



**HAL**  
open science

# Le Grand Lyon : de la communauté urbaine à la métropole

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. Le Grand Lyon : de la communauté urbaine à la métropole. Lyon, métropole en mouvement, Presses universitaires de Lyon (PUL), 2023, 978-2-7297-1407-9. hal-04617201

**HAL Id: hal-04617201**

**<https://hal.science/hal-04617201v1>**

Submitted on 19 Jun 2024

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

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

# Le Grand Lyon : de la communauté urbaine à la métropole

Par **Christophe CHABROT**

Maître de conférences de Droit public (HDR)  
Université Lumière Lyon 2, Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié

UR Transversales  
Responsable de l'axe Métropole(s) et Territoire

*In*

## ***Lyon, métropole en mouvement***

dir. A. MERCIER et R. VERHAGE, ed. PUL 2023, pp.15-32  
(<https://pul.univ-lyon2.fr/product/show/9782729714079/lyon-metropole-en-mouvement>)

Introduction : la difficile construction intercommunale du Grand Lyon

I – De la COURLY à la Métropole de Lyon

- A) La communauté urbaine, établissement public de coopération intercommunale
- B) La métropole, collectivité territoriale à statut particulier

II – D'une métropole-outil à une métropole-société

- A) Le renouveau des questions institutionnelles
- B) Le renouveau des questions démocratiques

Le Grand Lyon est un projet territorial et juridique en mouvement, original dans le paysage français. La Métropole de Lyon est en effet devenue au premier janvier 2015 une collectivité territoriale à statut particulier, quand toutes les autres métropoles ne sont encore que des établissements publics de coopération intercommunale. La distinction a son importance, même si elle ne commence qu'à peine à prendre sens pour les habitants et les élus. Et elle inaugure une expérience territoriale qui peut se révéler très féconde et servir de référence, si sont dépassées les complexités qu'elle génère. Car si le Grand Lyon paraît aujourd'hui inscrit dans le paysage lyonnais, cette évidence ne traduit pas les complexes résistances historiques qui ont jalonné sa mise en place ainsi que sa mise en œuvre, son intégration territoriale ayant bien souvent été forcée.

Capitale des Trois Gaules sous l'empire romain puis capitale des confins, nichée entre les royaumes de Bourgogne, de Provence et de France, elle est devenue depuis son rattachement à la France par le traité de Vienne de 1312, une ville charnière européenne, avec son pèlerinage couru à l'île Barbe et ses quatre grandes foires annuelles. Son pont de la Guillotière est jeté comme un lien entre le royaume de France et le Dauphiné du Saint Empire romain-germanique. Mais son territoire de l'entre-deux ne se laisse pas facilement saisir. Duché puis comté du

lyonnais aux frontières instables sous l'Ancien régime, elle devient préfecture éphémère d'un département de Rhône-et-Loire en 1790, vite scindé en deux en octobre 1793 par la Convention pour éviter que Saint-Etienne ne soit contaminée par la rébellion lyonnaise anti-révolutionnaire.

Pour mieux contrôler ses éventuelles révoltes, après celles des Canuts de 1831 et 1834 ou des Voraces de 1848 et 1849, Louis-Napoléon Bonaparte adopte un décret le 24 mars 1852 remplaçant le conseil municipal, élu, par une commission nommée qui passe sous le contrôle direct du préfet, annexant trois communes (La Guillotière, la Croix-Rousse et Vaise) à une ville de Lyon désormais organisée en arrondissements, et intégrant au département du Rhône quatre communes de l'Isère (Bron, Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Villeurbanne qui le demandait depuis plusieurs années) qui passent donc sous la coupe du préfet qui monopolise depuis 1851 les pouvoirs de police. La nomination du préfet Claude-Marius Vaïsse en 1853 et la consécration de ses pouvoirs sur les autorités municipales par la loi du 5 mars 1855 ouvriront une période de grande réorganisation de l'espace lyonnais.

Mais l'expansion forcée de la ville de Lyon s'arrêtera là. Les diverses tentatives d'annexion de villes alentours en 1854, 1874, 1903 et 1905 produiront un rejet de « l'impérialisme lyonnais »<sup>1</sup> bloquant pour plusieurs décennies toute volonté de coopération territoriale<sup>2</sup>. Le Syndicat intercommunal des Eaux de Banlieue créé en 1929 par 28 communes face à la Compagnie générale des Eaux ne comprend même pas Lyon, qui a repris sa concession dès 1900 pour l'exercer seule et en régie, et le Syndicat des transports en commun de la région lyonnaise (le STCRL) est une création imposée par le préfet du Gouvernement de Vichy en réponse à l'absence de coordination publique entre les réseaux lyonnais et de banlieue. Seule la gestion du réseau d'assainissement débouchera sur une coopération volontaire rendue nécessaire avec les villes industrielles riveraines du Rhône (Villeurbanne, Vénissieux, Saint-Fons), raccordées au grand collecteur lyonnais du Rhône pour éviter que leurs rejets polluants n'affectent les pompages de Lyon. Elle aboutira à la création du Syndicat intercommunal d'assainissement de la rive gauche du Rhône (le SIARGR) en 1931, pilier ensuite du Syndicat intercommunal à vocation multiple de l'agglomération lyonnaise (le SIVMAL) créé en novembre 1960 sous l'impulsion du préfet après l'échec de création volontariste d'un district plus ambitieux, et qui réunit 25 communes du Rhône et de l'Isère et s'élargit en mars 1967 à 16 autres communes après l'extension de ses compétences à nouveau suscitée par l'Etat.

Cette difficile et tardive intercommunalité spontanée forcera même le législateur à créer d'office la communauté urbaine de Lyon, avec celles de Bordeaux, Lille et Strasbourg, par la loi du 31 décembre 1966<sup>3</sup>. Elle sera remplacée par la collectivité territoriale Métropole de Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 2015, elle aussi créée par la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM. Mais il faut souligner

---

<sup>1</sup> Voir Cédric Polère « Lyon: genèse de l'intercommunalité et de l'idée d'agglomération avant 1969 », publié le 30.11.2008 sur le site Millénaire 3 du Grand Lyon (<https://www.millenaire3.com/ressources/lyon-genese-de-l-intercommunalite-et-de-l-idee-d-agglomeration-avant-1969>). En 1930 c'est toutefois Villeurbanne, en faillite, qui demande par son maire Lazare Goujon à être intégrée à Lyon, demande rejetée par le maire lyonnais Edouard Herriot ne voulant pas alourdir le budget de Lyon des dettes de sa voisine

<sup>2</sup> Sur le sujet voir l'article référence de Franck Scherrer de 1995 « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération : de Lyon au Grand Lyon », Revue de géographie de Lyon, vol. 70, n°2 ([https://www.persee.fr/doc/geoca\\_0035-113x\\_1995\\_num\\_70\\_2\\_4197](https://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4197))

<sup>3</sup> Il faut toutefois attendre le 1<sup>er</sup> janvier 1969 pour que soit concrètement créée cette communauté urbaine de Lyon, le temps que les limites des départements de l'Ain, de l'Isère et du Rhône soient redessinées par la loi du 29 décembre 1967 pour respecter la condition posée par la loi de ne pas créer de communautés urbaines à cheval sur plusieurs départements.

que si l'intercommunalité historique a bien souvent été contrainte par l'Etat, sa transformation en collectivité territoriale, pourtant plus intégratrice, est quant à elle le fruit d'un projet local présenté le 3 décembre 2012 par le maire de Lyon-président de la communauté urbaine et le président du département du Rhône, sans que d'autres élus locaux n'en soient informés, accepté finalement par le président de la République et son premier ministre présents à Lyon ce jour-là.

