



N° 1163 rectifié

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 avril 2023.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la **consultation des habitants d'un département**  
sur le **choix de leur région d'appartenance**,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

M. Paul MOLAC, Ségolène AMIOT, Erwan BALANANT, Thierry BENOIT, Mickaël BOULOUX, Jean-Luc BOURGEOUX, Mickaël COSSON, Yannick HAURY, Mathilde HIGNET, Sandrine JOSSO, Andy KERBRAT, Julie LAERNOES, Jean-Charles LARSONNEUR, Sandrine LE FEUR, Marc LE FUR, Didier LE GAC, Anne LE HÉNANFF, Annaïg LE MEUR, Laurence MAILLART-MÉHAIGNERIE, Graziella MELCHIOR, Lysiane MÉTAYER, Jean-Claude RAUX, Claudia ROUAUX, Liliana TANGUY, Mélanie THOMIN,  
députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi vise à intégrer, dans le code général des collectivités territoriales, la possibilité pour l'État de consulter les électeurs d'un département donné afin de recueillir leur avis sur tout projet portant sur la modification de limites territoriales régionales en vue d'intégrer ce même département dans une région qui lui est limitrophe.

\*

\* \*

D'abord circonscription administrative et échelon déconcentré de l'État en 1960, la région accède au rang de collectivité territoriale par la loi du 2 mars 1982. La carte française des régions reste inchangée par la suite, seules les modalités quant à leurs compétences, leur place dans la Constitution et le mode de scrutin applicable sont remaniées. La question du découpage régional, jusque-là absente des débats parlementaires malgré des demandes récurrentes de certains territoires, ressurgit par le biais des travaux du « Comité Balladur » de 2007, du rapport des sénateurs Krattinger et Raffarin en 2013 et surtout par la déclaration de politique générale du Premier ministre Manuel Valls, en avril 2014.

La réforme territoriale contenue dans la Loi du 16 janvier 2015 s'appuie essentiellement sur la logique de réduction du nombre de régions, en fusionnant ces dernières d'un seul bloc, sans redécoupage au niveau départemental. L'objectif affiché d'un tel regroupement est d'améliorer l'efficacité de la gouvernance territoriale, de réduire le coût de fonctionnement, d'améliorer la lisibilité du système administratif et de créer « des régions de taille européenne ». Si aujourd'hui, l'on constate des effets plus que contrastés en termes de puissance des régions, de coûts de fonctionnement et de lisibilité du dispositif, la Loi du 16 janvier 2015, tout en étant loin d'être satisfaisante, a le mérite d'avoir relancé le débat sur le redécoupage régional. Il apparaît aujourd'hui nécessaire de revoir les limites de certaines régions, afin qu'elles recouvrent davantage les territoires vécus et ainsi renforcer leur cohésion et leur dynamisme au service de leurs habitants.

À travers cette proposition de loi, il ne s'agit donc pas ici de fusionner des régions entre elles, telle que la logique qui avait été retenue dans la Loi du 16 janvier 2015, mais bien plus d'en modifier les limites territoriales en

incorporant un département dans une autre région qui lui est limitrophe. Si un droit d'option était prévu par cette loi, permettant à un département de demander à changer de région dans un délai de trois ans, les critères rendaient cette possibilité inopérante : en effet, le département désirant quitter une région pour une autre devait obtenir l'aval du Conseil régional d'origine, une condition dans les faits impossible à remplir.

L'objet de cette proposition de loi est d'introduire, dans le code général des collectivités territoriales, une possibilité de consultation des électeurs d'un département pour qu'ils puissent choisir eux-mêmes la région à laquelle ils souhaitent appartenir. En ce sens, cette proposition de loi répond à un besoin démocratique exprimé par nos concitoyens qui désirent être partie prenante des processus de décision visant à remodeler la carte des collectivités locales. Il s'agit d'éviter qu'une nouvelle fois ne soient imposés aux territoires des décisions technocratiques ne correspondant pas aux aspirations de la population. Loin d'un remodelage de la carte administrative française décidé de manière centralisée, il importe de prendre en compte la volonté démocratiquement exprimée des élus et des populations concernées.

