



ATELIERS DES TERRITOIRES

# LES MÉTROPOLIS : DES TERRITOIRES À BÂTIR

REGARDS CROISÉS

ANALYSE JURIDIQUE



QUAND LES TALENTS  
GRANDISSENT,  
LES COLLECTIVITÉS  
PROGRESSENT



# L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLES À L’ISSUE DE LA LOI MAPAM

## SOMMAIRE

<b>L’AFFIRMATION DES MÉTROPOLES À L’ISSUE DE LA LOI MAPAM</b> .....	<b>3</b>
<b>LE PÉRIMÈTRE</b> .....	<b>5</b>
<b>A. LES MÉTROPOLES DE DROIT COMMUN</b> .....	<b>5</b>
<b>B. LES MÉTROPOLES À STATUT PARTICULIER</b> .....	<b>6</b>
1) LA MÉTROPOLE DE LYON .....	6
2) LA MÉTROPOLE D’AIX MARSEILLE PROVENCE .....	6
3) LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS .....	6
<b>LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DES MÉTROPOLES</b> .....	<b>8</b>
<b>A. LE DÉCOUPAGE DU PÉRIMÈTRE MÉTROPOLITAIN EN TERRITOIRES POUR LE GRAND PARIS ET AIX-MARSEILLE-PROVENCE</b> .....	<b>8</b>
1) ORGANISATION DES TERRITOIRES .....	8
2) ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE TERRITOIRES .....	8
3) MOYENS DES TERRITOIRES .....	10
<b>B. L’ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE : LE CONSEIL DE LA MÉTROPOLE</b> .....	<b>10</b>
<b>C. L’EXÉCUTIF MÉTROPOLITAIN</b> .....	<b>11</b>
1) LE PRÉSIDENT .....	11
2) LE BUREAU .....	11
<b>D. LES AUTRES ORGANES</b> .....	<b>12</b>
1) LES CONFÉRENCES .....	12
2) LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT .....	13
<b>LES COMPÉTENCES DES MÉTROPOLES</b> .....	<b>14</b>
<b>A. LES COMPÉTENCES DE PLEIN DROIT</b> .....	<b>14</b>
<b>B. LES INCIDENCES DE CES TRANSFERTS SUR LES SYNDICATS</b> .....	<b>19</b>
1) MÉTROPOLES DE DROIT COMMUN, DU GRAND PARIS, D’AIX-MARSEILLE-PROVENCE .....	19
2) MÉTROPOLE DE LYON .....	19
<b>C. LES TRANSFERTS CONVENTIONNELS DE COMPÉTENCES</b> .....	<b>20</b>

L'intitulé de la loi annonce  
clairement son ambition :  
« *l'affirmation des métropoles* ».  
Établissement public de coopération  
intercommunale (EPCI) créé par  
la loi de réforme des collectivités  
territoriales du 16 décembre 2010,  
la loi du 27 janvier 2014 en étend  
le dispositif « *de droit commun* »  
et institue des métropoles à statut  
particulier : le Grand Paris, Lyon  
et Aix-Marseille-Provence.

# LE PÉRIMÈTRE

## A. LES MÉTROPOLIS DE DROIT COMMUN

L'affirmation des métropoles passe tout d'abord par le caractère automatique de la transformation, puisqu'elle est « *de plein droit* », au 1<sup>er</sup> janvier 2015, pour les EPCI à fiscalité propre existants de plus de 400 000 habitants, situés dans une aire urbaine de plus de 650.000 habitants.

Selon la définition fournie par l'INSEE, constitue une aire urbaine un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Sont ainsi visés par cette transformation automatique neuf EPCI : Nice (qui était déjà une métropole au sens de la loi du 16 décembre 2010), les communautés urbaines de Toulouse, Lille, Bordeaux, Nantes et Strasbourg ainsi que les communautés d'agglomération de Grenoble, Rennes et Rouen. C'est ainsi que trois décrets relatifs à la création des métropoles de Nantes, Brest et Toulouse ont été adoptés le 22 septembre dernier.

A côté de ces métropoles « *automatiques* », peuvent se transformer en 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 et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région. Montpellier pourrait donc, sur ce fondement, se transformer en métropole.
- les EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'INSEE, et qui exercent en lieu et place des communes membres les compétences d'une métropole.  
Pour ces EPCI, la transformation n'est pas un droit puisque, pour la transformation, doivent être prises en compte « *les fonctions de commandement stratégique de l'Etat et les fonctions métropolitaines effectivement exercées sur le territoire concerné* », ainsi que le rôle de l'EPCI « *en matière d'équilibre du territoire national* ». Brest et 18 autres communautés étaient, en 2009, selon les sources INSEE, au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants.

Cette transformation se fait après accord des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

Les critiques selon lesquelles ces dispositions institueraient une rupture d'égalité entre les EPCI pour lesquels la transformation est automatique et ceux pour lesquels elle est subordonnée à l'accord des conseils municipaux ont été rejetées par le Conseil constitutionnel à l'occasion de l'examen du projet de loi. La Haute juridiction a alors indiqué que « *les différences de traitement dans les conditions d'accès au statut de métropole sont en lien direct avec les objectifs poursuivis par le législateur* » (Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014).

Les modifications de périmètre (adjonction de nouvelles communes) suivent les règles de droit commun applicables à l'ensemble des EPCI (renvoi à l'article L. 5211-18 du CGCT). Elles sont donc arrêtées par le Préfet sur accord de l'organe délibérant de la métropole, des communes dont l'admission est envisagée ainsi que des communes membres de l'EPCI dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement.

## B. LES MÉTROPOLIS À STATUT PARTICULIER

### 1) LA MÉTROPOLE DE LYON

Il est à relever à titre préliminaire que, malgré l'utilisation d'un terme identique à celui des autres structures ici présentées, la métropole de Lyon, créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, n'est pas un EPCI, c'est-à-dire une structure de rassemblement de communes, mais une « *collectivité à statut particulier* », hybride entre une intercommunalité à fiscalité propre et un Département. Elle n'est donc pas soumise au régime juridique des EPCI (sauf renvoi exprès) mais est régie par les dispositions des articles L. 3611-1 et suivants du CGCT, d'ailleurs intégrées dans la partie consacrée au département et non dans celle relative à la coopération locale.

Le périmètre de la métropole de Lyon est calqué sur celui de la communauté urbaine de Lyon à laquelle elle se substitue et le département du Rhône ne demeure en tant que tel sur le reste de son territoire actuel. Ce périmètre peut être modifié par la loi après consultation du conseil de la métropole, des conseils municipaux des communes intéressées, du conseil général, après avis du Conseil d'Etat. Toutefois, une procédure particulière de modification par décret en Conseil d'Etat est possible si la modification est approuvée par l'ensemble des collectivités précitées (article L. 3621-1 du CGCT).

En qualité de collectivité territoriale, la Métropole ne dispose pas d'un siège mais d'un chef-lieu, fixé à Lyon ; celui du département du Rhône sera modifié. Par dérogation au principe de réunion de son organe délibérant sur son territoire, le conseil général du Rhône pourra se réunir au chef-lieu de la métropole de Lyon.

### 2) LA MÉTROPOLE D'AIX MARSEILLE PROVENCE

Les textes applicables à la métropole d'Aix Marseille Provence, créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, renvoient aux métropoles de droit commun pour ce qui n'est pas prévu par les dispositions qui lui sont propres (articles L. 5218-1 et suivants du CGCT).

