



HAL
open science

La retranscription imparfaite de l'urbanité par le droit institutionnel des collectivités territoriales

Mickaël Baubonne

► **To cite this version:**

Mickaël Baubonne. La retranscription imparfaite de l'urbanité par le droit institutionnel des collectivités territoriales. *Droit et ville*, 2017, 83, pp.87-103. hal-03716743

HAL Id: hal-03716743

<https://hal.science/hal-03716743>

Submitted on 7 Jul 2022

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 retranscription imparfaite de l'urbanité par le droit institutionnel des collectivités territoriales

Mickaël Baubonne

Maître de conférences à l'Université de Haute-Alsace - CERDACC (UR 3992)

Résumé : La société française est très urbaine et les villes sont devenues des moteurs de croissance. Si la ville est un concept très discret en droit, le législateur a pu rechercher à retranscrire l'urbanité grâce au droit institutionnel. Une telle démarche supposait que le législateur définisse des institutions adaptées au degré d'urbanité des territoires concernés. L'adoption de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, permet ainsi la création de nouvelles métropoles. Mais le législateur n'assume pas complètement l'échelle d'urbanité qu'il esquisse. En effet, il est souvent tenté par l'uniformité de sorte qu'il lui arrive de traiter les territoires les plus urbains comme les territoires qui le sont moins. De même, il retranscrit très imparfaitement l'intensité urbaine au sein des agglomérations. Sans doute ces ambiguïtés sont-elles dues aux objectifs potentiellement antagoniques que le législateur poursuit : retranscription de l'urbanité d'une part et solidarité entre les territoires d'autre part.

La ville, *urbs* en latin, imprime certaines caractéristiques sur un territoire, qui se présente alors comme urbain. Historiquement tournée vers le monde rural, la France s'est urbanisée plus tardivement que d'autres États européens. En 1950, le taux d'urbanisation en France dépassait à peine 50 % alors que ce taux atteignait déjà 71,9 % en Allemagne, 84,2 % au Royaume-Uni et plus de 91,5 % en Belgique¹. Si, désormais, « l'urbanisation de la France est en voie d'être "achevée" »², l'urbanité y est malgré tout un concept récent.

L'urbanité désigne d'abord un « ensemble de traits de comportements positifs, impliquant courtoisie, respect de l'autre, bonnes mœurs et usages (...) que l'on assurait être le propre des citadins par opposition aux habitants de la campagne »³. Par extension, l'urbanité « procède du couplage de la densité et de la diversité des objets de société dans l'espace », lequel a dès lors un « caractère proprement urbain »⁴. Dans la mesure où la ville est un « processus sans fin »⁵, tous les espaces urbains n'ont pas la même intensité urbaine, ce qui laisse présager une échelle d'urbanité.

La statistique a dû appréhender l'urbanité pour en restituer une photographie à un instant donné. La classification des communes réalisées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) met en lumière différents degrés d'urbanité selon les communes et les ensembles urbains. D'abord, l'INSEE a identifié des communes urbaines appartenant à des pôles urbains. Le pôle urbain est « une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain. On distingue également des moyens pôles-unités urbaines de 5 000 à 10 000 emplois et les petits pôles-unités urbaines de 1 500 à moins de 5 000 emplois »⁶. Les autres communes urbaines appartiennent à une unité

¹ J. Vallin, « La transition démographique européenne : 1740-1940 », in G. Caselli, J. Vallin et G. Wunsch (dir.), *Démographie : analyse et synthèse*, t. V : « Histoire du peuplement et prévisions », éd. L'Institut national d'études démographiques, 2004, p. 109.

² « Introduction », in L. Cailly et M. Vanier (dir.), *La France, une géographie urbaine*, Armand Colin « U », 2010, p. 8.

³ R. Brunet, R. Ferras et H. Théry, *Les mots de la géographie, dictionnaire critique*, Reclus/La Documentation française, 1992, p. 498-499.

⁴ J. Lévy et M. Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 2003, p. 966.

⁵ M. Agier, *Anthropologie de la ville*, PUF, 2015, p. 210.

⁶ INSEE, « Pôle urbain », <<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1411>>, consulté le 15 février 2017.

urbaine, c'est-à-dire « une zone de bâti continu [...] qui compte au moins 2 000 habitants »⁷, mais sans ressortir à un pôle urbain. À défaut même d'appartenir à une unité urbaine, une commune sera rurale. Pour autant, une telle commune peut présenter un certain degré d'urbanité en ce qu'elle se trouve dans une aire urbaine, laquelle « est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci »⁸. Il est certainement possible de placer ici le degré zéro de l'urbanité, en deçà duquel se trouvent les communes rurales appartenant à un pôle rural et celles n'appartenant même pas à un tel pôle.

