



N° 2606

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mars 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
DE LA RÉPUBLIQUE, SUR LA PROPOSITION DE LOI

visant à simplifier le millefeuille territorial par la collectivité unique,

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,

Député

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **1800.**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	7
<i>Article 1^{er} (supprimé)</i> (art. L. 4125-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : Procédure de création d'une collectivité territoriale unique exerçant les compétences régionales et départementales	7
<i>Article 2</i> (art. L. 4111-1, 4441-1 [nouveau], L. 4441-2 [nouveau], L. 4442-1 [nouveau], et L. 4443-1 [nouveau], du code général des collectivités territoriales, art. L. 280, 280-1, 280-2, 281, 282 et annexe n° 7 du code électoral) : Transformation de la Collectivité européenne d'Alsace en collectivité territoriale à statut particulier	19
<i>Article 3</i> : Gage financier	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
PERSONNES ENTENDUES	55

MESDAMES, MESSIEURS,

L'organisation territoriale de notre République résulte d'un processus de décentralisation qui, par vagues successives, a préservé le principe fondateur d'indivisibilité du territoire tout en reconnaissant la pertinence des initiatives locales. Le législateur a ainsi cherché à répondre aux besoins de proximité et de démocratie, exprimés tant par nos concitoyens que par leurs élus. Il a cherché à déterminer le niveau qui permette l'action publique la plus efficace et la plus efficiente. Il a pris en compte la diversité de nos territoires. Ce projet ambitieux, plusieurs fois remis sur le métier, reste encore perfectible.

L'architecture administrative de notre pays s'est progressivement complexifiée, créant ce que l'on appelle communément le « millefeuille » administratif ou territorial. La superposition des niveaux de collectivités et l'enchevêtrement des compétences sont au nombre des critiques récurrentes adressées à notre organisation administrative. Parce que ces phénomènes sont générateurs de coûts, de confusions, et de manque de lisibilité pour nos concitoyens, le législateur ne peut les ignorer.

La présente proposition de loi propose d'y remédier d'une manière pragmatique, par la création de collectivités territoriales uniques, là où les territoires le souhaitent, afin d'exercer les compétences régionales et départementales.

Elle ne revient cependant pas sur la réforme de la carte régionale menée en 2015 et n'a ni pour objet ni pour effet de faire le procès des grandes régions, pas plus qu'elle ne propose de procéder à une réforme territoriale de grande ampleur.

Plus modestement, elle s'inscrit dans le cadre d'une démarche de différenciation territoriale, inscrite dans la loi n° 2022-217 du 27 février 2022 dite « 3 DS », qui permet l'adaptation de l'organisation des compétences des collectivités territoriales, dans le respect de la Constitution, et lorsqu'une spécificité locale le justifie.

Ainsi, l'article 1^{er} de cette proposition de loi instaure une procédure permettant à un département issu du regroupement de plusieurs départements d'exprimer son souhait d'évoluer vers le statut de collectivité territoriale unique exerçant les compétences régionales et départementales. Des dispositifs de regroupements volontaires de collectivités territoriales existent déjà dans le code général des collectivités territoriales. Ces nouvelles dispositions ajouteront une potentialité d'évolution dans la stricte limite du cadre de la carte territoriale existant avant la réforme des régions de 2015.

L'article 2 permet de procéder, dès maintenant, à la création d'une collectivité territoriale unique, dans un seul territoire : l'Alsace, qui n'a eu de cesse, depuis plus d'une décennie, d'en émettre le souhait. Les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin ont déjà eu l'occasion, lors de la création de la collectivité européenne d'Alsace (CEA), d'exprimer leur intention de se regrouper. En 2019, le législateur a confié à cette collectivité quatre compétences additionnelles à celles confiées aux départements. La présente proposition de loi propose de compléter cette évolution en permettant à la CEA d'exercer, sur son territoire, les compétences régionales et départementales.

Selon un sondage récent effectué par l'Ifop, 84 % des Alsaciens sont favorables à ce que, là où existe une demande majoritaire des populations concernées, certaines « grandes régions » soient redécoupées pour tenir compte des réalités culturelles et historiques ⁽¹⁾. Ce résultat est assez révélateur de la vivacité de l'identité de l'Alsace, que ses habitants souhaiteraient voir transcrite dans l'organisation institutionnelle.

En raison de son histoire singulière, de sa géographie, de son identité, de sa culture, de son droit local même, le « désir d'Alsace », ce sentiment d'appartenance si fort, n'a pas été dissous dans la réforme de la carte régionale. Il demeure puissant, et motive cette demande d'évolution vers le statut de collectivité territoriale unique. Ce scénario avait été défendu avec passion lors des débats sur la loi de 2015 : les parlementaires alsaciens s'étaient alors mobilisés pour préserver l'unité institutionnelle de leur territoire sans être entendus. Aujourd'hui, il est possible de répondre à une attente qui demeure particulièrement vive en Alsace.

Simplification territoriale, lisibilité de l'action, prise en compte des spécificités territoriales : tels sont les objectifs poursuivis par cette proposition de loi.

(1) Ifop, « Décentralisation, identité territoriale, revendications... Le régionalisme français à l'épreuve du temps », août 2025.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} (supprimé)

(art. L. 4125-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Procédure de création d'une collectivité territoriale unique exerçant les compétences régionales et départementales

Supprimé par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1^{er} de la proposition de loi instaure une procédure permettant la création d'une collectivité unique exerçant les compétences régionales et départementales dans le périmètre territorial d'une région telle qu'existante avant la réforme de 2015.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 3 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a supprimé l'exigence de consultation préalable de la population et prévu un vote à la majorité des trois cinquièmes des organes délibérants des départements ou des régions sollicitant la mise en œuvre de l'un des mécanismes de regroupement des collectivités. Il a en outre décidé l'abrogation, à compter du 1^{er} mars 2019, des procédures de fusion des régions et de transfert d'un département d'une région à une autre, afin de stabiliser la nouvelle carte régionale décidée à l'article 1^{er} de la même loi.

L'article 13 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS » a diminué de 10 % à 5 % le seuil à partir duquel les élus du conseil régional et des conseils départementaux concernés obtiennent l'inscription à l'ordre du jour de leur assemblée délibérante le projet de fusion d'une région et des départements qui la composent en une collectivité territoriale unique.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a supprimé l'article 1^{er} de la proposition de loi.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

Le premier alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose que « *les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ».

Cette organisation résulte d'un mouvement de décentralisation qui s'est déroulé en plusieurs « actes ». Dans les années 1980, un ensemble de textes législatifs et réglementaires ont supprimé la tutelle de l'État sur les collectivités, confié leur administration à des conseils élus, transféré des compétences de l'État aux collectivités territoriales. À cette première étape a succédé un acte II qui, au début des années 2000, a inscrit la décentralisation au plus haut niveau de la hiérarchie des normes. La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, dont résulte la rédaction précitée du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution, a consacré l'autonomie financière des collectivités territoriales, posé leur droit à l'expérimentation et créé des dispositifs de démocratie locale, comme le référendum. Dans ce cadre, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a attribué de nouvelles compétences aux collectivités dans divers domaines (formation professionnelle, développement économique, logement social...).

La critique d'une organisation territoriale trop complexe a pris de l'ampleur durant cette période, et posé la question de la suppression d'un échelon de collectivités et de la taille optimale des collectivités. En 2009, le comité pour la réforme des collectivités locales, institué par le Président de la République et présidé par Édouard Balladur, a été chargé d'étudier les mesures propres à simplifier les structures existantes et à clarifier la répartition des compétences des collectivités. Le comité a dressé un bilan réservé de la décentralisation⁽¹⁾, estimant qu'il existait trop de niveaux d'administration territoriale, trop de collectivités locales, trop de financements croisés, un enchevêtrement des compétences et une insuffisance de démocratie locale. Pour autant, il ne préconisait pas de procéder à la réforme de la carte régionale, mais proposait de favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales pour en réduire le nombre à une quinzaine, ce qui leur permettrait d'atteindre une « *taille critique de trois à quatre millions d'habitants* »⁽²⁾. C'est dans ce contexte que la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a **instauré des procédures visant à permettre le regroupement de départements et la fusion d'une région avec les départements qui la composent**. Cette loi n'a donc pas

(1) Comité pour la réforme des collectivités territoriales, « *Il est temps de décider* », Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, 174 p.

(2) *Idem*, p. 121.

modifié directement le périmètre des régions, mais prévu le remplacement, à compter de 2014, des conseillers régionaux et des conseillers généraux par les conseillers territoriaux. L'alternance aux élections présidentielles et législatives de 2012 a abouti à ce que cette réforme ne soit jamais appliquée.

