

## *La Ville métropolitaine*

*Repenser l'organisation de l'Etat et le rôle des collectivités locales :*

*le modèle de la pyramide inversée*

*Alberto Lucarelli*

*Professeur de Droit constitutionnel – Département de Droit - Université de  
Naples Federico II*

*Délégué du maire de la Commune de Naples*

*à la constitution de la Ville métropolitaine de Naples*

*Sommaire: 1. Introduction: “les grandes villes”; 2. Repenser l'organisation de l'État : ville métropolitaine et modèle de la pyramide inversée; 3. Penser la forme de gouvernement : représentation, fonctionnalités et systèmes des checks and balances; 4. Formes de parlementarisme rationalisé dans les dynamiques fonctionnelles entre maire, conseil et conférence; 5. En guise de conclusion*

### *1. Introduction*

À partir des travaux de J. Friedman et Wolfe<sup>1</sup> et de Sassen<sup>2</sup>, les “grandes villes” ont fait leur réapparition au niveau international comme un des lieux par excellence pour améliorer la qualité de la vie des communautés. Elles sont

---

<sup>1</sup> J. Friedman et G. Wolfe, *World City Formation: An Agenda for research and action*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, 3, 1982, pp. 309-344,

<sup>2</sup> S. Sassen, *The Global City*, Princeton University Press, Princeton, 1991.

devenues, à l'échelle internationale, des sujets à part entière et, dans certains cas le *brand* de la *vaste* ville a un impact international bien supérieur à celui des régions.

En effet, il est rare qu'à l'étranger on s'identifie en tant que *lombards* ou *campaniens*, mais on se présente comme *milanais* ou *napolitains*.

L'histoire de plusieurs villes italiennes a, depuis toujours, eu la capacité d'exercer une force attractive des territoires *régionaux*, tout en respectant et en valorisant les particularités de chaque commune.

Des géographes de l'économie tels que A. Scott<sup>3</sup> et des géographes politiques tels que N. Brenner<sup>4</sup> ou bien des sociologues comme P. Veltz<sup>5</sup> ont mis en relief l'importance de la ville métropolitaine en tant que maillage naturel entre les identités des communautés et les processus inclusifs liés à la globalisation.

Lieux de valorisation des potentialités et des vocations naturelles des territoires, lieux de conflits et d'innovations, espaces de solidarités et du "vivre ensemble" de populations toujours plus hétérogènes sur le plan social, culturel et ethnique.

En résumé, le processus qui mène à la *ville métropolitaine*, à condition qu'il soit bien dirigé, peut être vertueux précisément pour sa particularité, sa potentialité et sa surtout pour son adéquation par rapport aux transformations territoriales, sociales et économiques.

Nous sommes donc en présence de lieux stratégiques, dont l'importance est directement proportionnelle à la nécessité de construire des modèles de *governance*

---

<sup>3</sup> A. Scott, ( sous la direction de), *Global City-regions*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

<sup>4</sup> N. Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

<sup>5</sup> P. Veltz, *Mondialisation, ville et territoires : l'économie d'archipel*, 1996.

capables de maintenir en équilibre constant la dimension économique et la dimension sociale,

les modèles de démocratie de la représentation et ceux de la démocratie participative et de proximité, le rôle du sujet public avec les exigences participatives du secteur privé et avec sa propension naturelle à mettre en place des initiatives économiques<sup>6</sup>.

Il faut une *governance* forte, particularisée et particularisante, dans laquelle le concept de biens communs, épuré d'idéologies écœurantes et d'utopies irrationnelles, soit finalisé à la jouissance, de la part des communautés concernées, de biens abandonnés ou sous-utilisés, de biens qui ont perdu leur fonction sociale et qui peuvent valoriser au mieux les potentialités locales.

Autrement dit une *governance*, capable de répondre aux principaux problèmes urbains, à travers des politiques efficaces et susceptible de mettre en place des politiques publiques aptes à orienter le développement, bien au-delà d'une simple activité de régulation et de coordination<sup>7</sup>, est un facteur essentiel.

Un sujet public fort, qui transmet les meilleures énergies aux communautés concernées, en générant des actions collectives capables d'affronter les problèmes existants et d'anticiper les problèmes futurs<sup>8</sup>.

