

# L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique

Jean-François Joye

► To cite this version:

Jean-François Joye. L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique. Université de Genève. Les agglomérations, Schultess. Editions romandes., 2015, Pratique du droit administratif, 9783725585335. <hal-01148744>

HAL Id: hal-01148744

<http://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-01148744>

Submitted on 5 May 2015

**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.

Pratique du droit administratif

# Les agglomérations

Edité par

Thierry Tanquerel et François Bellanger

Schulthess  
ÉDITIONS ROMANDES



# Les agglomérations

Edité par

Thierry Tanquerel et François Bellanger

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Tous droits réservés. Toute traduction, reproduction, représentation ou adaptation intégrale ou partielle de cette publication, par quelque procédé que ce soit (graphique, électronique ou mécanique, y compris photocopie et microfilm), et toutes formes d'enregistrement sont strictement interdites sans l'autorisation expresse et écrite de l'éditeur.

© Schulthess Médias Juridiques SA, Genève · Zurich · Bâle 2015  
ISBN 978-3-7255-8533-5

[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

## Sommaire

	Avant-propos .....	7
THIERRY TANQUEREL	Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse .....	9
JEAN-FRANÇOIS JOYE	L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique .....	49
NICOLAS LEVRAT	Le cadre institutionnel transfrontalier du Grand Genève .....	93
BERNARD LEUTENEGGER	Le projet d'agglomération du Grand Genève .....	135
FRANÇOIS BELLANGER	La gestion juridique des Grands Projets .....	147
JOCHEN SOHNLE	La gestion environnementale au niveau des agglomérations dans une perspective de droit comparé et de coopération transfrontalière (France, Suisse) .....	175
TOBIAS ZELLWEGER	Les transports d'agglomération .....	215

# L'agglomération en France : du phénomène géographique au phénomène politique

JEAN-FRANÇOIS JOYE

*Maître de conférences (HDR) de droit public  
à l'Université de Savoie*

En France, il est communément admis que l'échelon administratif local porteur des politiques publiques les plus à même de produire des effets sociaux majeurs (développement économique, logement, transports,...) est désormais situé au niveau des agglomérations. Sans être devin, on peut penser que la commune va de plus en plus avoir la charge de la déclinaison des politiques d'agglomération et en particulier la gestion des services publics de proximité. Au fil des nombreuses réformes constitutionnelles et législatives relatives à l'organisation territoriale française menées ces dernières décennies (1992, 1999, 2003, 2004, 2010 et 2014), la mise en adéquation entre l'agglomération, territoire socio-économique, et la personne morale de droit public qui l'administre, a progressé. Les agglomérations sont à présent dotées d'un statut juridique et de compétences élargies. Mais, cette évolution ne s'est pas faite avec célérité et facilité. D'ailleurs, l'agglomération n'a toujours pas un statut juridique de même rang que les collectivités territoriales classiques, réserve faite de la création récente de la métropole de Lyon (dont nous reparlerons plus loin<sup>1</sup>). Si une définition de l'agglomération en droit administratif a fini par émerger sous la forme de quelques critères traduisant (sommairement) la fiche d'identité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), il faut rappeler que la Constitution du 4 octobre 1958<sup>2</sup> ne donne ni de définition de l'agglomération, ni ne mentionne ce terme, pas plus que les termes « métropole »

---

<sup>1</sup> *Infra* II, C.

<sup>2</sup> Cst./F; la législation française est disponible sur le site [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr). Tous les sites internet indiqués ci-après ont été consultés le 18 juin 2014.

ou « intercommunalité »<sup>3</sup>. Ainsi, la commune jouit d'un statut constitutionnel, pas l'agglomération.

Pour comprendre la nature des mutations de l'organisation territoriale française, il faut saisir l'importance du symbole que représente historiquement la commune en tant que cellule de base de la gestion administrative locale depuis la loi du 14 décembre 1789 (et appréciée comme tel par les citoyens). Or, la France compte de manière singulière 36 658 communes en 2014. C'est une réalité avec laquelle il faut composer. Car, malgré des tentatives de suppression ou de réduction du nombre de communes, l'histoire montre qu'aucune réforme d'ampleur ne peut se faire de manière autoritaire, aucun bond en avant ne peut s'envisager sans qu'un consensus minimum n'entoure les projets, autrement dit sans un minimum de consentement des élus locaux. Ceux-ci savent se faire entendre, regroupés en nombreux lobbys associatifs<sup>4</sup> ou représentés au sein du Parlement, notamment au Sénat<sup>5</sup>. La France ne connaît ainsi en matière de réforme de son organisation territoriale qu'une seule méthode : celle des petits pas. On peut rappeler que le seul référendum national proposé sur une question d'organisation territoriale a vu le rejet par le peuple du projet et le départ du Président de la République

---

3 L'art. 72, al. 1, Cst./F dispose : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 [...] ». Seul le terme de « groupement de collectivités territoriales » apparaît à l'art. 72, al. 4 et 5, Cst./F (depuis la réforme constitutionnelle de 2003) non pas pour les assimiler à des collectivités territoriales mais pour leur permettre de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ou pour pouvoir les désigner par la loi comme « chef de file » lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales.

4 Association de Maires de France, Association des Maires Ruraux de France, Association des Petites Villes de France, Association des Maires des Grandes Villes de France, Fédération des Villes moyennes, etc.

5 Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect. Dans chaque département, ils sont élus par un collège électoral lui-même formé d'élus de cette circonscription : députés, conseillers régionaux, conseillers généraux, conseillers municipaux, élus au suffrage universel. Or, les délégués des conseils municipaux représentent 95 % des 150 000 électeurs. Dans la Cst./F, le Sénat tient de l'art. 24 la mission « d'assurer la représentation des collectivités territoriales de la République ».

désavoué<sup>6</sup>. Et les rares référendums organisés localement pour proposer la réduction d'échelons administratifs sont à haut risque politique<sup>7</sup>.

Tout d'abord, nous allons voir comment l'agglomération est passée d'un concept de géographie à un concept de droit avec sa reconnaissance administrative sous la forme d'une personne morale de droit public (I). Ensuite, nous observerons les mutations importantes auxquelles on assiste actuellement. Avec l'irrésistible montée en puissance des métropoles, l'Etat entérine un changement d'approche historique de l'aménagement du territoire débuté dans les années 1990. Les agglomérations sont en passe de devenir, au-delà de la réalité administrative, un phénomène politique, au sens d'un lieu effectif d'exercice du pouvoir (II).

## **I. L'agglomération, du phénomène géographique au phénomène administratif**

L'agglomération émerge d'abord en tant que phénomène géographique qu'il a fallu administrer (A). Si, de longue date, la notion d'agglomération n'est pas absente du droit positif français, elle a été seulement utilisée pour les besoins de quelques compétences très spécialisées des maires ou de l'Etat. Compte tenu de l'histoire administrative française, les défis urbains ont été d'abord relevés par les communes isolément. C'est une gestion administrative des communes sur les agglomérations qu'on a laissé prospérer (B). Enfin, dans une phase plus récente, il a été admis que l'avenir des agglomérations était, d'un point de vue institutionnel, intercommunal. L'agglomération devint alors un phénomène administratif en lui-même bien que sa gestion relève encore indirectement des communes (C).

---

6 Le référendum de 1969 consacrait les régions et limitait les pouvoirs du Sénat. Le « non » l'emporta avec 52,41 % des suffrages exprimés. Désavoué, le Général DE GAULLE démissionna le 27 avril 1969.

7 En témoigne l'échec du projet de création d'une collectivité territoriale unique en Alsace (par la fusion du Conseil régional d'Alsace, du Conseil général du Bas-Rhin et du Conseil général du Haut-Rhin). Il a été rejeté par le référendum organisé le 7 avril 2013 (la possibilité pour des départements ou des régions de fusionner est ouverte par la loi avec l'accord de toutes les assemblées concernées et de la population consultée par référendum).



## A. L'agglomération, un phénomène géographique à administrer

Avant d'être un objet juridique, l'agglomération a été un objet d'étude en géographie, en économie voire en science politique, l'aménagement du territoire pouvant être la discipline qui croise du reste ces disciplines. En France, l'agglomération a d'abord été perçue comme un simple fait urbain, un phénomène d'étalement des villes que les politiques publiques devaient appréhender. La définition de l'agglomération a d'abord été donnée par la géographie avant d'être progressivement donnée par le droit (1). Par ailleurs, la structuration de l'agglomération est une obsession de l'Etat depuis le XIX<sup>e</sup> siècle (2).

### 1. *L'agglomération: une mesure statistique du phénomène urbain*

L'agglomération est décrite par l'Institut National de la Statistique et des Enquêtes Economiques (INSEE) comme une unité urbaine. C'est un concept utile pour connaître la réalité des villes en croissance et mesurer leur étalement spatial. Agglomérer signifiant « unir en un tout compact »<sup>8</sup>, un espace urbain ne s'arrête pas aux frontières administratives communales. Il constitue une somme d'éléments bâtis, résolument proches les uns des autres<sup>9</sup>.

« La notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2000 habitants.

Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale [...]. »<sup>10</sup>

---

8 *Le Petit Robert de la langue française*, 2008.

9 On peut trouver d'autres définitions de géographes. Par ex. « Ensemble constitué par une ville et ses banlieues » : MERLIN/CHOAY (2010) p. 20.

10 [www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-urbaine.htm](http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-urbaine.htm). En France, le calcul de l'espace entre deux constructions est réalisé par l'analyse des bases de données sur le bâti de l'Institut national de l'information géographique

Par les mesures statistiques, on sait qu'entre 1911 et 1999, la population rurale française est passée de 55,9 à 24,5 % de la population totale<sup>11</sup>. En 1945, 1 français sur 2 habitait en ville. A partir de 2000, c'est 4 sur 5. En 2010, 95 % des français vivent sous l'influence des villes, 83 % sont rassemblés dans les aires urbaines. Et cette tendance, n'est pas terminée puisque l'accroissement moyen annuel de la population française (+0,7 % depuis 1999) se concentre essentiellement dans les aires urbaines sous l'effet de l'étalement et de la densification de ces zones<sup>12</sup>.

On utilisera également la définition géographique de l'agglomération avec le développement de la police de la circulation routière. Le décret n° 54-724 du 10 juillet 1954 portant règlement général sur la police de la circulation routière dispose dans son article 1, alinéa 5 : « Le terme < agglomération > désigne tout groupement d'immeubles bâtis, rapprochés, sinon contigus, bordant l'un ou l'autre côté de la route et lui donnant l'aspect d'une rue »<sup>13</sup>. Cette définition va être reprise intégralement dans l'article R1 de la partie réglementaire du Code de la route que le décret n° 58-1217 du 15 décembre 1958 avait instauré. Cette définition va cependant évoluer progressivement du « groupement » d'immeubles bâtis formant une rue à un ensemble plus vaste constitutif d'un « espace » sur lequel sont groupés les immeubles bâtis rapprochés. L'agglomération est alors perçue comme une urbanisation compacte, sans seuil démographique. C'est le décret n° 72-541 du 30 juin 1972 modifiant le Code de la route<sup>14</sup> qui entérinera cette évolution et qui imposera la signalisation de l'agglomération par des panneaux d'entrée et de sortie afin d'en fixer les limites. Le Code de la route définit désormais à l'article R110-2 le terme d'agglomération selon des critères matériels et formels : « – agglomération : espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et

---

et forestière (IGN). Il tient compte des coupures du tissu urbain telles que cours d'eau en l'absence de ponts, gravières, dénivelés importants. Depuis 2010, certains espaces publics (cimetières, stades, aéroports, parcs de stationnement,...) et les terrains industriels ou commerciaux ont été traités comme du bâti avec la règle des 200 mètres pour relier des zones de construction habitées.