\*

\* \*

Il convient de relever que la modification du code général des collectivités territoriales contenue dans cette proposition de loi répondrait tout particulièrement à une demande maintes fois exprimée en Bretagne en faveur de l'intégration de la Loire-Atlantique à sa région originelle. Cette demande s'est majoritairement exprimée de plusieurs manières au cours des dernières décennies : les manifestations populaires ayant parcouru les rues de Nantes et d'autres villes de Loire-Atlantique ; les sondages d'opinions qui les uns après les autres montrent une forte volonté d'une réunification de la Bretagne ; ou bien encore les vœux des collectivités territoriales (communes, départements, région) dans l'ensemble de la Bretagne à cinq départements.

Ainsi, dès 1976, 7 000 manifestants défilaient dans les rues de Nantes, tandis qu'ils étaient près de 10 000 le 20 septembre 2008, démontrant au fil des années l'importance et la persistance du mouvement populaire. À Nantes, d'autres mobilisations d'importance ont vu le jour à l'aune du projet de redécoupage régional en 2014. La manifestation du 28 juin attirait 17 000 personnes, tandis que le 27 septembre pas moins de 40 000 manifestants se regroupaient dans les rues de la cité des Ducs de Bretagne.

Il s'agissait d'ailleurs de la seule mobilisation d'une telle ampleur à avoir été organisée sur le territoire français concernant les redécoupages régionaux, signe de la vigueur de cette revendication.

Ce soutien populaire exprimé de manière citoyenne se retrouve également dans les sondages d'opinion, dont l'un effectué par l'Institut LH2 et rendu public le 10 avril 2014, a montré que les habitants de la région Bretagne souhaitaient la réunification à 57 %, contre 35 % qui y étaient défavorables. Les habitants de la Loire-Atlantique étaient quant à eux 63 % à s'y montrer favorables. Par rapport aux études précédentes, notamment celle de TMO de décembre 2013, alors que le débat n'avait pas encore été porté sur la scène nationale, les pro-réunification seraient de plus en plus nombreux en Loire-Atlantique où l'on comptait 60 % d'opinions favorables, tandis qu'ils étaient 55 % en 2006. L'évolution des sondages sur la région Bretagne montre quant à eux la constance d'un soutien largement majoritaire à la réunification.

L'ensemble de ces expressions de soutien à une intégration de la Loire-Atlantique à la région Bretagne trouve des répercussions concrètes au sein des collectivités territoriales de Bretagne, dont le nombre de vœux en faveur de la réunification témoigne de l'intérêt des pouvoirs publics locaux à se faire les relais de la revendication de la population.

Selon l'association Bretagne réunie, ce sont 548 communes sur 1 491 (soit 36,75 % du total sur les cinq départements bretons) qui ont voté sur plusieurs mandatures, parfois au travers de leur établissement public de coopération intercommunale, des vœux, motions, résolutions, actes de soutien, ou ont signé la Charte des élus pour la réunification de la Bretagne.

Ajoutons à cela le soutien des milieux culturels et économiques, dont celui de l'association Produit en Bretagne qui regroupe 300 entreprises bretonnes des cinq départements employant plus de 100 000 salariés, pour saisir l'étendue de cette demande au sein de l'ensemble des composantes de la société bretonne.

Ce fort soutien exprimé par des manifestations, vœux et sondages se confirme et s'accroît après la réforme territoriale de 2015 et légitime la demande d'une consultation démocratique, que l'on soit pour ou contre le rattachement de la Loire-Atlantique à la région Bretagne, comme l'ont formulé de très nombreux habitants.

Cette volonté d'un vote de la population ainsi été exprimé par la pétition lancée, en 2018, par les militants de l'association Bretagne Réunie.