La **réforme des régions** est intervenue en 2015, dans le cadre de l'acte III de la décentralisation. La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral **a substitué aux 22 régions métropolitaines 13 régions, sept d'entre elles étant issues d'un regroupement de plusieurs régions préexistantes** ⁽¹⁾. La loi a par ailleurs renvoyé au décret la fixation des noms et chefs-lieux définitifs des sept nouvelles régions, à l'exception de Strasbourg, désignée par la loi comme chef-lieu de la future région Grand Est. Pour amortir les tensions liées à certains découpages régionaux, cette loi a toutefois inscrit à l'article L. 4122-1-1 du CGCT un « *droit d'option* » devant permettre à un département de quitter une région pour en rejoindre une autre contiguë (voir *supra*). Une fois le découpage effectué, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », a confié de nouvelles compétences aux régions, qui disposent de compétences exclusives, notamment en matière de développement économique, de formation professionnelle, d'aménagement du territoire ou de transports.

L'article 72 de la Constitution ménage encore la possibilité, pour le législateur, de **créer des collectivités territoriales à statut particulier**. En métropole, il a emprunté cette voie à trois reprises. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM » a ainsi créé la métropole de Lyon, en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et du département du Rhône. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dite « loi NOTRe », a modifié le statut de la **Corse** qui est une collectivité à statut particulier en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse. La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a ensuite prévu que la collectivité dénommée « **Ville de Paris** » exerce les compétences de la commune et du département de Paris.

Ces derniers exemples illustrent la latitude offerte par la Constitution pour prévoir de nouvelles collectivités à statut particulier mieux adaptées aux particularités locales et permettant un exercice optimal des compétences. Le législateur a, dans cette perspective, instauré plusieurs procédures de regroupement volontaire permettant aux départements ou aux régions de se regrouper suivant différentes configurations.

(1) C'est le cas des régions Grand Est, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes,

B. LES DISPOSITIFS DE REGROUPEMENT VOLONTAIRE DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Les collectivités territoriales ne sont intangibles ni dans leurs frontières ni dans leur statut. L'article 72-1 de la Constitution envisage d'ailleurs, en son troisième alinéa, tant la modification des limites territoriales des collectivités que la création ou la modification de l'organisation d'une collectivité à statut particulier. Dans ces hypothèses, la Constitution prévoit que la loi peut prévoir la consultation des électeurs.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) envisage différents processus entraînant la modification des collectivités territoriales.

• D'une part, il prévoit la **simple modification du périmètre territorial** des collectivités. Il s'agit, dans ce cas, d'une modification du tracé des frontières d'une collectivité. Pour les départements (art. L. 3112-1) comme pour les régions (art. L. 4122-1), les limites territoriales sont modifiées **par la loi**, après consultation des organes délibérants intéressés.

• D'autre part, il organise des **procédures de regroupement de collectivités** qui emportent des conséquences plus importantes que la seule modification des frontières territoriales, et peuvent aller jusqu'à entraîner la disparition d'une collectivité, par exemple dans le cadre d'une fusion.

En 2010, ayant fait le choix de ne pas procéder à la redéfinition de la carte régionale, mais d'encourager les collectivités à prendre l'initiative de regroupements, le législateur avait précisé les conditions de mise en œuvre de quatre dispositifs permettant ces regroupements de façon consensuelle et à l'initiative des collectivités concernées.

Ces quatre dispositifs sont les suivants :

- le **regroupement de régions** ;
- le **regroupement de départements** ;
- le **transfert d'un département d'une région à une autre** ;
- la **fusion d'une région avec les départements qui la composent**.

En 2010, ces dispositifs répondaient à des conditions semblables. D'abord, l'initiative relève des organes délibérants des collectivités concernées qui doivent approuver le projet à la majorité simple. Ensuite, le projet doit être approuvé par la population de ces collectivités avec une participation suffisante. Enfin, la décision de procéder effectivement à l'évolution envisagée relève de l'État : elle relève d'un décret en Conseil d'État, à l'exception de la fusion d'une région et de ses départements qui relève de la loi.

En 2015, lors de l'élaboration de la nouvelle carte régionale, le législateur s'est interrogé sur la pertinence du maintien de l'ensemble de ces procédures, dans la mesure où il procédait lui-même au nouveau découpage territorial. Le projet de loi initial prévoyait l'abrogation immédiate des dispositifs de **regroupement des régions** et de **détachement d'un département d'une région à une autre région**. Le choix a finalement été fait de conserver ces dispositifs quelques années, avec une abrogation intervenant avant la prochaine échéance électorale régionale, soit au 1^{er} mars 2019 ⁽¹⁾.

(1) *Carlos Da Silva, Rapport n° 2358 au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur le projet de loi (n° 2331), p. 85.*

DISPOSITIFS D'ÉVOLUTION VOLONTAIRE DES LIMITES TERRITORIALES DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

	Dispositif résultant de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010	Évolutions introduites par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015
<p align="center">Regroupement de départements Art. L. 3114-1 du CGCT</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Délibérations concordantes des conseils généraux après avis du comité de massif ; – Organisation d'un référendum devant réunir dans chacun des départements l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits ; – Fusion décidée par décret en Conseil d'État. 	<ul style="list-style-type: none"> – Délibérations concordantes des conseils départementaux à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – Abrogation de la condition référendaire ;
<p align="center">Modification des limites régionales par détachement d'un département d'une région à une autre région Art. L. 4122-1-1 du CGCT</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Délibérations concordantes du conseil général et des conseils régionaux des deux régions concernées ; – Organisation d'un référendum devant réunir dans le département et dans chacune des régions l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits ; – Modification des limites territoriales des régions concernées décidée par décret en Conseil d'État. 	<ul style="list-style-type: none"> – Délibérations concordantes des assemblées délibérantes du conseil départemental et des deux conseils régionaux à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – Abrogation de la condition référendaire ; – Abrogation du dispositif à compter du 1^{er} mars 2019
<p align="center">Regroupement de régions Art. L. 4123-1 du CGCT</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Délibérations concordantes des conseils régionaux après avis du comité de massif ; – Avis des conseils départementaux concernés ; – Organisation d'un référendum devant réunir dans chacune des régions l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits ; – Fusion décidée par décret en Conseil d'État. 	<ul style="list-style-type: none"> – Délibérations concordantes des conseils régionaux à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; – Abrogation de la condition référendaire ; – Abrogation du dispositif à compter du 1^{er} mars 2019
<p align="center">Fusion d'une région et des départements qui la composent Art. L. 4124-1 du CGCT</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Délibérations concordantes des conseils généraux et du conseil régional après avis du comité de massif ; – Organisation d'un référendum devant réunir dans chacun des départements l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits ; – Fusion décidée par la loi. 	<ul style="list-style-type: none"> – Délibérations concordantes des conseils départementaux et du conseil régional à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ;⁽¹⁾ – Abrogation de la condition référendaire

Source : Commission des Lois

(1) Depuis l'adoption de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS », la demande de modification est inscrite à l'ordre du jour des assemblées délibérantes à l'initiative d'au moins 5 % des membres à compter du 23 février 2022. Auparavant, le seuil d'inscription à l'ordre du jour était de 10 %.

1. Regroupement de régions et détachement d'un département d'une région à une autre : deux dispositifs abrogés le 1^{er} mars 2019

– Le **regroupement de régions**, inscrit à l'article **L. 4123-1** du CGCT permettait, avant son abrogation en date du 1^{er} mars 2019, à plusieurs régions formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave de demander leur regroupement. Les conseils régionaux concernés devaient adopter des délibérations concordantes en ce sens, sans qu'une majorité qualifiée soit nécessaire. L'avis du comité de massif était requis le cas échéant. Puis, le projet de fusion était soumis pour avis aux conseils généraux inclus dans le périmètre des régions concernées. Le regroupement était décidé par décret en Conseil d'État, mais le Gouvernement ne pouvait y donner suite qu'après consultation des électeurs des régions intéressées, et à condition que le projet recueille dans chacune des régions l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un quart des électeurs inscrits. La loi de 2015 avait supprimé cette condition référendaire mais ajouté la nécessité d'un vote à la majorité qualifiée des trois cinquièmes s'agissant des délibérations concordantes.

– Le **détachement d'un département d'une région à une autre**, prévu à l'article **L. 4122-1-1** du CGCT, devait permettre à un département de changer de région d'appartenance, à condition qu'il s'agisse de rejoindre une région contiguë. Dans sa version issue de la loi de 2010, la demande devait relever de délibérations concordantes des trois organes délibérants concernés (le conseil général et les deux conseils régionaux concernés), et être approuvée par référendum avec un seuil de participation dans chacune des collectivités concernées.

Ces deux procédures impliquaient initialement une convergence de vues entre les élus membres des organes délibérants et la population des collectivités concernées. En 2015, le législateur a supprimé, dans les deux cas, la condition référendaire. Il a toutefois exigé que les délibérations concordantes des assemblées délibérantes soient adoptées à la majorité des trois cinquièmes.

La procédure de détachement d'un département d'une région à une autre était pourtant conçue dans le cadre de la réforme de 2015 comme une mesure de souplesse destinée à répondre à certaines oppositions locales au découpage effectué en ouvrant la voie à une possibilité d'adaptation future. Présentée comme un « droit d'option » pour les départements insatisfaits par la réforme de changer de région, la modification de la procédure a en particulier fait l'objet de débats nourris sur la condition d'approbation de la région de départ. L'Assemblée nationale avait alors fait le choix, en lecture définitive, de maintenir l'exigence d'un consentement positif de la région de départ, quand le Sénat estimait suffisant d'ouvrir une simple faculté d'opposition de la région.