S'agissant précisément de son périmètre, un texte spécifique énonce que la nouvelle structure est issue de la fusion de six EPCI préexistants : la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, la communauté d'agglomération Salon Etang de Berre Durance, la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et la communauté d'agglomération du Pays de Martigues.

L'article L. 5218-1 du CGCT précise que son siège est à Marseille.

S'agissant des modifications de périmètre, ce sont les dispositions de droit commun qui ont vocation à s'appliquer, en l'absence de règles spécifiques à la métropole d'Aix Marseille Provence.

### 3) LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

S'agissant de la métropole du Grand Paris, créée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, le principe est similaire à Aix-Marseille-Provence : elle fait l'objet de dispositions spécifiques (articles L. 5219-1 et suivants du CGCT), avec un renvoi, pour ce qui ne serait pas prévu par les dispositions qui lui sont propres, aux règles des métropoles de droit commun.

Son périmètre définitif n'est pas connu à ce jour mais il inclut a minima la Ville de Paris et l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Il peut en outre comprendre :

- les communes des autres départements de la région Ile-de-France appartenant au 31 décembre 2014 à un EPCI situé à la fois sur la grande et la petite couronne et dont le conseil municipal a délibéré favorablement avant le 30 septembre 2014 (l'accord de l'EPCI ou des autres communes membres n'est donc pas requis) ;
- toute commune limitrophe d'une commune de petite couronne, dont le conseil municipal a délibéré

favorablement avant le 30 septembre 2014, son intégration à la métropole du Grand Paris étant conditionnée à l'absence d'opposition, avant le 31 décembre 2014, d'une majorité qualifiée des communes de l'EPCI à fiscalité propre auquel elle appartient (deux tiers des communes représentant au moins la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population).

Ce périmètre est constaté par un décret qui fixe par ailleurs l'adresse du siège de la métropole du Grand Paris et désigne le comptable public. Aucune disposition spécifique ne prévoit la possibilité de modifier le périmètre ainsi fixé et rien ne permet d'affirmer que les dispositions de droit commun de l'article L. 5211-18 du CGCT lui seraient applicables (compte tenu à la fois de la procédure spécifique de création et de l'inapplicabilité « à la Région d'Ile-de-France » de l'article sur les métropoles de droit commun qui renvoie à la procédure de l'article L. 5211-18).

Précisons enfin que, si la loi n'indique pas expressément que les EPCI situés intégralement sur le territoire de la métropole du Grand Paris sont dissous, ils sont vocation à disparaître, au regard à la fois de l'impossibilité posée par le CGCT pour une commune d'appartenir à deux EPCI à fiscalité propre et de la perte, pour ces établissements, de leurs compétences et moyens.

# LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DES MÉTROPOLES

## A. LE DÉCOUPAGE DU PÉRIMÈTRE MÉTROPOLITAIN EN TERRITOIRES POUR LE GRAND PARIS ET AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Les métropoles du Grand Paris et d'Aix Marseille Provence voient leur périmètre découpé en « *territoires* » (notion inexistante pour les métropoles de droit commun et de Lyon). Ceci témoigne de la particularité des métropoles en cause et notamment de leur périmètre initial (voir précédemment).

L'organisation et le fonctionnement des territoires du Grand Paris ou d'Aix Marseille Provence sont relativement proches, même si quelques nuances sont à relever, dues vraisemblablement pour certaines au décalage chronologique dans les discussions sur les dispositions considérées.

### 1) ORGANISATION DES TERRITOIRES

S'agissant de la métropole d'Aix Marseille Provence, les limites de ces territoires sont fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte « *des solidarités géographiques préexistantes* » (article L. 5218-3 du CGCT) ; autrement posé, le périmètre des anciens EPCI ne sera pas nécessairement exactement repris.

Le siège de ces territoires est fixé par le règlement intérieur établi par le conseil de la métropole.

S'agissant de la métropole du Grand Paris, le périmètre et le siège des territoires sont fixés par décret en Conseil d'Etat, après consultation des communes et EPCI à fiscalité propre concernés. Le périmètre des territoires est nécessairement d'un seul tenant et sans enclave, d'au moins 300 000 habitants, doit respecter le périmètre des EPCI existant au 31 décembre 2014 et celui des communes et peut prendre en compte le périmètre des contrats de développement territorial.

Pour Aix Marseille Provence comme pour le Grand Paris, les territoires sont administrés par un conseil de territoire, composé des représentants au conseil de la métropole des communes incluses dans le périmètre du territoire considéré. Chaque conseil de territoire désigne un président, lequel ne peut, selon les dispositions propres à la métropole d'Aix Marseille Provence explicites sur ce point, être par ailleurs président de la métropole. Les territoires désignent un ou plusieurs vice-présidents dont le nombre ne peut excéder 30% de l'effectif du conseil de territoire pour la métropole d'Aix Marseille Provence et 20% de l'effectif pour la métropole du Grand Paris.

Il faut ajouter que les présidents des conseils de territoires de la métropole du Grand Paris sont de plein droit vice-présidents de la métropole (serait-ce à dire que, s'ils sont vice-présidents, ils ne peuvent être président ?). Pour autant, ces vice-présidences ne sont pas prises en compte dans le calcul du nombre de vice-présidents au conseil de la métropole prévu par l'article L. 5211-10 du CGCT.

### 2) ATTRIBUTIONS DES CONSEILS DE TERRITOIRES

Le conseil de territoire dispose d'abord d'attributions de nature consultative. Il est saisi pour avis des rapports de présentations et des projets de délibérations du conseil de la métropole en matière de développement économique, aménagement de l'espace, politique locale de l'habitat (ainsi que, pour la métropole du Grand Paris, la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique de la ville et la politique du cadre de

vie) dont l'exécution est prévue en tout ou partie dans les limites du territoire. Son avis est joint au projet de délibération transmis aux conseillers communautaires et annexé à la délibération prise par le conseil de la métropole.

Le conseil de territoire peut par ailleurs demander l'inscription à l'ordre du jour de toute affaire intéressant le territoire et émettre des vœux sur tous les objets intéressant le territoire.

A côté de ces attributions consultatives, le conseil de territoire peut se voir déléguer tout ou partie de l'exercice des compétences confiées à la métropole, un certain nombre de domaines ne pouvant toutefois faire l'objet d'une telle délégation (pour une présentation des compétences de plein droit des métropoles, voir la partie 3) :

COMPÉTENCES DE LA MÉTROPOLE D'AIX MARSEILLE QUI NE PEUVENT ÊTRE DÉLÉGUÉES À UN CONSEIL DE TERRITOIRE	COMPÉTENCES DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS QUI NE PEUVENT ÊTRE DÉLÉGUÉES À UN CONSEIL DE TERRITOIRE
<p>1° Création, aménagement et gestion de zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>2° Schémas de cohérence territoriale et schémas de secteur ; approbation du plan local d'urbanisme élaboré par le conseil de territoire et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, constitution de réserves foncières, prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement ;</p> <p>3° Organisation de la mobilité ; schéma de la mobilité fixant le périmètre des transports métropolitains et incluant les services de transports urbains, non urbains, réguliers ou à la demande ;</p> <p>4° Schéma d'ensemble et programmation des créations et aménagements de voirie ;</p> <p>5° Plan de déplacements urbains ;</p> <p>6° Programmes locaux de l'habitat ; schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ;</p>	<p>1° Approbation du plan local d'urbanisme ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme d'intérêt métropolitain ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ; prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement d'intérêt métropolitain ;</p> <p>2° Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement ; schémas d'ensemble de la politique de l'habitat, du logement et des actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre ;</p> <p>3° Plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat ; réalisation d'actions tendant à maîtriser la demande d'énergie dans les conditions prévues à l'article L. 2224-34 du présent code ; élaboration du plan climat-énergie territorial prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;</p> <p>4° Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie telle que définie aux a à c du 5° du II de l'article L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales.</p>
<p>7° Schéma d'ensemble des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;</p> <p>8° Schéma d'ensemble et programmation des équipements en matière d'assainissement et d'eau pluviale ;</p> <p>9° Marchés d'intérêt national ;</p> <p>10° Schéma d'ensemble de la gestion des déchets des ménages et déchets assimilés ;</p> <p>11° Plans métropolitains de l'environnement, de l'énergie et du climat ; plans climat-énergie territoriaux ;</p> <p>12° Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche ;</p> <p>13° Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz ;</p> <p>14° Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains.</p>	