Appelant le département de Loire-Atlantique à organiser une consultation populaire sur la question de la réunification de la Bretagne, cette pétition, officiellement reconnue, a rassemblé 105 000 signatures, soit plus de 10 % du corps électoral. Cette ampleur est tout simplement inédite à l'échelle d'un département. À l'échelle de la France, cela correspondrait à l'atteinte du seuil fixé de 10 % des électeurs inscrits pour le référendum d'initiative partagée, soit environ 4,9 millions de signataires, ce qui n'a, jusqu'au dépôt de cette proposition de loi, jamais été atteint.

En 2022, à l'initiative du collectif « A la Bretonne », ce sont par ailleurs plus de 200 élus de tous bords politiques ainsi que plus d'un millier d'acteurs du monde associatif qui ont demandé aux candidats à la présidentielle de s'engager à organiser une consultation sur le rattachement de la Loire-Atlantique à la région Bretagne.

La région Bretagne, à travers sa population, ses élus, ses associations, s'est toujours prononcée favorablement pour une consultation des électeurs de Loire-Atlantique sur la réunification bretonne. Le changement majeur concerne les élus de Loire-Atlantique, plaidant progressivement pour cette même consultation. Depuis 2020, les conseils municipaux de Nantes, Rennes, Saint-Brieuc, Saint-Nazaire, Lorient, Quimper, Vannes et Brest expriment chacun leur vœu pour une consultation en Loire-Atlantique sur la réunification bretonne. La région Bretagne vote le même vœu en octobre 2021.

En juin 2022, à l'approche des élections législatives, 60 candidats sur les cinq départements se sont engagés à l'obtenir, dont 16 pour la seule Loire-Atlantique. Finalement, au sortir des élections, ce seront 21 députés des cinq départements sur 37 qui se montraient favorables à obtenir un vote des électeurs de Loire-Atlantique sur la réunification, alors que l'absence de réponse d'autres candidats ne valait pas opposition. En parallèle, une étude d'impact cofinancée par la région Bretagne et le Conseil départemental de Loire-Atlantique est commandée en septembre 2022, afin d'éclairer les élus « sur les implications et conséquences que pourrait avoir la mise en œuvre de ce rattachement. »

La présente proposition de loi doit donc permettre à la population de Loire-Atlantique de se prononcer sur sa propre situation territoriale. Si la consultation demandée, n'a pas de valeur légale ni obligatoire pour l'État, elle est nécessaire d'un point de vue civique et démocratique. La question à laquelle les électeurs de Loire-Atlantique devront répondre, si la proposition de loi est adoptée, permettra une clarification de la volonté

citoyenne dans le département. Le besoin d'une démocratie plus participative est aujourd'hui clairement exprimé par nos concitoyens, ces derniers désirant prendre part davantage au processus de décision politique. Quel meilleur enjeu que celui de la volonté d'appartenance à un territoire, et par extension d'implication dans l'avenir de celui-ci, légitimerait la mise en œuvre d'un tel outil de prise en compte des aspirations de la population ?

\*

\* \*

Voici donc exposées les raisons pour lesquelles, dans un souci démocratique et de prise en compte de la cohésion de nos collectivités territoriales au service de leur population, la proposition de loi a pour objet de modifier le code général des collectivités territoriales dans l'objectif de rendre possible une consultation sur la région d'appartenance d'un département. Cette proposition de loi est composée de deux articles :

L'**article 1<sup>er</sup>** prévoit la possibilité pour l'État de consulter les électeurs d'un département afin de recueillir leur avis sur un projet de modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe, ainsi qu'à prévoir les conditions d'organisation de cette consultation par l'État.

