

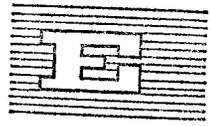
NATIONS UNIES

CONSEIL
ECONOMIQUE
ET SOCIAL



E/CONF.69/L.67
16 août 1977

FRANCAIS SEULEMENT



TROISIEME CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR
LA NORMALISATION DES NOMS GEOGRAPHIQUES
Athènes, 17 août - 7 septembre 1977

Evolution des noms de commune en France entre 1970 et 1975,
leur normalisation

Communication présentée par la France

ATH.77-103

Evolution des noms de commune en France entre 1970 et 1975,
leur normalisation

Introduction : les origines lointaines et l'évolution permanente

- 1 Précipitation de l'évolution
- 1.1 Les causes économiques et politiques
- 1.2 Les causes sociologiques

- 2 La loi du 16 juillet 1971

- 3 La normalisation des noms de commune
- 3.1 Terminologie : commune, chef-lieu, hameau
- 3.2 Les incertitudes des documents
- 3.2.1 Le dénombrement de la population
- 3.2.2 Le code officiel géographique
- 3.3 Les dénominations nouvelles et les changements de nom
- 3.3.1 La procédure de changement de nom
- 3.3.2 La commission consultative
- 3.4 L'informatique et la normalisation

Conclusion

Evolution des noms de commune en France entre 1970 et 1975,
leur normalisation

Les origines lointaines et l'évolution permanente

La première loi municipale française promulguée le 14 décembre 1789 ne fut vraiment révolutionnaire que sur le plan administratif. Toutes les communautés de France, urbaines et rurales, formées au fil des siècles, reçurent toutes le même statut. Villes et bourgades, nées autour d'un marché ou par la grâce d'un privilège royale, paroisses paysannes créées au temps du défrichement de la forêt, toutes devinrent circonscription administrative de base.

Lorsque la Révolution institua les départements, elle s'efforça de les différencier des anciennes structures provinciales du royaume, et l'on prête ce mot à Mirabeau qui exprime parfaitement la pensée du législateur : "Plus il y en aura, plus on luttera contre la renaissance des provinces".

Ce principe du grand nombre resta vrai pour les communes et les projets de création de municipalités importantes, comparables à nos cantons actuels, ne virent jamais le jour. Sur 44 000 paroisses dénombrées dans le royaume à la veille de la Révolution, 38 000 obtinrent le statut de commune, conservant ainsi leur territoire, leur clocher, leur nom.

Ce statut unique recouvrait et recouvre encore une très grande diversité. C'est ainsi que l'on vit coexister des communes d'une superficie de plus de 100 000 hectares comme celle d'Arles et d'autres de quelques hectares seulement comme celle de Castelmoron-de-Médoc dans la Gironde, qui n'en compte que 4. Quant à la population, sa répartition est tout aussi aléatoire.

Sur ces communautés aussi anciennes, aussi disparates, le choc de l'essor économique de notre siècle et de la transformation de la vie quotidienne n'allait pas être sans conséquence.

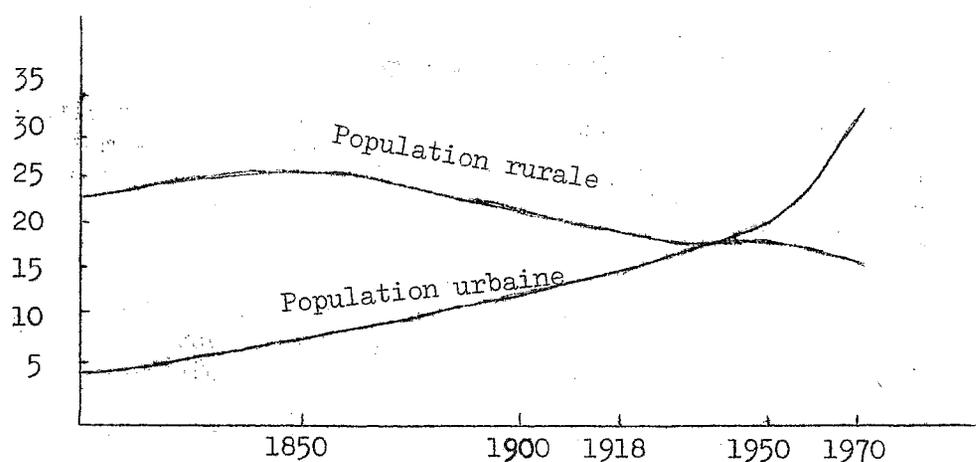
Cette étude se propose d'analyser leur évolution récente et plus particulièrement dans cette mesure si sensible de leur personnalité de commune française qu'est leur dénomination.