Si, dans les années cinquante, les mots d'ordre étaient l'urbanisation, la construction d'infrastructures et la production de services pour une population toujours plus nombreuse, aujourd'hui l'objectif est de combattre la pauvreté et les inégalités sociales, le développement économique, la protection de

---

<sup>6</sup> L. BENVENUTI, *Riflessioni in tema di città metropolitana* in *federalismi.it*, 27 febbraio 2013.

<sup>7</sup> V. CERULLI IRELLI, *Relazioni tra città metropolitane e comuni* in *www.astrid.eu*

<sup>8</sup> G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999.

l'environnement, l'inclusivité anti-identitaire, la *préservation du vivre ensemble* (Christian Lefèvre, 2009).

Le défi de la ville métropolitaine est d'aller au-delà de l'appareil étatique, considéré dans son rapport statique représentés-représentants, au-delà de sa pesanteur politico-administrative, en fondant son action dans les communautés<sup>9</sup>, en interprétant le rôle des institutions en tant que structures au service des besoins des citoyens<sup>10</sup>.

## ***2. Repenser l'organisation de l'Etat: ville métropolitaine et modèle de la pyramide inversée***

Ainsi, l'idée contenue dans la loi n° 56 du 07 avril 2014, qui a finalement permis la mise en place et l'effectivité de ce que prévoyait l'article 114 de la Constitution, a été de façonner la ville métropolitaine, au début (avant de l'approbation des statuts) comme une collectivité de deuxième niveau, c'est-à-dire une structure composée d'élus locaux (conseillers municipaux et maires) qui semblerait privilégier et renforcer le profil fonctionnel de l'organisme :

un organisme efficace, très présent dans la détermination et l'actualisation des politiques publiques, mais dans le même temps "léger"<sup>11</sup>.

Mais il faut préciser maintenant la tendance des statuts des villes métropolitaines avec plus de 3 millions d'habitantes est de choisir un modèle à élection directe du conseil et du maire. Là il faudrait examiner les statuts.

---

<sup>9</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale italiano* in *federalismi.it*, 4, 2006.

<sup>10</sup> P. URBANI, *Aree metropolitane, Enc. Dir.*, V, Milano, 2000.

<sup>11</sup> À ce propos, voir A. LUCARELLI, *Prime considerazioni in merito all'istituzione della città metropolitana* in *federalismi.it*, 10 octobre 2012.

Mais comme même il semblerait également, que l'intention du législateur, soit de faire prévaloir, plutôt que la dimension politique, qui est normalement le fruit de l'investiture directe des organes, la dimension administrative et de gestion, la volonté *de connaître les faits* et de chercher à résoudre les problèmes.

C'est cet esprit que l'on retrouve dans l'extraordinaire réforme giolittienne de 1903 qui a « porté » pendant environ presque un siècle, tout le système des services publics locaux dans notre pays.

Mais il est tout aussi évident, sans se faire trop d'illusions, que l'action de *governance* de la ville métropolitaine s'articulera entre la dimension politique (étant donné qu'il n'est pas possible d'en faire totalement abstraction) et dimension administrative et de gestion, *défiant* d'un côté par la même, au niveau supérieur, l'action de la région voire de l'État et plus particulièrement pour ce qui concerne la programmation et la planification et *défiant*, au niveau inférieur, les communes quant à la gestion des services publics locaux sur une vaste aire géographique.

En fait, au-delà du formalisme administratif exigeant une collaboration loyale entre collectivités, il faut s'attendre, au cours de la première phase de mise en place de la loi, à des comportements corporatistes et antagonistes vis-à-vis des villes métropolitaines de la part des régions et des communes qui ne manifestent aucune disposition à céder des portions de leur souveraineté et de leur pouvoir local<sup>12</sup> plutôt que de la *provincia* (le département) qui agit, guidée par un esprit d'autoconservation, comme une collectivité en passe d'être liquidée.

Il est clair que la construction d'une *governance* vaste et efficace de la ville métropolitaine, justement parce qu'elle se développe sur plusieurs niveaux, notamment au niveau européen et international qui n'est pas le moindre (il suffit de penser au gouvernement et à la gestion des fonds européens, du patrimoine et du tourisme, mais aussi de l'innovation et des excellences), réduira très

---

<sup>12</sup> Il suffit de penser aux recours déposés contre la loi *Del Rio* par le Conseil régional des Pouilles et de la Vénétie.

certainement le rôle de la région, qui a toujours été étrangère aux logiques de la démocratie locale et encore plus loin de la démocratie de proximité.