A côté de ces compétences qui peuvent être déléguées aux conseils de territoires, les territoires de la métropole du Grand Paris se voient confier, de plein droit, l'administration des offices publics de l'habitat ainsi que les compétences en matière de politique de la ville. De telles dispositions font apparaître toute l'ambiguïté du statut des territoires : sans que le législateur n'ait entendu leur attribuer une personnalité morale, il leur a néanmoins confié certaines attributions « *de plein droit* ». Ce sont en outre ces mêmes territoires qui ont vocation, par principe, à exercer les compétences des anciens EPCI du territoire qui ne constituent pas des compétences obligatoires de la métropole du Grand Paris.

Par ailleurs, pour faciliter l'exercice des compétences déléguées aux territoires, le conseil de la métropole peut consentir au conseil de territoire des délégations pour la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés susceptibles d'être passés sans formalités préalables. Un système de délégations du conseil de territoire vers son président est également énoncé (articles L. 5218-7 et L. 5219-3 du CGCT).

### 3) MOYENS DES TERRITOIRES

Pour l'exercice de leurs attributions, les présidents de territoire de ces deux métropoles bénéficient de la mise à disposition des services de la métropole, les dispositions relatives à la métropole du Grand Paris ajoutant que « l'exécution des attributions des conseils de territoire est effectuée par des agents de la métropole du Grand Paris affectés par le président de la métropole du Grand Paris auprès du conseil de territoire après avis des commissions administratives paritaires compétentes ».

Du point de vue budgétaire, le fonctionnement d'Aix Marseille - Provence et du Grand Paris est sensiblement identique. Le président de la métropole est l'ordonnateur de l'état spécial du territoire. Les dépenses et les recettes des territoires sont détaillées dans un état spécial de territoire annexé au budget de la métropole. Si on parle de dépenses et de recettes pour la métropole du Grand Paris, il est précisé pour la métropole d'Aix Marseille- Provence qu'il s'agit des dépenses et des recettes de fonctionnement et d'investissement. Au titre des recettes des territoires, il leur est attribué une dotation de gestion (métropole d'Aix Marseille - Provence) ou une dotation territoriale (métropole du Grand Paris).

## B. L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE : LE CONSEIL DE LA MÉTROPOLE

Toutes les métropoles disposent d'un organe délibérant, le « conseil de la métropole ». Si les dispositions législatives retiennent cet intitulé pour toutes les métropoles, en revanche, sa composition diffère selon la structure concernée.

S'agissant des métropoles de droit commun et d'Aix Marseille Provence, s'appliquent les dispositions générales applicables aux EPCI de l'article L. 5211-6-1 du CGCT avec quelques spécificités qu'il importe de rappeler.

Les communes membres des métropoles ne peuvent pas, sur accord d'une majorité qualifiée d'entre elles, déroger aux règles légales de répartition (ce dispositif d'accord a en tout état de cause été récemment censuré par le Conseil constitutionnel : décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014).

Le nombre de sièges de l'organe délibérant est d'abord fixé en fonction du nombre d'habitants (un tableau est intégré à l'article L. 5211-6-1).

La répartition des sièges est ensuite opérée entre les communes à la proportionnelle à la plus forte moyenne sur la base de leur population municipale, avec la garantie que chaque commune sera représentée au sein de l'organe délibérant, au besoin par l'ajout d'un siège à l'effectif fixé légalement.

A l'exception de la métropole d'Aix Marseille Provence, les communes peuvent créer et répartir un nombre de sièges supplémentaires (10% du nombre de siège résultant de l'application des règles précitées) et décider qu'une commune disposera d'un nombre de sièges supérieur à la moitié des sièges. Dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence, 20% de la totalité des sièges sont attribués en supplément aux communes qui ont pu bénéficier d'un siège lors de la première répartition.

Le conseil de la métropole de Lyon comprend entre 150 et 180 conseillers métropolitains, élus au sein de circonscriptions électorales (article 39 de la loi MAPAM) au suffrage universel direct (article L. 3631-1 du CGCT). La composition ainsi que les modalités de l'élection de ces conseillers à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux (en 2020) seront précisées par ordonnances dans les douze mois suivant la promulgation

de la loi. D'ici 2020, les délégués de la communauté urbaine de Lyon élus dans le cadre des élections municipales de 2014 exerceront le mandat de conseiller métropolitain.

La composition du conseil de la métropole du Grand Paris déroge aux dispositions de droit commun (article L. 5219-9 du CGCT). Il comprend des conseillers métropolitains élus dans les conditions prévues au code électoral selon les modalités suivantes :

- un conseiller métropolitain par commune ;
- un conseiller métropolitain supplémentaire par commune pour chaque tranche complète de 25 000 habitants.

Des simulations (nécessairement provisoires étant donné que le périmètre métropolitain n'est pas à ce jour fixé) établies sur le périmètre comprenant Paris, les Hauts-de-Seine, le Val-de-Marne, la Seine-Saint-Denis conduisent à un total de 337 délégués, Paris disposant, avec 90 sièges, de plus du quart des sièges.

À compter de la création de la métropole du Grand Paris et jusqu'au renouvellement général des conseils municipaux suivant (en principe 2020), les conseillers métropolitains seront élus au sein du conseil municipal de la commune qu'ils représentent selon les modalités prévues à l'article L. 5211-6-2 du CGCT (article 12, IV de la loi MAPAM). Une loi, dont l'intervention est prévue avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, viendra préciser les modalités de la désignation des conseillers de la métropole du Grand Paris à compter de 2020.

## C. L'EXÉCUTIF MÉTROPOLITAIN

### 1) LE PRÉSIDENT

Pour les métropoles de droit commun ainsi que celles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, il n'est pas prévu de dispositions spécifiques concernant le Président. Selon les règles applicables aux EPCI, le président est élu au sein de l'organe délibérant, au scrutin secret, à la majorité absolue. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

S'agissant de la métropole de Lyon, un article spécifique reprend ces dispositions (article L. 3631-4 du CGCT). Sur cette question précise de la présidence, le Conseil constitutionnel a émis, dans sa décision précitée, une réserve d'interprétation : l'article L. 3631-8 du CGCT prévoit que les fonctions de président du conseil de la métropole sont incompatibles avec l'exercice de la fonction de président d'un conseil régional ou de celle de président d'un conseil général, sans mentionner la fonction de maire ; or, si le législateur pouvait prévoir l'absence d'incompatibilité entre ces deux fonctions pendant la période transitoire, l'article précité ne saurait, selon la Haute juridiction, s'interpréter à compter de 2020 comme autorisant un tel cumul dans la mesure où, selon d'autres dispositions légales, sont incompatibles les différentes fonctions exécutives locales. En d'autres termes et pour simplifier, un maire d'une commune de la métropole (et notamment le maire de Lyon,) ne pourra dans le même temps présider cette nouvelle collectivité.

