



HAL
open science

Compétences des métropoles, vers quelles personnes publiques ?

Mickaël Baubonne

► **To cite this version:**

Mickaël Baubonne. Compétences des métropoles, vers quelles personnes publiques?. Florence LERIQUE. À l'heure de la métropolisation. Quels contours juridiques?, L ' Harmattan, 2012, 978-2-296-96925-4. hal-03717334

HAL Id: hal-03717334

<https://hal.science/hal-03717334>

Submitted on 8 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.

Compétences des métropoles, vers quelles personnes publiques ?

Mickaël Baubonne

Maître de conférences en droit public
Université de Haute-Alsace
CERDACC (UR 3992)

Etre ou ne pas être, voilà une question entendue, les métropoles sont. Mais que sont-elles ? La question est davantage sujet à débat car les métropoles, qui sont qualifiées d'établissements publics de coopération intercommunale¹, peuvent présenter des points communs avec des collectivités territoriales.

La genèse des métropoles s'est d'ailleurs imaginée sous la forme de collectivité territoriale², laissant paraître la vocation généraliste de ces futures institutions difficilement conciliable avec le statut d'établissement public. A ces premiers doutes, s'ajoutent ceux tirés de la généalogie même des métropoles qui révèle toute l'ambiguïté de leur régime juridique, partagé entre établissement public et collectivité territoriale. Héritières des établissements publics de coopération intercommunale dont l'intégration laissait déjà planer quelques doutes sur la réalité de leur nature juridique³, les métropoles seraient un nouveau cap vers l'intégration supracommunale⁴. Une formule juridique plus intégrée que les anciennes intercommunalités à fiscalité propre tout en n'étant pas une collectivité territoriale, l'exercice tient sans doute de la gageure mais il n'en fallait pas moins pour éveiller l'attention des juristes sur cette bête curieuse de la réforme des collectivités locales.

Il est clair que la proximité institutionnelle des métropoles et des collectivités territoriales résulte de la proximité de leurs compétences respectives, entendues largement comme leurs sphères matérielles d'action. L'étude des

¹ Article L. 5210-1-1 A, CGCT.

² J.-L. WARSMANN, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, Doc. parl. n° 1153, 8 octobre 2008, p. 111. COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *Il est temps de décider : rapport au Président de la République*, La Documentation française, 5 mars 2009, p. 78.

³ J. MONTAIN-DOMENACH, « Principe de libre administration et intercommunalité : transition et incertitudes », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, 2002, p. 187 et s.

⁴ D. PERBEN, *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de réforme des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, Doc. parl. n° 2516, tome I, p. 52.

compétences ne saurait se limiter à l'étude des compétences telles qu'elles sont distribuées par le législateur, elle doit s'étendre à l'étude des compétences telles qu'elles sont mises en œuvre. Les collectivités territoriales disposent d'une compétence générale⁵ et s'administrent librement dans les conditions fixées par la loi aux termes de l'article 72 de la Constitution. A l'inverse, les établissements publics sont soumis à deux principes, au principe de spécialité relatif à la détermination de leurs compétences et au principe de rattachement relatif à l'exercice de leur compétence.

L'étude des compétences des métropoles permet-elle de les identifier comme des éléments d'une catégorie connue de personnes publiques locales ? Au contraire, cette étude ne doit-elle pas être l'occasion de rompre avec la présentation dualiste des catégories de personnes publiques locales ?

A l'examen des compétences distribuées au profit des métropoles, il est possible de douter de leur qualification légale d'établissement public. N'être pas établissement public ne signifie pas pour autant être collectivité territoriale, ce qui transparaît de l'étude de la mise en œuvre des compétences des métropoles. Entités hybrides, mêlant des caractéristiques à la fois des établissements publics et des collectivités territoriales, les métropoles ne relèvent ni de la première catégorie ni de la seconde, si bien qu'il nous paraît, certes facile, mais surtout pertinent de voir dans ces entités locales nouvelles des personnes publiques *sui generis*. Le bestiaire de la réforme des collectivités territoriales⁶ se trouve ainsi enrichi d'une espèce bien connue : l'escargot réputé pour son hermaphrodisme. La réalité du principe de spécialité des établissements publics est certes contestable au vu des compétences attribuées aux métropoles (I.) mais le principe de rattachement des établissements publics caractérise l'exercice des compétences des métropoles (II.) et permet de se ranger, par défaut, à la qualification des métropoles opérée par le législateur.

⁵ Ce qui ne préjuge pas de la valeur juridique de la clause générale de compétence. Si sa valeur constitutionnelle et conventionnelle peut être soutenue, le législateur semble surtout incapable de spécialiser les collectivités territoriales. V. B. Faure, « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ? », *AJDA*, 2009, p. 859. Voir également *infra* à propos des énumérations de compétences larges et imprécises.

⁶ Nous filons une métaphore entretenue depuis l'intervention du Professeur Nicolas Kada intitulée « Décentralisation et déconcentration : une fable contemporaine » au colloque qui s'est tenu à Toulouse les 21 et 22 octobre 2010. Voir également la contribution du Professeur Jean-François Brisson, « La métropole, une chimère ? ». En outre, selon le Professeur Jean-Marie Pontier, les établissements publics de coopération intercommunale empruntent « à l'oiseau et au rat », v. J.-M. PONTIER, « Semper manet. Sur une clause générale de compétence », *RDP*, 1984, p. 1463.