11 BURGEL (1985) p. 140.

12 Source INSEE reprise in Direction générale des collectivités locales (2013) p. 14.

13 Journal officiel de la République Française (JORF) du 14 juillet 1954.

14 JORF du 1<sup>er</sup> juillet 1972.

dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde ».

2. *La structuration des agglomérations :  
une obsession de l'Etat depuis les années 1960*

Dans le discours de l'Etat français, structurer les agglomérations au plan économique et administratif, c'est moderniser le pays. Depuis ses débuts en 1963, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)<sup>15</sup>, administration de mission de l'Etat, mobilise ses équipes pour promouvoir les agglomérations en tant qu'espaces de compétitivité économique concourant à la compétitivité nationale, un peu comme si la France, pays unitaire doté d'une hypertrophie de sa capitale, faisait des complexes par rapport à l'armature urbaine plus équilibrée de ses voisins européens, allemands en particulier. Plusieurs politiques nationales destinées à promouvoir les agglomérations ont été lancées depuis les années 1960. Ce travail de sape a fini par produire des résultats probants, cinquante ans après.

L'une des premières politiques de la DATAR a consisté dès 1963 en la création de « métropoles d'équilibres ». Il s'agissait de susciter dans un petit nombre d'agglomérations influentes de province, un développement économique capable d'entraîner celui de toute une région<sup>16</sup>. De 1972 à 1979, la DATAR va prolonger la politique des métropoles d'équilibre par celle des « villes moyennes » dont la population était comprise entre 20 000 et 100 000 habitants. Elles firent l'objet de mesures contrac-

---

<sup>15</sup> Devenue le Commissariat général à l'égalité des territoires le 31 mars 2014.

<sup>16</sup> La théorie de ces pôles de croissance a été inventée par l'économiste FRANÇOIS PERROUX (1903-1987) dans les années 1950. Le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 2 juin 1964 avait sélectionné en fonction de critères de poids démographique, d'équipement et de services existants, 8 agglomérations de province ou villes en réseaux pour corriger le poids écrasant de Paris : Lille – Roubaix – Tourcoing, Nancy – Metz, Strasbourg, Lyon – Grenoble – Saint-Etienne, Marseille – Aix, Toulouse, Bordeaux, Nantes – Saint-Nazaire. Par la suite, quatre autres villes furent associées à cette politique : Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon, Nice. Dans un autre registre, l'Etat a créé en 1966, les organisations d'étude d'aire métropolitaine (OREAM), organismes publics déconcentrés chargés des études métropolitaines et d'assurer le suivi d'une planification régionale. L'aire concernée au départ était, pour la plupart des OREAM, celle des métropoles d'équilibre (elles ont été supprimées en 1983).

tuelles destinées à favoriser leur développement pour qu'elles deviennent à leur tour des relais du développement régional. On soulignera aussi la politique des « villes nouvelles » mise en œuvre dans les années 1970 pour répondre aux besoins de la croissance urbaine. Il s'agissait de créer des villes d'envergure à proximité de grandes agglomérations<sup>17</sup>. Au plan juridique, c'est la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970 qui permit aux communes concernées de se regrouper selon différentes formules dont celle du syndicat. La loi du 13 juillet 1983 fit évoluer le statut de ces agglomérations et trois statuts ont été proposés : commune unique par fusion, communauté d'agglomération nouvelle et syndicat d'agglomération nouvelle (SAN). Ce dernier fut préféré<sup>18</sup>.

A la fin des années 1980, c'est la politique de la ville qui a émergé en réaction à la « crise des banlieues » et au constat de paupérisation de nombreux quartiers urbains. L'Etat va désigner l'agglomération comme l'échelle d'action publique pour mener des politiques destinées à éviter les phénomènes de ségrégation. On peut notamment citer à ce titre l'article 1 de la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville « [...] Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales. A ces fins, l'Etat et les autres collectivités publiques doivent, en fonction de leurs compétences, prendre toutes mesures tendant à diversifier dans chaque agglomération, commune ou quartier les types de logement, d'équipements et de services nécessaires [...] ». Aucune définition de l'agglomération n'est toutefois donnée. Mais comme la politique de la ville concerne une variété de collectivités publiques (communes et groupements de communes, départements, régions), c'est l'échelon intercommunal qui a été logiquement utilisé comme l'échelon de synthèse pour signer avec l'Etat des conventions destinées à financer les actions à mener (contrats de ville puis contrats urbains de cohésion

---

17 9 villes ont ainsi été créées : Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, Evry, Marne la Vallée, Melun Sénart, Villeneuve d'Ascq, Le Vaudreuil, l'Isle d'Abeau, Fos-Etang-Berre.

18 Neuf SAN furent créés. On en compte encore 4 en 2014 (Ouest Provence ; Sénart-en-Essonne ; Sénart-Ville Nouvelle ; Val-d'Europe). Suite à l'achèvement des villes nouvelles, certains SAN se sont transformés en communauté d'agglomération (Evry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-Yvelines, l'Isle-d'Abeau). Le Vaudreuil et Villeneuve d'Ascq ont rejoint le droit commun communal.

sociale, etc.). Récemment, et sans équivoque, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine dispose dans son article 6 que la politique de la ville est mise en œuvre par des contrats de ville conclus à « l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'Etat et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés ». Les signataires s'engagent sur la base d'un « projet de territoire coproduit et partagé à l'échelle intercommunale ». Sur le territoire intercommunal, l'EPCI est chargé du diagnostic du territoire, de la définition des orientations, de l'animation et de la coordination du contrat de ville<sup>19</sup>.

Dans la décennie des années 1990, deux lois majeures d'aménagement du territoire vont accélérer l'émergence des politiques d'agglomération, l'Etat ne rendant plus prioritaires les politiques globales et centralisées, largement invalidées par la crise économique. Il y eut tout d'abord la loi « PASQUA » du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui créa des dispositifs financiers et fiscaux focalisés sur les territoires français les plus défavorisés. A ce titre, la discrimination positive territoriale profitait non seulement aux zones rurales mais aussi aux agglomérations paupérisées<sup>20</sup>.

Mais, c'est surtout la loi « VOYNET » du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui a prôné, en prenant acte du cadre européen, le développement des agglomérations françaises. L'Etat fit des agglomérations les territoires « pertinents » pour mener des projets économiques ou sociaux. L'article 23 de la loi du 4 février 1995 modifiée par la loi du 25 juin 1999<sup>21</sup> prévoyait que dans une aire urbaine d'au moins 50 000 habitants le ou les EPCI compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique et, le cas échéant, les communes de l'aire urbaine non membres de ces

---

19 Loi n° 2014-173, JORF du 22 février 2014.

20 Voir le dispositif de l'art. 42 de la loi de 1995 : particulièrement, les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi. Elles comprennent les zones de redynamisation urbaine et les zones franches urbaines.

21 Complété par le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération, JORF du 22 décembre 2000.

établissements publics, élaborent un « projet d'agglomération »<sup>22</sup>. Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs a également été créé dans ces agglomérations. Il était consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération et sur toute question relative à l'agglomération. Pour concrétiser sa politique, l'Etat a également offert la possibilité aux agglomérations de conclure un contrat particulier avec lui<sup>23</sup>. Mais, pour conclure ce contrat, et obtenir des financements pour leurs projets, les agglomérations devaient s'être constituées en intercommunalité, c'est-à-dire que les communes devaient s'être regroupées sous une forme institutionnelle particulière dotée de la personnalité juridique<sup>24</sup>. Du point de vue de l'Etat, ces lois rendaient les agglomérations incontournables pour financer les politiques publiques et la base conventionnelle a servi de levier pour créer des EPCI de plus grande envergure. En parallèle, la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 créait opportunément une nouvelle catégorie d'EPCI, à savoir les communautés d'agglomération.

Enfin, sans être exhaustif sur la question, on terminera en rappelant que l'un des derniers grands exercices de prospective de la DATAR, concrétisé par un ouvrage publié à la Documentation française en l'an 2000<sup>25</sup>, anticipait déjà une France maillée en intercommunalités, en agglomérations et en interrégions. Ce scénario faisait le choix du « polycentrisme maillé »<sup>26</sup>. Il influera sur les principaux textes de décentralisation (1999, 2004, 2010 et 2014). L'exercice de prospective s'articule avec le cadre européen, les agglomérations françaises devant être *a minima* compétitives dans cet espace. Cette promotion ardente des agglomérations (concrètement des métropoles) sera inscrite dans un autre rapport en

---

22 Il déterminait les orientations de l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et les mesures permettant leur mise en œuvre.

23 En application du contrat de plan Etat – région (119 contrats d'agglomération ont été signés en 2006).

24 Il fallait des EPCI à taxe professionnelle unique d'au moins 50 000 habitants.

25 DATAR (2000).

26 Par opposition à l'exemple français de développement spatial, longtemps caractérisé par une opposition entre le centre et la périphérie.

2009<sup>27</sup>. Ainsi, l'objectif de structuration du phénomène urbain que représente l'agglomération a toujours été au cœur de l'action de la DATAR et donc de la doctrine de l'Etat. Cette idée de l'agglomération issue des politiques d'aménagement du territoire triomphe aujourd'hui.

## **B. La gestion administrative des communes sur les agglomérations**

Malgré quelques tentatives, il n'a pas été possible d'en finir avec le morcellement excessif des agglomérations en communes (1). L'agglomération au sens géographique a toutefois pu servir à l'exercice de compétences communales (2).

### *1. La permanence de la commune*

Après la Révolution française et l'émergence des communes, la gestion publique des villes est une gestion fragmentée. Les agglomérations étant une somme de villes, la gestion des problèmes urbains a résulté d'une pluralité d'acteurs. Assez vite cependant au XIX<sup>e</sup> siècle, du fait de la croissance urbaine et du développement industriel, et avant même la création des premières structures intercommunales, les frontières communales dans les grandes agglomérations ont dû être adaptées. En France, l'une des premières politique d'aménagement du territoire a consisté à annexer de manière autoritaire certaines communes périphériques à la commune la plus importante. L'Etat souhaitait structurer les pôles urbains en croissance. L'action conduite au XIX<sup>e</sup> siècle sous le Second Empire puis au début de la Troisième République par des administrateurs permit de restructurer les principales agglomérations françaises (Lyon, Dijon, Angers, Bordeaux, Lille, Toulon, etc.)<sup>28</sup>. Le plus connu de ces administrateurs fut le Baron GEORGES EUGÈNE HAUSSMANN (1809-1891) dont la vision de l'aménagement urbain a permis, avec l'appui de l'empereur NAPOLÉON III qui voulait une capitale aussi prestigieuse que son pouvoir, de façonner durablement l'agglomération parisienne. Il fut préfet de la Seine de 1853 à 1870 et adapta la

---

<sup>27</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT; 2009).

<sup>28</sup> Paris a vu œuvrer HAUSSMANN; Lyon VAISSE; Marseille MAYOR DE MONTRICHER,...

« vieille » ville dont les aménagements majeurs dataient de LOUIS XIV. Ce fut aussi une période d'annexion de communes périphériques, « les Faubourgs de Paris », effective le 1<sup>er</sup> janvier 1860. Vingt-trois communes ont été totalement ou partiellement annexées ou partagées (Auteuil, Passy, Grenelle, Vaugirard, Montmartre, Belleville, La Villette,...) afin de rationaliser la gestion de Paris et découper la ville en vingt arrondissements<sup>29</sup>. Ces exemples ne furent pas reproduits par la suite. Au XX<sup>e</sup> siècle, les quelques tentatives de fusion autoritaire des communes n'ont guère fonctionné<sup>30</sup>. Aujourd'hui, l'on s'en tient essentiellement à des procédures « positives » de création de communes nouvelles à la place de la procédure impopulaire de fusion de communes<sup>31</sup>.