Finalement, la nécessaire approbation de toutes les collectivités concernées par un vote à une majorité qualifiée des trois cinquièmes a rendu en pratique ces processus inutilisables. Aucune des deux procédures n'a donc été mise en œuvre avant l'abrogation de ces articles le 1^{er} mars 2019.

En l'état du droit, subsistent deux dispositifs de fusion volontaire que sont le regroupement de départements et la fusion d'une région et des départements qui la composent.

2. La possibilité offerte à plusieurs départements de se regrouper

Introduit par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, l'article **L. 3114-1** du CGCT permet à **plusieurs départements de se regrouper en un seul département**.

L'initiative est inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante lorsqu'elle est soutenue par un minimum de 10 % des membres de chacun des conseils départementaux concernés.

Les conseils départementaux sont alors invités à délibérer sur la question. Depuis l'adoption de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, le regroupement ne peut être prononcé que si chaque conseil départemental exprime un avis favorable au projet à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Le cas échéant, le préfet notifie les délibérations concordantes des conseils départementaux aux comités de massif compétents si l'un des départements concernés comprend un territoire de montagne ⁽¹⁾. L'avis rendu par le ou les comités est réputé favorable après un silence gardé pendant quatre mois à compter de la notification préfectorale.

Il appartient ensuite au Premier ministre de prendre un décret en Conseil d'État afin de prononcer le regroupement des départements concernés.

La création de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) est l'unique exemple d'aboutissement de cette procédure. Au regard des délibérations du conseil départemental du Bas-Rhin et du conseil départemental du Haut-Rhin en date du 4 février 2019, et de l'avis du comité du massif des Vosges rendu le 7 février 2019, le décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin a procédé à la création de la CEA à compter du 1^{er} janvier 2021.

(1) Aux termes de l'article 3 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, « Les zones de montagne se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. (...) Chaque zone de montagne est délimitée par arrêté interministériel et rattachée par décret à l'un des massifs visés à l'article 5. (...) »

3. La possibilité accordée à une région et aux départements qui la composent de fusionner en une seule collectivité

L'article **L. 4124-1 du CGCT** dispose qu'une **région métropolitaine et les départements qui la composent peuvent demander à fusionner en une collectivité territoriale unique** exerçant simultanément les compétences départementales et régionales.

La volonté des organes délibérants de toutes les collectivités concernées par le projet de procéder à la fusion doit être exprimée à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. La délibération est inscrite à l'ordre du jour des assemblées délibérantes lorsqu'un minimum de 5 % des membres du conseil régional et des conseils départementaux concernés le demande. Ce seuil, qui était auparavant de 10 %, a été baissé par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS ».

Suivant les mêmes modalités que pour la fusion de plusieurs départements en un département unique, les comités de massif concernés sont saisis par le préfet pour avis sur la délibération des assemblées délibérantes. Le silence gardé pendant quatre mois à compter de la notification des délibérations par le préfet vaut avis favorable.

Contrairement au cas précédent, la fusion de la région et des départements qui la composent est **prononcée par la loi et non pas par un acte réglementaire**, dans la mesure où il s'agit de créer une collectivité territoriale spéciale réunissant ces collectivités ⁽¹⁾. La loi détermine l'organisation et les conditions d'administration de la collectivité territoriale ainsi créée.

Par ailleurs, cette procédure s'inscrit dans le cadre du découpage territorial actuel : elle est donc réservée aux départements relevant d'une région telle que définie par la loi n° 2015-29 précitée. En ce sens, ce dispositif ne peut pas être utilisé par des départements qui souhaiteraient quitter leur région actuelle afin de reconstituer une région dans sa forme antérieure à la fusion réalisée en 2015.

Le dispositif de la présente proposition de loi s'en distingue donc en ce qu'il concerne, quant à lui, les départements qui constituaient une « *ancienne région* » existant avant la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, et qui souhaitent fusionner au sein d'une collectivité unique.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI

L'article 1^{er} de la proposition de loi crée un chapitre V au sein du titre II du livre I^{er} de la quatrième partie du CGCT régissant le transfert des compétences de la

(1) Jean-Patrick Courtois, *Rapport n° 169 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, p. 101.

région à une collectivité issue du regroupement de plusieurs départements au sein de la région.

A. L'OUVERTURE DE LA CRÉATION D'UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE UNIQUE SUR LE PÉRIMÈTRE D'UNE RÉGION EXISTANT AVANT 2015

L'article 1^{er} de la proposition de loi crée un article L. 4125-1 qui instaure une **procédure de création d'une collectivité territoriale unique**, qui exercerait les compétences départementales et régionales, **dans le périmètre d'une région qui a fait l'objet d'un regroupement avec une autre région lors du découpage** réalisé par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015. Cette procédure vise ainsi à permettre à des départements de reconstituer une région qui existait avant 2015.

Votre Rapporteur observe que ce critère est conforme à la volonté de compléter les possibilités d'évolution volontaire des collectivités territoriales **sans prendre le risque d'une déstabilisation de l'organisation territoriale**. Ainsi, parallèlement à la procédure prévue à l'article L. 4124-1 du CGCT, qui ouvre la possibilité de création d'une collectivité territoriale unique aux départements dans le cadre du périmètre actuel des régions, le présent dispositif ouvre cette même possibilité pour créer une collectivité qui prendrait les contours d'une région existant avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-29 précitée.

Il ne s'agit donc pas d'ouvrir la voie à toutes les recompositions territoriales possibles, mais seulement **de permettre un droit d'option entre deux organisations territoriales qui ont été éprouvées dans les faits : la carte régionale actuelle**, d'une part, qui peut être repensée dans les limites de l'article L. 4124-1 CGCT, et **la carte régionale antérieure à 2015**, d'autre part, à laquelle certains départements pourront souhaiter revenir, par exemple parce qu'ils considèrent que les politiques publiques étaient menées de façon plus efficiente avec l'ancien découpage régional.

B. LA PROCÉDURE DE CRÉATION DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE UNIQUE

La procédure de création de la collectivité territoriale unique est conçue de la manière suivante :

La procédure est ouverte à une « collectivité issue d'un regroupement de départements ». L'emploi du pluriel à plusieurs alinéas du dispositif pour désigner les conseils départementaux ou les exécutifs des conseils départementaux demandant la création d'une collectivité unique introduit de la confusion. Par définition, lorsqu'un regroupement de départements est effectué sur le fondement de l'article L. 3114-1 du CGCT, il n'existe plus qu'un seul département, un seul organe délibérant, un seul exécutif. C'est à cette collectivité départementale résultant d'une fusion qu'il aurait dû être fait référence. La suite de la procédure est donc explicitée en tenant compte de cette précision :

– La volonté de regroupement doit être exprimée par l’organe délibérant de la collectivité issue du regroupement de plusieurs deux départements, à la **majorité des trois cinquièmes** des suffrages exprimés ;

– **L’inscription à l’ordre du jour** de l’organe délibérant intervient dès lors que **5 %** au moins des membres du conseil départemental en fait la demande ;

– L’inscription à l’ordre du jour de la demande déclenche l’information du Président du conseil régional dont relève le département issu du regroupement de deux départements. Le Président est alors tenu de recueillir **l’avis de son conseil régional** sur le projet, dans un délai de deux mois à compter de la notification de l’information ;

– Le conseil départemental délibère sur le projet après réception de l’avis du conseil régional concerné ;

– Lorsque le territoire concerné comprend des zones de montagne, **l’avis du comité de massif** concerné est sollicité ;

– L’alinéa 7 ouvre la **possibilité d’organiser la consultation** des personnes inscrites sur les listes électorales des départements concernés par le projet. Il s’agit d’une simple faculté ;

– L’alinéa 8 prévoit en outre que la création n’est effective qu’au terme d’une concertation avec « les exécutifs des départements concernés » ; toutefois, la procédure étant destinée aux départements ayant déjà fait l’objet d’un regroupement, l’utilisation du pluriel induit ici en erreur.

La procédure ainsi prévue se rapproche de celle encadrant la fusion d’une région métropolitaine et des départements qui la composent sur plusieurs points : l’inscription à l’ordre du jour du projet est conditionnée au soutien de l’initiative par au moins 5 % des membres des assemblées délibérantes concernées ; la délibération du département issu d’un regroupement de départements doit être adoptée à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; la consultation référendaire n’est pas exigée. En revanche, elle s’en distingue par le recours à un avis simple du conseil régional concerné et non à une approbation positive du projet.

Votre Rapporteur observe que le dispositif retenu emporte deux risques d’inconstitutionnalité. Le premier tient à l’absence d’accord de la région de départ, qui perdrait ainsi la possibilité d’exercer ses compétences sur une partie de son territoire. Il apparaît à votre Rapporteur que seul le législateur, qui garantit la libre administration des collectivités territoriales, a la possibilité de remanier ainsi la carte régionale sans l’accord de l’organe délibérant de la région concernée. Le second risque tient à ce que la décision de création de la collectivité unique reposerait uniquement sur la délibération d’une collectivité territoriale. Or, la création d’une collectivité territoriale à statut particulier relève de la loi.