I. Le principe de spécialité des établissements publics à l'épreuve de la détermination des compétences des métropoles

L'énumération est le seul procédé pour circonscrire les compétences d'une personne morale, de telle sorte que ce procédé de détermination des compétences est étroitement lié à la spécialité des établissements publics⁷. Le recours à l'énumération par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences a d'ailleurs suscité des doutes sur la généralité de la compétence des collectivités territoriales⁸ et c'est encore à une énumération qu'invite la nouvelle rédaction des articles L. 3211-1 et L. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour contenir les compétences des départements et des régions. Ce lien logique entre énumération et spécialité explique que la loi relative à la réforme des collectivités territoriales énumère également les compétences des métropoles⁹, à l'image des intercommunalités existantes. Si la formulation des compétences des métropoles est éclairante, le principe de spécialité ne résiste pas à l'étude de l'essence de ces compétences, laquelle étude fait apparaître leur variété (A.), tout autant que leur souplesse (B.). La métropole renforce ainsi l'obsolescence d'un des critères de distinction entre établissement public de coopération intercommunale et collectivité territoriale, participant inévitablement au brouillage institutionnel.

A. La variété des compétences énumérées

La variété des compétences attribuées aux métropoles trahit l'absence de cohérence de l'énumération à laquelle procède la loi alors que la réalité du principe de spécialité des établissements publics s'apprécie eu égard à l'unité de leurs compétences¹⁰. Les métropoles, à l'instar de formules plus anciennes de groupements de communes, n'ont pas seulement pour objectif la gestion en commun d'un certain nombre de services publics ; elles apportent une nouvelle

⁷ J.-F. JOYE, « Les EPCI à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées ? », *Petites affiches*, 16 mai 2003, n° 98, p. 4.

⁸ J. CHAPUISAT, « La répartition des compétences », *AJDA*, 1983, p. 81 et s.

⁹ Article L. 5217-4 et s., CGCT.

¹⁰ A. DE LAUBADÈRE, « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique : établissement public et collectivité territoriale. À propos des groupements de collectivités territoriales », *Mélanges Paul Couzinet*, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 429 ; J.-F. JOYE, *loc. cit.*, p. 4.

solution visant à combler des lacunes de l'architecture territoriale française¹¹. Les agglomérations françaises ne correspondent plus depuis longtemps au territoire des communes centres, bien que parfois élargi¹², et les actuelles formes de coopération intercommunale sont apparues insuffisantes au législateur pour une pleine reconnaissance du fait urbain et de la métropolisation¹³. Cette ambition ne peut se concrétiser que par l'octroi de compétences analogues aux compétences des collectivités territoriales de plein exercice dont il s'agit de rationaliser le territoire. En raison de cette « variété requise » de leurs compétences, les métropoles semblent bénéficier d'une compétence générale (1.). Ce constat se trouve par ailleurs appuyé par l'impuissance de certaines collectivités territoriales à mettre en œuvre leur clause générale de compétence et leur spécialisation *de facto* (2.).

1. Une variété confinant à la généralité des compétences des collectivités territoriales

Les métropoles exercent de plein droit des compétences en lieu et place de leurs communes membres, des départements et des régions. La pluralité d'origines des compétences des métropoles contribue à la longueur de l'énumération ainsi qu'à sa variété. En outre, Si la vocation économique de la métropole est affirmée avec l'attribution législative d'un « socle de compétences économiques »¹⁴, les métropoles reçoivent des attributions majeures en matière sociale, environnementale et d'urbanisme. En lieu et place des autres collectivités territoriales, la métropole mène des actions en faveur de l'environnement, en faveur du développement et de l'aménagement économique, social et culturel, en matière d'aménagement de l'espace métropolitain, en matière de politique locale de l'habitat et de la ville. Les compétences de la métropole s'étirent donc de la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques à l'assainissement et l'eau, des dispositifs locaux de prévention de la délinquance à la création, à l'extension et à la translation des cimetières et sites cinéraires, de la lutte contre la pollution de l'air à la gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental. La possibilité pour les métropoles de se voir

¹¹ A. DE LAUBADÈRE, *loc. cit.*, p. 412.

¹² Par exemple, à propos du rattachement d'une partie de la commune de Cenon à la commune de Bordeaux, v. *Projet de loi relatif à l'extension des limites de la ville de Bordeaux (Gironde), précédé du décret de présentation et de l'exposé des motifs, transmis, sur les ordres de l'Empereur, par le ministre d'Etat, au président du Corps législatif*, 8 avril 1864.

¹³ « Exposé des motifs », *Projet de loi relatif à la réforme des collectivités territoriales*, Sénat, Doc. parl. n° 60, 21 octobre 2009, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*, p. 10. Ce socle était initialement partagé entre des compétences exercées de plein droit et des compétences obligatoirement transférées et c'est l'Assemblée nationale qui, en première lecture, a unifié ce socle de compétences. Voir en ce sens : D. PERBEN, *op. cit.*, p. 53.