Ce symbole n'en est-il qu'un, ou traduit-il un changement réel de paradigme, de conception structurelle du territoire lyonnais ? Le passage de communauté urbaine à métropole peut se lire à plusieurs niveaux. Sans doute s'agit-il tout d'abord d'un changement juridique, les deux entités n'ayant pas le même statut ni le même régime (I). Mais cette évolution statutaire entraîne d'autres. Car désormais la métropole n'est plus une entité au service des communes mais une collectivité à part entière, cherchant à satisfaire ses propres intérêts par ses propres moyens. Les conflits qui émaillent le fonctionnement de cette métropole depuis les élections de 2020 montrent cependant que le mouvement juridique qui a accouché de cette institution novatrice est encore à la recherche de son assise sociale et politique, pour passer d'une métropole-outil à une métropole-société (II). Le cœur du problème se cache alors sans doute dans le concept même de démocratie locale.

## **I – De la COURLY à la Métropole de Lyon**

En apparence le Grand Lyon est resté le même, du moins dans son appellation. Communauté urbaine ou métropole, la transformation de son nom public de COURLY en Grand Lyon en 1991<sup>4</sup> a permis en 2015 une transition presque invisible dans la sémantique. Seuls les esprits attentifs auront remarqué que « Grand Lyon » n'est plus désormais suivi de « communauté urbaine » mais de « métropole », sans que les habitudes de langage n'en soient perturbées. Pourtant, sur le papier il s'agit bien de deux entités différentes, qui traduisent la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale (A) en une collectivité territoriale (B), dont les régimes juridiques se distinguent car reposant sur des conceptions différentes qui modifient le fondement même du Grand Lyon actuel.

### **A) La communauté urbaine, établissement public de coopération intercommunale**

Une communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), qu'il faut bien comprendre avant d'en voir l'application sur le territoire lyonnais.

Un EPCI est avant tout un **établissement public**. Sans entrer ici dans le débat sur la crise de la notion d'établissement public, on peut dire de façon générale que celui-ci est une structure publique créée par une ou des autorités publiques<sup>5</sup> et distincte d'elles pour gérer un service public et les missions d'intérêt général qui lui sont confiées. Il se caractérise par trois principaux critères. Il est tout d'abord rattaché aux autorités qui l'ont créé ou qui en sont membres. Ce rattachement peut se déduire de l'acte fondateur adopté par les autorités publiques initiatrices,

---

<sup>4</sup> Voir Cédric Polère « Communauté urbaine en quête de nom, agglomération en quête d'identité : de la « Courly » au « Grand Lyon », paru sur le site de prospective du Grand Lyon Millénaire 3 en avril 2008 (<https://www.millenaire3.com/ressources/Communaute-urbaine-en-quete-de-nom-agglomeration-en-quete-d-identite-de-la-Courly-au-Grand-Lyon>)

<sup>5</sup> Un établissement public peut être créé par l'Etat, une ou plusieurs collectivités territoriales et même par un autre établissement public, ou, pour les syndicats dits mixtes, par plusieurs entités publiques de nature différente (commune, département, région, EPCI, voire Etat...) comme pour les établissements publics de coopération culturelle (art.L.1431-1 du Code général des collectivités territoriales dit CGCT).

et se traduire par la présence de leurs représentants dans les instances dirigeantes ou leur influence dans la désignation de celles-ci, et par leur participation à son budget. Mais un établissement dispose également d'une certaine autonomie décisionnelle : il décide seul par ses propres organes et met en œuvre ses décisions lui-même, en général par son propre personnel et budget, tout en rendant des comptes aux autorités de rattachement qui l'ont créé et qui exercent sur lui un contrôle administratif et financier régulier. Le troisième critère est celui de la spécialisation. Un établissement public est en effet créé pour l'activité strictement prévue par son statut, sous le contrôle exigeant du juge administratif, et en général ciblée sur un domaine en particulier (le soin hospitalier pour les hôpitaux, la conservation et présentation d'œuvres d'art pour les musées, l'enseignement supérieur pour les universités, etc.).

Les **EPCI**, qui font partie de la catégorie des établissements publics territoriaux (EPT)<sup>6</sup>, sont néanmoins des établissements particuliers. Ils visent à regrouper des communes pour leur permettre d'accomplir leurs missions collectivement et à rationaliser les politiques locales sur des espaces cohérents. En effet, la France n'a jamais véritablement réussi à fusionner ses communes, qui sont aujourd'hui encore environ 35.000, dont près de 94% ont moins de 5.000 habitants. Elle a donc cherché à les associer dans des structures collectives plus ou moins intégratives<sup>7</sup>, pouvant prendre en compte une différenciation territoriale que la décentralisation des années 80 n'avait pas reconnue.

Pour autant, les EPCI dérogent à certains égards au régime des établissements publics classiques. En ce qui concerne le principe de rattachement, ils ne sont pas créés par les communes membres mais par la loi<sup>8</sup> ou par arrêté préfectoral<sup>9</sup>, permettant même des créations d'office ou des rattachements imposés de communes<sup>10</sup>, alors que c'est normalement le principe de liberté et de volontariat qui encadre les autres établissements. De même, les EPCI les plus intégrateurs comme les communautés urbaines ou les métropoles comprennent un nombre assez impressionnant de compétences débordant le cadre d'une spécialisation de leurs activités, et qui en font des concurrents redoutés des collectivités territoriales pour la gestion de pans entiers de la vie quotidienne, au moment même où les départements et les régions ont perdu, eux, leur

---

<sup>6</sup> Cette catégorie plus large comprenait par exemple les régions créées par la loi du 5 juillet 1972 comme établissements publics « régionaux ». Sont également à intégrer dans cette catégorie les divers établissements de coopération entre départements (comme les agences départementales de l'art.L.5511-1 CGCT) ou entre régions (comme les ententes régionales de l'art. L. 5621-1 CGCT).

<sup>7</sup> Les premiers syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) de la loi du 22 mars 1890, créés uniquement par volontariat municipal, n'interviennent que sur un seul objet et sont financés par une fiscalité additionnelle. Les SIVOM (syndicats à vocation multiple) de l'ordonnance du 5 janvier 1959 peuvent agir dans plusieurs domaines et sont créés le cas échéant sur le voeu d'une majorité renforcée des conseils municipaux pouvant s'imposer aux communes récalcitrantes. Les communautés de communes (loi du 6 février 1992) et d'agglomération (loi du 12 juillet 1999), les communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966) et récemment les métropoles (loi 27 janvier 2014) exercent des compétences prévues par la loi et respectivement de plus en plus nombreuses, sur la base d'une fiscalité propre très intégrative (prélevant elles-mêmes les taxes décidées par le conseil communautaire, sauf pour certaines communautés de communes ne le désirant pas).

<sup>8</sup> Cas des communautés urbaines dont quatre comme à Lyon sont créées d'office par la loi en 1966, ou cas des métropoles dont la loi du 27 janvier 2014 fixe les critères, notamment démographiques, de création d'office.

<sup>9</sup> Après avis non décisive des conseils municipaux, le préfet peut ainsi choisir lui-même la nature de l'EPCI créé, son périmètre, ses compétences, les clefs de répartition des sièges ou de participation au budget, etc.

