de chaque section, mais par tous les contribuables dont la cotisation atteint le chiffre de 50 fr. On sait que les wateringues du Nord et du Pas-de-Calais sont des associations obligatoires constituées administrativement pour assurer l'assèchement des marais et l'écoulement de leurs eaux jusqu'à la mer. Ces institutions, d'origine flamande, ont leurs racines dans des besoins spéciaux et des traditions locales qui remontent à des temps reculés. Leur attache légale moderne se trouve dans la loi du 14 floréal an XI et dans des décrets rendus en 1806 et 1807, puis révisés et refondus par des ordonnances royales datées de 1835 et de 1837. Il ne paraît pas douteux que le système électif en vigueur pour la formation des syndicats, établi administrativement en vertu d'une délégation de la loi, ne puisse être valablement modifié de la même manière. Mais ce système, emprunté à d'anciens usages a tout au moins pour lui la consécration du temps. Pour admettre qu'il y eût intérêt à le changer, il faudrait un plus grand nombre de témoignages que la réclamation isolée du sieur G. En tout cas, cette réclamation serait plus valablement adressée à l'autorité administrative qu'au Sénat, dont la haute intervention en semblable matière ne devrait être sollicitée qu'en dernier ressort".<sup>37</sup> En 2000, sept sections de wateringues sur le Pas-de-Calais, quatre dans le Nord fonctionnent à la façon d'un conseil municipal, géré par un conseil d'administration élu. Les sections sont aussi regroupées sous une institution interdépartementale. Leur Ordonnance stipule, parmi leurs devoirs, l'assurance de l'abreuvement des bêtes et des hommes. Particularité : dans les

---

<sup>37</sup> ADN JOEF de 5 mars 1870

petites communes, les wateringues assurent aussi la sécurité des villages qui ne disposent pas de pompe à incendie.<sup>38</sup>

Dès l'an IX, des arrêtés préfectoraux sont pris pour le dessèchement de la « Vallée de la Scarpe », le dessèchement des marais des « Vallées de la Hayne et de l'Escaut », les travaux de dessèchement « dits des Wateringues » de l'arrondissement communal de Bergues, les travaux de dessèchement des Marais de la Haute-Deûle. Des Ordonnances royales de 1824 et de 1826 renouvellent ces dispositions notamment, pour les vallées de la Hayne et de l'Escaut où treize communes sont concernées, pour la vallée de la Scarpe où plus de quarante communes sont concernées. Une Ordonnance royale de 1826 autorise une association entre les propriétaires du marais de l'Epaix situé sur les territoires de Valenciennes et de Bruay « dans l'intérêt commun, pour assurer le dessèchement de ce marais ». Une Ordonnance royale de 1837 autorise la création d'un syndicat pour les terrains situés sur la rive droite de la Sambre et un syndicat situé sur la rive gauche de la Sambre pour le dessèchement dans la vallée de la Sambre, l'autorisation est renouvelée en 1851. Par Ordonnance royale de 1838, un syndicat est créé pour le dessèchement de terrains de Château-l'Abbaye et de Mortagne (Nord). En 1851, une association syndicale est créée sur la rive droite de l'Escaut et du canal du Jard (Flines-lez-Mortagne). En 1854, une circulaire préfectorale est adressée aux maires du Nord pour leur indiquer les bienfaits du drainage pour l'intensification de l'agriculture. Par arrêté préfectoral du 19 février 1855 le syndicat pour l'entretien et le curage de la rivière de la Solre et du Canal de Dérivation dit Canal de Bourgogne est créé. Il est dissous en 1959.

---

<sup>38</sup> *La Voix du Nord* 19 février 2000

## 1.6. La croissance démographique

	Nord		Pas-de-Calais		Région	
	population	communes	population	communes	population	communes
1789		(1) 683	(3) 532 643	(2) 986		1 669
1795	(1) 808 147					
1801	765 923		535 394	(6) 926	1 301 317	
1806	840 476	(5) 671	571 049		1 411 525	
1821	906 741		627 507	(4) 921	1 534 248	
1826	963 635	659	643 882		1 607 517	
1831	990 932		656 121		1 647 053	
1836	1 027 417		665 554		1 692 971	
1841	1 086 310		685 909		1 772 219	
1846	1 133 998		696 638		1 830 636	
1851	1 159 301		693 878		1 853 179	
1856	1 213 381		713 718		1 927 099	
1861	1 304 415		725 203		2 029 618	
1866	1 393 091		750 627		2 143 718	

sources : INSEE sauf

(1) ADN série L Marx Bruchet

(2) AM d'Aire sur la Lys

(3) BM d'Arras « Paroisses et communes de France Pas-de-Calais »  
université Lille 3

(4) ADN série L

(5) ADN RAA de 1806 d'après la liste des communes nommant les  
commissaires répartiteurs

(6) ADPDC DELOISNE

Dans le département du Nord,

Les communes de Ambacht de Bailleul, Antreuille, Azincourt, Breaugies, Buvignies, Epinoy, Flesquières, Lameries, La Motte-au-Bois, La Salmagne, Le Gontreuil, Marchipont, Notre-Dame-au-Bois, Offies, Ostergnies, Prevoté-de-Bailleul, Quaedstrate, Rocq, Vicoigne, Villers-au-Bois, Wagnonville, Wattou, Alnes, Fives, Wazemmes, Moulins-Lille, Esquermes, Lys sont supprimées. Marchiennes-Ville et Marchiennes-Campagne fusionnent.