L'idée d'urbanité n'est pas tout à fait absente en droit. L'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, issu de la loi du 3 janvier 1986 dite « Littoral », permet par exemple que « les constructions [soient] autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions » mais fait obstacle à toute construction « dans les zones d'urbanisation diffuse éloignées des agglomérations »⁹. Le droit institutionnel des collectivités territoriales, lui, a longtemps ignoré l'urbanité. Si la notion de droit institutionnel est le plus souvent utilisée pour « retracer l'ensemble des règles qui régissent l'organisation et le fonctionnement de l'Union européenne »¹⁰, elle peut valablement être employée dans des études portant sur les collectivités territoriales afin de désigner l'ensemble des règles qui régissent la création et la suppression des collectivités territoriales et le fonctionnement de leurs organes¹¹. Ces règles peuvent être recherchées dans la Constitution en ce que cette dernière détermine la forme de l'État. Mais la Constitution ne saurait être regardée comme la seule source du droit institutionnel des collectivités territoriales. Le législateur est incontournable puisqu'il lui revient, à la lecture des articles 34 et 72 de la Constitution, de fixer le statut des collectivités territoriales¹².

Bien que la Constitution de 1946 habilitait le législateur organique à « prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes », le législateur s'est refusé à adapter les institutions aux territoires pour préférer un droit institutionnel des collectivités territoriales uniforme. De petites communes rurales peuvent, encore aujourd'hui, obéir aux mêmes règles institutionnelles que les communes au centre d'agglomérations comptant plusieurs centaines de milliers d'habitants. Cette uniformité est à l'origine d'un phénomène de sous-administration de nombreuses communes, contraintes

⁷ INSEE, « Unité urbaine », <<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1501>>, consulté le 15 février 2017.

⁸ INSEE, « Aire urbaine », <<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2070>>, consulté le 15 février 2017.

⁹ CE, 27 septembre 2006, req. n° 275924, *Commune du Lavandou : Lebon T.* ; *AJDA* 2006, p. 1816.

¹⁰ J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, coll. « Cours Dalloz », 8^e éd., 2015, p. 1.

¹¹ Distinguant droit institutionnel et droit matériel des collectivités territoriales, voir B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, coll. « Précis », 4^e éd., 2016, p. 81 et p. 429. Voir également, P. de Montalivet, « QPC et droit des collectivités territoriales », *AJDA* 2016, p. 586.

¹² L'article 34 de la Constitution dispose que « la loi fixe les règles concernant [...] le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales [et] la création de catégories d'établissements publics. De plus, « la loi détermine les principes fondamentaux [...] de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». L'article 72 insiste d'ailleurs sur le fait que les collectivités territoriales s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ». Le législateur est également compétent pour créer toute autre collectivité territoriale que celles énumérées à l'article 72.

à « la sollicitation permanente des services de l'État »¹³ et « réduites à l'indigence quant à l'équilibre de leur budget et au porte-à-porte lorsqu'il s'agit de composer leur conseil municipal »¹⁴. Les communes les plus peuplées quant à elles peuvent se heurter à des limites territoriales devenues trop étroites. Même la plus peuplée des communes françaises, Paris, connaît une extraordinaire immuabilité territoriale depuis l'annexion des bois de Boulogne et de Vincennes dans les années 1920¹⁵, malgré la croissance urbaine de la région capitale. En décidant de fusionner la commune de Paris avec le département dont elle partage le territoire et le conseil élu pour créer la « Ville » de Paris¹⁶, le législateur ne prétend d'ailleurs pas réaliser un changement d'échelle pour rendre compte de l'urbanité de cet espace mais entend seulement simplifier le mille-feuille administratif¹⁷.

Sans doute l'urbanité est-elle une notion trop fuyante pour être parfaitement et définitivement saisie par un droit institutionnel différencié. En revanche, le législateur peut œuvrer à une meilleure retranscription de l'urbanité par le droit institutionnel. C'est essentiellement par le regroupement de communes au sein d'établissements publics ou de collectivités territoriales que le législateur a souhaité assurer une meilleure retranscription de l'urbanité¹⁸. Cet objectif pose inéluctablement la question de savoir si, maintenant que 99,9 % des communes ont adhéré à une intercommunalité à fiscalité propre¹⁹, l'urbanité est mieux retranscrite par le droit institutionnel.