transférer des compétences du département, de la région ou de l'Etat élargit encore leurs attributions soit au sein des matières précitées soit à de nouvelles matières, comme le tourisme. L'héritage des communautés urbaines est perceptible et l'énoncé de certaines compétences demeure inchangé. Or, les anciennes formes de coopération intercommunale se caractérisaient déjà par « l'éclectisme » de leurs compétences¹⁵ qui « concerne[nt] largement tous les aspects de l'action publique et du développement local »¹⁶. Les métropoles partagent donc cette diversité de compétences avec les intercommunalités de projet. La détermination de nouvelles compétences souligne davantage cette diversité et éloigne d'autant les métropoles du principe de spécialité. Inversement, la diversité des compétences métropolitaines rapproche ces établissements publics du régime juridique des collectivités territoriales lesquelles bénéficient d'une clause générale de compétence. Le Professeur Pontier a opposé clause générale de compétence et blocs de compétences dans la mesure où la théorie des blocs de compétences « enferme [la collectivité] dans [une] série d'affaires » quand la clause générale de compétence « autorise [la collectivité] à intervenir dans un très grand nombre de domaines, et des domaines variés »¹⁷. Si la variété des compétences est le signe de leur généralité, alors plus rien n'empêche de considérer que la métropole bénéficie d'une compétence générale à l'image des collectivités territoriales.

Le brouillage institutionnel qui transparaît de la variété des compétences des métropoles est d'autant plus important que certaines collectivités territoriales ne bénéficient que d'une clause générale de compétence résiduelle, voire virtuelle. A la généralité des métropoles fait écho la spécialisation de collectivités territoriales.

2. Une variété contrastant avec la spécialisation de certaines collectivités territoriales

La variété des compétences des métropoles contraste avec la remise en cause de la généralité des compétences de certaines collectivités territoriales¹⁸. C'est l'étendue des compétences métropolitaines et le dépassement du principe de spécialité qui doivent être ainsi soulignés. Des dispositions législatives pourraient ultérieurement revenir sur la clause générale de compétence des

¹⁵ B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, 1^{ère} éd., Dalloz, coll. « Précis Dalloz Droit public », 2009, p. 354.

¹⁶ C. JEBEILI, « L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct : l'intercommunalité entre fiction et réalité », *Juris-classeur Collectivités territoriales - Intercommunalités*, 2006, p. 6.

¹⁷ J.-M. PONTIER, *loc. cit.*, p. 1448.

¹⁸ *Ibid.*, p. 1464.

départements et des régions¹⁹, mais la protection constitutionnelle et conventionnelle de la compétence générale laisse envisager sa simple reformulation déguisée par l'énumération²⁰. Ce n'est donc pas tant le droit que leurs moyens qui conduisent à une spécialisation de certaines collectivités territoriales. La clause générale de compétence permet d'agir au-delà des compétences attribuées par le législateur. Encore faut-il avoir les ressources suffisantes pour cela. Certains auteurs affirment que 95% du budget des départements sont alloués aux grandes missions départementales telles que l'aide et l'action sociales, le service d'incendie et de secours, les collèges, la voirie et le transport inter-urbain²¹. Le jeu de la compétence générale n'est alors que résiduel. De manière plus indiscutable puisque le législateur en traite, les plus petites communes que l'on ne se résout pas à fusionner s'avèrent sous-administrées car incapables de mettre en œuvre leurs compétences. Ce phénomène de sous-administration se caractérise notamment, selon le Professeur Lachaume, par « une sollicitation permanente des services de l'Etat »²². La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République organise l'assistance technique des services de l'Etat auprès des communes « qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat »²³. Sans doute serait-il pertinent d'envisager la formule du Professeur Lachaume sous un angle élargi. Le Code général des collectivités territoriales prévoit effectivement une assistance technique du département au profit des plus petites communes, également pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, mais cette fois dans les domaines de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques²⁴. Dans ces conditions, la compétence générale

¹⁹ Articles L. 3211-1 et L. 4221-1, CGCT.

²⁰ COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op. cit.*, p. 84 : « Pour demeurer une collectivité locale, la commune, le département ou la région doivent se voir reconnaître des compétences effectives et substantielles et ne pas être enserrés dans une spécialité trop étroite. ». Voir M. VERPEAUX, « Observations personnelles », in COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op.cit.*, p. 147 ; A. VINCENTE, « *Il est temps de décider. Toute la rhétorique du monde... : petite exégèse du rapport Balladur* », *Pouvoirs locaux*, n° 81, 2009, p. 4 ; B. FAURE, « Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ? », *AJDA*, 2009, p. 859 et s.

²¹ F. SEMPE, « Réforme des collectivités territoriales : en finir avec quelques dogmes », *AJDA*, 2009, p. 281.

²² 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 », 1998, p. 207.

²³ Article 7-1.

²⁴ Article L. 3232-1-1, CGCT.

de ces collectivités apparaît bien virtuelle et la confronter à l'étendue des compétences métropolitaines permet de relativiser la spécialité des métropoles.

Aussi faisons-nous le constat d'une « zone de rencontre » entre des établissements publics aux compétences nombreuses et variées et des collectivités territoriales bénéficiant d'une compétence générale qu'elles n'ont pas les moyens d'assumer. Ce constat est d'ailleurs appuyé par la possibilité pour les métropoles de dépasser l'énumération de leurs compétences, lesquelles se révèlent particulièrement souples.

B. La souplesse des compétences énumérées

La spécialisation sous-tendue par le procédé de l'énumération ne correspond pas à la souplesse de certaines compétences qui s'avèrent être, en réalité, de larges ensembles de compétences. Cet état de leurs attributions permettra aux métropoles de se saisir de nouvelles problématiques et d'approfondir d'autres compétences qui pouvaient paraître davantage contenue. La souplesse des compétences des métropoles est illustrée par l'ambivalence de la notion d'intérêt métropolitain (1.) ainsi que par l'imprécision de ces compétences (2.).