L'**article 2** vise à gager financièrement la proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

**Article 1<sup>er</sup>**

- ① Après l'article L. 4122-1-1 du code général des collectivités territoriales, sont insérés des articles L. 4122-1-2 et L. 4122-1-3 ainsi rédigés :
- ② « *Art. L. 4122-1-2.* – L'État peut consulter les électeurs d'un département afin de recueillir leur avis sur un projet de modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe.
- ③ « *Art. L. 4122-1-3. I.* – Peuvent seuls participer à la consultation mentionnée à l'article L. 4122-1-2 les électeurs de nationalité française inscrits, dans les conditions prévues par le chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral, sur les listes électorales des communes dans lesquelles est organisée la consultation et les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne inscrits, dans les conditions prévues aux articles L.O. 227-1 à L.O. 227-5 du même code, sur les listes électorales complémentaires de ces mêmes communes établies pour les élections municipales.
- ④ « II. – La consultation est fixée par un décret qui en indique la date ainsi que le département concerné, qui définit la question posée et qui convoque les électeurs. Il est publié au plus tard deux mois avant la date de la consultation.
- ⑤ « La consultation ne peut avoir lieu après le premier jour du troisième mois précédant celui au cours duquel il est procédé aux élections et scrutins énumérés par les cinquième à dixième alinéas de l'article L.O. 1112-6 du présent code.
- ⑥ « III. – Le décret mentionné au II est notifié dans les deux semaines suivant sa publication par le représentant de l'État dans le département aux maires des communes concernées.
- ⑦ « Conformément à l'obligation qui leur est faite par le 3<sup>o</sup> de l'article L. 2122-27 du présent code, les maires assurent la mise à disposition de l'information aux électeurs et l'organisation des opérations de la consultation dans les conditions prévues par le présent article.
- ⑧ « L'État prend à sa charge toute dépense afférente à la consultation.

- ⑨ « IV. – À compter de la date de publication du décret mentionné au II, les interdictions et restrictions prévues par les articles L. 47 à L. 50-1, L. 52-1 et L. 52-2 du code électoral sont applicables à toute action de propagande portant sur le projet qui fait l'objet de la consultation ou sur celle-ci.
- ⑩ « Sont également applicables les dispositions de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.
- ⑪ « V. – Une lettre d'information relative à l'organisation de la consultation accompagnée de deux bulletins de vote est adressée par l'État à chaque électeur au plus tard le troisième jeudi précédant la consultation.
- ⑫ « VI. – Les électeurs font connaître par « OUI » ou par « NON » leur avis sur la question qui leur est posée.
- ⑬ « VII. – Les opérations de vote pour la consultation sont régies par les dispositions du chapitre VI du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral, à l'exception des articles L. 52-19, L. 56, L. 58, L. 67, du deuxième alinéa de l'article L. 68 et de l'article L. 85-1, moyennant les adaptations suivantes :
- ⑭ « 1° Pour l'application du troisième alinéa de l'article L. 65, les mots :
- ⑮ « – « les noms portés » sont remplacés par les mots : « les réponses portées » ;
- ⑯ « – « des listes » sont remplacés par les mots : « des feuilles de pointage » ;
- ⑰ « – « des listes et des noms différents » sont remplacés par les mots : « des réponses contradictoires » ;
- ⑱ « – « la même liste, le même binôme de candidats ou le même candidat » sont remplacés par les mots : « la même réponse » ;
- ⑲ « 2° Pour l'application du premier alinéa de l'article L. 66, les mots : « pour les candidats ou pour des tiers » sont remplacés par les mots : « , ainsi que les bulletins de vote autres que ceux fournis par l'État » ;
- ⑳ « 3° Pour l'application du troisième alinéa de l'article L. 66, après les mots : « ces bulletins », sont insérés les mots : « et enveloppes ».

- ⑳ « VIII. – Les dispositions pénales prévues par le chapitre VII du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral sont applicables au scrutin de la consultation, à l’exception des articles L. 88-1 à L. 90-1, L. 95 et L. 113-1.
- ㉑ « IX. – Il est institué une commission de recensement siégeant dans la commune la plus peuplée du ressort territorial où est organisée la consultation et composée de trois magistrats.
- ㉒ « X. – La régularité de la consultation régie par le présent article peut être contestée dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre l’élection des membres des conseils municipaux.
- ㉓ « XI. – Les modalités d’application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d’État. »

## **Article 2**

La charge pour l’État est compensée à due concurrence par la création d’une taxe additionnelle à l’accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et services.