On notera également que le président de la métropole de Lyon dispose de pouvoirs de police selon des règles différentes de celles des autres métropoles. En particulier, les maires ne peuvent s'opposer au transfert des pouvoirs de police spéciale mentionnés (article L. 3642-2 du CGCT, distinct de l'article L. 5211-9-2 applicable aux présidents d'EPCI à fiscalité propre).

### 2) LE BUREAU

Ni les métropoles de droit commun ni celles du Grand Paris ou d'Aix-Marseille-Provence ne disposent de règles spécifiques. Ont donc vocation à s'appliquer les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT : le bureau est composé du président, des vice-présidents (dont le nombre est fixé selon les règles des alinéas 2 à 4 de cet article : 20 voire 30% de l'effectif, sans pouvoir dépasser le nombre de 20) et éventuellement d'autres membres.

Il n'est pas opéré de renvoi pour Lyon aux dispositions applicables aux EPCI. À l'instar des départements, la métropole de Lyon ne dispose pas d'un bureau mais d'une commission permanente, composée de vice-

présidents et d'un ou plusieurs conseillers métropolitains (art. L. 3631-5 du CGCT). Le nombre de vice-présidents est fixé par le conseil de la métropole sans pouvoir excéder vingt-cinq ni 30 % de l'effectif du conseil ; la désignation de ces vice-présidents a lieu au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel ; en outre, la parité devra être respectée. Il convient de relever que le mode d'élection des autres membres de la commission n'est en revanche pas explicitement indiqué.

Cette commission permanente peut se voir déléguer des compétences par le conseil métropolitain, à l'exception, à grands traits, de l'adoption du budget et du compte administratif.

## D. LES AUTRES ORGANES

### 1) LES CONFÉRENCES

Le terme de « *conférence* » est employé pour désigner plusieurs types d'institutions métropolitaines dont la composition et le rôle varient quelque peu selon la catégorie de métropole concernée.

S'agissant, d'abord, des métropoles de droit commun, est créée une « *conférence métropolitaine* », réunissant le président du conseil de la métropole – également président de la conférence – et les maires des communes membres, afin de débattre « *de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités* » (art. L. 5217-8 du CGCT), terminologie octroyant, de par sa généralité, une liberté d'intervention de l'institution ainsi créée.

La métropole de Lyon, ensuite, connaît un système similaire (articles L. 3633-2 et L. 3633-3 du CGCT) : la composition et le rôle assigné à cette conférence sont identiques à ceux des métropoles de droit commun, avec toutefois une mission complémentaire, relative à l'élaboration, dans les six mois qui suivent chaque renouvellement général des conseils municipaux, d'un « *projet de pacte de cohérence métropolitain* ». Ce projet propose une stratégie de délégation de compétences de la métropole de Lyon aux communes situées sur son territoire et vice versa. Il est adopté par la majorité des maires représentant la majorité de la population des communes puis arrêté par délibération du conseil de la métropole après avis des conseils municipaux. L'article 36 de la loi MAPAM prévoit que cette conférence doit établir un projet de pacte avant le 1<sup>er</sup> juillet 2015.

Compte tenu de cette mission complémentaire, il peut sembler surprenant que le nombre minimum de réunions annuelles prévu pour cette conférence lyonnaise soit réduit à un (surtout l'année du renouvellement des conseils, lorsqu'un projet de pacte doit être établi), quand il est de deux pour les métropoles de droit commun, même si cela constitue en tout état de cause un chiffre plancher. Dans les deux types de métropole en revanche, les modalités de saisine sont identiques (à l'initiative du président du conseil de la métropole ou à la demande de la moitié des maires, sur un ordre du jour déterminé).

Une « *conférence métropolitaine des maires* » est également présente dans le dispositif consacré à la métropole Aix-Marseille-Provence mais qui, cette fois, est susceptible d'être consultée pour avis lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la métropole (article L. 5218-9 ; il convient de relever que cette conférence, en application de dispositions spécifiques de la loi MAPAM, a vocation à se réunir dès à présent, afin de participer à l'élaboration des modalités de mise en place de la métropole).

La formule retenue pour cette catégorie de métropole se différencie donc de celle adoptée pour les métropoles de droit commun, sans que l'on puisse, à ce stade, précisément mesurer les impacts de ces nuances, même si l'on remarque que le mode de saisine (mention explicite d'une convocation par le président exclusivement et non par les maires) et la procédure applicable (formulation d'un « *avis* », transmis au conseil de la métropole) diffèrent quelque peu. Notons simplement que les dispositions relatives à la métropole d'Aix-Marseille-Provence prévoient la nomination d'un ou plusieurs vice-présidents (30 % maximum de l'effectif), appelé(s) à suppléer le

président empêché, les autres modalités de fonctionnement devant être fixées par le règlement intérieur de la métropole ; de telles précisions sont absentes pour les conférences métropolitaines de droit commun et de Lyon.

En revanche, on retrouve pour partie une formulation similaire pour la seconde catégorie de conférences lyonnaises, les « *conférences territoriales des maires* », prévues à l'article L. 3633-1 du CGCT : ces conférences, dont le périmètre est déterminé par le conseil de la métropole, ont elles aussi vocation à être saisies lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la métropole (sans que la loi ne précise si toutes ou seulement quelques unes pourraient être saisies sur un thème donné). Dans ce type de conférences, un président et un vice-président sont élus. Si aucun nombre minimum de réunion annuelle n'est prévu pour la conférence marseillaise, il est ici fixé à un.

Pour la métropole du Grand Paris, il est fait mention d'une « *assemblée des maires* » qui comprend l'ensemble des maires des communes membres de la métropole et se réunit une fois par an pour débattre du programme d'action et du rapport d'activité de la métropole.

En somme, l'examen des textes nous confronte à l'existence d'une conférence métropolitaine dans chaque catégorie de métropole (et d'une « *assemblée* » des maires pour le Grand Paris) avec, en plus, des conférences territoriales sur le territoire lyonnais. Le rôle de ces dernières se rapproche de celui de la conférence métropolitaine de Marseille, qui lui-même s'écarte de la formulation retenue pour les conférences métropolitaines de droit commun et de Lyon, pourtant composées de la même manière que la conférence métropolitaine de Marseille... Il faut reconnaître que la portée des nuances retenues entre les différentes instances n'est pas aisée à saisir d'emblée.

## 2) LE CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

Explicitement prévue pour les métropoles de droit commun (article L. 5217-19 du CGCT), du Grand Paris (article L. 5219-7 du CGCT) et d'Aix-Marseille-Provence (article L. 5218-11 du CGCT), la coexistence de ces articles soulève quelques interrogations, de sorte qu'une reformulation de ces articles pourrait sembler opportune.

En effet, s'il s'agit à chaque fois de mettre en place un organisme consultatif composé de personnalités extérieures à la métropole, il apparaît à la lecture comparée des textes que les milieux représentés sont moins nombreux dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence et celle du Grand Paris, sans que cette différence ne semble nécessairement se justifier.

Très concrètement, le conseil de développement du Grand Paris se contente de rassembler les partenaires économiques, sociaux et culturels, celui d'Aix-Marseille-Provence y ajoute les milieux associatifs et celui des métropoles de droit commun les milieux associatifs, éducatifs et scientifiques. .