1. La notion d'intérêt métropolitain : une notion ambivalente pour la répartition des compétences

Alors que le Gouvernement entendait distinguer les métropoles des autres intercommunalités en supprimant toute référence à un éventuel intérêt métropolitain, le Sénat, en première lecture, a souhaité subordonner la compétence des métropoles relative à la construction, à l'aménagement, à l'entretien et au fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain. Cette unique référence peut laisser accroire que la compétence des métropoles a ainsi été réduite, somme toute à la marge. C'est d'ailleurs l'objet d'une telle référence que de contenir les compétences de l'établissement public²⁵. Pourtant, ainsi que le notait le Professeur Faure²⁶ pour les communautés urbaines²⁷ et pour les communautés d'agglomération²⁸, l'intérêt communautaire est déterminé par

²⁵ B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, 1^{ère} éd., Dalloz, coll. « Précis Dalloz Droit public », 2009, p. 362 : « L'intérêt communautaire agit comme un critère réducteur dans la détermination des compétences de l'établissement. »

²⁶ *Ibid.*, p. 362

²⁷ Article L. 5215-20 CGCT.

²⁸ Article L. 5216-5 CGCT.

l'organe délibérant de l'EPCI, de telle sorte qu'ils apparaissent maîtres de l'étendue de leurs compétences. Ces considérations ont conduit le Professeur Groud à affirmer que, « l'intérêt communautaire confin[ant] à la compétence générale, jamais un établissement public n'aura autant ressemblé à une collectivité territoriale »²⁹. Pour les métropoles, l'intérêt métropolitain est également déterminé par leur conseil. Toutefois, des divergences se sont faites jour quant à la majorité requise. Alors que le Sénat a souhaité aligner la majorité requise sur celle requise pour déterminer l'intérêt communautaire, à savoir une majorité des deux tiers de leur organe délibérant, l'Assemblée nationale, sur la proposition de son rapporteur, Dominique Perben, a posé l'exigence d'une majorité simple « afin d'aller plus loin dans l'intégration des compétences communales »³⁰. Pourtant cet objectif s'avère mieux servi par une majorité qualifiée puisqu'elle rend plus difficile la réunion d'une majorité en facilitant l'émergence d'une minorité de blocage. Or à défaut de définition de l'intérêt général dans les deux ans suivant le transfert de la compétence, toute la compétence revient à la métropole. Pour une faible intégration, ses partisans devront réunir une majorité représentant les deux tiers du conseil de la métropole. A défaut, le délai de deux ans fera office de couperet à leur ambition. En revanche, les partisans d'une forte intégration devront réunir la même majorité ou, à défaut, constituer une minorité de blocage représentant seulement le tiers du conseil pendant deux ans. Le texte final suit la position du Sénat.³¹

Paradoxalement, la conservation de la référence à l'intérêt métropolitain, comme son abandon, peut aller dans le sens de l'extension des compétences des métropoles. La souplesse des compétences des métropoles est confirmée par leur imprécision.

2. L'imprécision des compétences déterminées

L'imprécision de certaines compétences des métropoles tranche avec la précision des attributions des EPCI dans les années 1980 qui a justifié des

²⁹ H. GROUD, « La notion d'intérêt communautaire : éléments de recherche », in J.-C. NEMERY (dir.), *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France dans l'Union européenne ?*, L'Harmattan, coll. « Administration, aménagement du territoire », 2001, p.177 ; V. également C. JEBEILI, *loc. cit.*, p. 6 ; J.-F. JOYE, *loc. cit.*, p. 4 ; M. PIRON, *Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, Doc. parl. n° 1153, 8 octobre 2008, p. 299.

³⁰ D. PERBEN, *op. cit.*, p. 176.

³¹ Article L. 5217-4, CGCT.

recadrages du volontarisme intercommunal par le juge administratif³². Enumérer précisément les compétences des métropoles est devenu difficilement envisageable : l'objectif des métropoles et plus généralement de l'intercommunalité étant de rationaliser la carte communale, leurs compétences doivent être nombreuses. La précision ne peut se concevoir que sur un nombre limité de compétences sauf à imaginer un catalogue de compétences plus long encore qu'il n'est déjà. L'imprécision est particulièrement sensible en matière économique dans la mesure où les métropoles sont compétentes pour mener des actions de développement économique³³. Est-ce que l'on tient là une compétence précise, susceptible de délimiter les futures interventions des métropoles ? Bien des domaines d'action publique peuvent être vus à travers le prisme de l'économie : le sport, la culture et l'aménagement du territoire concourent au développement économique de la métropole³⁴. A certains égards, les attributions de la métropole en matière d'infrastructures culturelles et sportives et en matière d'aménagement du territoire ne sont qu'une déclinaison de ses compétences économiques. C'est d'ailleurs l'interprétation que font certaines communautés urbaines de leurs compétences économiques. De manière discutable puisque la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) n'a pas opté pour les compétences relatives aux équipements culturels et sportifs, elle prend part à la construction de grands équipements, tels qu'une salle de spectacle de grande capacité³⁵. Les compétences économiques de la Communauté urbaine arguent également selon certains maires en faveur de la rénovation d'un stade de rugby. Par ailleurs, la Communauté urbaine intervient également dans la politique culturelle bien que ce ne soit pas une compétence prévue par la loi. La CUB était un acteur central de la candidature de Bordeaux au titre de capitale européenne de la culture pour 2013, aux côtés de la commune de Bordeaux, du département de la Gironde et de la région Aquitaine qui eux disposent de la clause générale de compétence³⁶. Grâce à la même généralité de leurs compétences, les métropoles pourront se saisir de compétences que l'énumération, dans son imprécision, ne visait pas

³² CE 10 mai 1989, District de Reims c/ Commune de Saint-Brice-Courcelles, *Lebon*, p. 121. La compétence d'un district pour les études d'urbanisme ne l'autorise pas à établir un plan d'occupation des sols.