<sup>10</sup> La loi du 16 décembre 2010 impose ainsi que toutes les communes adhèrent désormais à un EPCI à fiscalité propre, et le préfet peut imposer ces regroupements prévus par son plan de regroupement intercommunal. Voir l'art.L.5210-1-2 CGCT, validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2013-303 QPC *Commune de Puyravault*. « Liberté communale et coopération intercommunale, trois décisions du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013 », de P. Lutton, *Constitutions*, Juillet-septembre 2013, n° 2013-3, p. 387-394.

clause générale de compétence qui leur permettait d'agir dans tout domaine non attribué à une autre autorité et présentant un intérêt général local avéré<sup>11</sup>. Enfin, les représentants des communes dans les EPCI à fiscalité propre, communautés et métropoles, sont depuis la loi du 17 mai 2013 désignés directement et pour toute la durée du mandat de six ans, lors des élections municipales par fléchage des candidats municipaux sur le bulletin de vote, et non plus désignés par les conseils municipaux qui ne peuvent plus alors les démettre<sup>12</sup>. La gestion d'une fiscalité locale propre et de nombreuses compétences municipales par ces conseils rendait sans doute nécessaire ce lien, même imparfait, avec la légitimité démocratique.

En ce qui concerne la communauté urbaine du **Grand Lyon**, chacune des 59 communes était ainsi représentée par au moins un membre dans le conseil de la communauté de 165 membres, selon un barème lié à la taille démographique allant d'un représentant pour les petites communes comme Curis-au-Mont-d'Or, la plus petite commune de 1.200 habitants, à cinquante-sept conseillers pour Lyon et ses 520.000 habitants<sup>13</sup>. Il faut noter qu'après les dernières élections de mars 2014, ce conseil communautaire comprenait alors 54 maires sur les 59 communes de la communauté<sup>14</sup>.

Les **compétences** de cette communauté urbaine de Lyon étaient par ailleurs très importantes, touchant des domaines très variés prévus par la loi ou délégués volontairement par les communes membres<sup>15</sup> : développement économique et zones d'activités, transports publics, urbanisme (SCoT, PLU Habitat et Patrimoine, Plan de déplacement urbain ou PDU, devenu Plan de Mobilité depuis 2021,...) eau, assainissement, propreté, récolte et traitement des déchets, politique de la ville, gestion d'équipements publics (cimetières, abattoirs, marché d'intérêt national de Perrache déménagé en 2009 à Corbas...), lutte contre la pollution de l'air, habitat social, services incendie, etc. Elle exerce ses compétences soit directement soit par convention avec divers opérateurs (comme la SERL, la Société d'Équipement et d'aménagement du Rhône et de Lyon, l'ADERLY, l'Agence de développement économique de la région lyonnaise, ou l'AUL, l'Agence d'urbanisme de Lyon).

Les résultats de son activité sont nombreux<sup>16</sup> : construction dans les années 70 du quartier de la Part-Dieu, implication dans le passage de l'autoroute du soleil par le centre de Lyon et le tunnel sous Fourvière, réalisation des différentes lignes de métro puis des premières lignes de tramway, du palais des congrès près du Parc de la Tête d'or, promotion internationale de l'agglomération, lancement du projet de la Confluence, aménagement des berges du Rhône et de la Saône, plan Vélo'v, etc.

---

<sup>11</sup> V. « Requiem pour une clause générale de compétence ? », de J.-M. Pontier *Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 2/2011, (<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-02119735/document>).

<sup>12</sup> Cette répartition des sièges municipaux au conseil communautaire doit alors respecter des critères démographiques posés par la loi et le Conseil constitutionnel (décision n°2015-711 DC du 5 mars 2015 Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire).

<sup>13</sup> Sur la répartition légale des sièges, voir l'art. L.5211-6-1 CGCT. Sur l'attribution exacte des sièges par communes dans la communauté urbaine de Lyon aux élections de 2014, voir le tableau 4 en annexe de l'ouvrage *La Métropole de Lyon, de la singularité à la modélisation ?*, C. Chabrot (dir.), ed. L'Harmattan coll. Grate, 2019, p.255.

<sup>14</sup> Seules les communes de Champagne-au-Mont-d'Or, de Corbas, Feyzin, Rochetaillée-sur-Saône et Saint-Genis-les-Ollières étaient ainsi représentées par une autre personne, mais toujours de la majorité municipale.

<sup>15</sup> Voir les art.L.5215-20 et suivant du CGCT.

<sup>16</sup> Lire le dossier bilan sur les 40 ans de la Communauté urbaine de Lyon publié par la Direction de la Prospective et du Dialogue participatif du Grand Lyon, sur son site Millénaire 3 : <https://www.millenaire3.com/dossiers/40-ans-du-Grand-Lyon-archives>

Etait-il finalement utile alors de transformer cette communauté urbaine si efficace en une métropole qu'il reste à identifier ?

## **B) La Métropole de Lyon, collectivité territoriale à statut particulier**

La loi MAPTAM de 2014 consacre le projet de G. Collomb, sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon, et de M. Mercier, sénateur-président du conseil départemental du Rhône, qui reprend la proposition 8 du Comité Balladur *Il est temps de décider* du 5 mars 2009, qui envisageait ainsi de créer des métropoles-collectivités territoriales, notamment à Lyon.

Une collectivité territoriale est une administration locale dotée d'un statut reconnu, et donc protégé, par la Constitution. Son article 72 précise que sont des collectivités territoriales les communes, départements et régions (de métropole et d'outre-mer), ainsi que les collectivités à statut particulier, les collectivités d'outre-mer de l'article 74 et toute autre collectivité créée par la loi. La métropole de Lyon a ainsi été créée selon la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 comme collectivité territoriale à statut particulier<sup>17</sup>, bénéficiant à ce titre d'un régime propre en n'étant ni une commune, ni un département, ni une région<sup>18</sup>.

La transformation en collectivité emporte avec elle plusieurs **conséquences** juridiques. D'une part, son destin est désormais lié à la volonté du pouvoir législatif national et non plus du préfet, pouvoir administratif. Les maires grand lyonnais qui envisageaient en 2021 une sortie de la métropole ont ainsi compris que désormais toute modification du périmètre métropolitain, pour extraire ou ajouter une commune, dépend d'une loi, voire d'un décret du premier ministre si toutes les instances territoriales sont d'accord<sup>19</sup>, alors qu'un simple arrêté préfectoral suffit pour modifier le territoire d'une communauté urbaine<sup>20</sup>. Par contre, l'obligation de continuité d'un territoire sans enclave exigée pour les EPCI disparaît pour la métropole de Lyon devenue collectivité, la discontinuité étant acceptée et pratiquée en la matière<sup>21</sup>.

Toujours d'un point de vue statutaire, la Métropole bénéficie désormais du principe de libre administration des collectivités territoriales (LACT) reconnu par la Constitution<sup>22</sup>. Par celui-ci, elle ne peut plus être soumise à la tutelle ou au contrôle d'une autre collectivité ni même des

---

<sup>17</sup> Article 26 de la loi qui écrit un nouvel article L. 3611-1. du CGCT : « *Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée "métropole de Lyon", en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône* ». On trouve comme autre collectivité à statut particulier la ville de Paris à la fois commune et département (art. L. 2512-1 CGCT), ou la collectivité territoriale de Corse (art.L.4421-1 CGCT). La collectivité européenne d'Alsace, créée par la loi du 2 août 2019 (art.L.3431-1 CGCT) et qui fusionne les deux départements alsaciens, semble relever plutôt des collectivités « créées par la loi », dotées de spécificités mais pas d'un statut particulier.

<sup>18</sup> Lire L. Havard « La métropole collectivité territoriale de Lyon : évolution ou révolution ? », *AJDA* 2017.510.

<sup>19</sup> Art.L.3621-1 CGCT « *Les limites territoriales de la métropole de Lyon fixées à l'article 3611-1 sont modifiées par la loi, après consultation du conseil de la métropole, des conseils municipaux des communes intéressées et du conseil départemental intéressé, le Conseil d'Etat entendu. Toutefois, lorsque le conseil de la métropole, les conseils municipaux des communes intéressées et le conseil départemental ont approuvé par délibération les modifications envisagées, ces limites territoriales sont modifiées par décret en Conseil d'Etat.* »

<sup>20</sup> Art. L. 5215-40 CGCT. De même seule la loi peut supprimer ou transformer la métropole de Lyon, quand c'est un décret en conseil des ministres qui peut le faire pour une communauté urbaine (art.L.5215-42 CGCT).