Les missions attribuées à ce conseil sont identiques dans les métropoles de droit commun et d'Aix-Marseille-Provence (consultation sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire et, plus largement, possibilité d'être consulté ou de donner son avis sur toute autre question relative à la métropole), un peu différentes au Grand Paris (consultation sur les principales orientations de la métropole et proposition pour l'élaboration du projet métropolitain).

Il est renvoyé, quant aux modalités de fonctionnement du conseil de développement, au règlement intérieur du conseil de la métropole. Pour autant, un tel règlement n'est mentionné, pour les métropoles de droit commun, que dans le but d'apporter une spécificité à celles de Lille et Strasbourg.

La métropole de Lyon ne comporte pour sa part pas de conseil de développement tel que celui qui vient d'être présenté, dans les dispositions qui lui sont spécifiquement consacrées.

# LES COMPÉTENCES DES MÉTROPOLES

On présentera entre les compétences exercées de plein droit par la métropole en lieu et place des collectivités membres ou auxquelles elles se substituent (A) et les conséquences sur les syndicats existants (B) avant d'examiner les compétences susceptibles de leur être confiées par la voie conventionnelle (C).

## A. LES COMPÉTENCES DE PLEIN DROIT

La loi MAPAM est venue modifier de manière assez significative le champ des compétences détenues de manière obligatoire par les métropoles de droit commun. Sans procéder, ici, à la liste exhaustive de l'ensemble de ces compétences obligatoires (le tableau ci-après y procède), un focus va être réalisé sur les amendements apportés aux dispositions antérieures.

En particulier, les compétences exercées en lieu et place des communes membres ont été modifiées comme suit :

- en matière de **développement et d'aménagement économique, social et culturel**, a été ajoutée la participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie, la promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ainsi que le programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Si certaines décisions jurisprudentielles étaient effectivement venues indiquer que les actions de soutien à la recherche et l'enseignement supérieur ne faisaient pas partie des « *actions de développement économique* », il est en revanche fréquent que des communautés d'agglomération exercent, au titre précisément de ces actions de développement économique, des missions en matière de tourisme : cette nouvelle formulation, pour les métropoles, pourrait être considérée comme remettant en cause de telles modalités d'intervention ;
- en matière d'**aménagement de l'espace** : le terme d'« *opérations d'aménagement* » remplace celui, plus restrictif, de zone d'aménagement concerté, la notion d'intérêt métropolitain étant en revanche intégrée ; côté transports, les modifications apportées par la loi MAPAM dans ce domaine conduisent à rendre les métropoles organisatrices de la « *mobilité* » et non plus des transports urbains ; sont ajoutées les compétences en matière de signalisation (parfois transférée à un syndicat, d'électricité par exemple), d'abris de voyageurs, d'aires de stationnement (et non plus seulement de parcs) mais aussi pour la création, l'aménagement et l'entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires, la participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain et, enfin, l'établissement, l'exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications.
- la compétence **habitat** est complétée d'une intervention obligatoire des métropoles pour l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;
- la **politique de la ville** ne fait l'objet que d'un seul ajout par la MAPAM en matière de dispositifs d'accès au droit, mais la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (n° 2014-173 du 21 février 2014), a ultérieurement largement réformé cette compétence ;
- est intégrée dans la **gestion des services d'intérêt collectif** la notion d'intérêt métropolitain pour les cimetières et sites cinéraires, quand tous ces biens étaient auparavant concernés par le transfert (et la compétence crématoriums est précisée : au-delà de la création et l'extension de ces équipements, leur gestion par la métropole est aussi prévue) ; le service public de défense extérieure contre l'incendie est également mentionné désormais.
- la compétence **environnement** est particulièrement étoffée : au-delà d'une reformulation en matière de déchets ménagers (on parle désormais de « *gestion* »), sont ajoutées les compétences suivantes : contribution à la transition énergétique, élaboration et adoption du plan climat-énergie territorial, concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains, création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage

des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (compétence nouvellement créée par la loi MAPAM, également attribuée aux communautés), autorité concessionnaire de l'État pour les plages. Les métropoles sont ainsi renforcées dans leur rôle en matière énergétique et se retrouvent à ce titre autorités organisatrices de différents réseaux (avec néanmoins la possibilité que ces tâches soient confiées à un syndicat – voir supra) : on indiquera d'ailleurs en ce sens que le paragraphe IX de l'article L. 5217-2 du CGCT et dispose que « *la métropole assure la fonction d'autorité organisatrice d'une compétence qu'elle exerce sur son territoire. Elle définit les obligations de service au public et assure la gestion des services publics correspondants, ainsi que la planification et la coordination des interventions sur les réseaux concernés par l'exercice des compétences* ».

On notera en outre que l'article 9 du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République présenté en conseil des ministres le 18 juin dernier prévoit le transfert, aux métropoles de droit commun et à la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, de la gestion des routes classées dans le domaine public routier des départements ainsi que leurs dépendances et accessoires (en évoquant notamment l'hypothèse des métropoles créées postérieurement au 1er janvier 2017, lorsque les voies départementales seront devenues régionales).

Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence, de Lyon et du Grand Paris disposent également, de compétences obligatoires. Sans reprendre l'ensemble des dispositions législatives, ces compétences peuvent être ainsi résumées :

AIX-MARSEILLE-PROVENCE ET MÉTROPOLIS DE DROIT COMMUN (ARTICLE L. 5217-2)	MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (ARTICLE L. 5219-1)	MÉTROPOLE DE LYON (ARTICLE L. 3641-1)
<p><b>2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :</b></p> <p>a) <b>Schéma de cohérence territoriale</b> et schéma de secteur ; <b>plan local d'urbanisme</b> et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, création et réalisation d'<b>opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain</b> mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de <b>valorisation du patrimoine naturel et paysager</b> ; constitution de <b>réserves foncières</b> ;</p> <p>b) <b>Organisation de la mobilité</b> au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; création, aménagement et entretien de <b>voirie</b> ; <b>signalisation</b> ; <b>abris de voyageurs</b> ; <b>parcs et aires de stationnement</b> et plan de déplacements urbains ;</p> <p>c) <b>Création, aménagement et entretien des espaces publics</b> dédiés à tout mode de déplacement urbain ainsi qu'à leurs ouvrages accessoires ;</p> <p>d) Participation à la <b>gouvernance et à l'aménagement des gares</b> situées sur le territoire métropolitain ;</p> <p>e) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de <b>télécommunications</b>, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code ;</p>	<p><b>1° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :</b></p> <p>a) Elaboration du schéma de cohérence territoriale et des schémas de secteur ; approbation du plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu, élaborés dans les conditions prévues au IV du présent article ; définition, création et réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ; actions de restructuration urbaine ; actions de valorisation du patrimoine naturel et paysager ; constitution de réserves foncières d'intérêt métropolitain ;</p> <p>b) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de <b>télécommunications</b>, au sens de l'article L. 1425-1 du présent code ;</p>	<p><b>2° En matière d'aménagement de l'espace métropolitain :</b></p> <p>a) <b>Schéma de cohérence territoriale</b> et schéma de secteur ; <b>plan local d'urbanisme</b> et documents d'urbanisme en tenant lieu ; définition, <b>création et réalisation d'opérations d'aménagement</b> ; actions de <b>valorisation du patrimoine naturel et paysager</b> ; constitution de <b>réserves foncières</b> ;</p> <p>b) <b>Organisation de la mobilité</b> au sens des articles L. 1231-1, L. 1231-8 et L. 1231-14 à L. 1231-16 du code des transports ; <b>création, aménagement et entretien de la voirie</b> du domaine public routier de la métropole de Lyon ; <b>signalisation</b> ; <b>parcs et aires de stationnement, plan de déplacements urbains</b> ; <b>abris de voyageurs</b> ;</p> <p>c) Participation à la <b>gouvernance et à l'aménagement des gares</b> situées sur le territoire métropolitain ;</p> <p>d) Etablissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de <b>télécommunications</b>, conformément à l'article L. 1425-1 du présent code ;</p>