L'urbanité n'étant qu'une notion relative, sa meilleure retranscription suppose l'instauration d'une échelle d'urbanité témoignant des différences d'intensité urbaine, à l'image de ce qu'ont réalisé les études statistiques. Or, le droit institutionnel des collectivités territoriales tend à considérer uniformément les espaces urbains sans les différencier complètement, en dépit de leur intensité urbaine respective. Certes le droit institutionnel des collectivités territoriales esquisse parfois une échelle d'urbanité, mais celle-ci reste largement déficiente, que ce soit entre les agglomérations (I) qu'en leur sein (II).

I. Les lacunes de l'échelle d'urbanité esquissée entre les agglomérations

Le fait urbain a rapidement rendu les limites communales trop étroites pour la conduite de politiques publiques à la dimension de l'agglomération. Le législateur, ne pouvant se résoudre à une politique autoritaire de fusion de communes, s'est employé à créer de nouveaux périmètres d'action publique. C'est ainsi que se sont développées les intercommunalités²⁰. Une échelle d'urbanité pouvait s'esquisser dans la mesure où le législateur a renoncé à

¹³ J.-F. Lachaume, « La décentralisation face à la sous-administration en milieu rural », in G. Gilbert et A. Delcamp (dir.), *La décentralisation, dix ans après*, LGDJ, coll. « Décentralisation et développement local », 1993, p. 211.

¹⁴ B. Perrin, « Quel avenir pour les petites communes ? », in G. Gilbert et A. Delcamp (dir.), *La décentralisation, dix ans après, op. cit.*, p. 232.

¹⁵ Décrets du 3 avril 1925 portant annexion à la ville de Paris de portions de l'enceinte dépendant des communes de Boulogne, Issy-les-Moulineaux, Gentilly, Malakoff, Montrouge et Vanves et du 18 avril 1929 portant annexion au territoire de la ville de Paris de portions de territoires zoniers.

¹⁶ Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, *JO* du 1^{er} mars 2017, texte n° 2.

¹⁷ Voir notamment l'exposé des motifs (p. 5 et s.) et l'étude d'impact (p. 11 et s.) joints au projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

¹⁸ Voir l'exposé des motifs de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : « Depuis les années quatre-vingt-dix, des lois successives se sont efforcées de proposer un cadre intercommunal adapté à la montée en puissance du fait urbain. »

¹⁹ Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres*, 2016, p. 8.

²⁰ Voir J. Fialaire, « L'intercommunalité face au principe de libre administration », *AJDA* 2013, p. 1386.

l'uniformité du droit institutionnel des collectivités territoriales par la définition de catégories d'intercommunalités. Mais il lisse sans cesse cette échelle d'urbanité en banalisant les catégories d'intercommunalité les plus urbaines qu'il met en place (A) et en réduisant les différences de statut entre chaque (B).

A. La banalisation des catégories d'intercommunalité les plus urbaines

Le législateur a multiplié les formes d'intercommunalités : les quelques communautés de villes côtoyaient les districts ainsi que les communautés urbaines, les communautés de communes, sans compter les syndicats d'agglomération nouvelle, les syndicats intercommunaux à vocation unique et les syndicats intercommunaux à vocations multiples. Certaines formes devaient permettre de mieux prendre en compte la dynamique urbaine²¹. Ce fut le cas des districts qui étaient d'abord urbains et destinés aux grandes agglomérations aux termes de l'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959. La formule fut définitivement dévoyée avec la loi n° 70-1297 du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales, laquelle a supprimé l'adjectif « urbain » de l'ordonnance précitée. La catégorie des communautés urbaines a subi un sort comparable. Le législateur a semblé souhaiter distinguer les plus grandes agglomérations françaises en créant, de lui-même, au 31 décembre 1966 quatre communautés urbaines : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. Cependant, la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines » ouvrait cette formule aux agglomérations de plus de 50 000 habitants. Cela a permis la création des communautés urbaines de Dunkerque dès 1968, de Cherbourg et du Creusot-Montceau-les-Mines en 1970, du Mans en 1971, de Brest en 1973. Une fois facilitée la transformation des districts en communautés urbaines avec la loi n° 95-1350 du 30 décembre 1995, sont nées les communautés urbaines de Nancy et d'Alençon en 1996, d'Arras en 1998. Face au danger de la banalisation des communautés urbaines, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a relevé à 500 000 le nombre d'habitants nécessaire pour accéder au rang de communauté urbaine mais sans remettre en cause l'existence des communautés précédemment créées²². Avec la création des métropoles, le seuil a été porté à 450 000 puis, finalement, à 250 000 habitants par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Le législateur a aussi veillé à l'avenir des communes qui ont perdu la qualité de chef-lieu de région en rendant ce seuil inopposable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés, qui peuvent dès lors se transformer en communauté urbaine. Parmi les communautés urbaines, il existe des ensembles de moins de 100 000 habitants et d'autres d'environ 400 000 habitants de sorte qu'il est difficile de situer une communauté urbaine sur une échelle d'urbanité au regard de son seul statut²³.