Si sensibles peu après leur naissance, les municipalités révolutionnaires ne purent supporter aucune référence au vocabulaire de l'ancien régime, voire même à des vocables religieux. Versailles devint "Berceau-de-la-Liberté", Villedieu : "Vérité", St-Cloud : "La Montagne-Chérie". L'ardeur révolutionnaire ne survécut pas au 9 thermidor et, bien que certaines de ces créations aient été conservées, l'attachement des habitants au nom traditionnel de leur commune demeura très vif. Il fallut souvent plus d'un siècle pour que la gêne d'un nom ridicule ou malsonnant décidât les administrés à demander son changement.

Il fallut attendre aussi la fin de la première guerre mondiale pour que, devant l'accroissement des échanges et du trafic postal en particulier, le Ministère de l'intérieur suggère aux localités portant un nom identique d'ajouter à celui-ci un déterminatif pour éviter les confusions; il est vrai que les 237 communes portant le vocable de St-Martin y avaient déjà songé.

1. Précipitation de l'évolution

C'est précisément à la fin de la première guerre mondiale qu'il faut rechercher les origines d'un mouvement dont l'ampleur se révélera déterminante 50 ans plus tard. En 1918 la France était encore rurale, en 1970 elle devient industrielle. L'examen du tableau de la répartition de la population (en millions d'habitants) est significatif, on remarque aisément l'accroissement régulier de la population urbaine de 1800 à 1950, accroissement qui s'accélère considérablement ensuite, cependant que la population rurale après avoir augmenté jusque vers 1850 n'a cessé de décroître depuis.



Evolution de la population française, urbaine et rurale,
en millions d'habitants de 1800 à 1970

Enfin, si l'on considère qu'en 1851, 433 communes avaient moins de 100 habitants et qu'en 1962 ce nombre était passé à 3 423, on peut mesurer le déséquilibre de la situation à laquelle étaient confrontées les municipalités à la veille des années 1970. Pendant le même laps de temps le nombre de communes urbaines était passé de 1 000 à 2 400.

1.1 Les causes économiques et politiques

La divergence des évolutions du peuplement des villes et de celui des campagnes s'inscrit dans la transformation de la vie économique commencée au XIXème siècle. Relativement stable entre 1918 et 1945 la population rurale se trouve rapidement en surnombre en raison de l'amélioration des techniques agricoles, elle devient un réservoir de main-d'oeuvre pour l'industrie dont le développement est encouragé par la décision politique et la conjoncture internationale favorable.

1.2 Les causes sociologiques

Les facilités d'accueil et les perspectives d'emploi ont tout naturellement favorisé d'abord l'extension des centres urbains importants existant déjà et avant que l'accent ne soit mis sur les métropoles d'équilibre et le développement des villes moyennes, on a constaté un véritable bouleversement des banlieues, voire la création de villes nouvelles satellites ou de villes-dortoir en bordure des zones industrielles. De véritables cités hôtelières ont été érigées en montagne ou sur le littoral car la civilisation des loisirs a elle aussi contribué largement au choc qu'ont subi les vieilles municipalités.

Pour maîtriser les inconvénients nombreux résultant de cette évolution, le législateur s'est préoccupé depuis longtemps d'organiser le regroupement communal, la loi des 12 et 20 août 1790 encourageait déjà la réunion des petites communes. En 1970, malgré les nombreuses mesures législatives ou réglementaires déjà prises, il fallait bien constater que la fusion de 350 communes seulement ne suffisait pas à résoudre le problème.

La réforme projetée fera l'objet de la loi du 16 juillet 1971.

2. La loi du 16 juillet 1971

La procédure habituelle du regroupement communal était auparavant à l'initiative des conseils municipaux intéressés.