AIX-MARSEILLE-PROVENCE ET MÉTROPOLIS DE DROIT COMMUN (ARTICLE L. 5217-2)	MÉTROPOLIS DU GRAND PARIS (ARTICLE L. 5219-1)	MÉTROPOLIS DE LYON (ARTICLE L. 3641-1)
<p><b>3° En matière de politique locale de l'habitat :</b></p> <p>a) <b>Programme local de l'habitat ;</b></p> <p>b) <b>Politique du logement ;</b> aides financières au <b>logement social</b> ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du <b>logement des personnes défavorisées ;</b></p> <p>c) <b>Amélioration du parc immobilier bâti,</b> réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;</p> <p>d) Aménagement, entretien et gestion des <b>aires d'accueil des gens du voyage ;</b></p>	<p><b>2° En matière de politique locale de l'habitat :</b></p> <p>a) <b>Programme local de l'habitat</b> ou document en tenant lieu ;</p> <p>b) <b>Politique du logement ;</b> aides financières au <b>logement social</b> ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du <b>logement des personnes défavorisées ;</b></p> <p>c) <b>Amélioration du parc immobilier bâti,</b> réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;</p> <p>d) Aménagement, entretien et gestion des <b>aires d'accueil des gens du voyage ;</b></p>	<p><b>3° En matière de politique locale de l'habitat :</b></p> <p>a) <b>Programme local de l'habitat ;</b></p> <p>b) <b>Politique du logement ;</b> aides financières au <b>logement social</b> ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du <b>logement des personnes défavorisées ;</b></p> <p>c) <b>Amélioration du parc immobilier bâti,</b> réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre ;</p> <p>d) Aménagement, entretien et gestion des <b>aires d'accueil des gens du voyage ;</b></p>
<p><b>4° En matière de politique de la ville :</b></p> <p>a) Elaboration du <b>diagnostic du territoire</b> et définition des orientations du contrat de ville ;</p> <p>b) Animation et coordination des <b>dispositifs contractuels de développement urbain,</b> de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des <b>dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</b></p> <p>c) Programmes d'actions définis dans le <b>contrat de ville ;</b></p>	<p><b>3° En matière de politique de la ville :</b></p> <p>a) Elaboration du <b>diagnostic du territoire</b> et définition des orientations du contrat de ville ;</p> <p>b) Animation et coordination des <b>dispositifs contractuels de développement urbain,</b> de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des <b>dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;</b></p> <p>c) Programmes d'actions définis dans le <b>contrat de ville ;</b></p>	<p><b>4° En matière de politique de la ville :</b></p> <p>a) <b>Dispositifs contractuels de développement urbain,</b> de développement local et d'insertion économique et sociale ;</p> <p>b) <b>Dispositifs locaux de prévention de la délinquance</b> et d'accès au droit ;</p>
<p><b>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :</b></p> <p>a) Création, aménagement et gestion des <b>zones d'activité</b> industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) <b>Actions de développement économique</b> ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité et au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ;</p> <p>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'<b>équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs</b> d'intérêt métropolitain ;</p> <p>d) Promotion du <b>tourisme,</b> dont la création d'offices de tourisme ;</p> <p>e) Programme de soutien et d'aides aux <b>établissements d'enseignement supérieur et de recherche</b> et aux programmes de recherche, en tenant compte du schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;</p>	<p><b>4° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :</b></p> <p>a) Création, aménagement et gestion des <b>zones d'activité</b> industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt métropolitain ;</p> <p>b) <b>Actions de développement économique</b> d'intérêt métropolitain ;</p> <p>c) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'<b>équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ;</b></p> <p>d) Participation à la préparation des candidatures aux <b>grands événements internationaux culturels, artistiques et sportifs,</b> accueillis sur son territoire.</p> <p>L'exercice des compétences prévues au présent 4° prend en compte les orientations définies dans les documents stratégiques élaborés par le conseil régional ;</p>	<p><b>1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :</b></p> <p>a) Création, aménagement, entretien et gestion de <b>zones d'activité</b> industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;</p> <p>b) <b>Actions de développement économique,</b> dont la participation au capital des sociétés mentionnées au 8° de l'article L. 4211-1, et actions contribuant à la promotion et au rayonnement du territoire et de ses activités, ainsi que participation au copilotage des pôles de compétitivité ;</p> <p>c) Programme de soutien et d'aides aux <b>établissements d'enseignement supérieur et de recherche</b> et aux programmes de recherche, en prenant en compte le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ;</p> <p>d) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'<b>équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs métropolitains ;</b></p> <p>e) Promotion du <b>tourisme,</b> dont la création d'offices de tourisme ;</p>

AIX-MARSEILLE-PROVENCE ET MÉTROPOLIS DE DROIT COMMUN (ARTICLE L. 5217-2)	MÉTROPOLE DU GRAND PARIS (ARTICLE L. 5219-1)	MÉTROPOLE DE LYON (ARTICLE L. 3641-1)
<p><b>6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</b></p> <p>a) Gestion des <b>déchets ménagers et assimilés</b> ;</p> <p>b) Lutte contre la <b>pollution de l'air</b> ;</p> <p>c) Lutte contre les <b>nuisances sonores</b> ;</p> <p>d) Contribution à la <b>transition énergétique</b> ;</p> <p>e) Soutien aux actions de <b>maîtrise de la demande d'énergie</b> ;</p> <p>f) Elaboration et adoption du <b>plan climat-énergie territorial</b> en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ;</p> <p>g) <b>Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz</b> ;</p>	<p><b>5° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</b></p> <p>a) Lutte contre la <b>pollution de l'air</b> ;</p> <p>b) Lutte contre les <b>nuisances sonores</b> ;</p> <p>c) Soutien aux actions de <b>maîtrise de la demande d'énergie</b> ;</p> <p>d) Elaboration et adoption du <b>plan climat-énergie territorial</b> en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ;</p> <p>e) Gestion des <b>milieux aquatiques</b> et prévention des inondations, en application du I bis de l'article L. 211-7 du même code.</p>	<p><b>6° En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :</b></p> <p>a) Gestion des <b>déchets ménagers et assimilés</b> ;</p> <p>b) Lutte contre la <b>pollution de l'air</b> ;</p> <p>c) Lutte contre les <b>nuisances sonores</b> ;</p> <p>d) Soutien aux actions de <b>maîtrise de la demande d'énergie</b> ;</p> <p>e) Elaboration et adoption du <b>plan climat-énergie territorial</b> en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, en cohérence avec les objectifs nationaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'efficacité énergétique et de production d'énergie renouvelable ;</p> <p>f) <b>Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz</b> ;</p>
<p>h) Création, aménagement, entretien et gestion de <b>réseaux de chaleur</b> ou de froid urbains ;</p> <p>i) Création et entretien des <b>infrastructures de charge</b> nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 2224-37 du présent code ;</p> <p>j) Gestion des <b>milieux aquatiques</b> et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;</p> <p>k) Autorité concessionnaire de l'Etat pour les <b>plages</b>, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques.</p>		<p>g) Création, aménagement, entretien et gestion de <b>réseaux de chaleur</b> ou de froid urbains ;</p> <p>h) Création et entretien des <b>infrastructures de charge</b> nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ;</p> <p>i) Gestion des <b>milieux aquatiques</b> et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;</p> <p>j) Création et gestion de <b>services de désinfection et de services d'hygiène et de santé</b>.</p>
<p><b>5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :</b></p> <p>a) <b>Assainissement et eau</b> ;</p> <p>b) Création, gestion, extension et translation des <b>cimetières et sites cinéraires</b> d'intérêt métropolitain ainsi que création, gestion et extension des <b>crématoriums</b> ;</p> <p>c) <b>Abattoirs</b>, abattoirs <b>marchés</b> et marchés d'intérêt national ;</p> <p>d) <b>Services d'incendie et de secours</b>, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code ;</p> <p>e) <b>Service public de défense extérieure contre l'incendie</b> ;</p>		<p><b>5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :</b></p> <p>a) <b>Assainissement et eau</b> ;</p> <p>b) Création, gestion, extension et translation des <b>cimetières et sites cinéraires</b> métropolitains, ainsi que création, gestion et extension des <b>crématoriums</b> métropolitains ;</p> <p>c) <b>Abattoirs</b>, abattoirs <b>marchés</b> et marchés d'intérêt national ;</p> <p>d) <b>Services d'incendie et de secours</b>, dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du présent code ;</p> <p>e) Service public de <b>défense extérieure contre l'incendie</b> ;</p>