L'idée que les agglomérations puissent bénéficier d'un statut adapté à leurs besoins est ancienne. Mais, pendant longtemps, en droit ce sont les grandes villes prises isolément qui pouvaient en bénéficier. On n'imaginait pas que l'agglomération puisse prendre corps sans la commune. La possibilité de statuts adaptés pour les grandes villes figurait déjà dans la Constitution de 1946<sup>32</sup> et par la suite Paris, Lyon et Marseille ont bénéficié en tant que communes d'un statut particulier<sup>33</sup>.

---

29 L'idée maîtresse d'HAUSSMANN est une meilleure circulation de l'air et des hommes, en adéquation avec les théories hygiénistes des Lumières qui sont alors en plein essor (ouvrir le cœur de la ville à la circulation, déstructurer les vieux quartiers, ouvrir de nouveaux axes de circulation et boulevards, créer de grands parcs et jardins, créer des circuits d'adduction d'eau et d'égouts); CHOAY (2000).

30 Mises en œuvre sous le régime de VICHY (1940-1944) puis par la loi « MARCELIN » du 16 juillet 1971 qui tendait à promouvoir des fusions de communes (sans résultats probants : de 1971 à 1999, 283 communes ont été absorbées lors d'une fusion simple, 1039 lors d'une fusion-association et 220 ont été rétablies : Rép. min. n° 10466, Journal officiel du Sénat du 29 avril 2010).

31 Depuis la loi du 16 décembre 2010, des communes nouvelles peuvent être créées à la place de communes contiguës, ou par transformation d'un EPCI. On ne parle plus de fusion; Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L2113-1 s.

32 Constitution du 27 octobre 1946, art. 89: « Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales; elles pourront prévoir, pour certaines grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et comporter des dispositions spéciales pour certains départements; [...] ».

33 On peut citer la loi « PLM » n° 82-1169 du 31 décembre 1982 qui dote les trois plus grandes villes françaises d'un statut spécial.



Le cadre de référence de l'exercice des politiques publiques est donc resté celui de la commune, fut-elle agrandie, agissant au sein d'un territoire qui la dépasse pourtant. C'est ainsi que faute de politique volontariste, la France compte 36 658 communes en 2014, soit à elle seule un tiers des communes de l'Union européenne à 28 membres (la population moyenne d'une commune française est de 1750 habitants contre 4100 en Europe<sup>34</sup>). Près de 9500 communes comptent moins de 200 habitants... dans une France de plus de 65 millions d'habitants. Depuis les années 1960, la plupart des autres pays européens ont pourtant réussi à réduire le nombre de leurs communes (Belgique, Allemagne, Grande-Bretagne, Autriche, Bulgarie, Finlande, République Tchèque, Suède,...).

## 2. *L'agglomération comme cadre d'exercice de compétences communales*

Placée dans un état statique au plan administratif, l'agglomération au sens géographique a toutefois servi – et sert encore – de « support » à l'exercice de plusieurs compétences communales ou étatiques<sup>35</sup>. Par exemple, après fixation des limites des agglomérations par le maire<sup>36</sup> sous contrôle du juge administratif<sup>37</sup>, des réglementations sectorielles peuvent s'appliquer. Il en va de l'exercice du pouvoir de police du maire en matière de circulation routière, lequel exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les

---

34 Sources [www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite/peut-on-faire-disparaitre-communes-2.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite/peut-on-faire-disparaitre-communes-2.html) et [www.vie-publique.fr/actualite/lalaune/populations-legales-chiffres-pour-2014.html](http://www.vie-publique.fr/actualite/lalaune/populations-legales-chiffres-pour-2014.html).

35 MULLER-QUOY (2009) p. 9.

36 Le maire le fit d'abord avec l'approbation du préfet puis seul par arrêté à partir de 1986; Code de la route, auj. art. R411-2.

37 Le Conseil d'Etat (CE) a rappelé que le secteur en agglomération est l'espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés: CE du 2 mars 1990 n° 68134, *Revue française de droit administratif (RFDA)* 1991, concl. R. Abraham, p. 640.

routes à grande circulation<sup>38</sup>. Il en va aussi de la réglementation sur les publicités et enseignes<sup>39</sup>.

Dans un registre différent, la police spéciale de l'urbanisme est souvent exercée en référence au caractère urbanisé des lieux. C'est en réalité l'agglomération au sens d'urbanisation qui est visée par les textes et non pas l'agglomération au sens de l'INSEE. L'article L146-4 du Code de l'urbanisme<sup>40</sup> énonce par exemple que l'urbanisation nouvelle sur l'ensemble d'une commune littorale doit se réaliser en « continuité avec les agglomérations et villages existants ». L'article L145-3 c. urb. dispose quant à lui qu'en zone de montagne, l'urbanisation doit se réaliser « en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants ». Par ailleurs, selon l'article L111-1-2 c. urb., les possibilités de construire en dehors des parties « actuellement urbanisées » de la commune sont restreintes en l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale. En principe, une zone urbanisée est une zone caractérisée par la présence d'équipements publics et d'un nombre suffisant de constructions<sup>41</sup>.

Ces compétences sont spécifiques et réductrices de ce qu'est devenue l'agglomération. Celle-ci n'est pas qu'un ensemble de bâtiments rapprochés. C'est aussi un espace économique et social. L'agglomération a alors pris progressivement une consistance juridique puisqu'elle est devenue une personne morale de droit public dotée de compétences de plus en plus étoffées mais selon une dévolution toujours contrôlée par les communes.

---

38 Code de la route, art. L411-1 et CGCT, art. L2213-1. Il convient d'entendre par voies de communication à l'intérieur des agglomérations l'ensemble des voies publiques ou privées ouvertes à la circulation publique (Rép. min. n° 82180, Journal Officiel de l'Assemblée Nationale du 11 janvier 2011).

39 Code de l'environnement, art. L581-7 s. et R581-1 s.

40 C. urb.

41 CE du 7 décembre 1990 n° 83454, CE du 25 avril 1990 n° 86908 et CE du 26 novembre 1990 n° 87388.

### C. L'invention de la gestion intercommunale des agglomérations

Le législateur s'est progressivement résolu à reconnaître en droit la pertinence des agglomérations en tant que « villes-territoires ». Ce niveau d'appréhension des politiques publiques s'est affirmé au fur et à mesure qu'il devenait évident que cette échelle était plus appropriée que le niveau communal pour mettre en œuvre certains services publics, aider le tissu économique ou répondre aux enjeux du développement durable. La reconnaissance administrative des agglomérations en tant que personne morale de droit public distincte de la commune va de pair avec l'invention des groupements de communes même si tous les groupements ne constituent pas nécessairement une agglomération dense et continue au sens géographique du terme. Plutôt que de supprimer des communes, la solution permettant de contourner l'obstacle communal a consisté à créer des groupements de communes se superposant aux communes prises isolément mais tout en laissant à ces dernières le contrôle de « leurs établissements publics ».

L'évolution de l'agglomération d'un statut géographique vers une collectivité publique de plein exercice a été lente mais toujours progressive en faveur de formules intégrées et donc plus ambitieuses. Au départ, les statuts juridiques des groupements ne faisaient aucune distinction selon la taille, le nombre d'habitants ou l'influence économique des agglomérations et les compétences gérées en commun étaient réduites à un ou quelques services publics (c'est le cas encore des syndicats de communes à vocation unique (SIVU) créés en 1890, des syndicats mixtes créés en 1935, des syndicats à vocation multiple (SIVOM) créés en 1959). Désormais, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre<sup>42</sup> font un *distinguo* par nombre d'habitants sur l'agglomération concernée. Quelques formules n'ayant pas connu de succès ont toutefois été supprimées au fil du temps. Les districts urbains créés en 1959 pourtant destinés aux grandes agglomérations et les communautés de villes créées en 1992<sup>43</sup> disparurent en application de la loi n° 99-586

---

42 Ce que ne sont pas les formules syndicales financées par les contributions des collectivités membres.

43 EPCI regroupant à l'époque plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants.

du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et les communautés d'agglomération nouvelles (CAN) ont été supprimées par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales. Leur création ambitieuse sinon avant-gardiste<sup>44</sup> était prématurée bien que l'on ne puisse exclure que l'incitation financière de l'Etat à la création de ces entités ait été trop faible. On peut dès lors définir l'agglomération en droit administratif (1) puis dresser un panorama des différents statuts juridiques (2).

1. *L'agglomération en droit administratif :  
une définition plus précise depuis 1999*

On esquissera une définition de l'agglomération en tant que personne morale créée pour administrer un territoire urbain à travers quelques dénominateurs communs aux principales structures. Si certains critères préexistaient en droit ou en fait, c'est surtout la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 qui les accentue ou les impose. Après cette loi, la définition en droit administratif de l'agglomération est plus précise et plus homogène.

a. Des territoires d'un seul tenant et sans enclave

C'est le critère de la continuité du territoire de compétence de l'agglomération. Il doit être d'un seul tenant et sans enclave. Ce critère n'est imposé que pour les groupements de communes les plus intégrés. Il n'est pas un critère absolu pour certaines entités qui peuvent donc disposer d'un territoire discontinu (syndicats, pôles métropolitains). Depuis la loi du 12 juillet 1999, ce critère est une obligation, sauf exception<sup>45</sup>, pour les communautés de communes, urbaines et d'agglomération. C'est aussi le cas pour les métropoles (CGCT, art. L5217-1) et pour les pôles métropolitains à statut dérogatoire<sup>46</sup>. On notera que la métropole du

---

44 P. ex., les CAN prévoyaient d'élire les membres du conseil au suffrage universel direct (CGCT anc., art. L5331-1).

45 Il existe quelques exceptions pour des structures qui sont un héritage de situations anciennes. Avec la généralisation de l'intercommunalité, ces exceptions deviennent sans fondement. Cas des communautés urbaines (CGCT, art. L5215-1) et des communautés de communes (CGCT, art. L5214-1).

46 Le pôle métropolitain peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des EPCI à fiscalité propre comprenant au moins un EPCI de plus de 50 000 habitants limitrophe d'un Etat étranger (CGCT, art. L5731-2).

Grand Paris est organisée en territoires, d'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants (CGCT, art. L5219-2).

b. Un espace de solidarité pour conduire ensemble des projets de développement durable

Au départ, ni les syndicats de communes, ni les communautés urbaines créées en 1966 ne font état d'une réalité socio-économique servant de périmètre au projet de l'agglomération. Même si avec la création des agglomérations nouvelles en 1970, le législateur commençait à ébaucher cette idée de projet de territoire<sup>47</sup>, la notion « d'espace de solidarité » porteur de projets (espace de référence) est apparue dans la loi du 12 juillet 1999. Celle-ci a doté les agglomérations d'un cadre administratif en correspondance avec ces nouveaux espaces de projet, dont la délimitation était prônée à partir d'une réelle assise économique, démographique ou sociologique. La notion d'espace de solidarité est utilisée pour la métropole qui regroupe plusieurs communes « au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional [...] » (CGCT, art. L5217-1)<sup>48</sup>. Il en va de même pour la communauté urbaine (CGCT, art. L5215-1), la communauté d'agglomération (CGCT, L5216-1), la communauté de communes (CGCT, L5214-1) et le pôle métropolitain (CGCT, art. L5731-1). Comme les communes, les EPCI rassemblent une communauté humaine qui vit sur un territoire homogène.