<sup>21</sup> Voir ainsi de l'auteur « Les discontinuités de la Métropole de Lyon », in *Discontinuités et Droit public*, N. Kada (dir.), ed.Dalloz, coll. Thèmes et commentaires, 2020, pp.99-108.

<sup>22</sup> Art.72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* », et art..L.3611-3 CGCT : « *La métropole de Lyon s'administre librement dans les conditions fixées par le présent livre...* »

communes de son territoire<sup>23</sup>. L'étrange période de transition acceptée par le Conseil constitutionnel pour le mandat 2015-2020 durant laquelle l'ancien conseil de la communauté urbaine, composé des représentants de chacune des communes, devenait le conseil de la métropole et mettait donc de fait celle-ci sous le contrôle des municipalités a bien pris fin depuis les élections de 2020 : désormais les instances dirigeantes de la métropole sont indépendantes vis-à-vis des instances municipales. La Métropole-collectivité n'est plus rattachée à elles comme l'était par nature la communauté urbaine-EPCI. Dès lors, le principe de non cumul des fonctions exécutives locales s'applique également : aucun élu ne peut être à la fois maire et président de la métropole, ce qui met fin à une longue tradition des maires lyonnais-présidents mise en place depuis 1969<sup>24</sup>. De même, le conseil de la métropole en tant qu'assemblée d'une collectivité territoriale doit être désormais élu au suffrage universel direct. Les membres de ce conseil ne sont plus des représentants des communes : ils doivent bénéficier d'une élection et d'une légitimité propre assurant la libre administration de la Métropole. Aux 59 circonscriptions municipales du conseil de la communauté urbaine de 2014 succèdent ainsi les 14 circonscriptions métropolitaines de 2020 telles que déterminées par l'ordonnance du 19 décembre 2014 modifiée par la loi de ratification du 6 juillet 2015<sup>25</sup>. Et il faut alors noter que dans le nouveau conseil métropolitain élu en 2020 seuls siègent 24 maires sur les 59 possibles, une commune pouvant même n'avoir comme habitant élu à ce conseil que des membres de l'opposition municipale. Le maintien de cette élection propre supra-municipale aux effets en cascade coûtera d'ailleurs à G. Collomb, devenu ministre de l'Intérieur mais n'ayant pas voulu modifier ce scrutin, le soutien du groupe Synergie au conseil du Grand Lyon.

Sur le plan des **compétences**<sup>26</sup>, la transformation en collectivité à statut particulier a également amplifié le pouvoir d'action de la Métropole. Ainsi, outre les compétences déjà très étendues de la communauté urbaine transférées d'office à la métropole, avec les services et personnels attenants, s'ajoutent les compétences du département du Rhône, finalement nombreuses : voirie (332 km transférés à titre gratuit selon l'art.L.3651-2 CGCT<sup>27</sup>), transport (avec la ligne Rhônexpress qui relie la Part-Dieu à l'aéroport Saint-Exupéry, dont la Métropole va racheter couteusement la concession exorbitante à Vinci en décembre 2020)<sup>28</sup>, établissements et

---

<sup>23</sup> Tutelle interdite par l'art. 72 al.5 de la Constitution, précisée par la décision du Conseil d'Etat Ass. du 12 décembre 2003 *Département des Landes* (req. n°236442) ; RFDA 2004. 518, concl. F. Séners, et 2004. 525, note J.-C. Douence, et P. Combeau « Le retour de la jurisprudence Département des Landes ? », *AJDA* 2014.1830

<sup>24</sup> Tous les maires de Lyon ont ainsi présidé la communauté urbaine : Louis Pradel (de 1956 à 1976), Francisque Collomb (1976-1989), Michel Noir (1989-1995), Raymond Barre (1995-2001) puis Gérard Collomb (2001-2017). David Kimelfeld (2017-2020), qui succède à G. Collomb devenu ministre de l'Intérieur, était son 1<sup>er</sup> adjoint à la mairie de Lyon et son 1<sup>er</sup> vice-président au Grand Lyon depuis 2014 (la mairie de Lyon étant alors confiée à l'autre homme de confiance, Georges Képénékian). Ironiquement peut-être, au regard d'un vieil antagonisme, le nouveau mode de scrutin propulse en 2020 un Villeurbannais, Bruno Bernard, président de la métropole.

<sup>25</sup> Voir les dossiers législatifs sur le site du Sénat (<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl14-224.html>) ou de l'Assemblée nationale (<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000030097176/>)

<sup>26</sup> Art.L.3641-1 et suivant du CGCT. Voir de l'auteur la notice « Métropole de Lyon » dans *l'Encyclopédie de la Décentralisation*, N. Kada (et alii dir.), ed. Berger-Levrault, 2017, p.692-698

<sup>27</sup> Une délibération n°2015-0283 du conseil de la Métropole du 11 mai 2015 prévoit en outre des conventions avec le département du Rhône pour assurer une gestion harmonisée des routes limitrophes à l'interface des deux collectivités, le cas échéant par la Métropole au-delà de ses limites territoriales (entretien, signalisation...).

<sup>28</sup> Le Sytral, syndicat mixte gérant pour le Grand Lyon les transports en commun, est devenu par ailleurs le 1<sup>er</sup> janvier 2022 l'Autorité Organisatrice des Mobilités des Territoires Lyonnais, nouvel établissement public créé suite à la loi d'Orientation des mobilités (LOM) de 2019, opérant sur tout le territoire du département du Rhône et de la métropole, sept communes du département de la Loire et une du département de l'Ain. La création de cet établissement public par délibération du conseil de la métropole du 14 décembre 2021 donnera lieu à de



équipements culturels (Festival des Nuits de Fourvière et l'établissement public qui le gère, musée des Confluences), les 492 bâtiments divers du département relevant de compétences transférées (dont 119 collèges ou les 57 Maisons du Rhône devenues Maisons de la Métropole), et surtout les compétences en matière sociale (protection des personnes fragiles, âgées, handicapées, maternité et enfance, jeunesse, emploi-insertion et gestion du RSA), qu'elle pourra mettre en lien avec ses propres politiques sociales (logement notamment) et de développement économique (Pacte PME, Plan métropolitain d'insertion par l'emploi par exemple). Certaines compétences sont par ailleurs gérées en commun avec le département, comme le service métropolitain-départemental d'incendie et de secours, le service d'archives commun, le conseil de famille départemental-métropolitain pour les pupilles de l'Etat ou la commission consultative paritaire pour l'agrément des assistantes maternelles.

Dans la lignée des compétences des autres métropoles (art.L.5217-2 CGCT), la Métropole de Lyon peut également recevoir une délégation de compétences de la part de l'Etat par convention de 6 ans pour la gestion des grands équipements et infrastructures, comme les portions d'autoroutes A6 et A7 sur son territoire<sup>29</sup>, en attendant le transfert des routes nationales prévu par le projet de loi dit 3DS (Décentralisation, Déconcentration, Différenciation, Simplification) en cours d'adoption en 2022. La métropole peut également recevoir de l'Etat la politique d'aide à la pierre et au logement ou à l'accès à la propriété, et toute délégation pouvant la concerner selon la procédure de l'article L.1111-8-1 du CGCT. Elle peut également recevoir délégation de la région (art.L.3641-7 CGCT), par exemple pour la gestion des lycées ou le développement économique et social ou la formation, étant par ailleurs associée à l'élaboration des différents schémas et documents de planification élaborés par celle-ci (SRADETT, SRDEII...).