S'agissant de la métropole de Lyon, on constate que les compétences sont identiques à celles des métropoles de droit commun, à quelques nuances près (dont certaines ne sont vraisemblablement que des différences de plume, sans portée juridique), parmi lesquelles :

- l'ajout du terme « *entretien* » pour les zones d'activité, sans que l'on puisse pour autant raisonnablement penser que les zones métropolitaines ne soient pas entretenues par les métropoles de droit commun ;
- pour la métropole de Lyon, il est fait référence aux sociétés du 8° de l'article L. 4211-1 du CGCT (sociétés de

développement régional et de financement interrégionales ou propres à chaque région, ainsi que sociétés d'économie mixte) en lieu et place, pour les métropoles de droit commun, de la possibilité de participer au capital des sociétés d'accélération de transfert de technologie ;

- l'absence d'intérêt métropolitain pour les opérations d'aménagement et donc le transfert de l'ensemble de ces opérations à la métropole de Lyon ;
- la référence aux cimetières et sites cinéraires « *métropolitains* » pour Lyon et non d'intérêt métropolitain, ainsi qu'aux crématoriums métropolitains ;
- l'absence de mention, pour Lyon, de la contribution à la transition énergétique ;
- l'absence de référence à l'article L. 2224-37 du CGCT s'agissant de la compétence en matière d'infrastructures de charge ;
- l'absence de mention de la compétence en matière de concession de plages ;
- la présence d'une compétence complémentaire de la métropole de Lyon en matière de création et gestion de services de désinfection et de services d'hygiène et de santé.

La métropole peut également, sur accord d'une majorité qualifiée de communes, et comme tout autre EPCI à fiscalité propre, détenir des compétences autres que celles légalement énumérées (compétences dites « supplémentaires » ou « facultatives »).

Outre ces compétences matérielles, la métropole de droit commun est associée à l'écriture des schémas et documents de planification en matière d'aménagement, de développement économique et d'innovation, de transports et d'environnement, d'enseignement supérieur et de recherche, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, relevant de l'État, d'une collectivité territoriale ou de leurs établissements publics et ayant un impact sur son territoire (article L. 5217-2).

A cette liste de compétences obligatoires s'ajoutent :

- pour les métropoles de droit commun, les compétences acquises par un EPCI antérieurement à sa transformation en métropole (article L. 5217-1 du CGCT) – le texte ne faisant pas de distinction entre transformation de plein droit ou sur accord des communes – ; la métropole de Nice Côte d'Azur fait l'objet de dispositions spécifiques du fait de son statut de métropole antérieur à la loi (article 49 de la MAPAM) : la nouvelle métropole exerce ainsi de plein droit les compétences de celle à laquelle elle s'est substituée ;
- les compétences des EPCI préexistants situés sur le territoire de la métropole du Grand Paris (article L. 5219-5) ;
- pour la métropole d'Aix Marseille Provence, les compétences qui étaient transférées par les communes membres aux EPCI fusionnés en vertu du I (article L. 5218-2) ;
- pour la métropole de Lyon, et c'est là toute sa spécificité en tant que collectivité, « les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent au département » (article L. 3641-2 du CGCT).

S'agissant des évolutions légales possibles, le transfert déjà évoqué de la compétence relative à la gestion des routes départementales proposé par le projet de loi clarifiant l'organisation de la République n'est pas envisagé pour la Métropole de Lyon dans les mêmes termes que pour les métropoles de droit commun et la Métropole d'Aix-Marseille-Provence. L'intégration d'une disposition spécifique est néanmoins prévue à l'article L. 3641-2 qui affirme le transfert de la gestion des voiries départementales tel que déjà prévu par la loi MAPTAM (article L. 3651-2 CGCT).

Le projet de loi envisage en outre de confier à la métropole de Lyon les compétences de plein droit résultant du transfert des collèges des départements aux régions de sorte que la Métropole exercerait les compétences transférées des départements aux régions dans ce domaine (article 12).

La participation des métropoles de droit commun ainsi que celle de la métropole de Lyon à l'élaboration du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, au côté de la région, est en outre affirmée par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dès lors qu'il est prévu que les orientations en matière d'aide aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises applicables sur le territoire d'une métropole de droit commun ou sur le territoire de la métropole de Lyon sont adoptées conjointement par les instances délibérantes de la métropole concernée et de la région (article 2 PJJL).

S'agissant de la participation des métropoles à la définition de la politique nationale relative aux pôles de compétitivité au côté de l'Etat, alors que la première version du projet de loi prévoyait expressément l'attribution d'une telle compétence, la version présentée le 18 juin ne mentionne plus cette possibilité.

## B. LES INCIDENCES DE CES TRANSFERTS SUR LES SYNDICATS

### 1) MÉTROPOLIS DE DROIT COMMUN, DU GRAND PARIS, D'AIX-MARSEILLE-PROVENCE

Le transfert de compétences au profit des métropoles de droit commun, ainsi que, à défaut de dispositions spécifiques, du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, entraîne sur les syndicats des conséquences qui se rapprochent de celles prévues pour les communautés urbaines. En effet, l'article L. 5217-7 du CGCT opère un renvoi explicite à l'article L. 5215-21 du même code, qui prévoit la substitution totale de l'EPCI au syndicat dont le périmètre correspond au sien (avec dissolution du syndicat) ou la substitution pour les compétences exercées par la métropole quand le syndicat est totalement inclus dans son territoire.

Par ailleurs, le principe du retrait des communes des syndicats dont le périmètre inclut en tout ou partie le périmètre de la métropole est posé en ce qui concerne les compétences de plein droit des métropoles, à l'exception de la compétence électricité, qui doit entraîner la représentation-substitution de la métropole au sein du syndicat en cause, avec une représentation spécifique : « Le nombre de suffrages dont disposent les représentants de la métropole dans le comité syndical est proportionnel à la population des communes que la métropole représente au titre de cette compétence, sans pouvoir excéder la moitié du nombre total de suffrages ». Il est également indiqué que les statuts des syndicats d'électricité concernés doivent être mis en conformité avec ces nouvelles règles dans un délai de 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi, alors même que les métropoles n'ont pas intégré ces syndicats dans le délai en cause.

