

Métropoles et métropolisation : une relation juridique ambivalente

Cécile Regourd
Maitre de conférences en Droit public
Université Grenoble-Alpes
CRJ

Si l'on en croit Camus « se tromper sur les mots » serait « ajouter au malheur du monde ».

Se tromper sur la signification et la portée des mots dans le champ juridique est, assurément, source de graves conséquences dès lors que « la science du droit » est d'abord une herméneutique, toute entière fondée sur les mots, sur le sens qui leur est attribué.

Comment alors articuler les mots, les qualifications, de métropoles d'une part, et de métropolisation, d'autre part ?

Selon une première acception, en forme de quasi-redondance, il pourrait être loisible de considérer que la métropolisation peut désigner le fait de créer des métropoles. Un processus de métropolisation serait ainsi mis en œuvre dans le cadre d'une opération juridique relevant, par exemple, du même champ lexical et sémantique que la décentralisation, ou la régionalisation.

Outre qu'une telle approche, ne serait guère éclairante sur le terrain juridique, n'ajoutant rien quant à la compréhension, ou l'intelligibilité de la création des métropoles, elle serait surtout erronée, car aboutissant à occulter la genèse spécifique de la création des métropoles, résidant dans une pluralité de données factuelles analysées, de manière identique, par les géographes, les sociologues, ou les économistes en termes de métropolisation et apparaissant comme les causes, ou les sources, de la création juridique des métropoles.

De telle sorte que les métropoles, entendues en termes d'institutions, apparaissent comme réponses juridiques au phénomène déjà qualifié, depuis plusieurs décennies auparavant, en termes de métropolisation.

Mais l'ambivalence de la relation entre métropoles et métropolisation revêt une autre portée, beaucoup plus décisive dans la mesure où la création des métropoles, dans le cas français, objet de notre communication, ne peut être analysée seulement à l'aune du phénomène dit de métropolisation.

Cette création a eu, en effet, conjointement, un autre objet certes complémentaire mais distinct visant à procéder plus largement, à une recomposition territoriale de l'organisation administrative décentralisée pour la moderniser, l'adapter, en remettant en cause le modèle territorial hérité de plus de deux siècles d'histoire.

La consécration des métropoles à partir de la loi du 16 décembre 2010 a bien eu pour objet cumulatif de répondre au phénomène de métropolisation analysé par les géographes, sociologues, et économistes, mais également de procéder à une reconfiguration de l'organisation territoriale française. Ce double fondement est exprimé dans le rapport Balladur précédant l'édiction de la loi¹³¹.

Plus nettement encore, la loi du 27 janvier 2014 intitulée explicitement, d'abord, « modernisation de l'action publique territoriale », ensuite d'« affirmation des métropoles », est conforme à cette ambivalence¹³².

La création des métropoles constitue, certes, une réponse juridique aux interpellations socio-économiques de la métropolisation, mais elle

¹³¹ R. Balladur (Pt), *Comité pour la réforme des collectivités locales, Il est temps de décider*, La documentation française, 2009, cf. not. B. Faure, « Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales : bonnes raisons, fausses solutions ? », *AJDA* 2009, n°16, pp. 859-865 ; P. Le Lidec, « Réformer sous contraintes d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *RFAP* 2009, n°131, pp. 477-496 ; B. Mathieu, « Le comité Balladur, ses travaux, son rapport », *RFDC* 2008, n° 5, pp. 19-38 ; P. Mozol, « Rapport du comité Balladur : quelles perspectives de réforme des collectivités locales ? », *JCP A* 2009, n°13, pp. 32-38 ; P. Mozol, « Réforme des collectivités locales : quel sort réservé par le comité Balladur aux propositions des élus locaux ? », *JCP A* 2009, n°9, pp. 4-6 ; R. Noguellou, « Le rapport du comité Balladur », *Dr. Adm.* 2009, n°4, p. 3 ; M. Verpeaux, « Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010 », *AJDA* 2011, n°2, pp. 74-79 ; M. Verpeaux, « Le rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, des raisons, des solutions », *RFDA* 2009, n°3, pp. 407-418.