---

<sup>47</sup> Il était énoncé que « les agglomérations nouvelles sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de logement ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y seront offerts [...] » : art. 1 de la loi n° 70-610 du 10 juillet 1970. Et en 1983, l'idée de projet territorial est en germe : « Les agglomérations nouvelles contribuent à un meilleur équilibre social, économique et humain des régions à forte concentration de population grâce aux possibilités d'emploi et de logement, ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y sont offerts [...] » : loi n° 83-636 du 13 juillet 1983, aujourd'hui CGCT, art. L5311-1.

<sup>48</sup> Y compris la métropole de Lyon (CGCT, art. L3611-2).

c. L'exercice d'une diversité de compétences

Les agglomérations n'ont pas uniquement en charge la résolution, comme avec la formule des syndicats, de problèmes urbains techniques (assainissement, déchets,...)<sup>49</sup>. Elles disposent de très nombreuses compétences exercées soit de manière exclusive, soit en partage avec les communes. L'EPCI se réservant alors les domaines « d'intérêt communautaire », cet intérêt traçant une ligne de démarcation entre ce qui subsiste au niveau communal et ce qui est transféré au niveau intercommunal (p. ex. aménagement des zones d'activités économiques « d'intérêt communautaire »).

d. Le pouvoir de lever l'impôt

Les groupements de communes ont leur propre fiscalité (sauf les syndicats et les pôles métropolitains). Ils disposent, sur habilitation du législateur, de la possibilité de lever l'impôt, voter les taux et d'en percevoir le produit. La prérogative de puissance publique qu'incarne le pouvoir fiscal, la capacité à lever l'impôt, existe depuis plusieurs décennies au niveau des agglomérations même si leur fiscalité a été longtemps résiduelle ou accessoire par rapport à la fiscalité strictement communale.

e. Une création pérenne

Par volonté du législateur, les métropoles (CGCT, art. L5217-1), *a fortiori* celle de Lyon qui est une collectivité territoriale, la communauté urbaine (CGCT, art. L5215-4) et la communauté d'agglomération (CGCT, art. L5216-2) sont créées sans limitation de durée. Aucun choix en ce sens n'est laissé aux communes qui optent pour ce statut. Un choix est en revanche laissé aux communautés de communes ou aux syndicats qui peuvent fixer une durée limitée dans la décision qui les institue ou décider d'une création pérenne (CGCT, art. L5214-4 et L5212-5). La pérennité ne signifie toutefois pas l'invariabilité du statut puisque des possibilités d'évolution des EPCI existent : transformation, création de communes nouvelles,...

---

<sup>49</sup> CGCT, art. L5212-1. Le syndicat de communes est un établissement public de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal.

## 2. *Panorama des EPCI en charge des agglomérations françaises*

Avant tout chose, on observe en pratique le choix fréquent et déjà passé dans le langage courant du terme « agglomération » ou « métropole » ou « eurométropole » comme nom que se donnent les EPCI<sup>50</sup>. Mais, en droit, l'article L5210-1-1 A CGCT dispose : « Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles ». A ce paysage s'ajoutent les entités que l'on peut créer pour mener des actions de coopération transfrontalière selon une logique d'agglomération<sup>51</sup>. Il serait fastidieux de vouloir détailler ici l'ensemble des compétences de ces collectivités publiques, l'uniformité ne caractérisant plus le modèle administratif français. On se bornera à mettre en avant les formules les plus ambitieuses<sup>52</sup>.

La *communauté urbaine* (CGCT, art L5215-1 à -42) a été créée par la loi du 31 décembre 1966 (quatre ont été imposées à l'origine : Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg)<sup>53</sup>. Elle regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 250 000 habitants. C'est la plus ancienne formule de gestion des agglomérations (si l'on fait abstraction des syndicats de communes à l'objet plus limité et qui ne sont pas des EPCI à fiscalité propre). La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 a étendu ses compétences obligatoires (sept groupes : développement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; aménagement de l'espace ; équilibre social de l'habitat ; politique de la ville ; gestion des services d'intérêt collectif ; protection et mise en valeur de l'environnement et

---

<sup>50</sup> Quelques exemples parmi tant d'autres : Chambéry Métropole, Grenoble Alpe Métropole, Saint-Etienne Métropole, Mulhouse Alsace agglomération, Reims Métropole, Metz Métropole, Rennes Métropole, Blois-Agglopolys, Saint-Malo Agglomération, Val de Garonne Agglomération, Valence Agglo – Sud Rhône-Alpes, Alès Agglomération, ... A noter que la loi du 27 janvier 2014 impose le nom de deux métropoles : Eurométropole de Strasbourg et Métropole européenne de Lille (CGCT, art. L5217-1).

<sup>51</sup> Cf. SOHNLE (2014).

<sup>52</sup> La formule des syndicats dont la gestion spécialisée concerne aussi les agglomérations (eau, déchets, transports, ...) n'est pas traitée ici ; cf. CGCT, art. L5212-1 s.

<sup>53</sup> COLARD (1967).

de politique du cadre de vie; aire d'accueil des gens du voyage) ou ses compétences pouvant résulter d'une délégation après convention passée avec le département dont la liste est donnée à l'article L5215-20 CGCT (action sociale, voirie).

La *métropole* est la plus récente des entités et aussi la plus polymorphe<sup>54</sup>. Elle résulte de la loi du 16 décembre 2010 mais son renforcement par la loi du 27 janvier 2014 en fait la formule juridique de coopération la plus ambitieuse jamais créée en France. Il existe tout d'abord des métropoles de droit commun (CGCT, art. L5217-1 à -19). Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, sont transformés automatiquement par décret en une métropole les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'INSEE, de plus de 650 000 habitants<sup>55</sup>. Aux multiples compétences de plein droit de la métropole (six groupes: développement et d'aménagement économique, social et culturel; aménagement de l'espace métropolitain; politique locale de l'habitat; politique de la ville; gestion des services d'intérêt collectif; protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie) s'ajoutent des compétences à géométrie variable puisque tant les régions<sup>56</sup> que les départements<sup>57</sup> peuvent lui transférer par convention des compétences. L'Etat peut aussi lui déléguer des compétences (aides au logement, logements étudiants notamment) et lui transférer la propriété de certains équipements ou infrastructures<sup>58</sup>. Il existe aussi trois métropoles à

---

<sup>54</sup> GARDÈRE (2013) p. 62.

<sup>55</sup> Ce qui *de facto* provoque la naissance de neuf métropoles: Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. Le législateur laisse toutefois une faculté d'accès à ce statut à des EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants remplissant d'autres conditions, à leur demande et sous réserve d'un accord à la majorité qualifiée des communes. Les agglomérations de Brest et de Montpellier sont concernées et pourront obtenir le statut de métropole.

<sup>56</sup> CGCT, art. L5217-2 V et L4221-1-1: compétences en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de fonctionnement des lycées, compétences en matière de développement économique.

<sup>57</sup> CGCT, art. L5217-2 IV et L3211-1-1: collèges, action sociale, insertion, personnes âgées, etc.

<sup>58</sup> CGCT, art. L5217-2, II, III et VII.



statut particulier. Deux sont des EPCI: Aix-Marseille-Provence<sup>59</sup> et le Grand Paris<sup>60</sup>. La troisième est une collectivité territoriale: Lyon<sup>61</sup>.

Comme les métropoles, les *pôles métropolitains* ont été créés par la loi du 16 décembre 2010 (CGCT, art. L5731-1 à -3). Cette formule traduit au plan institutionnel la reconnaissance des « réseaux de villes », initiative de la DATAR lancée en 1991 en tant qu'alliances informelles de pôles urbains pour mener des projets stratégiques<sup>62</sup>. Le pôle métropolitain est une formule souple de coopération entre agglomérations regroupées au sein d'un syndicat mixte. Il regroupe des EPCI à fiscalité propre sous réserve que l'un d'entre eux compte plus de 100 000 habitants. Par dérogation, il peut regrouper, sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave, des EPCI à fiscalité propre comprenant au moins un EPCI de plus de 50 000 habitants limitrophe d'un Etat étranger (précisément, c'est le cas haut-savoyard qui est ici visé afin de permettre la coopération dans le Genevois). Il est constitué en vue d'actions d'intérêt métropolitain (indéterminées par la loi), afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale.

La *communauté d'agglomération* résulte de la loi du 12 juillet 1999 (CGCT, art. L5216-1 à -10). Elle regroupe des communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes-centre de plus de 15 000 habitants<sup>63</sup>. Les compétences de plein droit qu'elle exerce (quatre groupes: développement économique; aménagement de l'espace; équilibre social de l'habi-

---

<sup>59</sup> Elle se substituera le 1<sup>er</sup> janvier 2016 aux six intercommunalités existantes; CGCT, art. L5218-1 à -2.

<sup>60</sup> La création de la métropole du Grand Paris au 1<sup>er</sup> janvier 2016 regroupe la commune de Paris et les 19 intercommunalités existantes de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne); CGCT, art. L5219-1 s.

<sup>61</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2015; CGCT, art. L3641-1 s.

<sup>62</sup> 15 pôles existent en 2013: [www.poles-metropolitains.fr](http://www.poles-metropolitains.fr).

<sup>63</sup> Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. Le seuil démographique de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

tat; politique de la ville<sup>64</sup>) ou celles sur option (au moins trois groupes sur six: action sociale; équipements culturels et sportif; eau; protection de l'environnement; voirie; assainissement) ou par délégation après convention passée avec le département (action sociale; voirie) résultent d'une liste donnée à l'article L5216-5 CGCT.

Enfin, la communauté de communes a été créée par la loi du 6 février 1992 pour gérer de petites agglomérations, souvent en milieu rural. En réalité, elle forme moins une agglomération continue au sens géographique qu'un réseau de communes fonctionnant en logique d'agglomération (CGCT, art. L5214-1 à -29). Elle est dotée de deux<sup>65</sup> groupes de compétences obligatoires: aménagement de l'espace et actions de développement économique. La communauté de communes doit par ailleurs exercer des compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants: protection et mise en valeur de l'environnement, politique du logement et du cadre de vie, politique de la ville, création, aménagement et entretien de la voirie, construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements d'enseignement, action sociale d'intérêt communautaire, assainissement.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la France comptait 2145 EPCI à fiscalité propre. On recensait 36 614 communes membres d'un EPCI à fiscalité propre. Seulement 49 communes restaient isolées (hors Paris et Mayotte)<sup>66</sup>.

---

64 Cinq à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016: gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations en plus.

65 Trois à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016: gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations en plus.

66 Parmi elles, 41 communes de la petite couronne parisienne et 4 îles composées d'une seule commune (Ile de Bréhat, Ile de Sein, Ouessant, Ile d'Yeu). Ces communes bénéficiaient d'une dérogation législative n'exigeant pas leur rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Les 41 communes de la petite couronne parisienne seront cependant regroupées avec les 19 EPCI à fiscalité propre existant sur ces départements et Paris afin de constituer au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la métropole du Grand Paris. Jusqu'à la loi du 27 janvier 2014, la « ville-capitale » qu'est Paris faisait figure d'exception (seule commune de France à être également un département).