³³ Sur le caractère compréhensif de l'économique, v. A. DE LAUBADÈRE, *loc. cit.*, p. 436.

³⁴ En matière de culture, v. DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION ET DE LA CULTURE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, *L'économie de la culture en Europe*, 2006, [http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc873_fr.htm].

³⁵ Délibération du Conseil n° 2008/0425, Séance du 18 juillet 2008, [http://www.lacub.com/sites/default/files/synchro_docs/ConseildeCommunaute/2008/07/18/D0A66.pdf]

³⁶ Délibération du Conseil n° 2007/0630, Séance du 21 septembre 2007, [http://www.lacub.com/sites/default/files/synchro_docs/ConseildeCommunaute/2007/09/21/D093X.pdf] : « La Cub a en charge le développement économique et urbain du territoire qui est aussi une des composantes du projet de capitale culturelle. »

expressément. Or, comme le faisait remarquer le Professeur Verpeaux en critiquant certaines propositions du rapport Balladur, « établir une liste générale et imprécise des compétences revient à une forme déguisée de compétence générale qui n'ose pas dire son nom »³⁷ et revient donc à rapprocher métropoles et collectivités territoriales.

Si la distribution des compétences révèle que les métropoles bénéficient d'une compétence générale, à l'image des collectivités territoriales, la distinction de ces deux types de personnes morales de droit public conserve sa pertinence en raison de l'acuité du principe de rattachement des établissements publics dans la mise en œuvre des compétences des métropoles.

II. Le principe de rattachement des établissements publics conforté par la mise en œuvre des compétences des métropoles

Comme le principe de spécialité, la réalité du principe de rattachement des établissements publics est parfois remise en question en ce qui concerne les établissements publics de coopération intercommunale³⁸. Cela supposerait pourtant que ces établissements publics s'administrent librement. Or cette liberté ne leur est reconnue qu'en tant que groupement de collectivités territoriales qui elles bénéficient de cette libre administration³⁹. Cette liberté « par ricochet » traduit davantage le rattachement des établissements publics aux communes que leur autonomisation. Les relations entre les métropoles et les communes lors de la mise en œuvre des compétences s'inscrit dans la continuité des relations entre les établissements publics et la personne à laquelle ils sont rattachés. André de Laubadère s'interrogeait sur le point de savoir si « les ressortissants [des EPCI] sont les communes et non les administrés »⁴⁰. Avec les métropoles, il apparaît que les communes conservent un rôle déterminant dans la définition des orientations des actions communautaires (A.) et qu'elles maîtrisent toujours une grande partie des moyens utiles à l'exercice des compétences (B.).

³⁷ M. VERPEAUX, *loc. cit.*, p. 147.

³⁸ J.-F. JOYE, *loc. cit.*, p. 4.

³⁹ Cons. const., décision n° 64-29 L du 12 mai 1964, *Recueil*, p. 37 ; Cons. const., décision n° 75-84 L du 19 novembre 1975, *Recueil*, p. 35. C. BACCOYANNIS, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, P.U.A.M., 1993, p. 61.

⁴⁰ A. DE LAUBADÈRE, *loc. cit.*, p. 438.

A. La contribution des communes à la définition des orientations des actions métropolitaines

L'autonomie des métropoles dans la définition des orientations de ses propres actions cède devant le rôle que conserveront sans doute les communes et qui n'est que la transcription politique d'une réalité géographique, celle de l'hétérogénéité du territoire métropolitain (1.). Dans un tel contexte territorial, les avancées démocratiques de l'intégration métropolitaine et intercommunale pour l'exercice des compétences s'annoncent illusoire (2.)

1. L'exercice des compétences des métropoles confronté à l'hétérogénéité du territoire métropolitain

La loi ne traite pas spécifiquement du territoire des métropoles et ces dernières hériteront la plupart du temps du périmètre des précédentes intercommunalités. Apparaît là un paradoxe de la réforme puisque, à une ambition intégrative renouvelée, répond un territoire immuable. Si l'on adopte un point de vue différent de celui qui consiste à calquer le périmètre des institutions urbaines sur les réalités économiques du moment et si l'on s'intéresse à la gouvernabilité de cette institution, il s'avère que le périmètre des métropoles est trop vaste. Très logiquement, plus un territoire est vaste plus il sera divers et plus les intérêts s'y exprimeront de manière antagonique. Avec le phénomène d'étalement urbain, la plupart des grandes agglomérations françaises se composent de territoires pluriels, de l'urbain au périurbain. La géographe Monique Poulot s'interroge même sur la question de savoir si le périurbain n'offre pas de nouvelles perspectives à la géographie rurale, constatant que, « si les espaces périurbains ne sont plus la campagne, ils ne sont pas non plus la ville tant dans leur morphologie que dans leurs logiques d'évolution »⁴¹. C'est dire les conflits d'intérêts territoriaux auxquels seront confrontées les futures métropoles et qui se sont parfois concrétisés soit par la constitution d'intercommunalités défensives⁴² soit par le retrait d'une commune de l'intercommunalité⁴³. Par conséquent, les compétences des métropoles ne pourront être mises en œuvre que par la recherche d'un

⁴¹ M. POULOT, « Les territoires périurbains : "fin de partie" pour la géographie rurale ou nouvelles perspectives ? », *Géocarrefour*, 2008, p. 276.