En réalité, la naissance de la ville métropolitaine mettra en évidence une donnée historique : c'est-à-dire que les régions ont été une invention de laboratoire, le fruit de processus géopolitiques, distinctes et distantes des territoires et des communautés depuis leur création.

La présence de collectivités intermédiaires fortes, telles que les villes métropolitaines, pourraient imposer un revirement de notre conception du rôle des régions et donc de notre conception de la forme d'État.

Il est possible que se définisse en substance un régionalisme à deux vitesses, en fonction de la présence ou non de villes métropolitaines dans les régions<sup>13</sup>.

Le modèle régional subira des modifications génétiques et le pluralisme territorial et institutionnel, dans certaines zones du Pays, trouvera une place dans les villes métropolitaines plus naturellement.

Par conséquent, la pierre d'achoppement politico-institutionnelle de laquelle il faut (re)partir concerne justement les disputes et les prétendues défenses « corporatistes » des collectivités. Depuis toujours ou plus exactement depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, le débat en Italie s'est focalisé sur le conflit entre les *partisans* des régions *fortes* et les *partisans* des collectivités locales *fortes*.

Cette opposition a vu, dans certains cas, le législateur *osciller* en faveur des communes et des départements (*province*) (loi n°142 de 1990 ; les décrets *Bassanini* qu'on a appelés les décrets du fédéralisme administratif datant de la fin des années 90 ; le décret législatif n° 267 de l'an 2000 qui représente le Texte Unique des collectivités locales) alors que dans d'autres cas, ce même législateur *a penché* en

---

<sup>13</sup> P. URBANI, *Il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani: le grandi città come problema nazionale e non locale* in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 16 aprile 2007.

faveur des régions, ce qui a été évidemment le cas de la réforme du Titre V de la Constitution.

En résumé, du point de vue de la décentralisation administrative, en particulier de la façon dont elle est prévue par l'article 5 de la Constitution (autonomie, décentralisation, unité, indivisibilité) le processus est allé de l'avant sur la base d'une très forte ambiguïté et dichotomie entre la dimension régionale et la dimension locale.

Tout ceci, en relation à l'exigence naturelle de naissance des collectivités locales de grande envergure, a déterminé une « impasse » et les villes métropolitaines, prévues par la loi n° 142 de 1990 et qui ont même été par la suite *constitutionnalisées* par les articles 114 et suivants du Titre V modifié de la Constitution, sont restées lettre morte.

Cependant, toujours plus fréquemment, il a été clair que les villes métropolitaines auraient pu justement représenter le point d'équilibre entre la dimension régionale et la dimension locale, avec des effets directs sur l'action de l'État tout en étant conscient de créer une *pyramide inversée* avec la commune chef-lieu du département base-sommet et courroie de transmission des potentialités de chacune des communes, reliées entre elles par des réseaux fonctionnels et territoriaux.

Il est, par exemple, évident que l'institution de la ville métropolitaine ne pourra pas ne pas avoir un impact sur la législation nationale et régionale relative aux organismes de gestion et aux domaines territoriaux qui les concernent.

À partir d'aujourd'hui, il est indispensable de raisonner en termes **d'organismes métropolitains de gestion** et domaines territoriaux métropolitains concernés, par rapport à la gestion, par exemple des déchets, des

transports locaux sur une vaste échelle, du service des ressources hydriques intégré<sup>14</sup>.

Le débat sur la ville métropolitaine a été fortement relancé par le gouvernement Monti et plus particulièrement par le ministre Filippo Patroni Griffi (avec l'accident de parcours concernant l'annulation de la première mesure législative – le décret-loi – par la Cour Constitutionnelle) et ce, pas seulement pour de simples impératifs budgétaires, autrement dit la réduction des coûts (appelée *spending review*), à commencer par ceux imputés aux départements, mais aussi et surtout à cause de la crise fonctionnelle et structurelle des régions.

Les gaspillages régionaux, en particulier au niveau politique font toujours plus la une des faits divers dans la presse, et les conflits entre État et région, en ce qui concerne les compétences législatives, deviennent toujours plus insoutenables<sup>15</sup>.

Ces guerres ouvertes ont souvent été préjudiciables à la poursuite et à la réalisation des intérêts généraux, si on pense, dans certains cas, à la réalisation de travaux publics et à la gestion des services publics, mais également pour ce qui est de la gestion du territoire.