Enfin, le président du conseil métropolitain dispose de pouvoirs de police<sup>30</sup> et de police de conservation liés à la gestion de ses compétences et du patrimoine métropolitain<sup>31</sup>.

On le voit, sans pouvoir dresser ici une liste exhaustive des champs de compétence de la Métropole de Lyon-collectivité, il apparaît bien qu'elle est désormais une entité polyvalente intervenant dans tous les domaines de la vie de ses habitants et allant bien au-delà de ses actions comme communauté urbaine, notamment par l'adjonction de compétences en matière sociale. Mais au-delà de ses nouvelles capacités techniques et juridiques, c'est surtout la philosophie qui préside à sa création comme collectivité territoriale qui marque un saut qualitatif, la faisant échapper au statut d'entité de service à disposition des communes pour devenir une véritable société locale en construction.

---

nouveaux affrontements entre la majorité et l'opposition, celle-ci quittant la salle du conseil pour protester contre l'affaiblissement de sa représentation dans la nouvelle structure.

<sup>29</sup> Suite au décret du Premier ministre du 27 décembre 2016 et à la délibération du conseil métropolitain du 30 janvier 2017, l'arrêt préfectoral du 20 février 2017 a ainsi déclassé « *les sections et les bretelles des autoroutes A6 et A7 traversant l'agglomération lyonnaise, situées entre Limonest au Nord, au niveau de l'échangeur n°33 de l'A6 dit "de la Garde" [...] et Pierre Bénite au Sud, au niveau de l'échangeur avec l'autoroute A450* », devenues M6 et M7 et désormais gérées et aménagées par la métropole.

<sup>30</sup> Par exemple en matière de dispositifs locaux de prévention de la délinquance (art.L.3642-5 CGCT), ou de dispositifs de vidéoprotection (art.L.3642-4), pouvoir de police sur les voies métropolitaines (art.L.3642-2)...

<sup>31</sup> Comme le pouvoir de règlementation en matière d'assainissement ou de collecte des déchets ménagers (art.L.3642-5 CGCT), de stationnement des gens du voyage, autorisations de stationnement des taxis, pouvoir de police de la conservation du domaine public routier métropolitains (art.L.3642-2), etc.

## II – D’une métropole-outil à une métropole-société

L’enjeu majeur de la création de cette Métropole de Lyon et de la transformer d’outil au service des communes composantes en une collectivité à part entière gérant ses intérêts propres avec sa propre légitimité. Mais le passage est complexe. En effet, l’histoire même du Grand Lyon repose sur une association des communes à leur profit, et ses compétences parfois globales, notamment celles issues du département ou de l’Etat, ne peuvent faire oublier celles, intercommunales, exercées par la communauté urbaine en lien direct avec les communes de son territoire. Cette naissance de la métropole semble produire alors comme une sorte de baby-blues municipal, des tensions, que la nouvelle majorité issue des urnes en 2020 et porteuse d’un projet autonome peut parfois aviver. Car deux légitimités coexistent désormais sur un même territoire : celle des élus métropolitains et celle des élus municipaux, parfois convergents mais pouvant être tout aussi dissonants, sur un territoire marqué de plus par une rupture électorale potentielle entre les deux villes-centre et la périphérie.

Ces tensions sont normales, dès lors que le projet porteur de la métropole déborde le cadre d’une seule intercommunalité de services et propose la constitution d’une véritable société locale. Et si en général les structures supra-municipales dans le monde sont plutôt faibles<sup>32</sup>, le choix français de créer une véritable collectivité puissante renforce cette possible confrontation. Il reste alors encore des questions institutionnelles épineuses à résoudre pour mettre en place des processus symbiotiques (A), quand l’irruption des habitants dans ce champs juridique modifie au fond la question de l’identité statutaire et des pratiques (B).

### A) Le renouveau des questions institutionnelles

La communauté urbaine avait été imposée par la loi contre l’avis de presque tous les maires de son territoire, et a fonctionné pendant longtemps sans leur approbation. Il faut en effet attendre 1983 pour que toutes les communes, y compris les plus petites, soient représentées au conseil communautaire<sup>33</sup>. Ce conseil était alors contrôlé par la ville de Lyon dotée d’une forte population, et la communauté urbaine était bien plus à l’écoute des projets lyonnais et étatiques (comme le projet Part-Dieu ou le métro, à la rencontre des besoins lyonnais de développement et étatiques de renforcement de métropoles d’équilibre) que des petits maires. Un arrangement politique non-dit a cependant longtemps permis un certain *modus vivendi*, un tiers des financements étant réservé aux projets du Grand Lyon, un tiers aux opérations à Lyon-Villeurbanne, et un tiers pour les projets des autres communes. La logique de projets a ainsi longtemps coexisté avec une logique de guichet<sup>34</sup>, et le Grand Lyon considéré davantage comme une entité au service de ses membres qui en décident les politiques, appuyant notamment la volonté de croissance de Lyon. Ses institutions initiales en portent la marque.

---

<sup>32</sup> Intervention du politiste Stéphane Cadiou, lors de la soirée *Comment sortir de l’opposition Métropole/Communes ?*, organisée par le think tank Nouvelles Rives le 19 novembre 2021, podcast à écouter sur : <https://nouvellesrives.fr/podcast-de-la-table-ronde-comment-sortir-de-lopposition-metropole-communes/>. Sur la notion de « société locale », voir de l’auteur « La Métropole de Lyon, société locale », in *Métropole de Lyon, an I : des élections directes et après ?*, C. Chabrot (dir.), ed. L’Harmattan coll. Grail, 2022, p.23 et suiv.

<sup>33</sup> Selon l’art. 15 IV de la loi du 31 décembre 1966 et jusqu’en 1983, les petites communes ne sont pas représentées individuellement si leur population est inférieure au quotient population/nombre de sièges, mais peuvent l’être « collectivement » en se regroupant avec d’autres limitrophes pour atteindre ce quotient.

<sup>34</sup> « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d’une machine intercommunale », D. Galimberti, S. Lobry, G. Pinson, N. Rio, rev. Hérodote n°2014/3 n°154, p.191-209 (<https://www.cairn.info/revue-herodote-2014-3-page-191.htm>)

L'élection des conseillers métropolitains au suffrage direct par les habitants dans des circonscriptions spécifiquement métropolitaines, et non plus par les conseils municipaux (jusqu'en 2014) ou la population communale (en 2014), va opérer une fracture dans cette conception. Il faut désormais concevoir la métropole comme une entité propre, autonome, porteuse d'une légitimité et d'une volonté toute personnelle et appréhendant ses politiques, son territoire et ses institutions sans référence obligée aux 59 communes qu'elle recouvre. Elle ne doit plus être organisée comme une métropole-outil, une technostructure au service de ses communes, mais comme une métropole-société au service de ses habitants. Plusieurs questions institutionnelles sont alors à résoudre pour opérer ce saut.

Sur les **élections**, l'analyse de la campagne de 2020 est riche d'enseignements<sup>35</sup>. Un des premiers points à résoudre est celui de la date à retenir : faut-il faire coïncider ces élections avec les municipales, au risque de noyer les enjeux, de rendre confus les programmes et les candidatures et de municipaliser la campagne mais avec le bénéfice d'une participation accrue et d'une connexion plus forte entre les deux niveaux, ou avec les élections départementales et régionales pour créer une rupture chronologique permettant de mieux identifier les enjeux métropolitains mais au risque de trop déconnecter métropole et communes ? La réelle confusion qui a entouré la campagne et ses résultats<sup>36</sup> ainsi que la dynamique d'autonomisation pousse peut-être à rattacher les élections métropolitaines à celles du département, la Métropole de Lyon figurant déjà dans la partie « Département » du Code général des collectivités territoriales.