⁴² C. ARPAILLANGE, J. DE MAILLARD, E. GUÉRIN-LAVIGNOTTE, E. KERROUCHE, M.-A. MONTANÉ, « La Communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement : négociations contraintes dans une confédération de communes », in F. BARAIZE, E. NÉGRER (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2002, p. 84.

⁴³ R. DU LUART, Question écrite n° 10464, JO Sénat, 15 octobre 2009, p. 2400. Certaines de ces communes faisaient partie de communautés d'agglomération qui pourront répondre prochainement aux critères de création d'une métropole.

consensus entre les communes⁴⁴ qui composent la métropole et qui sont représentées par des délégués au sein du conseil. Le consensus, en ce qu'il témoigne d'une position partagée par tous, n'est pas une notion problématique par essence pour l'intégration. Le consensus freine l'intégration dès lors qu'il traduit la paralysie du jeu politique par les acteurs eux-mêmes et qu'il se réalise par « la recherche du plus petit dénominateur commun et l'attribution permanente de "compensations" »⁴⁵, voire par l'octroi « d'un véritable "droit de veto" implicite [...] aux maires sur de nombreuses politiques communautaires concernant le territoire de leurs communes ». Ce système de « troc »⁴⁶ explique que les avancées de l'intégration intercommunale dépendent à ce point d'un leadership politique fort⁴⁷. L'autonomisation permise par ce leadership est d'ailleurs à nuancer puisque son acceptation par tous les acteurs a pu justement nécessiter au préalable la reconnaissance de l'hétéronomie de l'intercommunalité et son rattachement aux communes membres⁴⁸.

S'il nous semble acquis que l'hétérogénéité du territoire métropolitain explique la recherche du consensus et, en filigrane, l'hétéronomie des politiques publiques intercommunales, le législateur a cru pouvoir approfondir l'intégration des métropoles et de toutes les intercommunalités en n'agissant que sur le levier électoral.

2. L'impuissance du levier électoral à créer un espace métropolitain intégré

L'élection des délégués des communes au suffrage universel direct est le serpent de mer des débats parlementaires sur le renforcement de l'intercommunalité, remontant à la surface au gré de rapports⁴⁹, de propositions et

⁴⁴ P. ESTEBE, *Gouverner la ville mobile*, P.U.F., Coll. « La ville en débat », 2008, p. 60.

⁴⁵ F. DESAGE, « Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale », *Annuaire des collectivités locales*, 2007, p. 630.

⁴⁶ T. BEN MABROUK et B. JOUVE, « La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon », in B. JOUVE et C. LEFEVRE (dir.), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Economica, 1999, p. 111 : « Comme dans d'autres villes françaises où le législateur a créé des communautés urbaines, la logique du "troc communautaire" domine également à Lyon. »

⁴⁷ S. BIAREZ, « Métropolisation contre gouvernement métropolitain ? », in G. SAEZ, J.-P. LERESCHE et M. BASSAND, *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriales*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1997, p. 144.

⁴⁸ F. DESAGE, *loc. cit.*, p. 630, à propos de l'accession de P. Mauroy à la présidence de la Communauté urbaine de Lille.

⁴⁹ COMMISSION MAUROY, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, 2000 ; M. MERCIER, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les*

de projets de lois et d'amendements parlementaires. L'objectif serait de rendre plus transparent l'exercice des compétences des métropoles qui reposait trop souvent sur le consensus⁵⁰. L'article L. 5211-6 du CGCT pose désormais le principe selon lequel les métropoles et les autres intercommunalités à fiscalité propre « 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. » Même si la rédaction finale de l'article L. 5211-6 est plus précise que sa rédaction initialement prévue⁵¹, il faut se référer au projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale pour que soit exposé le système dit du « fléchage » porté par la proposition n° 7 du rapport Balladur⁵². Alors que la crainte de la supracommunauté a conduit à toujours repousser le suffrage universel direct pour l'élection des conseillers communautaires, c'est paradoxalement au renforcement des communes que cela pourrait contribuer. A tout le moins, ces modalités de scrutins aménagent une médiation communale en conservant la commune comme circonscription électorale des conseillers communautaires⁵³. L'exposé des motifs d'une proposition de loi présentée par des sénateurs le 20 juin 2001 est éclairant quant au rattachement des E.P.C.I aux communes malgré l'introduction du suffrage universel direct : « L'intercommunalité [...] doit [...] continuer à apparaître comme une émanation des communes souveraines »⁵⁴. Sans doute peut-on y voir une précaution de langage de la part de sénateurs soucieux du succès de leur proposition, mais cela traduit également la conviction profonde d'élus locaux. De même, si les mots ont un sens, la conservation de la dénomination de « délégués des communes » surprend-elle en conservant la médiation communale que le nouveau mode de scrutin entendait justement

améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, Sénat, Doc. parl. n° 447, 28 juin 2000.

⁵⁰ Voir l'intervention de René Dosière lors de l'audition, par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, le 13 janvier 2004, de Nicolas Sarkozy et de Patrick Devedjian à propos du projet de loi relatif aux responsabilités locales [<http://www.assemblee-nationale.fr/12/cr-cloi/03-04/c0304015.asp>].