¹³² Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, *JO* 28 janvier 2014, p. 1562.

outrepasse le cadre de celle-ci pour pallier une carence longtemps soulignée et parfois dénoncée : l'absence d'un statut propre aux grandes villes découlant du statut d'uniformité des communes, dans un contexte de recomposition territoriale.

Ce sont donc les deux volets de notre communication qui seront successivement abordés.

I. La création des métropoles comme réponse juridique aux données factuelles de la métropolisation

Il convient d'abord de rappeler, de manière synthétique, les caractéristiques du phénomène de métropolisation (A), avant de mesurer les modalités de ses traductions juridiques (B).

A. Le constat de la prévalence socio-économique de la métropolisation

La métropolisation analysée par les géographes ou les économistes se manifeste sous trois dimensions complémentaires : démographiques, urbanistiques et économiques.

La dynamique démographique en constitue bien le premier élément : densité de population sur un vaste territoire, sans qu'il soit évidemment possible de déterminer un seuil spécifique de population, permettant, déjà, d'éclairer la difficulté ultérieure pour traduire cette réalité démographique en dispositifs juridiques.

Ces données démographiques ne sont elles-mêmes pas auto-suffisantes. Les géographes distinguent notamment à cet égard les métropoles des mégalopoles sur la base d'un critère non seulement quantitatif mais organisationnel : la mégalopole est appréhendée comme une ville « qui n'organise aucun territoire, ne puise nullement sa dynamique interne dans la production lato sensu et croit sans règles, ni mesure »¹³³.

La métropolisation renvoie alors, plus directement, au processus de l'urbanisation croissante intégrant donc, déjà, certaines modalités de contribution juridique, hors de l'attribution spécifique d'une

¹³³ E. Le Bris cité par J. Véron, *L'urbanisation du monde*, La découverte, coll. « Repères », 2006, p. 72.

qualification et d'un régime de métropole, tel, en particulier, que le droit de l'urbanisme, même s'il ne constitue qu'un aspect de l'organisation en cause.

L'urbanisation signifie, plus globalement, coagulation de la densité démographique avec une concentration des activités et des critères de décision. Elle implique « une concentration des techniques, des moyens de productions des pouvoirs »¹³⁴. Elle exprime alors bien « un processus économique, social et culturel rendant compte d'une évolution des modes de vie et des conceptions de la société »¹³⁵.

Ces deux éléments – démographie et urbanisation – en intègrent un troisième dans l'identification même de la métropolisation : sa dimension économique, en termes d'adaptation à la mondialisation, ce que l'économiste L. Halbert, par exemple, nomme « L'avantage métropolitain »¹³⁶ et dont une étude de l'OCDE, quelques années plus tôt, relative aux aires urbaines l'avait, significativement publiée sous le titre « *Competities cities in the global economy* ».

Ainsi que le résume M. Casteigts, « la métropolisation n'est que la forme la plus aboutie des métamorphoses des territorialités urbaines dans le processus de globalisation »¹³⁷. L'urbaniste P. Veltz peut même conclure que « la métropolisation n'est pas seulement la forme qui habille les grands processus économiques, elle en est, très largement, la substance même »¹³⁸.

Ces analyses ont été recueillies dans la doctrine du droit. La professeure F. Lérique a pu ainsi souligner que « la métropolisation est la résultante

¹³⁴ P. Rambaud, *Société rurale et urbanisation*, Seuil, coll. « Esprit », 1974.

¹³⁵ J. Gottmann, *Essai sur l'aménagement de l'espace habité*, Mouton et Cie, 1966. M. Roncayolo, géographe spécialiste des territoires urbains, la définit comme « une très grande ville, qui s'exprime par la taille de sa population et celle de l'agglomération qu'elle assume par son poids économique, politique, social et culturel ainsi que par son pouvoir d'attraction et de diffusion » Cité par D. Perben, *Rapport Imaginer les métropoles d'avenir*, 2008, p. 13.