L'originalité de la loi du 16 juillet 1971 est de donner aux préfets l'initiative d'une procédure exceptionnelle :

- le préfet arrête un plan départemental de fusions après examen des propositions faites par une commission d'élus, composée de conseillers généraux et de maires;
- les conseils municipaux concernés ont deux mois pour se prononcer sur la proposition de fusion faite par le préfet;
- en cas d'accord unanime des conseils municipaux, le préfet prononce la fusion par arrêté;
- si l'unanimité de l'accord n'est pas obtenue dans les deux mois, le préfet saisit le conseil général. En cas d'avis favorable de celui-ci, le préfet prononce la fusion; en cas d'avis défavorable, il peut, soit abandonner le projet, soit procéder à une fusion partielle des communes favorables, soit organiser un référendum intercommunal. Deux solutions sont possibles : la fusion simple et la fusion association.

La fusion simple entraîne la disparition des anciennes communes.

Le statut de commune associée peut être demandé par toutes les anciennes communes fusionnées, sauf celle où sera situé le chef-lieu de la nouvelle unité administrative; c'est au conseil municipal qu'il appartient d'en faire la demande.

La fusion association reconnaît à l'ancienne commune une certaine personnalité : elle conserve son nom.

Le maire devient maire délégué et conserve ses fonctions d'état civil. La mairie devient mairie annexe et le conseil municipal continue de siéger en tant que commission consultative.

Les effets de cette loi vont être immédiats. En quatre ans, de 1971 à 1975, le nombre de communes passe de 37 630 à 36 394 soit une diminution de 1 236 communes; ce nombre inclut les fusions simples et les fusions associations.

3. La normalisation des noms de commune

3.1 Terminologie

Il convient tout d'abord de préciser les termes de commune, chef-lieu, hameau. Au moins pour les deux premiers, ils sont souvent utilisés à tort l'un pour l'autre.

La commune est l'unité administrative de base : elle comprend une portion du territoire national. Elle porte un nom qui lui appartient en propre, mais les autorités municipales n'ont pas qualité pour le modifier à leur gré, car sa forme, publiée par le ministère de l'intérieur, est considérée de ce fait comme officielle.

Le chef-lieu est l'endroit où se trouve centralisée l'administration municipale, c'est-à-dire où est située la mairie, où sont déposées les archives, où sont reçus les actes d'état civil et où doit siéger le conseil municipal. Par chef-lieu il faut entendre non pas l'emplacement précis de la mairie, mais l'agglomération dans laquelle elle se trouve. Il existe ainsi des communes sans chef-lieu, dont la mairie est isolée dans la campagne. Il existe aussi des communes dont le nom est différent de celui de leur chef-lieu.

Le hameau est une agglomération d'importance quelconque, distincte du chef-lieu, son évolution propre lui a conféré parfois une notoriété que le centre administratif de la circonscription était loin de posséder.

Le ministère de l'intérieur a estimé pendant longtemps que seul l'usage pouvait modifier un nom de hameau, sa dénomination n'étant pas officielle car elle ne correspondait à aucune circonscription administrative. Le conseil d'Etat a finalement admis que le conseil municipal avait compétence pour régler cette question.

Sur le plan des principes le caractère officiel des noms de commune est bien établi. Par sa circulaire du 15 mai 1884 le ministère de l'intérieur rappelle aux préfets qu'ils doivent "considérer comme seule officielle l'orthographe que donnent les tableaux de la population des communes de France publiés par le ministère de l'intérieur à la suite de chaque dénombrement quinquennal".

Malgré cela, les discordances ne sont pas rares dans les documents des diverses administrations : cachets, papiers à en-tête, guides, panneaux indicateurs, listes, annuaires, dictionnaires, ...

3.2.1 Le dénombrement de la population

D'après les lois en vigueur donc, le nom officiel est celui qui figure dans l'édition la plus récente du "Dénombrement de la population", publication établie après chaque recensement sous le double timbre du ministère de l'intérieur et de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Les opérations de recensement ont eu lieu tous les quatre ans jusqu'en 1962, depuis elles ne sont entreprises que tous les six ans. Chaque fois la liste officielle précédente était soumise à un recopiage, à une nouvelle composition, méthode qui était donc à la source de nouvelles erreurs. C'est ainsi qu'une comparaison faite entre l'édition de 1962 et celle de 1946 a fait ressortir plus de 700 divergences, dont 570 ne concernent il est vrai que l'accentuation.