Quant aux circonscriptions, leur contour semble avoir pris une tournure assez définitive avec les derniers changements opérés par l'exécutif métropolitain pour faire coïncider en plus grande partie ces découpes électorales avec les niveaux intermédiaires du Grand Lyon, les conférences territoriales des maires (CTM)<sup>37</sup>. Mais ce niveau intermédiaire est encore à mieux identifier

---

<sup>35</sup> Voir à ce sujet S. Cadiou et C. Desrumaux « Le scrutin métropolitain lyonnais : des élections de premier ordre ? Construction et hiérarchisation des élections », in Lefebvre Rémi, V. Sébastien (dir.) *L'enjeu intercommunal en 2020*, Presses du septentrion, 2022, et les débats autour de la présentation de cette étude lors du colloque publié *Métropole de Lyon, an l...*, op.cit., p.99 et suiv.

<sup>36</sup> Par exemple, de nombreux maires candidats se sont également présentés aux élections métropolitaines et ont mené une double campagne, qui a pu soit clarifier (on sait à qui se rattache la liste métropolitaine) soit confondre les enjeux électoraux (on ne sait plus si on vote pour un candidat municipal ou métropolitain et quelles sont les différences de programmes). Politiquement LREM a de plus suscité deux listes dont une seule (G. Collomb) a reçu le label officiel au détriment de l'autre (D. Kimelfeld) devenue dissidente. La liste de G. Collomb, pourtant artisan essentiel de LREM en 2017, a toutefois été désavouée ensuite au second tour pour avoir proposé une alliance avec LR. Cette alliance incongrue entre les anciens adversaires politiques LREM et LR contre d'anciens partenaires (G. Collomb ayant longtemps dirigé Lyon et le Grand Lyon avec le PS et EELV) a pu être également rejetée ponctuellement au niveau local (A. Vincendet, un des leaders de LR, refusant cette alliance dans sa circonscription *Plateau Nord-Caluire*, alors qu'elle est mise en place par exemple dans les circonscriptions *Lyon Nord*, *Lyon Sud*, *Lyon Est* ou *Lyon Sud-Est* ou *Rhône-Amont*). Ainsi, dans la circonscription *Lyon Ouest* s'affrontent alors au second tour une liste LREM menée par T. Rudigoz et une liste « Gérard Collomb ex LREM-LR », à *Lyon Centre* D. Kimelfeld LREM dissident affronte de même au second tour une liste LR-LREM dissidente. Mieux : la liste LREM dissidente de D. Kimelfeld finit par soutenir (et investir en partie) la liste LREM-MODEM-UDI d'Y. Blein dans la circonscription *Porte du Sud* qui a également intégré son adversaire N. Frier ex candidate de G. Collomb au 1<sup>er</sup> tour.

<sup>37</sup> Dans la nouvelle découpe des CTM opérée par la délibération du conseil de la métropole le 5 octobre 2020, Sainte-Foy-les-Lyon fait désormais partie de la CTM Val d'Izeron qui correspond à la circonscription Ouest dont elle avait été détachée pour être intégrée à des fins électoralistes dans la circonscription Lômes et Coteaux, et la CTM Centre est divisée en deux (Lyon et Villeurbanne) correspondant mieux aux circonscriptions électorales métropolitaines (Villeurbanne devient alors, fait unique, à la fois une commune, une CTM et une circonscription, et la CTM de Lyon, où siègent désormais les élus d'arrondissement, est mieux liée aux arrondissements et circonscriptions, qui coïncident comme dans les circonscriptions *Sud* et *Sud Est* calquées respectivement sur les 7<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> arr., sont regroupés comme dans les circonscriptions *Lyon Centre* correspondant aux 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> arr. et

pour que la métropole-société repose sur des bases territoriales claires faisant coïncider élections et pouvoirs. En l'état, il correspond à la fois à une découpe électorale métropolitaine pour désigner des conseillers qui n'ont toutefois aucun pouvoir à l'échelle de leur circonscription, à une institution métropolitaine non décisive composée des maires de son périmètre qui n'ont pourtant plus de lien électoral ni organique avec la métropole et qui coordonnent des politiques débattues entre eux dans ces conférences, sans la présence obligée d'un représentant de l'exécutif métropolitain ni même des conseillers de la Métropole élus à cet échelon<sup>38</sup>, et à une territorialisation des services de la Métropole dont les périmètres d'intervention ne coïncident toutefois pas toujours avec ceux des CTM. Une réflexion de fond doit sans doute être encore menée pour mieux identifier cet échelon intermédiaire essentiel dans l'articulation de deux niveaux de légitimité, intégrant par exemple également les acteurs économiques et sociaux dans les conférences locales et en donnant une place plus déterminante aux conseillers de la Métropole dans leur circonscription. De même, la prime majoritaire attribuant 50% des sièges à la liste arrivée en tête dans une circonscription métropolitaine doit être revue : cette prime n'a de sens que pour garantir une majorité de gouvernement dans un conseil, qui n'existe pourtant pas au niveau des circonscriptions. A conserver cette prime, et la question de son maintien se pose d'ailleurs, elle ne peut être que remontée au niveau des résultats métropolitains globaux et sans doute également ramenée au niveau plus raisonnable de 25% de sièges en plus, comme pour la région.

Au niveau des **Institutions** elles-mêmes, un grand pas en avant a été fait en calquant la désignation et composition de la commission permanente métropolitaine sur celle du département, ses membres étant désormais, depuis la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019, désignés par un scrutin de liste à la proportionnelle et non plus par scrutin uninominal majoritaire qui garantissait le contrôle de sa désignation par la majorité en place. Désormais, l'opposition est entrée dans ce sanctuaire de la décision exécutive locale pour y apporter ses divergences et assurer une certaine publicité aux débats (qui se tiennent en général à huis-clos). Ceci correspond mieux à une gestion démocratique de la Métropole, les anciennes commissions étant assez monolithiques et maîtrisées par le maire de Lyon, limitant les chances de débat.

Une métropole-société ne saurait non plus assimiler dans ses institutions démocratie à dictature de la majorité. Sans doute une entité doit pouvoir décider et mettre en œuvre le programme politique de sa majorité issue des urnes. Mais une société restant plurielle et tous les élus ayant une même légitimité, cette diversité et égalité devrait pouvoir se retrouver dans le fonctionnement des institutions afin que les habitants puissent s'y projeter et s'y reconnaître. Les nombreuses critiques de l'opposition métropolitaine depuis 2020<sup>39</sup>, qui sont bien sûr

---

*Lyon Ouest* pour les 5<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> arr., ou sont disjoints comme le 3<sup>e</sup> arr. partagé à part égale entre les circonscriptions *Lyon Nord*, avec le 6<sup>e</sup> arr., et *Lyon Est*). Seule la circonscription *Val de Saône* fusionne encore, à la demande des élus, deux CTM Ouest-Nord et Val de Saône, regroupant 25 communes pour 14 sièges métropolitains.

<sup>38</sup> Voir en ce sens l'intervention de Marc Grivel au colloque *Métropole de Lyon an l...*, *op.cit.*, p.185 et suiv, et lors des débats p.217. Dans le nouveau Pacte de cohérence métropolitain, H. Geoffroy, vice-présidente de la Métropole à l'Égalité des territoires, veut toutefois promouvoir la présence, au moins une fois par an, des conseillers métropolitains dans ces CTM.