¹³⁶ L. Halbert, *L'avantage métropolitain*, PUF, 2010.

¹³⁷ M. Casteigts, « Mythes métropolitains et territorialités urbaines dans le processus de globalisation : un repérage critique », in A. Sedjari (dir.), *Performance urbaine et droit à la ville*, L'Harmattan, 2010, p. 39.

¹³⁸ P. Veltz, *Mondialisation, villes et territoire : l'économie d'archipel*, PUF, 1996, p. 12.

de phénomènes économiques liés à la globalisation économique »¹³⁹ et le professeur J.-F. Brisson appréhende le terme de métropolisation comme rendant compte d'un « mouvement de transformation profond de l'ensemble des rapports sociaux dicté par un phénomène général de concentration des populations autour de villes centres générant la multiplication de ce que les économistes appellent les externalités négatives »¹⁴⁰.

La création des métropoles se présente alors bien comme la réponse juridique et institutionnelle à cette réalité urbaine pré-existante ne correspondant plus « au maillage institutionnel de proximité issu de la Révolution et de l'Empire, conçu pour les besoins d'une société essentiellement rurale »¹⁴¹. Cette « localisation du global » exigeait donc une mise en forme juridique.

B. La tentative d'adaptation juridique aux nouvelles exigences de la compétitivité métropolitaine

La mise en concurrence des territoires selon des exigences de compétitivité et d'attractivité, à une échelle transnationale, exigeait donc l'élaboration de nouveaux statuts juridiques, et permet de comprendre, comme l'explique le rapport sénatorial précédant la création des métropoles que des créations similaires aient vu le jour dans la majorité des autres pays européens.

Dans son rapport de 1966, la Commission de l'équipement urbain du Vème plan soulignait déjà que « l'urbanisation sera pour notre pays le phénomène dominant de la fin du XXème siècle »¹⁴² et à la même époque, le politiste François d'Arcy regrettait déjà l'insuffisance des réponses institutionnelles au regard de la prévalence des aires urbaines

¹³⁹ F. Lérique, « Propos introductif », in F. Lérique (dir.), *A l'heure de la métropolisation. Quels contours juridiques ?*, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2012, p. 16.

¹⁴⁰ J.-F. Brisson, « La métropole, une chimère ? » in F. Lérique, (dir.), *A l'heure de la métropolisation. Quels contours juridiques ?*, op. cit., pp. 23-24

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Rapport général de la Commission du Vème plan relative à l'équipement urbain*, La documentation française, p. 13.

et à l'inadaptation de découpages communaux et départementaux dépassés¹⁴³.

Près de 50 ans plus tard, l'étude d'impact relative à la loi MAPTAM souligne que « 60% de la population réside dans une aire urbaine de plus de 100 000 habitants, impliquant une nouvelle conception de la ville »¹⁴⁴.

Ainsi que le souligne encore le professeur J.-F. Brisson, « la métropolisation, phénomène endémique des sociétés contemporaines, exige en conséquence une ingénierie juridique et institutionnelle nouvelle mieux adaptée à la gestion des aires métropolitaines. Le fonctionnement global n'a été jusqu'à présent maîtrisé par aucune institution existante »¹⁴⁵.

Les préconisations du rapport Perben éclairant la création des métropoles par la loi de 2010 sont particulièrement **claires** à ce sujet : « rien ne se fera sans une volonté politique forte qui saura prendre le risque de remettre à plat puis de transformer radicalement l'organisation territoriale de la France ainsi que les compétences qui constituent le cadre des relations entre les différents acteurs de la vie économique du pays »¹⁴⁶.

La consécration juridique des métropoles ne pouvait donc se borner à l'attribution d'une qualification nouvelle, à l'extension de compétences et d'éventuels nouveaux modes de désignation de leurs représentants.