La relance des villes métropolitaines (loi *Del Rio*) est accompagnée, du point de vue des politiques législatives, de l'actuel projet de réforme du gouvernement *Renzi*, qui a comme légitime objectif d'éliminer les compétences pour lesquelles l'État et les régions sont en concurrence, car c'est une source d'incertitude et de conflictualités, et il est poussé, au vu des bilans obtenus, par les *performances*

---

<sup>14</sup> A. LUCARELLI, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari* in *federalismi.it*, 16 aprile 2014.

<sup>15</sup> Pour un bilan récent sur le régionalisme italien, voir S. STAIANO, *Lo specchio francese. Possibilità e insidie comparative nella riforma costituzionale italiana*, dans A. Lucarelli et M. Verpeaux (sous la direction de), *Atti del convegno italo-francese Autonomie territoriali in trasformazione: quale futuro?*, in *Rass. dir. pubbl. eur*, 2, 2013.



négatives des régions dans l'activité de programmation, de gestion des fonds européens et des services publics sur une grande échelle.

Il semble donc simpliste et réducteur de penser que les villes métropolitaines aient comme seul objectif de se substituer aux départements en supprimant les coûts. Pour ma part, je crois plutôt que l'institution des villes métropolitaines impose une réflexion d'ensemble de la forme de l'État, en particulier en déplaçant le barycentre du pluralisme territorial des régions vers les collectivités locales de grande ampleur.

C'est l'occasion de *passer* d'un modèle hyper-structuré, qui est celui des régions, et jusqu'à aujourd'hui également celui des départements (*province*), et qui n'est plus soutenable du point de vue financier, au modèle fonctionnel et plus « léger » des villes métropolitaines, capable d'accéder par voie directe aux ressources européennes et de gérer directement les services publics locaux sur une grande échelle.

### ***3. Penser la forme de gouvernement : représentation, fonctionnalités et système des checks and balances.***

Avec l'entrée en vigueur de la loi *Del Rio*, les points de départ et le chrono programme sont très clairs. Les villes métropolitaines se sont constituées dans notre système législatif à partir du 08 avril 2014 et elles ont remplacé les départements (*province*) le 1er janvier 2015.

Dans le cadre de ce nouvel équilibre, les villes métropolitaines pourront valoriser les activités économiques, technologiques, culturelles et sociales qui se trouvent sur leur territoire, devenant ainsi un trait d'union entre la dimension nationale et la dimension locale.

Les villes métropolitaines, comme on le sait, sont au nombre de neuf : Turin, Milan, Gênes Venise, Bologne, Florence, Bari, Naples, Reggio de Calabre.

Le territoire de la ville métropolitaine est le même que celui de l'actuel département (*provincia*).

Le Sénat, en outre, au cours de la procédure d'approbation de la loi *Del Rio*, a exclu la possibilité pour les communes de s'associer à une autre entité territoriale et donc la possibilité de ne pas participer à la naissance de la ville métropolitaine.

Les organes de la ville métropolitaine sont le maire métropolitain, le conseil métropolitain et la conférence métropolitaine (art.1, alinéa 7, loi n° 56 de 2014).

Les fonctions des différents organes sont exercées à titre gratuit, étant donné que ces derniers sont composés de personnes jouant déjà un rôle institutionnel (élus) dans les communes (conseillers et maires).

Le maire de la ville métropolitaine est, de droit, pour le moment (première phase de fonctionnement) le maire de la commune chef-lieu du département (*provincia*).

Mais ensuite sera élu par les citoyens pour ce que concerne les villes avec plus de 3 millions des habitantes. Ca est la décision qui on trouve dans les statuts approuvés (Milan, Naples).

Il représente cet organisme et préside aussi bien le conseil métropolitain que la conférence métropolitaine :

Le maire peut nommer un maire adjoint en lui attribuant ainsi qu'à d'autres conseillers des fonctions spécifiques (article 1, alinéa 8, loi n° 56 de 2014) et pour finir, il est le titulaire du pouvoir crucial de la proposition du bilan autrement dit, il a le pouvoir d'orienter la direction politique de cet organisme

#### **4. *Formes de parlementarisme rationalisé dans les dynamiques fonctionnelles entre maire, conseil et conférence***

Même si aucun conseil n'est prévu, le statut pourrait préconiser que le maire de la ville métropolitaine puisse, dans le respect du *principe de collégialité*, créer une sorte de *Major's Cabinet*, en nommant, avec accord préalable de la conférence métropolitaine, outre le maire adjoint, des conseillers-délégués choisis dans le cadre du conseil (article 1, alinéa 41, loi n° 56 de 2014).