Pour répondre à ces deux difficultés, votre rapporteur proposera, en commission des Lois, de prévoir que la décision finale de création de la collectivité territoriale unique relève de la loi.

La procédure ainsi créée présentera l'intérêt de permettre l'expression de la volonté d'un département issu d'un regroupement de départements de constituer une collectivité territoriale unique, que le législateur viendra consacrer en en déterminant les conditions d'organisation et de fonctionnement.

C. LES COMPÉTENCES ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE UNIQUE

Le dispositif de l'article 1^{er} prévoit différentes conditions de mise en œuvre de la collectivité territoriale unique.

D'abord, s'agissant de l'exercice des compétences, il rappelle que l'article L. 1111-3-1 du CGCT et le cadre législatif de la différenciation sont applicables aux collectivités uniques créées sur le fondement de la disposition abordée.

Ensuite, il ne prévoit pas la sortie de la région de la collectivité territoriale unique ainsi créée. En revanche, il envisage la possibilité de coopérations sur certaines compétences, ou de délégations de compétences de la collectivité unique vers le conseil régional (**alinéa 10**).

Les élections régionales et les élections permettant la constitution de l'organe délibérant de la collectivité territoriale unique interviendront en même temps (**alinéa 9**). Toutefois, à titre transitoire, le dernier alinéa dispose que les conseillers régionaux élus sur les listes des départements concernés par la création de la collectivité territoriale unique siègent au sein de l'assemblée délibérante de celle-ci.

Enfin, l'article 1^{er} prévoit que :

- les biens, droits, obligations et financements en lien avec l'exercice des compétences régionales sont transférés à la collectivité unique ;
- la collectivité unique se substitue au conseil régional dans toutes les délibérations, contrats et actes pris dans le champ des compétences régionales ;
- les modalités de transfert du personnel lié à l'exercice de ces compétences sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Dans le cadre de l'amélioration de l'écriture du dispositif, votre Rapporteur proposera de ne laisser subsister à l'article 1^{er} que les alinéas nécessaires à l'établissement d'une procédure de création d'une collectivité territoriale unique. Ces différents alinéas relèvent davantage de l'article 2, en tant qu'ils sont nécessaires pour prévoir les conséquences de la création d'une collectivité territoriale.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Contre l'avis de votre Rapporteur, la Commission a adopté trois amendements de suppression de l'article 1^{er} ⁽¹⁾.

*

* *

Article 2

(art. L. 4111-1, 4441-1 [nouveau], L. 4441-2 [nouveau], L. 4442-1 [nouveau], et L. 4443-1 [nouveau], du code général des collectivités territoriales, art. L. 280, 280-1, 280-2, 281, 282 et annexe n° 7 du code électoral)

Transformation de la Collectivité européenne d'Alsace en collectivité territoriale à statut particulier

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 2 de la proposition de loi fait de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) une collectivité territoriale à statut particulier exerçant les compétences départementales et régionales en lieu et place de la collectivité du même nom qui ne dispose – en l'état du droit – que des compétences ordinairement dévolues aux départements ainsi que de quatre compétences exorbitantes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

La loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace (CEA) a défini les compétences spécifiques accordées à la CEA, qui résulte de la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

➤ **Position de la Commission**

La commission des Lois a adopté un amendement de rédaction globale de l'article 2, à l'initiative de votre Rapporteur, qui transforme la Collectivité européenne d'Alsace en collectivité territoriale unique. Ainsi réécrit, cet article précise les compétences de la collectivité territoriale unique créée, définit le mode de scrutin retenu pour l'élection des conseillers d'Alsace et explicite la sortie de la région Grand Est de la collectivité européenne d'Alsace. Il détaille en outre les modalités de transition entre la collectivité créée et les deux collectivités dont elle exercera les compétences, que sont la Collectivité européenne d'Alsace instituée par la loi n° 2019-816 précitée et

⁽¹⁾ Amendements n° CLI, n° CL20 et n° CL32.

la Région. Il procède enfin à des coordinations, et prévoit une entrée en vigueur différée à compter du prochain renouvellement des conseils régionaux.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La loi n° 2019-816 est venue sceller le projet, porté par les élus du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, de création d'une collectivité territoriale unique à même d'offrir l'organisation institutionnelle correspondant à l'histoire et à la géographie du territoire alsacien.

En 2013, le projet avait d'abord pris la forme d'une fusion de la région Alsace et des deux départements qui la composent, menée dans le cadre de l'article L. 4124-1 du CGCT dans sa rédaction résultant de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Dès lors, pour aboutir, le projet devait recevoir non seulement l'approbation des assemblées délibérantes des collectivités concernées, mais aussi l'approbation populaire. S'agissant de la condition référendaire, le Gouvernement ne pouvait donner suite à la demande qu'à condition que le projet de fusion recueille, dans chacun des départements concernés, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés, correspondant à un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits. En dépit d'un vote favorable en Alsace s'élevant à 58 %, le référendum organisé le 7 octobre 2013 ne permit pas de satisfaire ces conditions.

À ce premier échec s'en ajouta un second, deux ans plus tard, lors de la réforme de la carte régionale. Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la délimitation des régions, la volonté alsacienne d'expérimenter un collège unique avait été de nouveau mise en avant par des députés et des sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Mais leur refus de voir l'Alsace fusionnée au sein d'une grande région n'avait pas suffi à convaincre la majorité de renoncer à ce projet, et le législateur fit le choix de regrouper l'Alsace avec la Lorraine et la Champagne Ardenne au sein de la région Grand Est.

Les élus alsaciens ont pourtant toujours continué de revendiquer une évolution institutionnelle qui permette l'incarnation de l'identité historique, linguistique et culturelle alsacienne.

Aussi, le 22 janvier 2018, le Premier ministre a-t-il confié au Préfet de la Région Grand Est et du Bas-Rhin Jean-Luc Marx une **mission relative aux pistes institutionnelles** envisageables pour « *donner corps au désir d'Alsace manifesté sur le territoire* ». Dans son rapport, le préfet ouvre la voie à quatre chemins institutionnels différents, et notamment à un département unique d'Alsace, né de la fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ⁽¹⁾.

(1) Préfet de la Région Grand Est, « Rapport au Premier ministre, Mission Alsace Grand Est », 15 juin 2018 ([lien](#)).

Il s'agit de l'hypothèse qui a été retenue par le Gouvernement. Ainsi, par un décret n° 2019-142 du 27 février 2019, le Premier ministre a, sur le fondement de l'article L. 3114-1 du CGCT, **prononcé le regroupement des deux départements sous le nom de « Collectivité européenne d'Alsace » (CEA)**, qui prendra effet le 1^{er} janvier 2021.

Cette décision, prise en application d'une « *déclaration commune* » sur la création de la CEA, entérinait le **compromis entre les différents acteurs institutionnels** signé à Paris le 29 octobre 2018.

La loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace a tiré ensuite tiré les conséquences de ce processus, et intégré au livre IV de la troisième partie du CGCT un titre III définissant les compétences et modalités d'organisation spécifiques de la collectivité.

La CEA est ainsi actuellement régie par les articles L. 3431-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Elle exerce les compétences ordinairement dévolues aux départements auxquelles s'ajoutent :

- l'organisation, sur son territoire, en qualité de chef de file, de la coopération transfrontalière avec l'Allemagne et la Suisse ; à ce titre la CEA élabore un schéma alsacien de coopération transfrontalière ;

- la promotion du bilinguisme par la mise en place d'un enseignement facultatif de langue et culture alsaciennes tout au long de la scolarité ;

- l'animation et la coordination de la politique touristique ;

- la gestion des routes et autoroutes non concédées, classées dans le domaine public routier national et situées en Alsace.

La région Grand Est, telle que reconnue par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 précitée, exerce quant à elle les compétences régionales de « droit commun ».

L'organisation de la CEA est conforme au droit commun des départements. L'organe délibérant est un conseil départemental, dont les membres portent le nom de « conseillers d'Alsace ».

L'article L. 3431-5 du CGCT a ouvert la possibilité pour la CEA de créer un conseil de développement qui comprend des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du territoire de la CEA. Ce conseil de développement est consulté sur le projet de schéma alsacien de coopération transfrontalière, ou sur tout autre projet d'acte à la demande du président de l'organe délibérant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LA PROPOSITION DE LOI

L'article 2 de la proposition de loi procède à la transformation de la CEA, telle que créée par la loi n° 2019-816 précitée, par une collectivité territoriale à statut particulier. Celle-ci devient une collectivité territoriale unique, exerçant les compétences régionales et départementales.

L'insertion des dispositions relatives à la CEA dans le livre IV de la quatrième partie du CGCT traduit l'intention de rapprocher l'organisation et le fonctionnement de cette dernière de celles des régions.