Les caractéristiques propres de la métropolisation exigeaient de nouvelles formes de gouvernance fondées sur les postulats du management public. Ainsi que l'a démontré le professeur A. Supiot, dans son essai sur « la fonction anthropologique du droit »¹⁴⁷, la question du pouvoir ne se pose plus désormais en termes de

¹⁴³ F. d'Arcy, *Structures administratives et urbanisation : La société centrale pour l'équipement du territoire*, Berger-Levrault, coll. « L'administration nouvelle », 1968, p. 21.

¹⁴⁴ Étude d'impact, *Projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles*, 9 avril 2010, p. 27.

¹⁴⁵ J.-F. Brisson, « La métropole, une chimère ? », *op. cit.*, p. 24.

¹⁴⁶ D. Perben, *Rapport Imaginer les métropoles d'avenir*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁴⁷ A. Supiot, *Homo juridicus : essai sur la fonction anthropologique du droit*, Éd. du Seuil, coll. « Points Essais », 2009.

gouvernement souverain mais de gouvernance efficace. La compétitivité attendue des métropoles se décline bien en termes de nouvelles modalités de régulation basées sur des objectifs de performance.

En ce sens, l'exposé des motifs du projet de la loi MAPTAM souligne dès l'abord combien la finalité de ce texte a pour objet de « renforcer l'efficacité de la puissance publique »¹⁴⁸. Les « capacités d'actions urbaines des métropoles » y sont clairement définies comme « les authentiques moteurs de la croissance » et selon une approche libérale classique, que d'aucuns pourraient qualifier de logique de « ruissellement », c'est cette dynamique métropolitaine qui doit permettre de « faire bénéficier à tous de leur compétitivité ».

Ce renforcement urbain est expressément défini comme revenant « tout simplement à actionner les leviers de croissance collectifs au bénéfice du pays tout entier »¹⁴⁹. Il apparaît ainsi ~~clairement~~ que la création des métropoles ne saurait être comprise comme un simple outillage juridique complémentaire superposé à l'existant, mais que la loi tente bien d'intégrer le phénomène de métropolisation dans ses dimensions intrinsèquement économiques et managériales.

Pourtant, dans le cas français, cette création est inséparable d'un projet de réforme plus large, non réductible à l'inscription du phénomène de métropolisation dans des dispositifs juridiques adaptés : elle constitue l'élément central d'une recomposition territoriale, conférant enfin un statut spécifique aux grandes agglomérations urbaines.

II. La création des métropoles comme modalité de recomposition territoriale au profit des grandes agglomérations urbaines

L'ambivalence de la création des métropoles visant, d'une part, à fournir une réponse juridique au phénomène de métropolisation mais, d'autre part, à bâtir conjointement un nouveau cadre institutionnel aux agglomérations urbaines comme pivot d'une recomposition territoriale

¹⁴⁸ Exposé des motifs, projet de loi n°495 relatif à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, enregistré à la présidence du Sénat le 10 avril 2013, présenté au nom de J.-M. Ayrault par M. Lebranchu, p. 3.

¹⁴⁹ O. Landel, « Réforme territoriale : compétitivité, solidarité, interterritorialité : le mode urbain face à ses responsabilités », *AJCT* 2015, n°4, p. 186.

globale, permet de comprendre comment ce second volet est venu contrarier la portée du premier (A), tout en restant en-deçà de ses potentialités de novation juridique (B).

A. Une opportunité de remise en cause du modèle traditionnel de l'organisation territoriale

Le rapport sénatorial précédant l'édiction de la loi de 2010 créant les métropoles ne manquait pas de souligner : « il convient toutefois d'être clair : la France ne saurait se couvrir de métropoles, ce statut devant être réservé à un nombre extrêmement restreint de grands pôles urbains susceptibles de se mesurer à armes égales à leurs homologues européens »¹⁵⁰.

Or ce nombre supposé extrêmement restreint a été logiquement dépassé dès lors qu'au-delà de la stricte problématique de métropolisation, l'objet du législateur était bien, par ailleurs, de définir – enfin – un statut spécifique de l'ordre urbain, longtemps interdit par la sacralisation du statut uniforme des communes, et que cette novation participait elle-même d'une recomposition territoriale générique concernant dans le même mouvement les autres niveaux territoriaux : intercommunal, régional et départemental.