Dans ce cas, le statut, par la constitution du *Major's Cabinet* pourrait favoriser l'implication de représentations répandues sur tout le territoire en reliant ces dernières au conseil et au maire, à travers un rapport de confiance entre ces deux derniers organes, rapport qui doit être défini par *consensus mutuel* (une sorte de *parlementarisme rationalisé*).

Le statut pourrait en résumé prévoir non pas un véritable rapport de confiance, mais des normes qui facilitent les représentations des territoires, des moments de jonction entre les organes, mais surtout des normes qui évitent le phénomène dit du *lame duck*, autrement dit du « canard boiteux » qui génère, dans les systèmes profondément monocratiques, une dualité entre les organes, avec de réels risques d'impasses politico-institutionnelles<sup>16</sup>.

Le statut pourrait également envisager la possibilité d'insérer des normes en mesure de réduire, à l'intérieur de la *forme de gouvernement métropolitain*, la concentration des pouvoirs détenus par le maire, renforçant par la même le rôle du conseil et de la conférence avec, pour cette dernière en particulier, l'attribution de pouvoirs de propositions, consultatives et de contrôle (*checks and balances*).

Le conseil métropolitain (surtout pour les villes avec moins de 3 millions des habitants) – élu par tous les maires et les conseillers des communes incluses dans la ville métropolitaine (électorat actif) – est composé de représentants des syndicats et des conseillers de l'ancien département (électorat passif) (article 1, alinéa 20, loi n° 56 de 2014).

---

<sup>16</sup> Sur ce point, D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni in federalismi.it*, 9 aprile 2014.

Mais les statuts avec plus de 3 million des habitantes peuvent choisir l'élection directe aussi du conseil métropolitaine sur la base de une loi national. La conférence métropolitaine est tousjour composé par toutes les maires de la Ville M.

Le nombre de conseillers varie en fonction de la population du département (*provincia*) et peut atteindre un maximum de 24 si la population est supérieure à trois millions d'habitants.

C'est l'organe qui a le pouvoir de déterminer les politiques publiques et l'activité de contrôle sur l'orientation politique du maire: il approuve les règlements, les plans, les programmes et le budget (article 1, alinéa 8, loi n°56 de 2014).

Le statut, dans cette optique, devra valoriser son pouvoir règlementaire qui trouve son fondement juridique direct dans l'article 117, alinéa 6 de la Constitution.

Au contraire, la conférence métropolitaine est composée du maire de la ville métropolitaine et de tous les maires de l'ancien département (article 1, alinéa 42, loi n°56 de 2014) et a non seulement le pouvoir d'approuver le statut mais également le pouvoir consultatif concernant l'approbation du budget (article 1, alinéas 8 et 9, loi n° 56 de 2014).

Le statut de la ville métropolitaine doit prévoir les normes fondamentales de l'organisation, y compris les compétences des organes et les modalités et les instruments de coordination de l'action de gouvernement du territoire métropolitain.

Comme il a déjà été précisé, le rôle des communes sera majoré notamment en augmentant la fonction d'initiative, consultative et de contrôle de la conférence métropolitaine.

Cet organe, sans créer d'impasses fonctionnelles, doit être valorisé au sein du statut, pour des exigences de représentativité.

Le statut discipline plus particulièrement les rapports entre les communes et la ville métropolitaine pour l'organisation et l'exercice des fonctions métropolitaines et communales et peut prévoir la constitution de zones homogènes pour des fonctions spécifiques à l'aide d'organismes de coordination avec la ville métropolitaine (article 1, alinéa 22, loi n° 56 de 2014).

L'autonomie statutaire, particulièrement accentuée dans la loi *Del Rio* (texte normatif dit à *mailles larges*) devra être utilisée dans le processus statutaire de la meilleure façon qui soit, c'est-à-dire en imaginant des structures et des formes qui soient en mesure de mettre en place ce que j'ai appelé précédemment le modèle de la *pyramide inversée*, qui se fonde sur les réseaux de communes, avec un rôle prépondérant du conseil et de la conférence, aussi et surtout dans les politiques budgétaires.