⁵¹ La précision tient à la référence au « cadre de l'élection municipale » qui laisserait entendre un fléchage.

⁵² COMITÉ POUR LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS LOCALES, *op. cit.*, p. 75 et s.

⁵³ P. LE LIDEC, « Réformer sous contrainte d'injonction contradictoire. L'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, 2009 ; N. PORTIER, « L'intercommunalité au tournant », in J.-C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'Harmattan, 2010, p. 124.

⁵⁴ « Exposé des motifs », *Proposition de loi tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*, Sénat, Doc. parl. n° 400, 20 juin 2001.

contourner. Il est possible de douter de la réelle volonté du législateur de créer un espace intercommunal intégré susceptible de rendre les métropoles et les autres intercommunalités à fiscalité propre autonomes dans la mise en œuvre de leurs compétences. En effet, ainsi que le fait remarquer le Professeur Marcou, « rien dans le texte n'impose des conditions qui permettraient que s'affirment des projets politiques à l'échelle de l'agglomération »⁵⁵. Est-ce que c'est ce projet qui ne permet pas de créer un espace intégré ou bien quelles que soient les modalités, le suffrage universel direct ne parviendra pas à remplir cet objectif ? Il semble que l'intégration, malgré l'introduction du suffrage universel direct, se heurtera toujours à l'hétérogénéité du territoire. C'est l'interprétation que l'on peut faire de l'idée de Philippe Estèbe pour qui « la médiation communale exacerbe, à l'échelle des intercommunalités, une pratique politique qui devrait de toute façon caractériser la gouvernance des grandes agglomérations, fussent-elles légitimées par le suffrage universel direct »⁵⁶. Pis encore, placer les élus directement face à leurs électeurs risque de nuire à l'intégration métropolitaine en raison de la diversité des intérêts territoriaux en présence. En effet, pour rendre visible leur action aux yeux des électeurs de leur commune, certains élus pourraient être tentés de former des coalitions territoriales évidemment contraires au sens de l'intégration métropolitaine qui invite à prendre en compte un intérêt métropolitain transcendant.

Ces développements démontrent la prééminence des communes dans la définition des orientations des compétences des métropoles. L'établissement public métropolitain apparaît clairement rattaché aux collectivités territoriales membres et dominé par elles. La distinction entre ces deux formes de personnes morales n'en est que plus intelligible. Elle l'est d'autant plus que les communes maîtrisent certains des moyens de la mise en œuvre des compétences des métropoles.

B. La maîtrise par les communes de moyens de la mise en œuvre des compétences métropolitaines

Du point de vue des moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses compétences par la métropole, celle-ci souffre des mêmes faiblesses que les autres intercommunalités puisque, là encore, elle ne fait pas l'objet de dispositions propres. Ces faiblesses matérialisent le principe de rattachement des intercommunalités et donc des métropoles aux communes membres. Si les métropoles bénéficient d'une autonomie financière par rapport aux communes assurée par leur fiscalité propre, une part importante des moyens juridiques et administratifs nécessaires à l'exercice des compétences des métropoles sont

⁵⁵ G. MARCOU, « La réforme territoriale : ambitions et défaut de perspective », *RFDA*, 2010, p. 357.

⁵⁶ P. ESTEBE, *op. cit.*, p. 62

détenus par les communes. Alors que la loi a renforcé de manière limitée les pouvoirs de police des présidents d'intercommunalité (1.), la loi a dégradé les moyens administratifs des intercommunalités (2.).

1. Le renforcement limité des pouvoirs de police du président de l'intercommunalité

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales offre aux intercommunalités à fiscalité propre de nouveaux moyens pour exercer leurs missions avec le transfert « retenu »⁵⁷ du pouvoir de police des maires au président de l'EPCI. Dans l'un de ses articles, Jean-François Joye concluait sur une note d'optimisme, souhaitant que, « au milieu du gué, le débat [sur le transfert des pouvoirs de police au président de l'E.P.C.I.] est à poursuivre pourvu que la roue tourne dans le sens du progrès ». Les nouvelles dispositions législatives confortent cette position. Au regard des compétences détenues par les métropoles, le transfert des pouvoirs de police au profit de leur président devient automatique en matière d'assainissement et d'élimination des déchets ménagers alors que ce n'était qu'une simple faculté aux termes de la loi de 2004. Par ailleurs, l'exercice des pouvoirs de police lorsqu'ils ont été transférés ne consiste plus en un pouvoir de « codécision »⁵⁸ mais en un véritable pouvoir unilatéral qui donne lieu à une simple information des maires concernés. Toutefois, la loi relativise aussitôt la portée de ces nouvelles dispositions, laissant ces transferts sous l'emprise des maires. D'abord, en matière de voirie, le transfert des pouvoirs de police de la circulation et du stationnement demeure facultatif alors qu'il s'agit de l'une des polices « les plus nécessaires à transférer »⁵⁹. En effet, non seulement la compétence voirie des intercommunalités est l'une des plus importantes au regard de leur budget mais cette compétence est également au carrefour d'autres domaines de compétences : aménagement du territoire, protection de l'environnement et valorisation du cadre de vie, développement économique, transports collectifs. C'est probablement parce qu'elle est stratégique que le législateur n'a pas souhaité la retirer aux maires. Les communes conservent donc un moyen essentiel pour la mise en œuvre de cette compétence. Par ailleurs, les transferts automatiques ne sont en réalité que des transferts « à option de retrait » puisque le transfert n'a lieu pour chacune des communes que si leur maire ne s'y est pas opposé dans le délai de 12 mois suivant la promulgation de la loi ou de 6 mois suivant l'élection du président de la métropole. En cas d'opposition, le président ne détiendra pas de pouvoirs de police à exercer sur le territoire de la commune. Le renforcement des pouvoirs de police du président s'avèrent donc limité et cela peut contribuer, paradoxalement, à renforcer le

⁵⁷ J.-F. JOYE, « Le nouveau pouvoir de police du président d'un établissement public de coopération intercommunale », *AJDA*, 2005, p. 21.