Il se confirme ainsi, d'abord, que les métropoles ne correspondent pas à la seule traduction juridique de la métropolisation mais constituent le premier volet d'une réforme plus large de recomposition des territoires. Celle-ci a donné lieu aux explicitations politiques, en particulier du Président de la République de l'époque, par exemple en juin 2014, en filiation avec l'affirmation des métropoles : « il s'agit de transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République » car il s'agit de « réformer les territoires pour réformer la France »¹⁵¹. L'ensemble de la recomposition territoriale est alors conçu dans la foulée des métropoles, en termes de redéfinition de l'intercommunalité

¹⁵⁰ Y. Krattinger, J. Gourault, Rapport d'information n°264, , fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales *présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale*, Sénat, 11 mars 2009, p. 101.

¹⁵¹ F. Hollande, « Tribune dans la presse quotidienne régionale du 3 juin 2014 sur la réforme territoriale », intitulée "Réformer les territoires pour réformer la France" » disponible à l'adresse suivante : <http://discours.vie-publique.fr/notices/147001226.html>.

substituée aux communes comme échelon de proximité, de fusion des régions et de projet de suppression des départements à l'échéance 2020, par l'entremise d'une révision constitutionnelle.

Si la création des métropoles, ainsi conçue comme pièce maîtresse de la recomposition territoriale, outrepassa la seule problématique de la métropolisation, il apparaît, ensuite, que cette création s'est vue également réorientée vers un autre objet : l'octroi, enfin, d'un statut juridique spécifique pour les villes, pour les agglomérations urbaines, en les émancipant du statut d'uniformité des communes.

Il en résulte, *in fine*, que les conditions initialement déterminées pour la création des métropoles en nombre extrêmement restreint, pour les seuls grands pôles urbains a été sensiblement débordé, avec des dérogations prévues dans la loi MAPTAM quant à la détermination de seuils de population, mais encore avec l'édiction de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement urbain, ajoutant 7 métropoles pour atteindre le chiffre de 22, en forme de banalisation d'une telle qualification s'écartant des traits ayant défini la métropolisation sur les terrains démographique urbanistique et de dynamique économique.

Sans stigmatiser l'une quelconque d'entre-elles, il ne paraît pas certain que de Brest à Dijon en passant par Clermont Ferrand, se manifestent clairement les signes de ladite métropolisation.

Dans ce cas, l'attribution du label métropolitain répond davantage à l'attente, souvent relayée dans la doctrine du droit, d'un statut distinctif pour l'ordre urbain à la manière, par exemple, du professeur J.-B. Auby militant dans plusieurs de ses publications pour que celui-ci obtienne enfin la consécration juridique qui lui avait fait toujours défaut, considérant même qu'elle était de nature à pouvoir constituer « une nouvelle frontière du droit administratif »¹⁵².

La reconnaissance de la montée en puissance des villes globalement considérée par opposition à la désertification rurale paraît alors bien

¹⁵² J.-B. Auby, « La ville, nouvelle frontière du droit administratif », *AJDA* 2017, n°16, p. 853. Cf. aussi J.-B. Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit de la ville*, Lexisnexis, 2^{ème} éd., 2016.

avoir emprunté, sinon détourné, la voie de la création des métropoles, hors des prérequis de la métropolisation.

Cette situation de décalage entre métropoles et métropolisation paraît, par ailleurs, se retrouver sur le terrain des qualifications et statuts juridiques adoptés pour cette nouvelle institution.

B. Un statut intercommunal inadapté à l'identité métropolitaine

Les constats qui précèdent paraissent bien illustrer ce que le professeur Jacques Caillosse analyse en termes de « résilience des machineries administratives »¹⁵³ propre à chaque modèle national et des « invariances » qui en découlent. Ces formes de résilience expliquent vraisemblablement les contradictions, les incohérences, les incomplétudes, les retours en arrière, perçus et stigmatisés en doctrine. Cette aporie frappe le choix des structures juridiques adoptées pour les métropoles.