	2010	2012	2013	2014
<b>EPCI à fiscalité propre</b>				
Métropole	–	1	1	1
Communauté urbaine	16	15	15	15
Communauté d'agglomération	181	202	213	222
Communauté de communes	2 409	2 358	2 223	1 903
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	5	4	4
<b>Total des EPCI à fiscalité propre</b>	<b>2 611</b>	<b>2 581</b>	<b>2 456</b>	<b>2 145</b>
Nombre total de communes	34 774	35 305	36 049	36 614
Population totale regroupée (en millions d'habitants)	57,9	59,3	60,9	62,6
<b>Syndicats</b>				
– Syndicat à vocation unique (SIVU)	10 789	10 184	9 720	8 979
– Syndicat à vocation multiple (SIVOM)	1 395	1 345	1 302	1 233
– Syndicat mixte	3 194	3 257	3 275	3 187
– Pôle métropolitain	–	1	8	9
<b>Total des syndicats</b>	<b>15 378</b>	<b>14 787</b>	<b>14 305</b>	<b>13 408</b>

Source: Direction générale des collectivités locales (DGCL) – Champ: France (hors Mayotte)<sup>67</sup>

L'agglomération a donc connu en droit public une nette évolution depuis 1999: sa consécration administrative ne souffre d'aucune contestation tant au plan juridique que numérique (on ne comptait que 300 EPCI avant cette loi). Il reste à développer la dimension politique de l'agglomération. Plusieurs évolutions récentes y concourent.

<sup>67</sup> Bulletin d'information statistique de la DGCL (BIS), n° 98/2014: [www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS\\_98.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/BIS_98.pdf).

## II. L'agglomération, du phénomène administratif au phénomène politique

Des évolutions récentes témoignent de l'accélération de l'affirmation des agglomérations. Progressivement, les obstacles à la dévolution de certaines compétences symboliques du « pré-carré » communal sont levés à leur profit (A). Au niveau électoral, l'émancipation des agglomérations à l'égard des communes est également, et très lentement, en cours pour assurer à ce territoire de projet une assise politique et démocratique cohérente (B). Enfin, l'émergence des métropoles provoque un mouvement de rationalisation de l'ensemble des compétences des collectivités publiques (C).

### A. La levée des obstacles à la dévolution aux agglomérations de certaines compétences communales

Paradoxalement, s'il est apparu évident que la résolution des grands problèmes urbains ne pouvait plus relever des communes, celles-ci s'opposaient à toute dépossession radicale de certaines compétences, cette dépossession étant perçue comme une menace pour leur existence même. Au rang des compétences sensibles nous retiendrons l'urbanisme (1) et la police administrative (2), deux compétences dont la dévolution de l'exercice à l'agglomération a été et reste encore une source de tensions, même si la résistance des communes s'effiloche désormais.

#### 1. *L'urbanisme*

Entendu au sens large, l'urbanisme – de la planification à l'aménagement en passant par la délivrance des autorisations – ne peut plus totalement relever des communes. Et pourtant, celles-ci disposent encore de compétences importantes en la matière. L'un des symboles de ces compétences est le plan local d'urbanisme (PLU). Il fonde la compétence des maires pour l'octroi des autorisations d'urbanisme (c. urb., art. L422-1) et donc une partie non négligeable de leur pouvoir. Depuis les années 2000, les tentatives de développer cet outil de planification urbaine à l'échelle intercommunale, et donc de l'agglomération, ont échoué. La situation est toutefois inégale d'une agglomération à l'autre

car certaines catégories d'agglomérations disposent déjà de larges compétences d'urbanisme et d'aménagement, par la loi<sup>68</sup> ou leur statut.

On sait pourtant fort bien que les communes qui conservent la compétence d'urbanisme n'ont en pratique pas vraiment les moyens de l'exercer tant leurs moyens d'ingénierie manquent pour appliquer des textes complexes ou faire face aux pressions foncières<sup>69</sup>. L'urbanisme contemporain réclame un management global de l'urbanisme qui s'étend de la définition de projets urbains transversaux à la limitation de leur impact environnemental, au calibrage de la consommation foncière en passant par la sécurisation juridique des actes ou l'ajustement de la fiscalité locale. Il subsiste des situations tout à fait anachroniques : la définition de stratégies d'agglomération (transport, équipement, etc.) ne s'accompagne pas du contrôle de l'utilisation des sols par les intercommunalités car la planification des sols reste une affaire communale. Si on ajoute aux insuffisances de l'urbanisme communal, les carences de la planification stratégique et d'orientation acquise depuis toujours à l'idée intercommunale au moyen des schémas de cohérence territoriale (SCOT)<sup>70</sup>, on comprendra que les agglomérations, à l'exception de certaines, ne sont encore trop souvent que des « tigres de papier » en urbanisme.

Toutefois, la législation est progressivement adaptée. Le législateur a, par exemple, déjà imposé une planification d'agglomération s'agissant de l'organisation des déplacements avec le plan de déplacement urbain (PDU) issu de la loi du 30 décembre 1982 d'organisation sur les transports intérieurs<sup>71</sup>. Il en va aussi des programmes locaux de l'habitat (PLH), documents rénovés par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville<sup>72</sup>. Mais, PDU comme PLH, sont des documents pour une

---

68 Les communautés urbaines sont compétentes de plein droit depuis 1966 et les métropoles depuis 2010 pour élaborer les documents d'urbanisme dont les PLU.

69 JARLIER (2012).

70 P. ex. JOYE (2009).

71 Document facultatif sauf dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ; Code des transports, art. L1214-1 s.

72 Code de la construction et de l'habitation (CCH), art. L302-1 s. et R302-1 s. L'art. L302-1 CCH rend obligatoire l'élaboration d'un PLH dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines.

planification qui n'est pas directement opposable aux tiers. Cette faiblesse juridique explique sans doute pourquoi les maires en ont accepté la dévolution au niveau intercommunal, tant qu'ils restaient maîtres de la délivrance des autorisations d'urbanisme. Par la suite, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a rendu possible l'intégration de dispositions des PDU dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) lorsque l'EPCI est également autorité organisatrice des transports urbains<sup>73</sup>. Il en va de même avec les PLH<sup>74</sup>. Leur opposabilité aux constructeurs s'en trouverait notoirement renforcée car, en droit français, le PLU est un document d'urbanisme réglementaire directement opposable aux constructeurs. L'air de rien, on démarrerait la mutation des compétences communales vers l'intercommunalité.

Mais, ce changement de braquet ne peut se faire qu'au prix de l'abandon par les communes de leur compétence en matière d'élaboration du PLU. Or, cela ne va pas de soi et c'est précisément là que réside le cœur du problème. La loi du 12 juillet 2010 a toutefois marqué un changement d'approche. On notera au passage que c'est une loi de renforcement de la protection de l'environnement qui a permis d'entrevoir des évolutions et non pas une loi sur les institutions. A partir du constat que les communes ne sont plus en capacité de juguler un étalement urbain qui prend, en France, des proportions inquiétantes<sup>75</sup> (l'avènement de l'urbanisme d'agglomération sanctionne d'ailleurs en creux l'échec du transfert par l'Etat des compétences d'urbanisme aux communes en 1982-1983), le Code de l'urbanisme énonce depuis 2010 que le PLU intercommunal est la règle, le PLU communal étant l'exception (c. urb., art. L123-6). Cependant, il faut bien admettre qu'il s'agit encore plus d'une incantation que d'une réalité. Confronté à la résistance des élus locaux, le législateur laissait facultative la réalisation d'un PLUI.

La saga du PLU continue puisque peu de temps après la loi de 2010, le projet d'imposer un PLUI fut de nouveau proposé par le Gouvernement. Celui-ci avait cette fois-ci la ferme ambition d'en finir avec le caractère

---

<sup>73</sup> Notamment c. urb., art. L123-1-4, 3°. Pour aller plus loin : LEBRETON/JOYE (2013).

<sup>74</sup> Notamment c. urb., art. L123-1-4, 2°.

<sup>75</sup> En dix ans, entre 1999 et 2010, l'espace occupé par des zones urbaines a augmenté de 19 %. Sources : *Agreste primeur* n° 246/2010 et *Insee Première* n° 1364/2011.

facultatif des PLUI. Mais le bras de fer engagé avec les élus ruraux – liant ni plus ni moins de manière démagogique la fin des PLU à celle des communes – conjugué à l'opposition des sénateurs<sup>76</sup>, a encore porté ses fruits. Au final, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a permis le transfert obligatoire aux intercommunalités de l'élaboration des PLUI dans les trois ans de l'entrée en vigueur du texte... sauf opposition des communes<sup>77</sup>. Le projet laisse par ailleurs aux maires la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme. Chaque loi suffit à sa peine, mais la logique voudrait que ce pouvoir soit progressivement transféré au président de l'EPCI. Cela peut déjà s'envisager en vertu d'une délégation volontaire des communes prévue au Code de l'urbanisme. Mais, la disposition n'a que très rarement été utilisée. En 2013, parmi les quelques 194 communautés compétentes en matière de PLU, seules six bénéficiaient d'une délégation des communes au président de l'EPCI pour délivrer à la place des maires les autorisations d'urbanisme<sup>78</sup>. On note toutefois que si les communes n'abandonnent pas facilement leur pouvoir d'autorisation, elles sont davantage disposées à mutualiser les services administratifs d'instruction du droit des sols au niveau de l'agglomération. Cette mutualisation est appelée à se développer même si elle est encore insuffisante puisque l'on

---

76 GÉRARD CORNU, sénateur UMP, s'était enflammé : « Après le PLUI, on peut imaginer n'importe quoi : prévoir l'élection du président de l'intercommunalité au suffrage universel, dans la mesure où celui-ci sera doté de larges pouvoirs ; imposer, au titre du PLH, 25 % de logements sociaux dans toutes les communes de l'intercommunalité... C'est sans fin ! Si vous voulez rattacher toutes les compétences aux EPCI, autant le dire tout de suite et supprimer les communes ! » (*Gazette des communes, des départements, des régions* n° 2194). L'Association des maires ruraux (AMRF) avait également lancé une pétition nationale contre le PLUI obligatoire.

77 La compétence des agglomérations en matière de PLUI n'est pas transférée si au moins 25 % des communes représentant 20 % de la population s'y opposent dans les trois ans à compter de la publication de la loi ; loi du 24 mars 2014, art. 136 II et CGCT, art. L5214-16 I.

78 Communautés urbaines de Strasbourg, de Brest et d'Alençon, de la communauté d'agglomération du pays de Flers et des communautés de communes du pays d'Argentan et du pays de Honfleur, communautés très investies dans les différents champs de l'urbanisme : Assemblée des Communautés de France (2013) p. 15-16. C'est l'art. L422-3 c. urb. qui permet ce transfert au moyen d'une délibération concordante prise par l'EPCI et des communes concernées. Dans ce système, le maire adresse toutefois au président de l'EPCI son avis sur chaque demande d'autorisation de construire.

dénombrait en 2013 seulement 20 % d'EPCI dotés d'un service mutualisé d'instruction du droit des sols.

Pour terminer, il faut insister sur le fait que la compétence en matière de planification urbaine conditionne aussi l'exercice d'une prérogative de puissance publique utile à l'appropriation des biens immobiliers à des fins d'intérêt général, à savoir le droit de préemption. Sur ce point, la loi du 24 mars 2014 a modifié l'article L211-2 c. urb., lequel prévoit désormais que lorsqu'un EPCI à fiscalité propre est compétent en matière de PLU, il est compétent de plein droit en matière de droit de préemption urbain. La généralisation des PLUI va engendrer par effet cliquet la généralisation de l'exercice du droit de préemption au niveau intercommunal. Mais en attendant, un EPCI ne peut instaurer ou exercer les droits de préemption définis par le Code de l'urbanisme que dans la mesure où ces compétences lui ont été déléguées par une commune ou conférées par un texte, ce qui le cantonne à un rôle résiduel<sup>79</sup>. En 2013, seulement 40 % des communautés compétentes en matière de PLU avaient déjà opéré des préemptions à leur profit<sup>80</sup>. Le droit de préemption reste ainsi marqué par une forte identité communale alors même que l'intercommunalité doit pouvoir disposer des outils nécessaires à la mise en œuvre d'une politique volontariste en matière foncière ou immobilière<sup>81</sup>.