Le même processus de banalisation est à l'œuvre pour les métropoles. Lorsque le législateur a créé cette catégorie en 2010, il s'agissait de « consacrer la spécificité institutionnelle de nos grandes agglomérations en compétition avec leurs homologues européennes et internationales ». L'exposé des motifs de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a même tenté une définition : « La métropole rassemble des fonctions diversifiées, notamment des fonctions tertiaires

²¹ Y. Jégouzo, « Les communautés de communes et les communautés de villes : révolution, innovation ou redondance ? », *RFDA* 1993, p. 3.

²² Voir N. Dantonel-Cor, « Le régime juridique de l'intercommunalité après l'adoption de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale », *D.* 2000, p. 395.

²³ Voir, déjà en 1999, M. Degoffe, « Commentaire de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale », *AJDA* 1999, p. 911.

supérieures. Elle rayonne sur son environnement régional, national et international et fonctionne en réseau avec les autres grandes villes et les villes moyennes qui l'entourent. » Afin de retranscrire le degré d'urbanité des métropoles, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales retenait comme seuil de population le nombre de 500 000 habitants, ce qui ne concernait que sept intercommunalités, et aménageait un dispositif spécial destiné à permettre à la communauté urbaine de Strasbourg d'intégrer le cercle relativement fermé des métropoles. La loi MAPTAM de 2014 a quant à elle défini plusieurs critères. D'abord, « au 1er janvier 2015, [ont été] transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants ». Ensuite, « peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande : les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région et les établissements publics de coopération intercommunale [...] centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et qui exercent en lieu et place des communes, conformément au présent code, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2 à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ». Ces critères avaient déjà permis la naissance de douze métropoles de droit commun. Mais avec la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, le législateur est allé plus loin encore en ouvrant le statut de métropole aux établissements publics de coopération intercommunale de plus de 400 000 habitants même s'ils ne comprennent pas la capitale régionale et à ceux au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région ainsi qu'à ceux de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, au centre d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants. Cela devrait porter à dix-neuf le nombre de métropoles de droit commun en intégrant Saint-Etienne, Toulon, Orléans, Dijon, Metz, Clermont-Ferrand et Tours. Le législateur sera alors peut-être tenté, dans une fuite en avant, de singulariser des métropoles parmi les métropoles en poursuivant la logique qui fut la sienne en 2014 lorsqu'il a distingué la métropole de Lyon, la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Cette carte nouvelle comptant vingt-deux métropoles ne reflètera absolument pas l'état du système urbain français, qui se distingue par des « grandes » agglomérations peu peuplées comparées aux agglomérations d'Etats voisins. Elle ne reflètera pas davantage la hiérarchie, sensible en fait, des ensembles urbains français en gommant des différences avec un label unique.

La multiplication des structures intercommunales laisse apparaître la volonté du législateur de distinguer les agglomérations même s'il n'assume pas tout à fait cette démarche finalement. Outre qu'une même agglomération peut bien souvent choisir sa structure intercommunale, le législateur menace la différenciation des agglomérations en rapprochant parfois le statut des intercommunalités.

B. La différenciation menacée des statuts des intercommunalités

L'uniformisation de certains éléments du statut des intercommunalités serait de nature à brouiller la hiérarchisation des ensembles urbains. Si les intercommunalités ne pouvaient être