Le dispositif prévoit en outre que la CEA s'administre librement, dans les conditions non contraires des première, troisième et quatrième parties du CGCT.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

À l'initiative de votre Rapporteur, la commission a adopté un amendement de rédaction globale de l'article 2⁽¹⁾, afin de préciser les conditions de fonctionnement de la collectivité territoriale unique ainsi créée. À cette fin, la nouvelle rédaction :

– précise les compétences de la nouvelle CEA, par un renvoi à trois catégories de compétences : les compétences départementales, les compétences régionales et les quatre compétences additionnelles transférées à la CEA par la loi n° 2019-816 précitée.

– précise que l'organe délibérant de la collectivité, dénommé « Assemblée d'Alsace », comprend des conseillers d'Alsace élus suivant le mode de scrutin départemental, à même de répondre au besoin de proximité ;

– prévoit les coordinations nécessaires pour que les conseillers d'Alsace participent au collège électoral permettant l'élection des sénateurs ;

– explicite la sortie de la CEA de la région Grand Est, deux collectivités ne pouvant exercer les compétences régionales sur une même partie de territoire ;

– procède à la substitution de la CEA instituée par la loi n° 2019-816 précitée par la CEA instituée à l'article 2 dans tous les actes, délibérations et contrats, de même que pour les transferts de droits, biens et financements ;

– procède à la même substitution, s'agissant des compétences régionales transférées, de la région Grand Est ;

– prévoit le transfert des personnels, services ou parties de services suivant les compétences transférées. S'agissant des personnels de la région, l'amendement

(1) Amendement n° CL 47 rect.

renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions dans lesquelles le transfert intervient ;

– prévoit la substitution par la CEA instituée à l'article 2 de la région et de la CEA instituée par la loi n° 2019-816 précitée, dans tous les syndicats mixtes, groupements de collectivités, personnes morales ou organismes dont ces collectivités sont membres ;

– prévoit la substitution, par la CEA instituée à l'article 2, de la région et de la CEA instituée par la loi n° 2019-816 précitée au sein des commissions et instances présidées par le représentant de l'État dans le département dans lesquelles ces collectivités sont représentées ;

Enfin, cet amendement prévoit l'entrée en vigueur différée du dispositif : la nouvelle collectivité sera créée au moment du prochain renouvellement des organes délibérants des conseils régionaux. Cela supprime donc tout régime transitoire s'agissant des conseillers régionaux du Grand Est élus dans le ressort territorial alsacien.

*
* *

Article 3

Gage financier

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 consiste en un gage financier destiné à compenser le coût pour les collectivités territoriales et pour l'État afin de garantir la recevabilité de la présente proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution.

➤ **Position de la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du lundi 30 mars 2026, la Commission examine la proposition de loi visant à simplifier le millefeuille territorial par la collectivité unique (n° 1800) (M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/OJxEeo>

M. le président Florent Boudié. Cette proposition de loi est inscrite à l'ordre du jour transpartisan de l'Assemblée le 7 avril prochain. Elle a été déposée le 16 septembre 2025 par Mme Brigitte Klinkert et quatre-vingt-quinze de ses collègues.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Cette proposition de loi, déposée par Brigitte Klinkert et cosignée par de nombreux collègues des groupes Ensemble pour la République, Droite républicaine, Les Démocrates, Horizons & Indépendants, Socialistes et apparentés, LIOT ainsi que trois de nos collègues non-inscrits a été inscrite en effet par la conférence des présidents à l'ordre du jour transpartisan du 7 avril, ce qui montre qu'elle porte sur un sujet qui intéresse très largement.

Notre organisation territoriale est le fruit d'une longue histoire. Elle s'est construite progressivement, au fil des grandes étapes de la décentralisation, avec une ambition constante : rapprocher l'action publique des citoyens et garantir une gestion efficace de nos territoires. Pourtant, au fil du temps, cette organisation s'est complexifiée. Ce que l'on appelle communément le « millefeuille territorial » est devenu une réalité : superposition des niveaux de collectivités, enchevêtrement des compétences, manque de lisibilité pour nos concitoyens. Cette complexité engendre des coûts, des lenteurs et parfois une perte d'efficacité de l'action publique – pas simplement entre collectivités territoriales, d'ailleurs, mais surtout, avec l'État.

Certaines réformes ont aussi conduit, dans plusieurs territoires, au sentiment d'une organisation institutionnelle éloignée des spécificités locales. Dans certaines régions, la réforme issue de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) a su se déployer dans un ensemble régional harmonieux ; dans d'autres, avoir imposé par le haut des regroupements arbitraires et ne répondant pas systématiquement à des logiques historiques ou culturelles communes n'a pas permis d'ouvrir la voie à une action publique locale sereine – je pense en particulier à la Nouvelle-Aquitaine. Il ne s'agit donc pas de détricoter les grandes régions ni de dénoncer leur action, mais bien d'aménager la carte régionale en fonction des besoins locaux et des attentes de nos concitoyens. Cette attente est réelle. Dans une enquête d'opinion menée l'année dernière par l'Ifop, 68 % des Français se déclaraient favorables à ce que, là où il y a une demande majoritaire des populations concernées, certaines grandes régions soient redécoupées pour tenir compte des réalités culturelles et historiques. Ce sentiment est particulièrement

profond en Alsace : selon le sondage précité, 80 % des Alsaciens souhaitent que la collectivité européenne d'Alsace (CEA), issue du regroupement du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, devienne une véritable région, en dehors de la région Grand Est.

À cet égard, Brigitte Klinkert et ses collègues ont déposé une proposition de loi visant à instaurer, là où les acteurs locaux le trouvent adapté, une collectivité territoriale unique issue du regroupement de plusieurs départements qui composaient une région avant la réforme de 2015. Ce texte s'inscrit dans la pleine continuité de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS, en ce qu'il permet aux territoires d'adapter leur action et leur organisation en fonction de leurs besoins. Face à ce constat, il poursuit trois objectifs clairs : simplifier l'organisation territoriale, renforcer la lisibilité de l'action publique et mieux prendre en compte les spécificités locales. Il ne s'agit pas de bouleverser l'équilibre territorial issu de la réforme de 2015 ni de remettre en cause les grandes régions, mais, de manière pragmatique, d'offrir une possibilité d'adaptation, dans le respect de la diversité de nos territoires, en permettant la création de collectivités territoriales uniques là où cela est pertinent et souhaité.

L'article 1^{er} instaure une procédure permettant la création d'une collectivité unique issue de la réunion des collectivités précitées, exerçant à la fois les compétences des départements et de la région sur le territoire concerné. L'intention des rédacteurs du texte n'était pas de provoquer un *big bang* territorial, mais bien de restreindre un tel dispositif aux seuls départements compris dans le périmètre d'une ancienne région et ayant préalablement fusionné. Lors des travaux préparatoires à l'examen du texte, j'ai constaté les problèmes juridiques et les difficultés rédactionnelles posées par le dispositif proposé. Afin de le sécuriser juridiquement, je proposerai une nouvelle rédaction de l'article levant les risques d'inconstitutionnalité – ou essayant, du moins. L'amendement de rédaction globale qui vous sera soumis transforme la procédure de création d'une collectivité en procédure de déclaration d'intention d'évolution ouverte aux seuls départements issus d'un regroupement de départements. *In fine*, seule la loi pourra décider de la création de ces collectivités, en fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement, conformément aux exigences de la Constitution.

L'article 2 fait de la collectivité européenne d'Alsace une collectivité territoriale à statut particulier, exerçant les compétences départementales et régionales en lieu et place de la collectivité du même nom, qui ne dispose, en l'état du droit, que des compétences habituellement dévolues aux départements, ainsi que de quatre autres compétences supplémentaires. La collectivité européenne d'Alsace a d'ores et déjà fait l'objet d'un processus semblable à celui instauré à l'article 1^{er}. En effet, c'est sur le fondement de la procédure de regroupement de plusieurs départements prévue à l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales que le décret de 2019 a acté la création de la CEA. Il existe donc un précédent alsacien, montrant que les acteurs institutionnels sont déjà prêts à poursuivre le mouvement de différenciation au profit de l'Alsace.

La création d'une collectivité territoriale à statut particulier disposant des compétences d'une région et d'un département semble répondre efficacement au « désir d'Alsace » exprimé à la fois par les Alsaciens et par leurs élus. Cette revendication n'est pas nouvelle : un référendum organisé en 2013 avait permis aux Alsaciens – dans un contexte différent, il est vrai – d'exprimer majoritairement leur souhait de créer une telle collectivité, dans un souci de simplification et d'affirmation de leur histoire régionale. Cependant, pour que son résultat soit pris en considération par le Gouvernement, ce référendum devait atteindre des seuils de participation exigeants, et le projet a échoué. Malgré ces difficultés, les élus des deux conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et du conseil régional d'Alsace ont réaffirmé, en 2014, leur volonté de voir ce projet se concrétiser. Aujourd'hui, nombre de nos collègues alsaciens ont cosigné la proposition de loi déposée par Brigitte Klinkert. Cette persévérance illustre bien la volonté des acteurs locaux alsaciens de disposer d'une collectivité dépourvue d'enchevêtrements entre la région et le département, et recentrée sur l'Alsace, unité territoriale plébiscitée par la majorité des Alsaciens.