## 2. *La police administrative*

Le pouvoir de police administrative constitue un autre élément historique du pouvoir communal. Sensible au plan politique et psychologique, le transfert au président de l'intercommunalité<sup>82</sup> du pouvoir de police du maire ne va pas de soi pour nombre de maires qui considèrent qu'il s'agit là d'une compétence inhérente – presque consubstantielle – à leur fonction. Or, en droit, il n'en est rien. Toutefois, des évolutions ont

---

<sup>79</sup> JOYE (2013) et JOYE/STRUILLOU (2012).

<sup>80</sup> Assemblée des Communautés de France (2013) p. 16.

<sup>81</sup> Pour une intercommunalité chef de file des stratégies foncières, cf. ALBRECHT/NARRING (2013).

<sup>82</sup> On précise que les EPCI disposent déjà du pouvoir de gestion et de réglementation de leur domaine et peuvent organiser librement leurs services, le président de l'agglomération disposant des prérogatives ordinaires d'un chef de service.



eu lieu cette dernière décennie et le pouvoir de police commence à être transféré depuis 2004 au compte-goutte.

Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'article L5211-9-2 CGCT permet le transfert de certaines compétences de police aux présidents des EPCI à fiscalité propre. La première version de cet article ne permettait qu'un transfert partiel et sous condition de quelques éléments du pouvoir de police des maires. Résiduel et contrôlé par les communes, ce qui n'était en fait qu'un partage et pas un réel transfert de compétence au profit des EPCI, n'a pas connu de succès. Dans l'hypothèse où un transfert était accepté par les maires et entériné par le préfet, tous les arrêtés devaient être pris conjointement par le président de l'EPCI et le ou les maires concernés. Sacré verrou. Force restait donc aux maires<sup>83</sup>. Il s'agissait cependant d'une innovation de nature à créer un précédent. La loi du 16 décembre 2010 puis celle du 27 janvier 2014 ont amplifié et précisé la dévolution des compétences de police en faveur du président de l'EPCI. Certes, le transfert des pouvoirs de police ne concerne encore que des polices spéciales, limitativement énumérées, et à la condition que l'EPCI ait les compétences dans ces domaines, mais la liste des polices transférées s'allonge au point de donner progressivement corps au pouvoir de police intercommunal. L'article L5211-9-2 I-A CGCT dispose qu'en matière d'assainissement<sup>84</sup>, de collecte des déchets ménagers<sup>85</sup>, d'aires d'accueil des gens du voyage, de voirie<sup>86</sup>, de délivrance des autorisations de stationnement sur la voie publique aux exploitants de taxi<sup>87</sup> et de police de l'habitat insalubre<sup>88</sup>, le transfert des compétences est de plein

---

<sup>83</sup> Pour mémoire, cf. JOYE (2005).

<sup>84</sup> Possibilité pour le président de l'EPCI d'établir les règlements d'assainissement ou de délivrer des autorisations de déversement d'effluents non domestiques.

<sup>85</sup> Réglementer cette activité et possibilité d'établir des règlements de collecte.

<sup>86</sup> Pouvoirs de police en matière de circulation et de stationnement sur les voies d'intérêt communautaire, délivrance des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique.

<sup>87</sup> L'autorisation de stationnement peut être limitée à une ou plusieurs communes membres.

<sup>88</sup> Protection contre les incendies dans les immeubles recevant du public, sécurité dans les immeubles collectifs d'habitation, édifices menaçant ruine. Dans ce cas et si l'EPCI à fiscalité propre a signé avec l'Etat une convention sur la délégation des aides à la pierre (aides à l'habitat: construction, réhabilitation, etc.), le préfet de

droit. Toutefois, les maires ont obtenu de pouvoir conserver, individuellement, leur prérogative en s'opposant au transfert de chacun de ces domaines dans un délai de six mois suivant la date de l'élection du président de l'EPCI<sup>89</sup>. Outre les transferts de plein droit, d'autres transferts sont facultatifs (police de la sécurité des manifestations culturelles et sportives organisées dans des établissements communautaires<sup>90</sup>, police de défense extérieure contre l'incendie)<sup>91</sup>. Dans certains cas (assainissement, déchets, voirie, autorisation de stationnement des taxis, défense extérieure contre l'incendie, habitat insalubre), ces compétences s'exercent toujours sans préjudice pour le maire de l'exercice de son pouvoir de police générale<sup>92</sup>, ce qui implique l'exercice concurrent du pouvoir de police entre le maire et le président de l'EPCI<sup>93</sup>.

En termes de ressources humaines, les agglomérations sont également en train d'hériter des moyens communaux. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avait rendu possible le recrutement par un EPCI d'agents de police et de gardes champêtres en vue de les mettre à la disposition des communes qui en font la demande. Toutefois, l'EPCI, faute de disposer de compétences de police, n'était ici qu'une autorité de gestion administrative d'un personnel mis à la disposition des maires (recrutement, nomination, avancement, etc.). Mais, la voie vers la mutualisation des moyens était ouverte. La loi du 26 décembre 2010 a permis que les agents de police municipale puissent également assurer, sous l'autorité du président de l'EPCI, l'exécution des décisions prises conformément aux attributions transférées par les maires<sup>94</sup>. Par

---

département peut déléguer au président de l'EPCI ses prérogatives en matière de police de la santé publique et en matière de salubrité et de conditions d'habitabilité des immeubles (CCH, art. L301-5-1-1).

<sup>89</sup> Modalités des renoncements ou oppositions précisées à l'art. L5211-9-2 III CGCT.

<sup>90</sup> En application de l'art. 23 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

<sup>91</sup> Modalités du transfert facultatif précisées à l'art. L5211-9-2 I.B et IV CGCT.

<sup>92</sup> CGCT, Art. L2212-1 : la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

<sup>93</sup> MARTIN (2012). En principe, une police spéciale exclut l'exercice d'une police générale mais ce principe d'exclusivité est relatif : PETIT (2013).

<sup>94</sup> CGCT, art. L5211-9-2 et Code de la sécurité intérieure, art. L511-1 s. et L521-1 s. ; CROUZATIER-DURAND (2013).

ailleurs, concernant la politique de lutte contre la délinquance, l'Etat s'appuie désormais largement sur les intercommunalités (qui ont cette compétence de plein droit ou sur option)<sup>95</sup>. C'est donc en toute logique que dans un domaine de compétences aussi entremêlées, l'on s'achemine vers la constitution d'une police territoriale se substituant à la police municipale<sup>96</sup>. A moyen terme, les présidents des agglomérations pourront, dans certains domaines, maîtriser totalement la chaîne de l'ordre public. Dans l'intervalle, le démembrement du pouvoir de police du maire est partiel.

### **B. La légitimité démocratique des élus d'agglomération en progrès**

Au regard de la place importante occupée de fait ou de droit par les agglomérations dans le paysage administratif français, au regard des enjeux financiers et fiscaux des politiques intercommunales, la légitimité démocratique de leurs conseils et des représentants du peuple qui y siègent apparaît insuffisante<sup>97</sup>. Désigner les élus d'agglomération au suffrage universel direct, c'est accroître leur responsabilité devant les citoyens. Si ce débat est essentiel sur des plans politiques ou moraux, on peut toutefois rappeler qu'il n'existe aucune exigence de la Constitution française pour élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct. La Cst./F exige seulement que les collectivités territoriales s'administrent librement « par des conseils élus [...] ». Elle renvoie à la loi le soin de définir les conditions de l'élection des conseils de ces collectivités (art. 72 al. 3)<sup>98</sup>. En l'état du droit, les conseils des EPCI et le conseil de la collectivité territoriale à statut spécial qu'est la métropole de Lyon, sont élus conformément aux exigences de la Constitution française. Ceci posé, il reste la question de fond. Longtemps, les intercommunalités n'ont pas été considérées comme des lieux prioritaires

---

<sup>95</sup> Depuis 2007, le président d'un EPCI à fiscalité propre exerçant la compétence relative aux dispositifs locaux de prévention de la délinquance anime et coordonne les actions concourant à l'exercice de cette compétence (CGCT, art. L5211-59).

<sup>96</sup> PILLET/VANDIERENDONCK (2012).

<sup>97</sup> CAILLOSSE/LE LIDEC/LE SAOUT RÉMY (2001).

<sup>98</sup> Le suffrage ne peut être qu'universel, égal et secret selon l'art. 3 Cst./F. C'est la loi qui a désigné le suffrage universel direct comme mode d'élection des représentants au sein des collectivités territoriales, mais le scrutin peut être direct ou indirect.

d'exercice de la démocratie locale. Il fut un temps, pas si ancien, où des personnes non élues au conseil municipal pouvaient même siéger au sein du conseil d'un EPCI par simple désignation des communes<sup>99</sup>.

Les choses ont commencé à évoluer avec la loi du 12 juillet 1999 de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale qui a exigé que les délégués des communes au sein de l'EPCI à fiscalité propre soient « désignés » exclusivement parmi les élus municipaux (au scrutin secret et à la majorité absolue pour le principe qui prévaudra jusqu'en 2014)<sup>100</sup>. Mais la loi du 12 juillet 1999 n'allait pas plus loin au plan démocratique sauf, en guise de compensation, en laissant la possibilité aux EPCI de créer des comités consultatifs de représentants de citoyens<sup>101</sup>. La loi du 25 juin 1999 créait quant à elle des conseils de développement au sein des agglomérations comme source de démocratie participative impliquant la société civile. C'était bien chiche sinon gadget, les délégués des communes n'étant toujours pas concernés par le suffrage universel direct.

Depuis 1999, les gouvernements successifs ont été réticents à engager le processus de démocratisation du fonctionnement des EPCI tandis que se multipliaient pourtant les propositions d'élire au suffrage universel direct les conseillers intercommunaux. La Commission « MAUROY » en 2000 le suggérait déjà<sup>102</sup>. Une proposition de loi sénatoriale avait échoué en 2001<sup>103</sup> et la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 pourtant relative à

---

<sup>99</sup> Il pouvait s'agir tout aussi bien d'élus municipaux que de représentants de la société civile à savoir tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal sous réserve de quelques incompatibilités prévues par la loi comme les agents employés par l'EPCI. Les anciens districts, anciennes communautés de communes ou les syndicats fonctionnaient ainsi. Avant 1999, seules les communautés urbaines contenaient nécessairement dans leurs organes délibérants des élus municipaux. Seules les formules de syndicats fonctionnent encore selon l'ancien mode de désignation.

<sup>100</sup> CGCT anc., art. L5211-7 I et L5215-10.

<sup>101</sup> CGCT, art. L5211-49-1.

<sup>102</sup> PIERRE MAUROY au nom de la commission pour l'avenir de la décentralisation recommandait « l'élection en 2007 au suffrage universel direct des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre » (MAUROY (2000)).