distinguées que formellement, par référence à une catégorie, et non par référence aux règles propres à une catégorie, la construction d'une échelle d'urbanité aurait peu de sens. À quoi bon en effet distinguer une communauté de communes d'une communauté urbaine si ces intercommunalités répondent finalement à des règles identiques ? Il est notamment envisagé de généraliser l'élection des conseillers intercommunaux au suffrage universel direct sans fléchage. Déjà, l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi. » Cela fut considéré comme l'introduction du suffrage universel direct au sein des intercommunalités. Mais cette avancée a été nuancée par le fléchage organisé puisque les conseillers communautaires sont avant tout des conseillers municipaux élus dans le cadre de l'élection municipale²⁴. L'article 54 de la loi MAPTAM expose que « le renouvellement général des conseils des métropoles [...] à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1^{er} janvier 2017. » L'Assemblée nationale, à l'occasion de la discussion du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, avait souhaité que toutes les intercommunalités soient concernées, souhait qui n'a pas survécu à la commission mixte paritaire. Il est possible de se demander si, pour l'élection de l'organe délibérant des intercommunalités, il n'y a pas lieu de distinguer les groupements selon leur degré d'urbanité. L'exigence posée par le législateur de groupements comprenant au moins 15 000 habitants a conduit à l'émergence d'« intercommunalités XXL »²⁵. Dans des territoires peu denses, les structures sont obligées de s'étendre afin de répondre à ce seuil imposé de sorte que la volonté de vivre ensemble, la conviction d'une communauté de destin n'est pas aussi forte que dans les grandes agglomérations, denses et intégrées. L'élection au suffrage universel direct sans fléchage n'aurait pas le même impact et la même résonance, de sorte qu'il ne serait pas absurde de réserver ces modalités d'élections aux groupements les plus urbains.

En cas de généralisation du suffrage universel direct sans fléchage, les ensembles les plus urbains ne se distingueraient surtout plus que par l'étendue de leurs compétences. En effet, pour les seules métropoles, l'article L. 5217-2 du CGCT prévoit que par convention passée avec le département et la région, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, par transfert, en lieu et place du département, ou par délégation, au nom et pour le compte du département, tout ou partie des groupes de compétences qu'il énumère. Les autres intercommunalités doivent alors se contenter de compétences communales quand les métropoles peuvent fragmenter la sphère d'action des collectivités supérieures en exerçant certaines de leurs compétences. Cette différenciation est poussée à son paroxysme avec la métropole de Lyon, érigée en collectivité territoriale non par fusion des communes membres mais par scission du département du Rhône. Ce changement de statut permet une reconnaissance symbolique accrue du fait urbain en le distinguant davantage des territoires moins denses. Le risque d'une généralisation à court terme du suffrage universel direct sans fléchage semble aujourd'hui s'écarter davantage puisque le législateur a déjà repoussé au 1^{er} janvier 2019 l'échéance pour la définition des modalités d'élection des seuls conseillers

²⁴ Voir Ph. Estèbe, *Gouverner la ville mobile*, PUF, coll. « La ville en débat », 2008, p. 62 ; P. Le Lidec, « Réformer sous contrainte d'injonction contradictoire. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *RFAP* 2009, p. 490-491 ; M. Verpeaux, « Les nouvelles élections locales sont arrivées », *RFDA* 2013, p. 1172 ; B. Maligner, « Élections et désignation des conseillers communautaires », *AJDA* 2014, p. 270.

²⁵ Voir M. Verpeaux, « La loi NOTRe dans son contexte », *RFDA* 2016, p. 678.

métropolitains au suffrage universel direct sans fléchage²⁶. Le traitement des intercommunalités reste uniforme avec le maintien du fléchage pour toutes, au détriment des ensembles les plus urbains, où l'abandon du fléchage serait la retranscription institutionnelle d'une réalité quotidienne vécue par les habitants.

Face au fait urbain, le législateur est tiraillé entre deux orientations : uniformité et distinction. D'ailleurs, cette tension entre uniformité et distinction structure l'ensemble du droit public²⁷. Uniformité et distinction sont deux dynamiques contraires qui sont à l'origine de la déficience de l'échelle d'urbanité esquissée par le législateur entre les agglomérations. L'échelle d'urbanité au sein des agglomérations se trouve être tout aussi déficiente.

II. Les lacunes de l'échelle d'urbanité esquissée au sein des agglomérations

Une agglomération n'est pas une entité parfaitement uniforme en ce qui concerne l'intensité urbaine. La définition proposée par l'INSEE de l'aire urbaine en rend compte puisque, aux termes de cette définition, une aire urbaine peut comporter des communes urbaines et des communes rurales²⁸. Même au niveau de l'unité urbaine, il faut distinguer les villes-centres et les communes de la banlieue pour apprécier exactement le degré d'urbanité de chaque commune : « Si une commune représente plus de 50 % de la population de l'agglomération multicommunale, elle est seule ville-centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50 % de celle de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'agglomération multicommunale. »²⁹ Le droit institutionnel ne retranscrit pas cette échelle d'urbanité au sein des agglomérations de manière fidèle au regard de la composition de l'organe délibérant intercommunal (A) et du périmètre des intercommunalités (B).