Les compétences transférées à titre facultatif, ou encore compétences supplémentaires, entraînent, quant à elles, la représentation-substitution de la métropole en lieu et place des communes membres du syndicat. Les modalités de cette représentation-substitution font l'objet de dispositions spécifiques : la métropole devra ainsi détenir au sein du comité syndical une proportion de suffrages équivalents à la proportion de population des communes que la métropole représente au titre de cette compétence.

### 2) MÉTROPOLE DE LYON

La métropole de Lyon fait l'objet de dispositions spécifiques. Le transfert des compétences entraînera la substitution de plein droit de cette dernière, pour les compétences qu'elle exerce en lieu et place des communes et du département, aux syndicats dont le périmètre est identique au sien ou totalement inclus dans le sien. S'agissant des compétences communales, lorsque le périmètre du syndicat est pour partie seulement inclus dans celui de la métropole de Lyon, une substitution aux communes et établissements publics du territoire est opérée et le syndicat, s'il ne l'était pas déjà, devient syndicat mixte ouvert – puisqu'il comprend une collectivité de « nature » départementale, ce qui impose des modifications statutaires compte tenu du changement de nature de la structure syndicale (articles L. 5721-1 et suivants du CGCT). Un délai de six mois à compter de la création de la métropole est octroyé aux syndicats pour procéder à de telles modifications.

Il est également prévu que la métropole se substitue au sein du pôle métropolitain, des syndicats mixtes ou de tout établissement public, à la communauté urbaine. Elle devient membre des syndicats mixtes auxquels adhère le département du Rhône, qui demeure membre de droit de ces mêmes syndicats, sans que les implications concrètes sur le fonctionnement de ces derniers ne soient précisées.

Un sort particulier est réservé aux syndicats de transports : la métropole peut en effet ne transférer que sa compétence en matière d'infrastructures de transports collectifs urbains et conserver les autres compétences que lui confère sa qualité d'autorité organisatrice de la mobilité ; elle est en outre autorisée à intégrer un syndicat coordonnant les transports de la métropole, ceux du Rhône et des autres autorités organisatrices du département.

## C. LES TRANSFERTS CONVENTIONNELS DE COMPÉTENCES

A côté des transferts « classiques » au sens du droit de l'intercommunalité, certaines compétences peuvent être confiées à la métropole par voie conventionnelle. Pour rappel, l'article L. 1111-8 du CGCT permet, de manière générale, à une collectivité territoriale de déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un EPCI à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.

À ces dispositions générales s'ajoutent les dispositions spécifiques relatives aux métropoles de droit commun, également applicables à la métropole d'Aix-Marseille-Provence :

1. les métropoles de droit commun sont susceptibles, à leur demande, de se voir déléguer, par convention, dès lors qu'elles disposent d'un programme de l'habitat exécutoire, un certain nombre d'interventions relevant de l'État. L'article L. 5217-2 distingue dans deux paragraphes ces compétences déléguées en matière de logement (paragraphe II et III), les modalités de mise en oeuvre de la délégation étant toutefois identiques (conventionnement sur 6 ans avec possibilité pour le préfet de la dénoncer au terme d'un délai de trois ans en cas de résultats insuffisants, ou pour la métropole dans les mêmes délais en cas de non respect des engagements de l'État).

À toutes fins utiles, on indiquera que l'État est également susceptible de transférer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de grands équipements et infrastructures, le logement étudiant et la métropole pourra construire et gérer des foyers de jeunes travailleurs (VII de l'article L. 5217-2).

2. Des transferts conventionnels sont également possibles du département vers la métropole. L'exercice de compétences départementales est possible dans tout ou partie des huit domaines énumérés au IV de l'article L. 5217-2, par convention signée dans un délai de dix-huit mois à compter de la réception de la demande, exceptée la compétence voirie qui doit obligatoirement faire l'objet d'une convention à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 ; à défaut, elle est transférée de plein droit à la métropole.

On notera que, sur ce point, le texte a largement évolué au regard des dispositions antérieurement applicables aux métropoles créées par la loi du 16 décembre 2010.

En outre, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République pourrait venir de nouveau modifier le dispositif dès lors qu'il est prévu que les conventions opèreraient soit un transfert soit une délégation de compétences aux métropoles concernées (métropole de droit commun et d'Aix-Marseille-Provence, l'application de ces dispositions à la métropole du Grand Paris étant explicitement exclu), quand seul le transfert est prévu jusqu'alors.

De plus, la notion de demande de conventionnement à la demande du département ou de la métropole disparaît.

On relèvera enfin que les domaines dans lesquels des conventions devraient être conclues seraient amenés à évoluer. En effet, tenant compte de ce qui est prévu s'agissant du transfert des compétences en matière de gestion des routes départementales, l'hypothèse de la conclusion d'une convention dans ce domaine est supprimée. Le projet de loi prévoit en revanche la possibilité de passer une convention dans le domaine de l'action sociale et des personnes âgées ainsi que dans le tourisme (en lieu et place des conventions relatives aux zones d'activités et de promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques). Enfin, les métropoles et les départements devront conclure une convention avant le 1<sup>er</sup>

janvier 2017 portant sur au moins trois des sept domaines énumérés à l'article L. 5217-2, faute de quoi un transfert de plein droit à la métropole de l'ensemble des domaines énumérés devrait s'opérer.

De plus, le projet de loi prévoit l'abrogation des dispositions de l'article L. 3211-1-1 du CGCT qui organise un régime de transfert de compétence du département à la métropole dans quatre champs (développement économique ; personnes âgées et action sociale ; construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges ; tourisme, culture culturelle et construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport). Partant, seuls les transferts conventionnels prévus à l'article L. 5217-2 du CGCT auraient vocation à être mis en œuvre.

3. Les métropoles peuvent se voir transférer des compétences de la région. Le transfert de plein droit des compétences relatives à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités, prévu dans les anciennes métropoles a disparu, au profit d'un système exclusivement conventionnel, pour la compétence en matière de lycées ou de développement économique (CGCT, art. L. 4221-1-1).

S'agissant de la métropole de Lyon, sont prévues :

- des délégations entre les communes du territoire et la métropole ;
  - pour la création ou gestion de certains équipements ou services relevant de leurs compétences (article L. 3633-4 du CGCT). Ces délégations peuvent être faites dans le sens des communes vers la métropole ou dans le sens de la métropole vers les communes ;
  - la métropole peut également déléguer, par convention, aux communes de son territoire, la gestion de certaines compétences (article L. 3641-3 du CGCT).
- les délégations de l'État, dans les mêmes domaines et selon les mêmes conditions que pour les métropoles de droit commun (avec, à la faveur de la métropole lyonnaise, une formulation simplifiée, sans répétition s'agissant du régime applicable : article L. 3641-5 du CGCT) et même une possibilité de transfert en matière de grands équipements et d'infrastructures (article L. 3641-7 du CGCT) ;
- pour les compétences de la région Rhône-Alpes ;
  - délégation en application de l'article L. 1111-8 précité (I de l'article L. 3641-4) ;
  - transfert par convention, dans les mêmes conditions là encore que les métropoles de droit commun, mais uniquement en matière de développement économique (II du même article).

Consultez différentes vidéos, sur la WEBTV du CNFPT, présentant le statut juridique des différentes métropoles de façon plus précise :





---

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
80, RUE DE REUILLY - CS 41232  
75578 PARIS CEDEX 12  
TÉL. : 01 55 27 44 00  
[WWW.CNFPT.FR](http://WWW.CNFPT.FR)

---