Il semblait possible d'obtenir, après le recensement de 1968 un document exempt d'erreurs typographiques et donnant pour les noms prêtant à discussion la forme la moins critiquable possible en attendant leur étude par une commission. Mais cette édition là encore reproduisait les mêmes erreurs.

3.2.2 Le code officiel géographique

Dans ce document, comme son nom l'indique strictement, seul le numéro de code appliqué à chaque unité administrative, département, arrondissement, canton, commune, présente un caractère officiel à l'exclusion du nom lui-même.

Pourtant cette publication de l'INSEE apparaît plus fiable que le "Dénombrement de la population" car elle a été réalisée en composition typographique par l'Imprimerie nationale à partir d'un fichier mécanographique exploité par listage.

3.3 Les dénominations nouvelles et les changements de nom

Les dénominations nouvelles de commune apparaissent à l'occasion d'un changement du chef-lieu, ou lors de la création d'une commune nouvelle; elles sont donc fixées soit par arrêté préfectoral, soit par décret en conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de l'intérieur. C'est la procédure exigée pour les changements dont elles sont la conséquence qui s'applique.

D'une façon générale, il faut entendre par changement de nom, non seulement le remplacement d'un nom par un autre mais aussi toute adjonction et même une simple modification d'orthographe. Dans ce dernier cas, il a été admis au siècle dernier qu'une décision ministérielle suffisait pour autoriser le maire à faire rectifier l'orthographe du nom de la commune d'après les anciens titres et l'étymologie.

En cas d'erreur dans les tableaux du recensement il était admis de même qu'il n'y avait pas lieu de recourir à un décret spécial pour rétablir la forme correcte.

3.3.1 La procédure de changement de dénomination

Le changement du nom d'une commune est décidé par décret, sur la demande du conseil municipal, le conseil général consulté et le conseil d'Etat entendu. Avant la loi du 5 avril 1884 il n'y avait pas de règle de procédure à suivre pour les changements de dénomination des communes, mais la décision était généralement prise après avis du conseil municipal et consultation du conseil d'arrondissement. La loi du 5 avril 1884 a supprimé l'intervention obligatoire de ce dernier mais elle a donné au conseil municipal, et à lui seul, l'initiative du changement de nom : l'usage immémorial du nom de la commune était considéré comme un véritable droit de propriété pour celle-ci.

L'ordonnance du 2 novembre 1945 a, comme la loi du 5 avril 1884, exigé l'avis du conseil général, en même temps que celui du conseil d'Etat et appelé le conseil municipal à prendre lui-même l'initiative de la demande de changement de nom.

Le conseil municipal formule la demande au cours d'une délibération dont le procès-verbal est adressé par le maire au sous-préfet. Ce dernier la transmet avec son avis au préfet qui doit consulter le conseil général et recueillir l'avis du directeur des services d'archives. Le dossier, accompagné d'un rapport motivé, est adressé alors au ministre de l'intérieur.

3.3.2 La commission consultative

La commission consultative ou commission de révision du nom des communes a été créée par un arrêté du 15 août 1948 auprès du ministère de l'intérieur en vue d'assurer l'unité de vue nécessaire pour une révision générale de la liste officielle des communes.

Présidée par le Directeur des affaires politiques du ministère elle est constituée par les représentants des administrations directement concernées ou particulièrement compétentes en la matière :

- Archives de France
- Ecole nationale des Chartes
- Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
- Institut géographique national
- Institut national de la statistique et des études économiques
- Secrétariat d'Etat au tourisme
- Secrétariat d'Etat aux postes et télécommunications
- Direction générale des collectivités locales
- Direction générale de l'administration

L'arrêté prévoit que cette commission sera consultée sur les questions d'ordre général intéressant la toponymie tant au point de vue scientifique qu'au point de vue administratif.

C'est à l'occasion du recensement de la population de 1946, qu'est apparue la nécessité d'une profonde remise en ordre dans le domaine des noms de commune. En 1947 le ministre de l'intérieur soulignait la nécessité d'établir "une liste aussi complète que possible des communes dont la dénomination est critiquable ou incertaine" et de confier cette tâche "à une commission dont les travaux permettraient aux préfets des départements intéressés de provoquer la modification des dénominations défectueuses conformément à la procédure prévue par la législation en vigueur".