A. L'échelle d'urbanité confrontée à la composition de l'organe délibérant intercommunal

Le législateur refuse la domination des ensembles urbains par leur centre. Cela se traduit d'abord par un écrêtement du nombre d'élus communautaires des communes les plus peuplées de leur agglomération. L'article L. 5211-6-1 du CGCT dispose que, dans l'hypothèse où la répartition des sièges qu'il régit aboutirait à l'octroi à une commune de plus de la moitié des sièges, « seul un nombre de sièges portant le nombre total de ses conseillers communautaires à la moitié des sièges de l'organe délibérant, arrondie à l'entier inférieur, lui est finalement attribué ». Il est également précisé que « les sièges qui, par application de l'alinéa précédent, se trouvent non attribués sont ensuite répartis entre les autres communes suivant la règle de la plus forte moyenne ». Certes, l'article L. 5211-6-1 apporte aussitôt un correctif puisqu'il ajoute que « dans les métropoles et les communautés urbaines [ainsi que dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération à défaut d'accord

²⁶ Art. 78, Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

²⁷ D. Guignard, *La notion d'uniformité en droit public français*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2004.

²⁸ INSEE, « Aire urbaine », <<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2070>>, consulté le 15 février 2017.

²⁹ INSEE, « Ville-centre et banlieue », <<https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1441>>, consulté le 15 février 2017.

sur le nombre et la répartition des élus communautaires], les communes peuvent créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges issu de l'application des III et IV ». Mais, d'une part, cela suppose une décision « prise à la majorité des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes membres représentant plus des deux tiers de la population de celles-ci ». Quelles communes accepteraient de se faire *hara-kiri* au profit de la plus grande commune de l'agglomération ? D'autre part, ce correctif n'a vocation qu'à rester marginal au regard du pourcentage prévu. Or les ensembles urbains démographiquement dominés par la commune centre ne sont pas rares³⁰. En outre, ce correctif ne peut amener à « porter le nombre de sièges attribué à une commune à plus de la moitié de l'effectif de l'organe délibérant » que dans les communautés urbaines et les métropoles³¹. En parallèle, le législateur garantit à chaque commune de disposer d'au moins un siège. Il apporte certes des correctifs afin de limiter malgré tout la représentation des plus petites communes. Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, si les sièges attribués en vertu de la représentation minimale de chaque commune excèdent 30 % du nombre de sièges définis par la loi, 10 % du nombre total de sièges issus de l'application des III et IV de l'article L. 5211-6-1 sont à nouveau attribués aux communes sans qu'il y ait besoin d'accord. La possibilité précitée pour les métropoles et les communautés urbaines de répartir un nombre de sièges supplémentaires inférieur ou égal à 10 % du nombre total de sièges répond aussi au souci du législateur de contenir la représentation des plus petites communes. Pour autant, ces correctifs n'ont pas permis de limiter les écarts de représentation au profit des plus petites communes et au détriment des communes plus urbaines d'une même agglomération³².

Il pourrait alors se poser la question de savoir si cette prime au nanisme viole la Constitution, laquelle viendrait au soutien de la retranscription de l'urbanité. Le principe d'égalité et notamment d'égalité devant le suffrage garanti par l'article 3 de la Constitution peuvent être convoqués. Dans sa décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, le Conseil constitutionnel affirmait à propos du congrès de la Nouvelle-Calédonie que « le congrès, dont le rôle comme organe délibérant d'un territoire d'outre-mer ne se limite pas à la simple administration de ce territoire doit, pour être représentatif du territoire et de ses habitants dans le respect de l'article 3 de la Constitution, être élu sur des bases essentiellement démographiques »³³. Le Conseil s'est prononcé dans le même sens pour l'élection de l'organe délibérant des communes³⁴ et, par extension, pour l'élection de l'organe délibérant des EPCI³⁵. Si le juge constitutionnel a

³⁰ En ce qui concerne les métropoles, peuvent être cités les exemples de Nice, de Toulouse, de Montpellier et de Rennes ; pour les communautés urbaines, ceux de Reims, d'Angers et de Dijon ; pour les communautés d'agglomérations, ceux de Bourg-en-Bresse, de Chaumont, d'Amiens, de Troyes et de Besançon. La liste n'est évidemment pas exhaustive et a été établie à l'aide des données communiquées par les collectivités concernées.

³¹ Voir M. Verpeaux, « La réforme territoriale et les nouveaux élus », *loc. cit.*, p. 246.