<sup>39</sup> Après une certaine période d'observation, l'adoption du budget de la métropole et de la programmation pluri-annuelle d'investissement lors du conseil métropolitain de janvier 2021, les projets de téléphériques dans la banlieue Ouest de Lyon, la mise en place de pistes cyclables modifiant les habitudes routières ou la création en décembre 2021 du nouvel établissement public des transports appelé à remplacer le Sytral, ont été des points d'achoppement assez violents entre majorité et opposition, que le style de gouvernance pas toujours

instrumentalisées dans le cadre d'une certaine stratégie politique, montrent à quel point la dissociation électorale Métropole/Communes et l'affirmation d'une métropole autonome peut avoir des effets indirects. Ne pouvant organiser de veto municipal aux décisions métropolitaines ni d'irruption décisive des maires en tant que tels dans les instances du Grand Lyon au nom du principe de libre administration, une des solutions résiderait sans doute dans la distinction de certains domaines sensibles où la décision en conseil métropolitain ou en commission permanente serait prise à une majorité qualifiée qui imposerait un consensus plus abouti et des compromis de gouvernance mieux construits.

Enfin, la promotion du Grand Lyon comme collectivité territoriale reflète d'une vie sociale complexe peut amener à « politiser » les instances métropolitaines et les affranchir d'un fonctionnement trop lié à la sécurisation de la décision administrative. Sur le modèle de la Corse par exemple peut être envisagée la dissociation entre le président de la métropole, éventuellement élu au suffrage universel direct comme dans d'autres collectivités européennes, et le président du conseil métropolitain, avec des mécanismes de contrôle de type parlementaire (motion de censure, dissolution, renforcement des pouvoirs de l'opposition ou du président, impeachment, etc.) mais aussi des mécanismes de convergence et de coopération par des commissions mixtes, paritaires, et intervention de tiers intermédiaires. Sans vouloir reproduire au niveau local les impasses du parlementarisme national, il ne serait sans doute pas inutile de repenser le pouvoir local métropolitain au regard des attentes de cette société locale qui aimerait mieux s'approprier ce niveau de décision si proche mais pourtant si lointain actuellement.

Reste à savoir quelle place peuvent occuper les communes et les maires, autorités de proximité, face à ce débordement par le haut, face à cette métropole qui finalement devient une concurrente dangereusement compétente. C'est sans doute là le problème institutionnel majeur à résoudre.

## **B) Le renouveau des questions « démocratiques »**

Le fait que désormais la légitimité et la ligne de conduite de la Métropole proviennent des électeurs et non plus des communes entraîne une chaîne de conséquences multiples.

Le premier concerne sans doute les pratiques démocratiques de la Métropole. Au-delà des institutions qui sont désormais marquées par un fonctionnement plus démocratique mais encore perfectible, alors que la communauté urbaine oeuvrait dans une grande opacité, c'est le rapport aux électeurs qui doit être perçu différemment. Le concept de « démocratie » peut aider à comprendre cette évolution<sup>40</sup>. En effet, si le « demos », le Peuple citoyen, est bien la base de la démocratie nationale en cela qu'il exprime la volonté du Souverain, les élections locales ne sont pas le lieu d'expression de ce Souverain : au niveau local les élections ne mettent pas en jeu les électeurs membres du Souverain, dont ils ne représentent qu'une partie territorialisée, mais bien le « domus » (du latin « résidence »), les administrés habitants de ces collectivités territoriales administratives. Le conseil municipal de Lyon n'est pas élu par le souverain français mais par les électeurs de la commune. Cette déconnexion entre les deux types de démocratie, nationale

---

diplomatique du président n'a pas apaisé, amenant par exemple trois maires à vouloir quitter la métropole ou 44 maires sur 59 à signer une pétition de protestation rendue publique dans les journaux.

<sup>40</sup> Sur la question, voir de l'auteur « A propos d'un gros mot : la démocratie locale », in Actes du XII<sup>e</sup> séminaire franco-japonais de Droit public *Opinions publiques fluctuantes et Institutions démocratiques contemporaines*, Hiroshima 15-17 mars 2018, p.45-58, téléchargeables gratuitement sur le site de la Société de Législation Comparée ([https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/xii\\_seminaire\\_franco-japonais.pdf](https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/xii_seminaire_franco-japonais.pdf)),

et locale, permet plus de souplesse et d'innovation en matière de démocratie, qui devrait par exemple reconnaître comme électeurs les étrangers qui sont tout autant administrés que les nationaux<sup>41</sup>. De même, pour les compétences proprement locales, les autorités locales élues ne bénéficient plus de la supériorité conférée par le Souverain quand elles sont chargées de mettre en œuvre sa volonté, mais doivent être considérées comme les représentants directs, de simples délégués, des habitants qui sont la source et l'horizon de leur légitimité et dont la collectivité, pour ses activités territorialisées, est la manifestation juridique.

Il s'ensuit que l'intégration de la population dans les politiques métropolitaines ne doit plus être considéré comme un gadget mais bien comme un mode régulier de fonctionnement de cette administration au service de ses administrés, et non plus au service des communes. Et cette intégration ne saurait se satisfaire d'un système représentatif basique : c'est au quotidien que les politiques locales doivent s'assurer du soutien de la population électorale. La Métropole de Lyon l'a d'ailleurs bien compris. Après la période de transition de 2015 à 2020 durant laquelle l'essentiel de l'attention a été porté sur les questions institutionnelles et techniques, la Métropole, ou ses organismes, opère un rapprochement visible envers sa population depuis 2021: consultation sur le réaménagement des berges du Rhône, sur la mise en place de la ZFE (Zone à faibles émissions), sur le réaménagement des routes M6 et M7, sur l'extension du métro lyonnais, sur la construction d'une ligne téléphérique de l'ouest lyonnais, sur l'aménagement de l'Est lyonnais (Porte des Alpes), sites et applications de smartphones permettant de mieux relier les instances métropolitaines avec les habitants<sup>42</sup>, ouverture de divers appels à projets économiques et sociaux<sup>43</sup>, procédures de concertation dans plusieurs domaines comme pour l'élaboration du Règlement local de publicité ou différents projets urbains<sup>44</sup> ou la réalisation des Voies lyonnaises cyclables en partenariat notamment avec les associations de cyclistes<sup>45</sup> par exemple. Cette frénésie de consultations s'inscrit aussi dans une recherche de légitimation directe auprès des populations, contournant ainsi habilement les édiles municipaux, et pour rendre visible une métropole bien trop souvent absente de l'environnement des grands lyonnais. Mais cette pratique pourrait être qualifiée de normale au regard des attentes démocratiques, que l'on retrouve d'ailleurs dans bien d'autres métropoles qui ne sont pourtant pas des collectivités territoriales<sup>46</sup>, en prenant ici une dimension bien plus structurante. Reste à ce que les services

---

<sup>41</sup> Par exemple, pour les élections universitaires sont éligibles et électeurs tous les étudiants de l'université, en tant qu'administrés de celle-ci, sans considération de la nationalité.

<sup>42</sup> Par exemple le site et l'application *Toodego* qui diffuse l'information et répond aux demandes des habitants en impliquant services de la métropole et services municipaux concernés dans la satisfaction des besoins.

<sup>43</sup> <https://www.grandlyon.com/services/appels-a-projets.html>

<sup>44</sup> <https://www.grandlyon.com/actions/participation-du-public.html>

<sup>45</sup> <https://www.grandlyon.com/actions/les-voies-lyonnaises.html>. Voir en ce sens le témoignage de Nicolas Fraise, de l'association Ville à Vélo, lors de la table ronde La Métropole de Lyon et son environnement au colloque *Métropole de Lyon an l..*, op.cit, p.225 et suiv.