Le législateur du 27 janvier 2014 a attribué à l'une d'entre elles – celle de Lyon – le statut de collectivité territoriale à statut particulier et aux autres le statut de simple EPCI à fiscalité propre sans qu'aucun trait distinctif déterminant ne le justifie. La seule réelle distinction tient à l'absorption d'une partie du département – du Rhône – par la métropole-collectivité territoriale qui ne saurait, à elle seule, constituer un critère de distinction en termes de catégories juridiques.

Cet aléa de qualification juridique s'inscrit certes lui-même dans un contexte général de dynamique constitutionnelle et législative ayant abouti à dissoudre l'intelligibilité de la dichotomie entre collectivités territoriales privées de la clause générale de compétences et EPCI émancipés des limites du principe de spécialité¹⁵⁴.

Mais précisément, sur le terrain symbolique de la prévalence des enjeux de la métropolisation précédemment évoqués, les métropoles devraient logiquement se voir attribuer le statut et la qualification juridique de collectivités territoriales. Leur régime juridique requiert une telle

¹⁵³ J. Caillosse, « Les mutations du modèle français d'administration territoriale », disponible à l'adresse suivante : <http://www.ifsas.fr/colloques/2010/actualite/les-mutations-du-modele-francais-d-administration-territoriale>.

¹⁵⁴ C. Regourd, *Les métropoles au prisme du modèle territorial français*, Dalloz, 2020, pp. 339-388.

reconnaissance et une métropolisation mieux assumée devrait, *a minima*, dépasser le cadre de la problématique trop classique de l'intercommunalité.

Dans la doctrine du droit, depuis longtemps a été dressé le constat de la diversité, et des contradictions recouvertes sous la dénomination de l'établissement public, ayant par exemple fait émerger sous la plume du professeur Roland Drago le concept d'établissement public corporatif¹⁵⁵. Les métropoles, selon les fondements issus de la métropolisation factuelle, doivent bénéficier d'une identité spécifique, les faisant échapper à l'identification fondative traditionnelle des établissements publics.

Elles postulent une substance politique et sociologique instituée indépendamment de la volonté fondatrice des communes membres et ayant permis leur création d'office par le législateur, conformément à la création des différentes catégories de collectivités territoriales. Leur désignation même comme métropole, à connotation unitaire paraît correspondre à une réalité démographique et géographique univoque précédant leur consécration juridique.

L'évolution du statut des métropoles paraît devoir être conçue sur le modèle de l'évolution des régions ayant acquis leur reconnaissance comme collectivités territoriales. Le passage des régions au statut de collectivité territoriale s'est concrétisé, logiquement, sur le double terrain des compétences, en termes de dévolution de la clause générale de compétences, constituant alors le critère des collectivités territoriales, et en termes de statut électif de ses représentants avec le recours au suffrage universel direct. Or, d'une part, les régions ont, depuis lors perdu le bénéfice de la clause générale de compétences, les ramenant à une définition identique à celles des métropoles et, d'autre part, ces dernières ont accédé à des modalités d'élection empruntant au suffrage universel direct. En termes de syllogisme juridique, comment refuser aux unes ce que l'on accorde aux autres ?

La singularité des métropoles est de constituer des collectivités territoriales fédératives dont on n'aperçoit pas davantage comment la nature de collectivité leur est refusée alors qu'elle caractérise celles de ses composantes. Ces collectivités fédératives pourraient, sans

¹⁵⁵ R. Drago, *Les crises de la notion d'établissement public*, Éd. Pedone, 1950.

difficulté juridique, être elles-mêmes accueillies dans la catégorie constitutionnelle des « collectivités à statut particulier », d'autant que cette dernière abrite aujourd'hui des réalités très différentes entre elles, de la Corse à Paris en passant précisément par la métropole de Lyon. Les traits juridiques de celle-ci sont en réalité beaucoup plus proches de ceux des autres métropoles qualifiées d'EPCI, et plus particulièrement de celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille, déjà dotées d'un statut particulier.