³² Au sein de la métropole de Bordeaux, la plus petite commune, Saint-Vincent-de-Paul, compte 1 005 habitants et dispose d'un siège au conseil métropolitain quand la ville centre compte 243 626 habitants et dispose de 36 sièges (soit 1 élu pour 6 767 habitants). Les habitants de Saint-Vincent-de-Paul sont près de sept fois mieux représentés que les Bordelais. La situation est bien pire au sein de la métropole européenne de Lille : Warneton, 1 élu pour 225 habitants ; Seclin, 1 élu pour 12 571 habitants ; Lille, 33 élus pour 231 491 habitants (soit 1 élu pour 7 015 habitants). Les habitants de Warneton sont donc trente-et-une fois mieux représentés que les Lillois et cinquante-six fois mieux que les Seclinois. Ces écarts expliquent sans doute que la métropole, 1 129 061 habitants, soit aujourd'hui présidée par Damien Castelain, maire de Péronne-en-Mélantois, 895 habitants.

³³ Cons. const., décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, JO du 8 août 1985, p. 9125

³⁴ Cons. const., décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, JO du 8 juillet 1987, p. 7456.

³⁵ Cons. const., décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, JO du 1^{er} février 1995, p. 1706 : « [...] dès lors que des établissements publics de

consacré un principe général de proportionnalité découlant du principe d'égalité devant le suffrage, il a veillé à préciser que des considérations d'intérêt général, notamment la représentation de toutes les communes au sein de l'organe délibérant communautaire, sont susceptibles d'en atténuer la portée³⁶. Mais le Conseil ne l'envisage que « dans une mesure limitée » et s'en assure au terme d'un contrôle de l'erreur manifeste³⁷. C'est justement ce contrôle qui a donné lieu à la censure de l'article L. 5211-6-1 du CGCT en ce que le législateur a permis « qu'il soit dérogé au principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale dans une mesure qui est manifestement disproportionnée »³⁸. Le législateur autorisait les communes membres de communautés de communes ou d'agglomération de trouver un accord en vue de définir le nombre et la répartition des élus simplement en « tenant compte de » la population de chacune. Il est possible de se demander si la répartition imposée par le législateur ne déroge pas elle-même au principe général de proportionnalité dans une mesure qui est manifestement disproportionnée quand des habitants sont ainsi cinquante-six fois mieux représentés que d'autres, au sein de la même structure³⁹. Le Conseil constitutionnel n'a pas spécifiquement examiné cette question. Le Conseil d'État a été saisi de la question de la constitutionnalité de l'article L. 5211-6-1 en ce qu'il détermine les modalités de répartition des sièges de l'organe délibérant communautaire. Le Grand Besançon invoquait notamment une atteinte aux principes d'égalité devant le suffrage, d'égalité entre les communes et de libre administration des collectivités territoriales. Le juge administratif s'est contenté de rappeler la jurisprudence constitutionnelle en la matière : « (...) en tant qu'elles prévoient que le nombre des sièges au sein de l'organe délibérant des communautés d'agglomération est, à défaut d'accord entre les conseils municipaux des communes membres, fixé en fonction de l'importance de la population municipale et que les sièges sont répartis entre les communes selon la méthode de la représentation proportionnelle, sous réserve de l'attribution d'un siège aux communes n'ayant pu bénéficier de l'attribution d'un siège à la représentation proportionnelle, les dispositions contestées ne portent pas atteinte au principe selon lequel la représentation des collectivités locales au sein d'un établissement public de coopération intercommunale obéit à un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité territoriale membre de cet établissement, tout en garantissant la représentation de toutes les collectivités par l'attribution d'au moins un siège ; (...) »⁴⁰ Pourtant, avec 1 élu pour 2 122 habitants, les Bisontins s'avèrent être vingt-quatre fois moins bien représentés que les habitants de Champoux, commune de 90 habitants et disposant d'un siège. Est-il vraiment encore question de proportionnalité, avec de tels écarts de représentativité s'expliquant par le morcellement communal ? Cette difficulté aurait à tout le moins mérité d'être soumise au Conseil constitutionnel en ces termes.

En raison des dispositions législatives, l'organe délibérant des intercommunalités reflète souvent mal l'intensité urbaine au sein de l'agglomération. Le périmètre des intercommunalités s'avère parfois être également une mauvaise retranscription de l'urbanité

coopération entre les collectivités locales exercent en lieu et place [des communes membres] des compétences qui leur auraient été sinon dévolues, leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement démographiques ; [...] il s'ensuit que la répartition des sièges doit respecter un principe général de proportionnalité par rapport à la population de chaque collectivité locale participante [...] »

³⁶ Voir par exemple : Cons. const., décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, JO du 18 mai 2013, p. 8258.