Force est de constater que l'Alsace veut aller plus loin. Elle a déjà fait un premier pas en 2019, quand la loi a confié à la collectivité européenne d'Alsace, en plus des compétences départementales, quatre compétences extraordinaires – la coopération transfrontalière avec l'Allemagne ou la Suisse, la promotion du bilinguisme, la gestion de routes et autoroutes non concédées, et le tourisme. L'article 2 lui permet d'aller plus loin. Là encore, je vous soumettrai un amendement de rédaction globale visant à préciser la façon dont la transformation de la CEA pourra s'opérer, afin de minimiser le risque d'incompétence négative, et à clarifier la sortie de la CEA de sa région d'appartenance car, d'un point de vue juridique autant que pratique, il n'est pas possible de maintenir une région dans un territoire sur lequel elle n'aurait plus de compétences.

Enfin, l'article 3 prévoit le gage financier de la proposition de loi pour les collectivités territoriales et pour l'État.

Je tiens à le rappeler une nouvelle fois : cette initiative parlementaire n'est pas une charge contre les grandes régions, et encore moins contre le Grand Est qui, dans de nombreux domaines, a su développer son action. Mais cela ne doit pas conduire à empêcher le droit à la différenciation. Cette proposition de loi repose sur un principe simple : faire confiance aux territoires et leur donner les moyens de s'organiser de manière plus efficace, plus lisible, plus proche des citoyens. Simplifier, adapter, différencier : telle est l'ambition de ce texte – une ambition pragmatique, respectueuse de notre cadre institutionnel, mais résolument tournée vers l'efficacité de l'action publique et la reconnaissance des identités territoriales. Conscient que ce débat peut provoquer des réactions passionnées, j'en appelle à des échanges apaisés. Économies tant de fois annoncées, synergies verticales et horizontales, sondages contradictoires, absence d'étude d'impact : tout cela appelle à prendre un peu de recul.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Théo Bernhardt (RN). Le Rassemblement national demande depuis 2015 la sortie de l'Alsace du Grand Est. Nous avons déposé des propositions de loi en ce sens et n'avons cessé de dénoncer cette fusion autoritaire imposée par le gouvernement Valls au mépris de l'identité alsacienne comme des réalités géographiques et administratives. Rappelons que plus de 80 % des Alsaciens souhaitent retrouver une région de plein exercice, ce que la consultation citoyenne de 2022 a confirmé à 92 %.

Les auteurs du texte se rallient enfin à une position que nous défendons seuls depuis dix ans – dont acte. Mais soyons lucides sur la nature réelle de cette proposition : telle qu'elle est rédigée, vous créez une collectivité à statut particulier pour l'Alsace sans jamais assumer qu'il s'agit de faire sortir cette dernière du Grand Est. On contourne donc l'obstacle au lieu de le franchir, tout ça car vous n'osez pas revenir sur le tabou de la réforme des régions de 2015. Surtout, vous avez fait en sorte de rendre ce texte inapplicable et inconstitutionnel – et vous le savez très bien : rien sur l'articulation de cette collectivité avec la région, rien sur les modalités de transfert des compétences en matière de planification régionale, rien sur les conséquences budgétaires et fiscales, rien sur la composition du collège sénatorial. Autant de silences qui témoignent d'un inquiétant amateurisme des rédacteurs et rendent ce texte inapplicable en l'état. Alors posons la question franchement : a-t-il jamais été conçu pour être adopté et appliqué ? Ou s'agissait-il avant tout d'une opération de communication de M. Attal – des *posts* sur les réseaux sociaux, des articles de presse, un affichage politique, mais sans aucune intention réelle d'aboutir ? Tout porte à le croire. Mais parce que l'objectif de rendre l'Alsace aux Alsaciens est juste et doit être poursuivi, nous avons déposé des amendements et sous-amendements pour améliorer le texte et le rendre applicable. Nous attendons de ses auteurs qu'ils les accueillent favorablement – ce serait la moindre des choses lorsqu'on reprend une idée défendue par d'autres.

Mme Brigitte Klinkert (EPR). Je veux tout d'abord saluer, au nom de mon groupe, la qualité du travail du rapporteur. Avec méthode, il a permis de faire émerger un texte utile et bien délimité. Celui-ci porte une ambition claire : faire de la collectivité européenne d'Alsace une collectivité à statut particulier exerçant à la fois les compétences du département et de la région. Nous avons toujours dit que la CEA, créée par les textes de 2019, était un premier pas ; nous voici maintenant devant une nouvelle étape. Ce que nous proposons est simple : clarifier une organisation devenue illisible et rapprocher la décision publique de nos concitoyens. L'Alsace, vous le savez tous, est un territoire singulier, avec une histoire particulière, ainsi qu'une cohérence administrative, économique, géographique et transfrontalière forte au cœur de l'Europe. Surtout, elle exprime depuis des années une attente constante de proximité, de clarté et d'efficacité.

Avec ce texte, nous faisons un choix de bonne administration, de lisibilité démocratique et de responsabilité publique. Car, outre les doublons et chevauchements de compétences entre le département et la région, ce sont d'abord nos concitoyens qui subissent la complexité. Soyons clairs : ce texte n'est ni identitaire ni dérogatoire par principe, c'est un texte de simplification. Nous répondons à une réalité territoriale et à une demande des Alsaciens, qui souhaitent aller plus loin que la collectivité européenne d'Alsace, dans l'esprit même de la décentralisation et de la différenciation. Nous avons la responsabilité de rendre l'action publique utile, lisible et efficace dans la proximité. L'Alsace est prête, elle peut être un territoire de préfiguration qui montre qu'il est possible de simplifier sans affaiblir, de différencier sans fracturer et de réformer sans renoncer à la République. C'est pourquoi je vous invite à adopter le texte.

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Au nom de mon groupe, je le dis clairement : rien ne va dans le texte. Tout d'abord, il est truffé de motifs d'inconstitutionnalité, par sa conception même : le point d'entrée choisi par ses auteurs pour justifier une redistribution des compétences régionales n'est pas le bon. Si mon groupe n'est pas favorable aux grandes régions créées en 2015 – espaces trop vastes, désincarnés, aux centres de décision trop éloignés des citoyennes et des citoyens –, un renouvellement de la carte administrative du pays accompagné d'une refonte et d'une redistribution des compétences des différentes collectivités au sein de la République ne saurait se faire de manière désordonnée et désynchronisée, en partant de particularismes locaux ou d'enjeux interpersonnels de pouvoir. On ne construit pas une organisation territoriale solide en multipliant les exceptions, on la construit avec cohérence et dans l'intérêt général. Or c'est ici tout le contraire. En réalité, il s'agit surtout d'une guerre microcholine entre le président de la région Grand Est et celui de la collectivité européenne d'Alsace, cette dernière constituant elle-même, depuis l'origine, une anomalie issue de la fusion des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, contre la volonté populaire exprimée par référendum en 2013 – je rappelle que les Hauts-Rhinois avaient majoritairement voté contre cette fusion.

Et je le dis en tant qu'Alsacien : l'Alsace n'est pas un simple périmètre administratif, c'est une histoire, une culture, un patrimoine. Défendre l'Alsace, c'est défendre concrètement les Alsaciennes et les Alsaciens. C'est, par exemple, garantir l'accès à l'eau potable en luttant contre l'enfouissement des déchets toxiques sur le site de StocaMine, se battre pour obtenir l'indemnisation des orphelins de Malgrénous, lutter pour le maintien des emplois. Je regrette que l'Alsace soit instrumentalisée au profit d'intérêts particuliers et égoïstes. L'Alsace a toute sa place dans la République : ni au-dessus, ni en dessous, ni à part, mais pleinement en son sein, avec ses singularités. S'il convient de redessiner la carte des régions de France, faisons-le de manière lisible et égale dans toute la République et dans le sens de l'intérêt général, pas à coups de manœuvres politiciennes lancées par quelques notables locaux qui se pensent propriétaires d'un bout de territoire.

M. Thierry Sother (SOC). La loi Notre du 7 août 2015, qui porte fusion de plusieurs régions pour que celles-ci soient plus grandes et plus puissantes, afin de réaliser des économies d'échelle et de mieux prétendre aux subventions – notamment européennes –, a été contestée dès son entrée en vigueur. Personne ne nie que, sous l'impulsion de cette réforme menée tambour battant, des ensembles culturels très différents ont pu être agrégés. Que l'Auvergnat et le Rhodanien, l'Alsacien et le Champardennais aient le même président de région n'a rien d'évident. Je suis Sundgauvien, j'ai habité Mulhouse, aujourd'hui Strasbourg. Je suis Alsacien et, comme tous ceux qui sont nés dans mon territoire lourd d'histoire, j'en mesure toutes les spécificités en termes de culture, de langue, de passé. Cependant, mon sentiment d'être Alsacien dépend, non pas d'un échelon administratif, mais d'une histoire et de valeurs.