Dans ce sens, il est possible d'imaginer que le statut règle les modalités pour instituer des accords avec les communes qui ne font pas partie de la ville métropolitaine.

La procédure d'approbation du statut prévoit la proposition du conseil métropolitain et l'approbation de la part de la conférence métropolitaine, avec une majorité qui représente au moins un tiers des communes et la majorité de la population résidente (article 1, alinéa 9, loi n° 56 de 2014).

Le maire de la ville métropolitaine a le pouvoir de proposer le budget qui est approuvé par le conseil, après accord favorable de la conférence métropolitaine, avec la majorité qui représente au moins un tiers des communes et la majorité de la population.

Phase extrêmement délicate qui devra mettre en relief le système des *checks and balances* entre les organes (article 1, alinéa 8 et suivants, loi n°56 de 2014).

En tant qu'organisme de second niveau, le conseil métropolitain est élu par un vote dit pondéré qui tient compte des dimensions de chacune des communes et c'est un système électoral proportionnel de liste (article 1, alinéa 2, loi n°56 de 2014).

Pour ce qui concerne la forme de gouvernement, outre le modèle indiqué par la loi, autrement dit comprenant la fonction de maire de la ville métropolitaine attribuée *ex lege* au maire de la commune chef-lieu de département (*provincia*), la loi prévoit un modèle alternatif qui doit être expressément prévu par le statut (article 1, alinéa 22, loi n°56 de 2014).

En effet, l'élection directe du conseil et du maire de la ville métropolitaine au suffrage universel direct est possible, en transformant l'organisme de second niveau en organisme de premier niveau et en gommant une des caractéristiques principales de la ville métropolitaine, autrement dit en lui retirant sa spécificité d'organisme « léger » et non structuré ; organisme principalement administratif dont la vocation politique est réduite.

Dans tous les cas, le statut ne peut prévoir l'élection directe que s'il existe une loi électorale approuvée par l'État par voie législative.

- a. Si le nombre d'habitants de la ville métropolitaine est inférieur à trois millions, l'élection directe sera possible si est prévu par le statut, (uniquement suite à une procédure très complexe : référendum propositif et approbation législative régionale. )
- b. En revanche, pour les villes métropolitaines dont la population est supérieure à trois millions, il est nécessaire pour l'élection directe que le statut prévoie la constitution de zones homogènes à l'intérieur de l'aire géographique concernée.
- c. En revanche Si le statut des villes avec plus de 3 millions des habitantes a prévu l'élection pas directe du maire il est obligé à le découpage du territoire de la commune chef-lieu de département en portions dotées d'autonomie administrative (Communes).
- d. Cette norme ne s'applique pas a les villes avec moins de 3 million des habitants

Toutes les grandes villes avec plus de 3 million des habitants ont choisi dans leur statut l'élection directe pour éviter le découpage de la commune chef-lieu en plusieurs communs.

Enfin, le dernier facteur important mais également très complexe à prendre en considération, concerne la prise de contrôle par la ville métropolitaine, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, de tous les rapports actifs et passifs relevant auparavant du département ainsi que pour le patrimoine et dans les rapports de travail existants (article 1, alinéa 16, loi nationale 56 de 2014).

### ***En guise de conclusion***

Pour conclure, le défi consistera à créer, par l'intermédiaire du statut également, une *pyramide inversée*, qui serve de point de départ à la commune chef-lieu de département (aussi à travers la valorisation de l'intercommunalité) mais qui soit en mesure non seulement d'en constituer la base, mais également de transmettre une certaine solidité et une certaine énergie, en valorisant les particularités de chacune des communes et des territoires.

Une optique centraliste de la ville métropolitaine, écrasante, bureaucratisée, excessivement structurée, serait non seulement en contradiction avec l'esprit de la loi, mais risquerait également de faire échouer le projet, qui est de réaliser un organisme entièrement tourné vers la réalisation d'une *governance* efficace et participée de la part des communes (démocratie de la représentation et de proximité) et de la part des communautés (démocratie participative et directe).

Nous sommes en présence d'un processus qui, comme j'ai tenté de le montrer, implique les catégories classiques du droit public général, telle que la forme d'État et la forme de gouvernement, et c'est justement pour cela que, même s'il s'agit d'une réforme

approuvée par la voie législative ordinaire, ce processus pourra avoir un effet beaucoup plus important et significatif que la réforme du titre V de la Constitution.