<sup>103</sup> Proposition de loi n° 400 de JACQUES OUDIN, tendant à instaurer le suffrage universel direct pour l'élection des représentants des communes dans les assemblées délibérantes des EPCI à fiscalité propre (Sénat, juin 2001).

la démocratie de proximité se révélait extrêmement décevante sur ce point, le législateur arguant de manière spécieuse que c'était prématuré tant que la carte intercommunale n'était pas achevée<sup>104</sup>. Une autre proposition de loi à l'Assemblée nationale échoua encore en 2006<sup>105</sup> tandis que des rapports parlementaires réclamaient que l'on s'interrogeât sur le mode de désignation des élus intercommunaux<sup>106</sup>. Cela faisait beaucoup de tentatives et, là-encore, la résistance a fini par s'estomper. Le comité « BALLADUR » de 2009 chargé (et soutenu) par le président SARKOZY de formuler des propositions pour une nouvelle étape de décentralisation, relança l'idée<sup>107</sup> et l'article 8 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales posa alors le principe suivant : « Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi » (CGCT, art. L5211-6<sup>108</sup>). La définition des modalités, épineuses, de cette élection étaient cependant renvoyées à une future loi.

La loi attendue a été adoptée en 2013<sup>109</sup> et s'appliqua aux élections municipales de mars 2014. Si elle est une avancée, celle-ci apparaît timide, fruit là-encore d'un consensus difficile à trouver avec les élus locaux. Cette loi a ajouté pour la première fois au Code électoral des dispositions spécifiques concernant l'élection de ce que le droit nomme désormais de

---

<sup>104</sup> A l'occasion de la discussion de ce texte, un amendement de BERNARD ROMAN posant le principe de l'élection au suffrage universel direct des membres des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre fut repoussé (Assemblée nationale, juin 2001).

<sup>105</sup> Proposition de loi n° 3143 de JEAN-PIERRE BALLIGAND, tendant à l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Assemblée nationale, juin 2006).

<sup>106</sup> PIRON (2006).

<sup>107</sup> BALLADUR (2009), proposition n° 7.

<sup>108</sup> Les autres EPCI sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres dans les conditions fixées à l'art. L2122-7 CGCT (pas d'élection directe).

<sup>109</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

manière plus adaptée les « conseillers communautaires »<sup>110</sup>. Mais, ce que donne le législateur d'une main, il le reprend de l'autre. La loi de 2013 a affirmé aussi que « Nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement » (art. 273-5, I) et « Les conseillers communautaires sont élus pour la même durée que les conseillers municipaux de la commune qu'ils représentent et renouvelés intégralement à la même date que ceux-ci [...] » (art. 273-3). Les conseillers communautaires sont donc élus dans le cadre de l'élection municipale à laquelle ils demeurent formellement et temporellement liés. Ils l'étaient jusqu'à présent, ils le demeurent après la loi du 17 mai 2013 malgré le nouveau système qu'elle instaure<sup>111</sup>.

Techniquement, la loi du 17 mai 2013 instaure un « fléchage » de l'élection des conseillers communautaires à partir de celle des conseillers municipaux. Le mode de fléchage est différent selon la taille des communes et pour tout dire dans les communes de moins de 1000 habitants, les conseillers communautaires ne sont pas réellement élus au suffrage universel direct car ils sont désignés automatiquement en suivant l'ordre du « tableau » après qu'aient été élus le maire et les adjoints<sup>112</sup>. Du coup, la visibilité de l'élu communautaire sur le bulletin de vote est nulle. Elle est tout juste soupçonnée si on anticipe le futur exécutif<sup>113</sup>. Par contre, dans les communes de 1000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus selon le même mode de scrutin que les conseillers municipaux et par un même vote<sup>114</sup>. C'est un scrutin de liste proportionnel avec mention d'une liste distincte de candidats au conseil municipal et au conseil communautaire (ces derniers étant nécessairement issus de la liste des conseillers municipaux). Les deux listes figurent sur le même

---

110 Il s'agit du titre V du livre I<sup>er</sup> du Code électoral, art. L273-1 à -12.

111 ACHARD/DELAIRE (2013), MALIGNER (2014).

112 Scrutin uninominal majoritaire (Code électoral, art. L273-11 s.).

113 Les élus sont classés dans l'ordre du « tableau » : après le maire, les adjoints par ordre de nomination et, entre adjoints élus sur la même liste, par ordre de présentation, puis les conseillers municipaux. Ces derniers figurent en fonction de l'ancienneté de leur élection depuis le dernier renouvellement général puis du nombre de suffrages obtenus pour ceux élus le même jour ou en cas d'égalité de voix par priorité d'âge.

114 Code électoral, art. L273-6 à -10.

bulletin de vote<sup>115</sup>. Les voix issues du scrutin servent au calcul de la répartition d'une part des sièges de conseillers municipaux et d'autre part des sièges de conseillers communautaires.

Ce mode d'élection est donc restrictif. Il verrouille par avance la désignation des représentants des communes dans les agglomérations et fait valider celle-ci par des électeurs qui ne peuvent pas faire librement un choix de candidats. Il est assez révélateur que bien qu'élus au suffrage universel, les élus communautaires sont toujours considérés comme les relais des communes<sup>116</sup>. Il ne s'agit donc pas encore d'une élection permettant de développer un *homo politicus* délié du prisme communal. Il n'en demeure pas moins que la loi de 2013 est une avancée car les conseillers communautaires détiendront leur légitimité du corps électoral et ne pourront pas être révoqués par les conseils municipaux ou prendre les ordres aussi aisément de ceux-ci qu'aujourd'hui. Des élus de l'opposition pourront, avec le système de liste et dans les plus grandes collectivités – celles qui disposent de plusieurs sièges au sein de l'EPCI – être représentés au sein de l'assemblée de l'agglomération, ce qui politisera davantage les EPCI. Des engagements de mandat pour l'intercommunalité pourront se développer. La conception de l'intercommunalité entendue comme un tranquille « club de maires » devrait faiblir<sup>117</sup>.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a apporté à son tour une innovation, qu'il reste toutefois à concrétiser. Son article 54 dispose pour les métropoles : « Le renouvellement général des conseils des métropoles créées par les articles L5217-1, L5218-1 et L5219-1 du Code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la présente loi, à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Au vu du rapport sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires de 2014 déposé par le Gouvernement en application de l'article 48 de la présente loi, le Gouvernement pré-

115 Le bulletin de vote ne renseigne toutefois pas sur les intentions des candidats de briguer des responsabilités exécutives (présidence ou vice-présidences de l'EPCI).

116 Du reste, l'art. L5211-6 CGCT conserve le terme de « délégué » des communes.

117 PORTIER (2012) p. 6.

sente au Parlement avant le 30 juin 2015 un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines »<sup>118</sup>. Le Parlement a décidé pour l'heure de ne pas choisir. Il faudra donc une nouvelle loi à intervenir avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour définir les modalités d'une véritable élection au suffrage universel direct des membres des conseils de métropole à partir de 2020. Une élection dans le cadre d'une circonscription d'agglomération spécifique semble envisageable, coupant par-là davantage le cordon ombilical avec les communes.

### C. Le cannibalisme institutionnel des nouvelles métropoles

Entre l'idée de doter les agglomérations de structures administratives puissantes et sa traduction en droit puis en fait, il s'est passé bien du temps, le temps d'assouplir l'obsession de l'égalité et de l'uniformité administrative qui a marqué la construction de la France. Outre le rapport du comité « BALLADUR » en 2009, de nombreux rapports parlementaires prônaient depuis une dizaine d'années le renforcement des grandes agglomérations<sup>119</sup>. La métropole a finalement été créée sous la forme d'un EPCI par la loi du 16 décembre 2010 puis a acquis avec la loi du 27 janvier 2014, un pouvoir jusque-là inégalé. Plus que la reconnaissance du fait urbain ou métropolitain, cette loi rend ce fait prééminent sur tout autre (à l'exception du fait régional). Ce qui pendant longtemps était considéré comme relevant du statut particulier est en train de devenir, sur les agglomérations, le droit commun en concurrence durable avec les autres collectivités territoriales. Les collectivités préexistantes à la métropole apparaissent d'un coup, en miroir, comme surannées.

La première version de la métropole avait déçu<sup>120</sup>, le législateur renonçant à en faire une collectivité territoriale<sup>121</sup>. Numériquement, seul un

---

<sup>118</sup> Pour la métropole de Lyon – collectivité territoriale – il est énoncé à l'art. L3631-1 que les conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel direct, dans les conditions prévues par le Code électoral.

<sup>119</sup> Notamment PIRON (2006), KRATTINGER/GOURAULT (2009) et QUENTIN/URVOAS (2008).

<sup>120</sup> BRACONNIER (2011), DOUENCE (2011) et MARCOU (2010).

<sup>121</sup> Comme le préconisait BALLADUR (2009), proposition n° 7.



cas de métropole vit le jour<sup>122</sup>. Il n'empêche que la loi de 2010 a préparé les esprits à la vague réformatrice suivante qui résulte de la loi du 27 janvier 2014. Pour la première fois depuis la fondation des communautés urbaines en 1966, le Parlement a imposé la création, par la loi, de nouvelles entités intercommunales (neuf métropoles de droit commun et trois à statut particulier). Toutes ces métropoles sont dotées de larges compétences, auxquelles s'ajoutent des compétences que peuvent leur transférer le département et la région et par délégation l'exercice de compétences de l'Etat<sup>123</sup>. Elles peuvent « prendre » des compétences à toutes les collectivités territoriales et même à l'Etat. Enfin, la création de métropoles à statut particulier pour Lyon, Aix-Marseille-Provence et Paris a été confirmée. Si les deux dernières restent en droit des EPCI<sup>124</sup>, la Métropole de Lyon accède en revanche au statut de collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 Cst./F. Cette avancée met la métropole lyonnaise au même rang que les autres collectivités territoriales. Elle sera créée en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône<sup>125</sup>. Une partie du territoire français ne fait plus partie d'un département, c'est nouveau. Les communes ne sont plus les seules concernées par la rationalisation des moyens d'action publique. La création des métropoles provoque un phénomène d'aspiration des compétences des autres autorités publiques agissant sur le même territoire. C'est aussi la première fois que le législateur marque nettement le fait que les collectivités locales peuvent avoir des compétences différentes selon les lieux.

Pour autant, en droit, le législateur refuse encore d'accorder le statut de collectivité territoriale aux EPCI à fiscalité propre, à l'exception du cas de la métropole de Lyon depuis la loi du 27 janvier 2014, pour des

---

122 Créée en 2011 par les élus de la communauté urbaine de Nice Côte d'Azur et des communautés de communes de la Vesubie-Mercantour, de la Tinée et des statons du Mercantour (46 communes urbaines et de montagne, 538 000 habitants).

123 *Supra* I, C, 2.

124 L'idée de faire de l'agglomération parisienne une collectivité territoriale n'est pas nouvelle: proposition de loi n° 1350 de GEORGES SARRE, portant création du Haut conseil de l'agglomération parisienne (Assemblée nationale, avril 1999) et le rapport y relatif, MICHEL (1999).

125 CGCT, art. L3611-1 s.

raisons purement politiques liées aux résistances des élus locaux, qui craignent l'évanescence des communes<sup>126</sup>. C'est un statut dont disposent pourtant les communes, les départements ou les régions. Au regard des compétences actuelles des agglomérations et de l'importance des politiques urbaines qu'elles engagent, le maintien artificiel de cette différence de statut n'a plus guère de sens. Ce n'est plus un tabou, la distinction entre les EPCI à fiscalité propre et les collectivités territoriales est très relative sinon introuvable<sup>127</sup>. Le régime juridique des EPCI à fiscalité propre est assimilable sur bien des points à celui des collectivités territoriales<sup>128</sup>.