⁵⁸ J.-F. JOYE, *loc. cit.*, p. 21.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 21.

morcellement des métropoles dont on a observé l'hétérogénéité. Pointe effectivement le risque d'une intégration instable dans le temps et à géométrie variable dans l'espace⁶⁰. Surtout, avec la reconnaissance explicite du caractère non définitif du transfert des pouvoirs de police, ces pouvoirs constituent une monnaie d'échange supplémentaire de nature à conforter ce « troc » souvent dénoncé dans le fonctionnement des intercommunalités.

La faible autonomie des métropoles, en tant qu'établissements de coopération intercommunale, pour la mise en œuvre de ses compétences se trouve par ailleurs vérifiée par la dégradation de ses moyens administratifs.

2. La dégradation des moyens administratifs de l'intercommunalité

Le premier paragraphe de l'article L. 5211-4-1 du CGCT posait le principe selon lequel le transfert de compétences devait s'accompagner du transfert des services chargés de leur mise en œuvre. Il était toutefois complété d'une dérogation au second paragraphe du même article, laquelle dérogation permettait une mise à la disposition d'un E.P.C.I d'un service communal. Cette dérogation se trouve doublement renforcée par les nouvelles dispositions législatives. Symboliquement d'abord, elle figure désormais immédiatement à la suite du principe, dès le premier paragraphe. Plus fondamentalement, il semble que sa nouvelle formulation souligne son aspect dérogatoire avec des implications différentes. En effet, dans l'ancienne rédaction du paragraphe II de l'article L. 5211-4-1, la bonne organisation des services pouvait justifier une mise à disposition des services communaux alors que ce même concept justifie désormais que la commune conserve un service chargé de la mise en œuvre de la compétence transférée. Il semblerait que cette nouvelle rédaction soit plus radicale car l'ancienne rédaction pouvait s'interpréter non comme une dérogation mais davantage comme un ajustement au transfert de compétences perméables. Hier, les communes devaient transférer les services principalement impliqués dans la mise en œuvre de la compétence transférée et pouvait mettre à disposition ceux qui, ponctuellement, était appelés à intervenir dans la mise en œuvre des compétences transférées. C'est, en tout cas, une interprétation possible, la loi ne traitant pas de la conservation mais uniquement de la mise à disposition. La maîtrise par les communes des services chargés de la mise en œuvre des compétences transférées est aujourd'hui plus sensible puisque la loi vise expressément la conservation de ces services en la soumettant à la condition souple et classique de la bonne organisation des services. Le législateur laisse particulièrement ouverte l'appréciation de cette condition en ne citant qu'un exemple introduit par l'adverbe « notamment ». Ainsi que l'a noté le Professeur Marcou, « cette disposition remet en cause indirectement le principe, clairement affirmé jusqu'alors » et trahit « l'affaiblissement de l'intercommunalité sur le plan

⁶⁰ G. MARCOU, *loc. cit.*, p. 357.

administratif »⁶¹. Si l'exercice de leurs compétences par les métropoles s'en trouve dégradé, cela profite inévitablement aux communes auxquelles sont rattachés ces établissements publics.

En conclusion de cette étude des compétences des métropoles, l'idée que les métropoles, comme les EPCI, et les collectivités territoriales appartiennent en réalité à un même ensemble de personnes publiques locales est difficilement contestable. Cette étude tend à renouveler la pertinence d'une *summa divisio* entre d'une part les collectivités publiques, à l'aspect corporatif, et d'autre part les établissements publics, catégorie redéfinie autour des personnes publiques fondatives⁶². Cette parenté entre les métropoles et les collectivités territoriales ne conduit pas à l'intégration des premières au sein des secondes : mal-nommées en tant qu'établissement public, les métropoles le seraient également en tant que collectivité territoriale. A l'image de ce qu'il a pu être proposé pour les communautés urbaines⁶³, sans doute le législateur aurait gagné en cohérence en ne cherchant pas à rattacher absolument les métropoles à l'une ou à l'autre des catégories existantes. En somme, cette « pollution » législative résultant des hésitations du législateur quant à la nature des métropoles a contribué à l'hermaphrodisme de ces nouveaux EPCI comme les scientifiques s'accordent à penser que la pollution des milieux naturels favorise l'hermaphrodisme des espèces.

⁶¹ G. MARCOU, *loc. cit.*, p. 357.

⁶² L. CONSTANS, *Le dualisme de la notion de personne morale administrative*, LGDJ, 1966.

⁶³ Sur la position du Conseil d'Etat quant à la qualification d'établissement public des communautés urbaines par la future loi du 31 décembre 1966, v. M.-C. KESSLER et J.-L. BODIGUEL, « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 1968, p. 263.