Dans cette procédure la commission n'a qu'un rôle consultatif: les dossiers qui lui sont transmis comprennent déjà, avec la demande du conseil municipal, les avis des instances administratives successives, seul le conseil d'Etat dispose d'un dossier complet pour émettre un avis.

Elle donne donc un avis motivé, favorable ou défavorable, mais elle peut également laisser le dossier en instance pour demander un supplément d'information ou suggérer même une autre dénomination.

Dès le début de ses travaux la commission a dû étudier un nombre considérable de dossiers qui avaient été classés en trois grandes catégories :

- cas d'homonymie à distinguer par l'adjonction d'un déterminatif
- appellations usuelles à consacrer officiellement
- rectifications orthographiques.

L'examen de cette première série a demandé près de dix ans, à raison de trois à quatre séances annuelles. Il n'a plus été soumis ensuite à la commission que des demandes isolées dont le nombre ne dépasse guère dix par an. Ceci ne signifie malheureusement pas que la remise en ordre souhaitée à l'origine soit terminée : on rencontre encore des divergences entre les noms usuels et les noms officiels. Il s'agit dans la plupart des cas de la méconnaissance de la forme officielle ou de l'emploi abusif d'une forme abrégée.

Actuellement donc les changements de nom sont devenus rares, et ils sont généralement motivés par des raisons économiques.

L'intérêt commercial ne saurait en aucun cas être pris en considération surtout lorsque le changement, en facilitant la vente d'un produit, serait de nature à tromper l'acheteur.

Afin de freiner cette tendance et de la décourager, la jurisprudence n'admet que des raisons d'ordre administratif et seulement lorsqu'un intérêt sérieux est en jeu.

Dans la plupart des cas le motif invoqué est celui de l'homonymie mais depuis l'adoption par l'administration des postes et télécommunications du codage des bureaux distributeurs cet argument a perdu beaucoup de sa valeur et n'est pris en considération que si la confusion peut être faite à l'intérieur d'un même département ou si les localités sont voisines.

3.4 L'informatique et la normalisation

Devant les difficultés de la gestion d'un fichier aussi lourd que celui des noms de commune, il devenait indispensable de recourir aux moyens modernes de l'informatique pour s'affranchir au mieux de l'erreur humaine, inévitable lors de l'établissement et de la reproduction de cette liste riche de 36 000 noms. C'est la tâche entreprise par l'INSEE depuis 1974 qui dispose désormais d'un fichier "COG" code officiel géographique.

Ce fichier comporte un enregistrement par communes existant ou ayant existé depuis 1943 avec diverses informations : le codage administratif, le libellé de la commune avec l'article éventuellement. Le libellé de la commune est le dernier en date, en cas de changement la forme périmée n'est pas rappelée.

Chaque enregistrement comporte de plus une série de codes caractérisant la nature de la commune; commune disparue, existante, chef-lieu de canton, d'arrondissement, de département.

Le nom peut être transcrit en typographie riche, c'est-à-dire en majuscules et minuscules; les accents et signes diacritiques sont représentés par des caractères symboliques.

Après la mise au point d'un tel outil, il est possible désormais, à l'aide de programmes particuliers, d'obtenir des listes photocomposées utilisables non seulement pour les publications spécialisées mais encore pour des travaux particuliers comme la cartographie générale ou thématique.

x

x x

La langue d'une nation évolue, comme son génie propre, et il peut apparaître illusoire d'en prétendre fixer les termes à jamais. La toponymie d'un pays n'échappe pas aux règles générales du langage et évolue elle-même probablement plus vite que celui-ci, il n'est donc pas raisonnable d'espérer pouvoir imposer ne varietur les formes en usage à notre époque; c'est pourquoi la procédure de changement des noms de commune, dans la mesure où elle est appliquée à bon escient, est une disposition heureuse. Il n'en demeure pas moins qu'avoir le moyen de diffuser simultanément dans toutes sortes de documents la même forme du nom d'une unité administrative quelconque est un facteur majeur de succès pour aboutir rapidement à une parfaite harmonisation de l'usage et du langage officiel. L'informatique se présente donc comme l'auxiliaire indispensable de la normalisation.