Ce qui a fait le plus grand mal, dans la loi Notre, c'est la verticalité du découpage, la violence du regroupement et la précipitation de sa mise en œuvre : tel est le reproche qui lui est fait depuis dix ans par les auteurs de ce texte. Je leur dis donc avec beaucoup de gravité : vous proposez la même méthode, vous êtes en train de commettre la même erreur. Or on ne répare pas une plaie en utilisant un couteau ou en y mettant du sel. Il faut que chacun mesure l'importance du débat. Nous examinons une proposition de loi qui pourrait être à l'origine d'un grand chaos pour les strates régionale et départementale, et nous le faisons sans avis du Conseil d'État et sans étude d'impact. Il n'y a pas eu de débat, ni national ni local, et aucune consultation des citoyennes et citoyens n'est prévue, alors que lors de la dernière consultation organisée s'est exprimé un rejet.

Dans sa rédaction originale, l'article 1^{er} crée un nouvel échelon administratif. Il permettrait à n'importe quel département de faire sécession de sa région. L'article 2 fait sortir l'Alsace du Grand Est sur simple déclaration, sans rien prévoir pour le lendemain ni utiliser le nouveau statut créé à l'article précédent. Monsieur le rapporteur, vous l'avez dit, vous allez essayer de corriger par des amendements les légèretés les plus manifestes du texte ; avec tout mon respect, vous n'y arriverez pas. On n'organise pas un changement institutionnel aussi important par amendement : les échelons départementaux et régionaux méritent mieux que des coups d'amendements et un débat éclair. Quant aux Alsaciens, ils méritent mieux qu'un jeu d'apprenti sorcier institutionnel.

Mme Élisabeth de Maistre (DR). Cette proposition de loi n'est ni un simple redécoupage territorial ni un ajustement marginal de compétences : il s'agit d'une transformation plus profonde, qui permettrait la fusion, sur un même territoire, de compétences départementales et régionales. Appliquée à l'Alsace, cette réforme a du sens. Elle s'inscrit dans une trajectoire institutionnelle cohérente, déjà engagée avec la création de la collectivité européenne d'Alsace, et répond à une réalité territoriale singulière, marquée par une identité forte, une histoire particulière et un ancrage transfrontalier unique. La création d'une collectivité territoriale unique y permettra une action publique plus lisible, plus cohérente et plus efficace. En fusionnant les compétences, elle simplifie l'organisation institutionnelle, réduit les doublons et

facilite la prise de décision au service des habitants et du développement économique local. C'est aussi une traduction concrète du principe de différenciation territoriale que nous défendons : adapter l'organisation publique aux réalités du terrain.

Mais cette singularité alsacienne est précisément ce qui justifie notre vigilance, car en ouvrant ce dispositif à d'autres territoires, l'article 1^{er} fait peser un risque réel de désorganisation sur notre architecture territoriale. Ce qui est pertinent pour l'Alsace ne l'est pas nécessairement ailleurs : généraliser ce mécanisme reviendrait à fragiliser la cohérence de l'action publique et à transformer notre organisation territoriale en un système à géométrie variable, sans garantie d'efficacité. Mon groupe est donc favorable à cette réforme pour l'Alsace, où elle repose sur une réalité historique, juridique et territoriale unique, mais nous refusons d'en faire un modèle généralisable. La décentralisation que nous défendons est une décentralisation responsable, ordonnée et respectueuse de l'unité de la République. Pour ces raisons, nous soutiendrons les dispositions spécifiques à l'Alsace, tout en nous opposant à l'extension du dispositif à d'autres territoires.

Mme Sandra Regol (EcoS). Mon accent le dit clairement, je ne suis pas née en Alsace. Pourtant, j'ai adopté cette région qui m'a adoptée en retour. Nous, les régionalistes – de la langue d'oc à l'alsacien –, nous sommes trop peu pour ne pas nous soutenir et composer ensemble. Pour les écologistes, il est essentiel que des citoyens partageant une langue, une culture, un territoire, une histoire et, dans le cas de l'Alsace, un droit local spécifique, puissent décider de l'avenir de leur pays. Cette question ne concerne pas seulement les Alsaciens, elle se pose pour toutes les cultures et tous les territoires qui composent la France.

Le problème de ce texte est double : il prétend traiter du sujet sans oser remettre en question les freins français à l'expression des cultures locales et il ne porte que sur l'Alsace sans respecter la Constitution. Il est regrettable d'examiner un texte écrit, une fois de plus, à la va-vite, que le rapporteur a été contraint de réécrire intégralement. On peut s'étonner de perdre autant de temps pour des enjeux aussi importants, tout cela parce que les erreurs passées n'ont pas été retenues.

Comment donner plus d'importance à l'Alsace ? Nommer « collectivité européenne d'Alsace » la fusion de deux départements n'était sans doute pas heureux pour placer l'Alsace au premier plan. On ne peut mettre de côté ce qui a été entrepris ailleurs, notamment en Corse, sur la langue, la culture, l'histoire et la transmission.

Vos amendements de réécriture générale arrivent tardivement. Nous vous proposons des sous-amendements car, en l'état, il ne nous sera pas possible de voter en faveur du texte.

Mme Blandine Brocard (Dem). La proposition de loi s'inscrit dans une réflexion renouvelée sur la décentralisation qui, comme le souhaite le Premier ministre, devrait aboutir prochainement à une redéfinition du rapport entre l'État et les collectivités. Les questionnements soulevés sont donc légitimes et prolongent les

débats nés du redécoupage régional de 2015. Toutefois, la version initiale du texte suscite des réserves au sein de notre groupe.

L'article 1^{er} est entaché d'inconstitutionnalité car il ne respecte pas le principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, pilier de notre modèle de décentralisation. Si nous saluons l'effort de réécriture du rapporteur, qui transforme cet article en une déclaration d'intention, nous demeurons opposés à la dérogation au droit commun ouvrant la possibilité à seulement 5 % des conseillers départementaux de réunir le conseil sur un ordre du jour déterminé. Par ailleurs, cette réécriture n'exclut pas la possibilité de fusions plutôt dictées par des considérations politico-financières que par le souci de l'efficacité de l'action publique. Or, pour le groupe Les Démocrates, seuls la péréquation entre territoires et le service de nos concitoyens doivent guider nos choix. C'est pourquoi nous privilégierons la suppression de cet article afin de circonscrire nos débats à la seule question alsacienne.

Concernant l'article 2, bien que la réécriture lie la création d'une collectivité à statut particulier en Alsace aux élections régionales de 2028, nos inquiétudes persistent. Dix ans après la création de la région Grand Est, aucune étude d'impact économique ne vient éclairer les conséquences d'une éventuelle séparation. Des acteurs institutionnels, tels que Régions de France ou le comité du massif des Vosges, soulignent les risques d'instabilité qu'une telle scission ferait peser sur les citoyens.

Enfin, rappelons que le rapport Ravignon de 2024 avait démontré que la suppression d'un échelon administratif n'était pas, à elle seule, une source d'économies.

En l'état actuel du texte, la position de notre groupe reste donc réservée.

M. Xavier Albertini (HOR). De nombreux rapports mettent chaque année en lumière le coût de l'enchevêtrement des compétences entre les différentes collectivités territoriales. Au-delà de ces analyses, ce sont nos concitoyens qui subissent quotidiennement l'incapacité de déterminer précisément qui est responsable de quelle mission. La simplification de l'organisation administrative de notre pays, particulièrement à l'échelon local, doit figurer au premier plan de nos priorités collectives. En ce sens, le groupe Horizons & Indépendants partage l'objectif affiché par cette proposition de loi de simplifier le millefeuille territorial. C'est dans cette optique et pour faire progresser le droit à la différenciation qu'avait été créée la collectivité européenne d'Alsace sous le gouvernement d'Édouard Philippe.

Toutefois, un examen approfondi du texte soulève des interrogations majeures qui ne peuvent être négligées. Tout d'abord, le choix d'une proposition de loi dépourvue d'étude d'impact et d'avis du Conseil d'État. Ensuite, sa portée semble insuffisamment générale. Si l'exposé des motifs prône une simplification administrative globale – objectif auquel notre groupe souscrit pleinement –, les deux articles du texte paraissent moins servir cette ambition qu'apporter une réponse

ciblée à la situation spécifique de la CEA. En troisième lieu, et c'est un point crucial, le texte soulève d'importants questionnements d'ordre constitutionnel. L'article 1^{er} expose le législateur à un risque d'incompétence négative en le conduisant à déléguer à des collectivités des prérogatives qui relèvent normalement de sa propre compétence. En outre, il pourrait porter atteinte à des principes constitutionnels fondamentaux tels que la libre administration des collectivités territoriales, l'égalité devant la loi ou encore la juste représentation démographique au sein des organes délibérants. Bien que le rapporteur ait manifesté l'intention de réécrire cet article par voie d'amendement, celui-ci se révèle moins-disant que le droit actuel. L'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales prévoit déjà la possibilité pour des départements formant, dans une même région, un territoire continu de se regrouper par délibérations concordantes en un seul département. Le cadre législatif actuel est donc suffisant et rend l'amendement proposé inopérant.