³⁷ Cons. const., décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, précitée.

³⁸ Cons. const., décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, JO du 22 juin 2014, p. 10316.

³⁹ Voir note n° 27.

⁴⁰ CE, 15 avril 2016, req. n° 396912, *Communauté d'agglomération du Grand Besançon*, inédit.

d'une agglomération. L'échelle d'urbanité au sein des agglomérations s'en trouve nécessairement altérée.

B. L'échelle d'urbanité confrontée aux périmètres intercommunaux

Le périmètre des intercommunalités ne correspond que très rarement au périmètre statistique des agglomérations et retranscrit ainsi très imparfaitement l'urbanité d'un territoire. Des intercommunalités sont trop petites seulement pour correspondre au pôle urbain. Les pouvoirs spéciaux des préfets instaurés par la loi de réforme des collectivités territoriales en 2010 et renouvelés par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ont peut-être permis de résoudre un certain nombre de difficultés et de surmonter les oppositions locales mais il existe encore des exemples, notamment parmi les plus importants ensembles urbains. Ainsi l'unité urbaine de Toulouse, le noyau le plus dense, est fragmentée entre neuf intercommunalités, métropole, communautés d'agglomération et communautés de communes⁴¹. De même, les rivalités entre Nice, Cannes, Antibes et Grasse sont la cause du morcellement de l'unité urbaine de Nice⁴².

Le cas de Nice est d'ailleurs particulièrement intéressant car son périmètre ne retranscrit pas l'urbanité non seulement en ce qu'il ne comprend pas toutes les communes du pôle urbain mais en plus en ce qu'il englobe des communes extérieures même à l'aire urbaine niçoise. La métropole niçoise est ainsi à la fois trop grande tout en étant trop petite. La métropole de Nice, devant les difficultés à associer les communes du littoral azuréen, a fait le choix de s'étendre au Nord jusqu'aux Alpes, retranscrivant très imparfaitement l'urbanité du territoire. Sans doute les guerres microcholines sont-elles responsables de ce genre d'alliance de circonstances. Les seuils mis en place par le législateur pourraient également pousser les communes à s'unir au sein d'intercommunalités exagérément vastes, avec des périmètres excédant le territoire de la ville. Le seuil obligatoire de 15 000 habitants pour les intercommunalités⁴³, ou de seulement 5 000 habitants dans les départements les moins densément peuplés, pourrait ainsi susciter des extensions démesurées, surtout dans les plus petites aires urbaines où la transition urbanité/ruralité est encore brutale. Des EPCI essentiellement ruraux, dont la population est inférieure au seuil légal, se verraient ainsi absorbés par des ensembles plus urbains, et dans lesquels la ville pouvait pourtant déjà paraître diluée⁴⁴. Rien ne permet alors de garantir que la ville sorte renforcée dans ces ensembles mal taillés.

*

* *

⁴¹ Toulouse Métropole, Sicoval, Le Muretain Agglo, Communauté de communes des Coteaux de Bellevue, Communauté de communes du Frontonnais, Communauté de communes de Save et Garonne, Communauté de communes d'Axe-Sud, Communauté de communes des Coteaux de Girou, Communauté de communes de la Save au Touch.

⁴² Voir déjà en 2002, G. Marcou, « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? », *AJDA* 2002, p. 305.

⁴³ Art. L. 5210-1-1, CGCT.

⁴⁴ Pour un exemple, voir l'arrêté n° DIPPAL/B3/2016/026 du 22 mars 2016 portant approbation du schéma départemental de coopération intercommunale de la Haute-Loire, lequel prévoit la fusion de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay (129 hab/km²), et des communautés de communes des Portes d'Auvergne (26 hab/km²), de l'Emblavez (39 hab/km²), du Pays de Craponne (28 hab/km²) et du Plateau de la Chaise-Dieu (11 hab/km²), ces deux dernières ayant une population inférieure au seuil légal dérogatoire applicable dans le département. La commune du Puy-en-Velay, 18 619 habitants, se trouve désormais fondue dans un ensemble comptant 71 communes et 81 669 habitants.

Le législateur semble vouloir distinguer les communes et les agglomérations tout en souhaitant n'en froisser aucune. Il apparaît cependant que ces deux démarches ne sont guère conciliables. Mais l'intercommunalité n'a-t-elle pas surtout pour objet non de retranscrire l'urbanité mais d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité ? La législation est plutôt cohérente de ce point de vue en ce qu'elle recherche sans cesse des équilibres au sein des agglomérations comme entre les agglomérations.