

N° 503

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mars 2016

PROPOSITION DE LOI

visant à préciser le statut de métropole,

PRÉSENTÉE

Par M. Maurice VINCENT, Mme Michèle ANDRÉ, M. Dominique BAILLY, Mme Delphine BATAILLE, M. Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, MM. Roland COURTEAU, Vincent EBLÉ, Jean-Claude LEROY, Roger MADEC, Jacques-Bernard MAGNER, Christian MANABLE, Jean-Pierre MASSERET, Mmes Michelle MEUNIER, Danielle MICHEL, MM. Alain NÉRI, Daniel RAOUL, Mme Stéphanie RIOCREUX, M. Jean-Yves ROUX, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Nelly TOCQUEVILLE et les membres du groupe socialiste et républicain,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs

Le statut de métropole a été créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. En 2012, la première métropole était créée (métropole Nice Côte d'Azur).

Ce statut a ensuite été renforcé par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », qui a créé des métropoles de droit commun et des métropoles à statut particulier (Paris, Lyon et Aix-Marseille) avec pour objectif d'accompagner les dynamiques urbaines en affirmant le rôle des métropoles.

L'article 43 de la loi MAPTAM définit ainsi plusieurs conditions et cas de figure pour devenir métropole :

Premier cas de figure dans lequel la création de la métropole est automatique :

« Au 1^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants. »

Deuxième cas de figure dans lequel la création de la métropole relève du volontarisme :

« Sous réserve d'un accord exprimé par 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, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande :

« 1° Les établissements publics de coopération intercommunale 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 ;

« 2° Les établissements publics de coopération intercommunale, non mentionnés au deuxième alinéa et au 1° du présent article, centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et qui exercent en lieu et place des communes, conformément au présent code, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2 à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. »

« Pour les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au 2°, ce décret prend en compte, pour l'accès au statut de métropole, les fonctions de commandement stratégique de l'État et les fonctions métropolitaines effectivement exercées sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, ainsi que son rôle en matière d'équilibre du territoire national. »

À l'issue de ces débats législatifs, il était communément admis que quatorze grandes agglomérations françaises deviendraient des métropoles.

Depuis, la réforme de la carte des régions a entraîné de fait la caducité du critère de capitale de région dans la définition précédemment citée. Cette réforme conduit nécessairement à s'intéresser au statut des anciennes capitales régionales, qui peuvent vivre une forme de déclassement dans la nouvelle organisation.

Ainsi, la communauté urbaine du Grand Nancy (266 000 habitants) a fait valoir sa volonté de devenir métropole, a obtenu l'accord de principe du Gouvernement et la nomination d'un préfet configurateur, du fait de son histoire particulière et de son niveau d'intégration.

Cette situation pose un certain nombre de questions du fait que son agglomération compte moins d'habitants et irrigue une zone d'emplois moins importantes que d'autres anciennes capitales régionales, et même que d'autres grandes agglomérations telles que celles de Toulon (427 000 habitants) ou de Saint-Etienne (400 000 habitants).

Enfin, pour les agglomérations comptant moins de 400 000 habitants, le critère d'exercice d'un certain nombre de compétences à la date de promulgation de la loi MAPTAM est extrêmement limitatif et subjectif.

En réalité, on le constate, le traitement particulier de plusieurs situations locales a conduit à inscrire dans la loi des critères complexes, illisibles et inéquitables.

Il ne nous semble pas possible d'une part de maintenir de telles inégalités de traitement entre les grandes agglomérations françaises et d'autre part d'empêcher celles qui acquerreraient ces compétences, après la date de promulgation de la loi, de devenir des métropoles. Cela pourrait constituer une violation du principe d'égalité sur le plan législatif, et serait en tout état de cause profondément inéquitable.

Il apparaît donc nécessaire aujourd'hui de clarifier le principe de l'accès au statut de métropole pour les grandes agglomérations françaises, en leur permettant, dès lors qu'elles le souhaitent, d'accéder au statut de métropole.

C'est l'objet de la présente proposition de loi qui fixe pour l'avenir un critère d'accès au statut de métropole fondé sur la population de l'agglomération en tenant compte d'une donnée objective établie par l'INSEE (le centre d'une zone d'emplois importante) et une seule méthode à savoir un vote exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux représentant au moins 50 % de la population de l'agglomération (ou un vote exprimé par la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population).

La présente proposition de loi offrira aussi des perspectives à des agglomérations élargies issues des schémas départementaux de coopération intercommunale qui ne sont pas prises en compte dans la loi actuelle.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① I. – Le troisième alinéa et les 1° et 2° de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Sous réserve d'un accord exprimé par 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, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants, centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et qui exercent en lieu et place des communes, conformément au présent code, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2. »
- ③ II. – Le I s'applique à compter du à compter du 1^{er} janvier 2017.