Si les évolutions que nous venons d'étudier renforcent pleinement l'agglomération en tant qu'échelon territorial majeur au sein des institutions françaises, on peut se demander si elles annoncent enfin la rationalisation de la carte administrative française, pléthorique d'échelons dont les compétences devront nécessairement être ajustées, voire l'existence même reconsidérée. Quelques éléments laissent penser qu'une dynamique est enclenchée, en réalité mue principalement par les difficultés des finances publiques françaises<sup>129</sup>. Il convient d'être très prudent. La réforme de décentralisation de 1982 était déjà en partie liée à la crise budgétaire de l'Etat français. Les réformes de décentralisation qui suivirent aussi, sans jamais aboutir à une simplification administrative, chaque échelon ayant réussi à assurer sa survie et même à renforcer sa légitimité. Nous nous rallions à l'opinion assez désabusée du Professeur FAURE : « Le décor extraordinairement vivace d'anachronismes, de bizarreries historiques qui forment la carapace de notre système institutionnel décentralisé tiendra encore solidement debout après une réforme

---

126 Ce fut déjà le cas en 1966 avec la création des communautés urbaines dans le « souci d'apaiser les inquiétudes locales ou encore celui d'éviter systématiquement la création de toute collectivité territoriale nouvelle » (DE LAUBADÈRE (1974) p. 447).

127 JOYE (2003) et JANICOT (2011).

128 Et le fait que le Conseil constitutionnel ait dénié en 2010 à la clause générale de compétence des collectivités territoriales une valeur constitutionnelle, finit de confondre les deux statuts (décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010).

129 L'allègement de la sphère publique s'impose sous la pression financière internationale. Or, les collectivités territoriales représentent environ un tiers de la dépense publique française.

qui ne l'aura pas fortement régénéré par une brutale montée de sève simplificatrice »<sup>130</sup>.

### III. Conclusion

Au fil du temps, de nombreuses personnes morales de droit public ont été créées en France pour gérer les différentes agglomérations ou les mettre en réseau. Cette manière de faire, bien qu'ayant permis la reconnaissance administrative des agglomérations, est toutefois longtemps restée à la maîtrise des communes, inquiètes pour leur existence de voir émerger cet échelon territorial. Des avancées récentes témoignent cependant de la fissuration du front communal et de l'accélération de l'émancipation politique des agglomérations, désormais dotées de larges pouvoirs.

La France a ainsi résolument opté pour une armature urbaine dominée par l'agglomération. Toutefois, si l'Etat a fait le choix d'un modèle institutionnel destiné à doper sa compétitivité économique, certains observateurs craignent que le développement urbain ne se fasse au détriment des territoires ruraux avec le risque d'accroître les inégalités territoriales<sup>131</sup>. Nous ne le pensons pas. Si l'Etat désargenté a donné les clés du développement aux grands EPCI d'agglomération et aux régions, il apparaît néanmoins apte à focaliser désormais son action sur les territoires les plus défavorisés en accord avec les objectifs sélectifs de la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale. Du reste, la création en 2014 du Commissariat général à l'égalité des territoires en remplacement de la DATAR<sup>132</sup> signifie aussi pour l'Etat que le travail de renforcement administratif de l'armature urbaine française est en partie réalisé. Par ailleurs, même si un volet sera consacré au développement des métropoles, le volet territorial des contrats de projets Etat-régions (CPER) 2014-2020 met l'accent sur l'aide aux territoires de montagne, aux territoires éligibles aux politiques de la ville, aux territoires vulnérables subissant des restructurations économiques et aux territoires

---

<sup>130</sup> FAURE (2014).

<sup>131</sup> GUILLUY (2010).

<sup>132</sup> Décret n° 2014-394 du 31 mars 2014, JORF du 2 avril 2014.

confrontés à un déficit de services au public<sup>133</sup>. L'article 79 de la loi du 27 janvier 2014 crée aussi des pôles ruraux d'équilibre territoriaux... un nouvel échelon administratif<sup>134</sup>. C'est un équilibre à trouver et une condition du vivre ensemble qu'il faut assurer, sans quoi l'émergence des agglomérations en France n'aura pas été une réforme utile pour la cohésion nationale.

---

<sup>133</sup> DATAR (2013) et circulaire du Premier ministre n° 5671/SG du 2 août 2013 relative aux contrats de plan ([http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/08/cir\\_37359.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2013/08/cir_37359.pdf)).

<sup>134</sup> Syndicats mixtes regroupant des EPCI à fiscalité propre. Ils ont vocation à succéder aux « pays » créés par la loi du 4 février 1995 (CGCT, art. L5741-1 à -5).

## Bibliographie

- ACHARD BENJAMIN, DELAIRE YVES (2013), « Conseillers communautaires: un suffrage universel vraiment direct? », *Gazette des communes, des départements, des régions* n° 2198 p. 60 ss.
- ALBRECHT PATRICK, NARRING PIERRE (2013), *Actions foncières à moyen ou long terme. Anticiper pour mieux maîtriser – Rapport n° 008806-01*, Paris. Disponible sur le site: [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/008806-01\\_rapport\\_cle2f145c.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/008806-01_rapport_cle2f145c.pdf).
- Assemblée des Communautés de France (2013), *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux – Témoignages, enquête et analyse des pratiques communautaires*, Paris.
- BALLADUR EDOUARD (2009), « *Il est temps de décider* »: rapport au Président de la République, Paris.
- BRACONNIER STÉPHANE (2011), « Le fantôme de la métropole », *Actualité juridique Droit administratif (AJDA)* 2011 p. 65 ss.
- BRISSON JEAN-FRANÇOIS (2014), Clarification des compétences et coordination des acteurs, *AJDA* 2014 p. 605 ss.
- BURGEL GUY (1985), « Urbanisation des hommes et des espaces », in: DUBY (dir.), *Histoire de la France urbaine, vol. 5*, Paris, p. 135 ss.
- CAILLOSSE JACQUES, LE LIDEC PATRICK, LE SAOUT RÉMY (2001), « Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux* n° 48 p. 91 ss.
- CHOAY FRANÇOISE (2000), *Les Mémoires d'Hausmann*, Paris.
- CHOAY FRANÇOISE, MERLIN PIERRE (2010), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris.
- COLARD DANIEL (1967), « Une structure supra-communale pour les grandes villes: les communautés urbaines », *AJDA* 1967 p. 449 ss.
- CROUZATIER-DURAND FLORENCE (2013), « Les évolutions des polices municipales. Mutualisation et territorialisation », *AJDA* 2013 p. 1961 ss.

- DATAR (2000), *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, Paris.
- DATAR (2013), « La nouvelle génération de contrats de plan Etat-régions 2014-2020 », *Territoires en mouvement* n° 12 p. 14-15.
- DE LAUBADÈRE ANDRÉ (1974), « Vicissitudes actuelles d'une distinction classique: établissement public et collectivité territoriale. A propos des groupements de collectivités territoriales », in Université des sciences sociales de Toulouse (éd.), *Mélanges offerts à Paul Couzinet*, Toulouse, p. 411 ss.
- Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT; 2009), *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Paris.
- Direction générale des collectivités locales (2013), *Les collectivités locales en chiffres*, Paris.
- DOUENCE JEAN-CLAUDE (2011), « Les métropoles », *RFDA* 2011 p. 258 ss.
- FAURE BERTAND (2014), « « Penser le changement » ou « changer le pansement » ? », *AJDA* 2014 p. 600 ss.
- GARDÈRE ANNE (2013), « Décentralisation et intercommunalité: une génétique complexe! », *Gazette des communes, des départements, des régions* n° 2197 p. 62 ss.
- GUILLOY CHRISTOPHE (2010), *Fractures françaises*, Paris.
- JANICOT LAETITIA (2011), « Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ? », *RFDA* 2011 p. 227 ss.
- JANICOT LAETITIA (2014), « Les métropoles à statut particulier: le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *AJDA* 2014 p. 613 ss.
- JARLIER PIERRE (2012), *Rapport d'information du Sénat n° 654 sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Paris.
- JOYE JEAN-FRANÇOIS (2003), « Les E.P.C.I. à fiscalité propre: des collectivités territoriales mal nommées ? », *Les Petites Affiches* n° 98 du 16 mai 2003 p. 3 ss.

- JOYE JEAN-FRANÇOIS (2005), « Le nouveau pouvoir de police du président d'EPCI », *AJDA* 2005 p. 21 ss.
- JOYE JEAN-FRANÇOIS (2009), « Projet territorial et ville durable », in : LEBRETON (dir.), *Evaluation juridique des premiers schémas de cohérence territoriale*, Paris, p. 113 ss.
- JOYE JEAN-FRANÇOIS (2013), « Politiques foncières locales. Droit de préemption urbain et intercommunalités : des mutations nécessaires ? », *Etudes foncières* n° 163 p. 33 ss.
- JOYE JEAN-FRANÇOIS, STRUILLLOU JEAN-FRANÇOIS (2012), *Les compétences intercommunales en matière de préemption*, Paris.
- KADA NICOLAS (2014), « Métropoles : vers un droit (peu) commun ? », *AJDA* 2014 p. 619 ss.
- KRATTINGER YVES, GOURAULT JACQUELINE (2009), *Rapport d'information du Sénat n° 471 – Faire confiance à l'intelligence territoriale*, Paris.
- LEBRETON JEAN-PIERRE, JOYE JEAN-FRANÇOIS (2013) *Plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de PLH et PDU – Analyse juridique de l'intégration du PDU*, Lyon.
- MALIGNER BERNARD (2014), « Election et désignation des conseillers communautaires », *AJDA* 2014 p. 270 ss.
- MARCOU GÉRARD (2010), « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *RFDA* 2010 p. 357 ss.
- MARCOVICI EMILIE (2014), « De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014 – La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines », *AJDA* 2014 p. 435 ss.
- MARTIN LAURENCE (2012), « Le président de l'EPCI à fiscalité propre, une autorité de police en devenir », *AJDA* 2012 p. 135 ss.
- MAUROY PIERRE (2000), *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, Paris.
- MICHEL JEAN-PIERRE (1999), *Rapport de l'Assemblée nationale n° 1529 sur la proposition de loi de M. Georges SARRE portant création d'une nouvelle collectivité territoriale : le Haut-Conseil de l'agglomération parisienne*, Paris.

- MULLER-QUOY ISABELLE (2000), « Le renouveau de la notion juridique d'agglomération », *Revue générale des collectivités territoriales* n° 9 – janvier-février 2000 – p. 9.
- PETIT JACQUES (2013), « Les aspects nouveaux du concours entre polices générales et polices spéciales », *RFDA* 2013 p. 1187 ss.
- PILLET FRANÇOIS, VANDIERENDONCK RENÉ (2012), *Rapport d'information du Sénat n° 782 – De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique*, Paris.
- PIRON MICHEL (2006), *Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2881 – Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs?*, Paris.
- PORTIER NICOLAS (2011), « La coopération intercommunale dans la réforme des collectivités », *AJDA* 2011 p. 84 ss.
- PORTIER NICOLAS (2012), « Elections des conseillers communautaires : l'impossible statu quo », *Intercommunalités* n° 172 p. 5-6.
- QUENTIN DIDIER, URVOAS JEAN-JACQUES (2008), *Rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 1153 sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Paris.
- SOHNLE JOCHEN (2014), « La gestion environnementale au niveau des agglomérations dans une perspective de droit comparé et de coopération transfrontalière (France, Suisse) », dans cet ouvrage.
- TAILLEFAIT ANTHONY (2014), « Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », *AJDA* 2014 p. 625 ss.
- VERPEAUX MICHEL (2013), « Les nouvelles élections locales sont arrivées », *RFDA* 2013 p. 1161 ss.