<sup>46</sup> Voir le Pacte de citoyenneté de la métropole de Nantes (<https://metropole.nantes.fr/actualites/2021/egalite-sante-solidarite/pacte-citoyen-metropole>), ou les politiques participatives de Grenoble Alpes Métropole (<https://www.grenoblealpesmetropole.fr/25-participation.htm>). Il faut noter que la Communauté urbaine de Lyon avait déjà engagé sa mue sociale en créant dès 1997 un bureau de réflexion sur son évolution démocratique, qui deviendra la proluxe Direction de la Prospective et du Dialogue Public, suscitant la plupart des avancées démocratiques du Grand Lyon comme la création du Conseil de développement qui adoptera lui-même des propositions démocratiques (voir son rapport *Quelle Métropole pour les citoyens ? 40 propositions pour une métropole inclusive, solidaire et citoyenne*, du 17 septembre 2014), conseil ensuite généralisé à tous les EPCI de plus de 20.000 puis 50.000 habitants par l'art. L. 5211-10-1 CGCT. Voir l'intervention de Pierre Houssais, directeur de la DPDP, « L'émergence démocratique métropolitaine », in *La Métropole de Lyon. De la singularité à la modélisation ?*, op. cit. p.131-147, et son site <https://www.millenaire3.com>. Le Grand Lyon avait également

du Grand Lyon, habitués à ne dialoguer qu'avec des services municipaux, s'ouvrent aussi à une relation plus directe avec les usagers, nécessitant une certaine révolution sociologique en cours.

L'habitant ainsi mis au cœur du système, la Métropole-collectivité ne saurait plus se résumer à de simples compétences techniques dans une coopération « de tuyaux » centrée autour de la voirie, de l'assainissement ou de réseaux d'eau et de collecte des déchets, ni dans de grands projets structurants ou symboliques. Elle ne peut non plus se réduire à un simple outil de développement économique ou touristique, ni à un bureau de redistribution des impôts locaux aux municipalités. Le logement et notamment social, les politiques d'aides aux populations fragiles, comme pour les jeunes<sup>47</sup>, l'accueil et l'insertion des personnes défavorisées sont des compétences qui structurent son ADN de collectivité territoriale, reçues d'ailleurs en partie de cette autre collectivité qu'est le département du Rhône, au-delà de son origine intercommunale.

C'est même parce qu'elle est devenue collectivité que la Métropole devient le lieu idéal pour penser ces politiques de solidarité et d'intégration citoyenne. Elle peut en effet non seulement les coupler avec ses autres compétences notamment économiques, mais également les mener en étant déconnectée des enjeux municipaux et des contraintes posées par certains maires influents<sup>48</sup>. Ce qui explique la tension croissante entre le Grand Lyon qui veut disséminer les logements sociaux sur tout le territoire de la métropole et les communes réfractaires<sup>49</sup> qui opposent leur compétence en matière de permis de construire. Le transfert de cette compétence aux instances métropolitaine semble d'ailleurs être un *casus belli* pouvant entraîner l'insurrection des maires contre une métropole qui aimerait peut-être pourtant disposer de cette compétence pour accomplir au mieux ses missions. La question n'est d'ailleurs pas que sociale, et concerne aussi par exemple la (re)localisation de certains équipements et activités provoquant des nuisances, souvent situés dans des périphéries déjà peu favorisées et qu'il est difficile de remettre dans les banlieues plus riches où les maires disposent d'un pouvoir de blocage ou d'influence qu'une communauté urbaine peut avoir du mal à surmonter.

Au final, il apparaît que si la distinction entre collectivités territoriales et EPCI devient toujours plus floue<sup>50</sup> avec l'apparition d'EPCI très polyvalents et de collectivités devenues simples administrations de mission sans clause générale de compétence, le fond de l'identité de l'une et l'autre de ces autorités publiques n'est pas néanmoins le même. Au-delà de la question de l'étendue des compétences, c'est bien leur nature qui traduit le saut qualitatif. Et si un EPCI, soumis à une contrainte préfectorale bien plus forte, peut se targuer de gérer des pans entiers de

---

adopté une politique de solidarité très ambitieuse avant même sa transformation en collectivité (rapport de 2013 *La communauté urbaine de Lyon. Une solidarité aux multiples facettes* ; [https://www.millenaire3.com/content/download/37838/fichier\\_associe/GLVS\\_solidarite-aux-multiples\\_facettes.pdf](https://www.millenaire3.com/content/download/37838/fichier_associe/GLVS_solidarite-aux-multiples_facettes.pdf)).

<sup>47</sup> Voir à ce titre la création innovante en France au printemps 2021 d'un Revenu Solidarité Jeunes.

<sup>48</sup> Lire l'intéressante étude de D. Guéranger « L'intercommunalité est-elle solidaire ? Bilan de recherche et perspective critique », in *La Communauté urbaine de Lyon. Une solidarité aux multiples facettes*, op.cit., p.40-44 ou dans le même opus « Démocratie intercommunale et solidarité territoriale : lignes de controverses de la recherche en science politique », d'H. Reigner, p.44-50.

<sup>49</sup> Un arrêté préfectoral de constat de carence du 22 décembre 2020 a ainsi concerné 11 communes métropolitaines notamment du Nord et de l'Ouest (Charly, Corbas, Fontaines-sur-Saône, Marcy-l'Étoile, Meyzieu, Mions, Oullins, Saint-Didier-au-Mont-d'Or, Saint-Genis-Laval, Saint-Genis-lès-Ollières et Sainte-Foy-lès-Lyon) qui ne respectent pas le seuil de 20% de logements sociaux sur leur territoire imposé par la loi SRU du 13 décembre 2000 (articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

<sup>50</sup> « Les collectivités territoriales, une définition menacée ? » de L. Janicot, *RFDA* 2/2011 p.227

la vie des habitants, ce n'est ni avec la même liberté vis-à-vis des communes, ni avec la même vision de l'intérêt général, ni avec les mêmes objectifs que peut avoir une collectivité issue de l'élection. Certes, la coopération technique au profit des élus municipaux a bien évolué depuis les premiers syndicats de 1890, et désormais les communautés sont sommées de développer elles aussi des espaces de solidarité, des projets de développement collectifs qui les rapprochent des communes. Mais le hiatus qui les sépare de ces collectivités est bien un changement de paradigme, où l'homme, l'habitant, devient le centre des préoccupations.

La transformation de la communauté urbaine de Lyon en Métropole-collectivité s'inscrit alors dans le fil de sa progressive « humanisation » des années 90. Mais quel est à son tour l'avenir de cette Métropole ? Car la concurrence des deux niveaux de légitimité sur un espace aussi proche reste problématique, surtout lorsque le choix est fait de reproduire à l'échelle locale un certain étatsisme interventionniste central au sein d'une super structure de commandement métropolitain<sup>51</sup>.

Plusieurs scénarios sont envisagés, allant de l'affaiblissement de l'échelon supra-communal avec restitution des compétences aux municipalités, à la disparition de celles-ci fondues dans une grande entité métropolitaine unique, en passant par le maintien des deux échelons au rapport de force réaménagé. L'expérience de défusion de grandes métropoles conquérantes au Québec<sup>52</sup> ne doit pas faire oublier que le local aussi est résilient et peut défaire par le fait ce que la raison peut vouloir construire par le droit. Toujours est-il que le paradigme nouveau impliqué par ce Grand Lyon devenue collectivité territoriale n'a pas fini de chercher son identité.

Lyon, le 06.01 2022

—

---

<sup>51</sup> Lire « Un étatsisme métropolitain ? Politiques territoriales de développement économique et rééquilibrage de l'Etat : le cas de la métropole de Lyon » de D. Galimberti in rev. *Gouvernement et action publique*, n°3/2019 p.35-58 (<https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2019-3-page-35.htm>).

<sup>52</sup> « Métropole et métropoles. Etude comparée », de R. Pyka in *La Métropole an I...* op.cit., p.47