C'est pourquoi, tout en réaffirmant notre attachement à la simplification territoriale et à la CEA, nous ne pourrions voter en faveur de ce texte en l'état.

M. Jean-Luc Warsmann (LIOT). Ce texte a été soumis aux électeurs en 2021 et le verdict populaire a été sans appel : seuls 20 % des Alsaciens ont dit oui, contre 12 % des habitants du Grand Est. Il est donc ahurissant que l'auteur de cette proposition, après avoir perdu les élections, tente d'imposer par la loi ce que les citoyens ont explicitement refusé.

En outre, il est juridiquement inédit de permettre à des conseils départementaux de voter pour priver une autre collectivité de ses compétences sur une partie du territoire. Les conseillers départementaux n'ont reçu aucun mandat pour cela ; cette prérogative relève des conseils régionaux.

L'absence d'étude d'impact est également alarmante. Si par malheur ce texte était adopté, le statut de Strasbourg comme capitale européenne serait menacé. Ce rayonnement a été consolidé par l'adossement de la ville à une région de 5 millions d'habitants, une ambition portée collectivement par François Baroin et moi-même, élus dans les territoires les plus éloignés de Strasbourg dans la région, pour garantir la stature internationale de cette ville.

L'isolement de l'Alsace poserait des problèmes insolubles de développement économique. De nombreux territoires alsaciens manquent de foncier disponible, or la région Grand Est procède à des échanges de terrains à l'échelle régionale : ces mouvements deviendraient impossibles en cas de scission. Il en va de même pour les grands projets d'infrastructures : comment l'Alsace pourrait-elle assumer seule le financement du réseau ferroviaire autour de Strasbourg, estimé à 1,5 milliard d'euros ?

Enfin, ce texte est profondément blessant pour les territoires voisins de l'Alsace. En suggérant que l'Alsace doit s'extraire de son environnement régional, on envoie un message d'exclusion aux Ardennais, aux Champenois et aux Lorrains, comme s'ils n'étaient pas dignes de partager un destin commun avec les Alsaciens.

Ces derniers sont un peu plus riches et les habitants de mon territoire sont des citoyens de seconde zone. L'Assemblée nationale ne peut cautionner un projet qui repose sur une telle humiliation des populations que nous représentons. Je n'ai jamais participé à l'examen d'un texte aussi dégradant pour l'unité de nos territoires, et c'est avec une émotion sincère que j'appelle à rejeter cette proposition de loi.

M. le président Florent Boudié. Nous en venons aux interventions des autres députés. Un seul orateur est inscrit.

M. Paul Molac (LIOT). Je comprends l'agacement de notre collègue Jean-Luc Warsmann, car la réforme des régions de 2015 s'est faite sans considération pour l'histoire et la culture de nos territoires. À l'époque, bien qu'appartenant à la majorité, j'avais voté contre ce texte et manifesté aux côtés de nos collègues alsaciens. La France est une exception en Europe occidentale : nulle part ailleurs on ne redécouperait ainsi des entités historiques, comme la Loire-Atlantique, département breton placé dans une autre région, sans tenir compte des réalités locales. Imagine-t-on un morceau du pays de Galles ou de l'Écosse arbitrairement rattaché à l'Angleterre ?

Concernant l'argument de la péréquation soulevé précédemment, il faut être clair : la solidarité entre les territoires est une mission qui incombe à l'État, non aux régions. Or l'État ne remplit pas ce rôle de manière satisfaisante. La question alsacienne est récurrente et elle le restera tant qu'elle ne sera pas réglée. Les Alsaciens ont le droit d'être réunis au sein d'une même institution. Cela ne les exonère en rien de participer au destin national, d'ailleurs rien n'indique qu'ils souhaitent s'y soustraire. Il est temps de mettre fin au fantasme du séparatisme : quelle région française demande son indépendance ? Quel parti politique, bénéficiant d'une réelle représentation électorale, demande la séparation d'une région ? Le séparatisme est un spectre agité pour masquer une aspiration légitime. Les Alsaciens ont le droit d'être ensemble.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Monsieur Bernhardt, vous n'avez probablement pas eu le temps de relire les amendements, ce dont je voudrais m'excuser. J'ai réécrit les deux articles dans un délai extrêmement bref. Certaines réponses aux questions que vous avez soulevées se trouvent dans cette nouvelle écriture, beaucoup plus cohérente. Il n'y a en effet pas d'étude d'impact : c'est l'une des limites des propositions de loi, qu'il nous faut accepter. L'importance du sujet demandera de la part du Gouvernement, lors de la navette, un approfondissement sur les conséquences de cette proposition de loi. Nous ne pouvons pas réaliser nous-mêmes de telles études, car nous n'en avons pas les moyens. Ne réécrivez pas l'histoire : en 2015, au moment des discussions sur la nouvelle carte des régions, de très nombreux députés étaient opposés au rattachement de l'Alsace à la région Grand Est.

Monsieur Fernandes, il y a en effet un risque d'inconstitutionnalité, c'est la raison pour laquelle j'ai réécrit les deux articles. J'avoue ne pas bien comprendre votre position : vous êtes contre les grandes régions, mais vous êtes aussi contre une

proposition de loi qui ne recrée pas de petites régions mais qui donne la possibilité d'ajuster leur taille dans certains cas.

Monsieur Sother, je salue le fait que vous reconnaissiez les faiblesses de la loi Notre. Il s'agit ici d'accepter la différenciation. Ce texte ne généralise pas le démantèlement des régions. Il dispose que dans un certain nombre de cas très précis – et nous pouvons tous considérer que l'Alsace a une histoire et une culture particulières, peut-être comme la Savoie – il est possible d'adopter une logique de différenciation répondant à une volonté locale.

Madame de Maistre, nous allons transformer en profondeur l'article 1^{er}. Il n'y a plus de risque d'extension à proprement parler. Une fois réécrit, l'article 1^{er} n'est plus qu'une déclaration d'intention. Ce n'est pas un modèle destiné à être dupliqué, mais simplement une option proposée aux conseils départementaux qui le souhaiteraient.

Madame Regol, ce texte ne s'intéresse pas uniquement à l'Alsace. Il comprend deux articles : le premier permet de franchir une première étape pour les départements volontaires et le second est spécifique à l'Alsace. La réécriture est arrivée tardivement, ce dont je m'excuse, mais il y avait beaucoup de points à modifier et à valider.

Madame Brocard, vous avez raison, la fusion des départements est déjà possible aux termes du code général des collectivités territoriales. La péréquation reste un sujet, dont les enjeux affleurent derrière cette proposition de loi. Il n'appartient pas qu'à l'État d'assurer la péréquation : les régions sont également concernées au sein de leur territoire, de même que les communes, qui y procèdent entre les plus riches et celles qui le sont moins.

Monsieur Albertini, vous avez raison de soulever le problème de constitutionnalité du texte. C'est pourquoi l'article proposé est désormais moins-disant et non contraignant. Il faudra une loi pour modifier le périmètre actuel des régions. Les collectivités territoriales ne peuvent pas décider elles-mêmes d'éventuelles sécessions.

Monsieur Warsmann, il n'y a effectivement pas d'étude d'impact, mais je rappelle calmement que la région Alsace a existé. Ce n'est pas un ovni ou un projet incroyable : cette région existait il y a seulement une dizaine d'années. Peut-être que la nouvelle organisation est meilleure, certains la défendent, mais la région Alsace ne sort pas de nulle part.

Monsieur Molac, encore une fois, la péréquation n'est pas seulement une mission de l'État, elle incombe aussi aux collectivités territoriales.

Article 1^{er} : (article L. 4125-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Procédure de création d'une collectivité territoriale unique exerçant les compétences régionales et départementales*

Amendements de suppression CL1 de M. Emmanuel Fernandes, CL20 de Mme Sandra Regol et CL32 de Mme Thierry Sother

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Cet amendement, comme les autres déposés par mon groupe, marque notre opposition à cette proposition de loi. Celle-ci vise, finalement, à supprimer les départements. Or La France insoumise est opposée à la disparition de l'échelon départemental. Le département organise notamment les services publics sociaux, ce qui nécessite une forte proximité et répond à un besoin largement exprimé par les habitantes et les habitants. Cet échelon hérité de la Révolution française a fait ses preuves et il demeure le plus pertinent pour remplir ces missions.

Ensuite, qui peut réellement souhaiter en République que chacune et chacun soit administré différemment, sans harmonie territoriale ni lisibilité dans l'organisation administrative ? Cela reviendrait à consacrer un fonctionnement particulier dans chaque département. Il est déjà difficile de savoir quelle collectivité est responsable de quoi et cela le serait davantage si ce texte était adopté ; ce serait même la pagaille totale. On ne corrige pas le millefeuille territorial par un capharnaüm administratif. Il convient de légiférer pour chaque habitant de manière universelle, pour l'ensemble de la République.

L'Alsace présente en effet des singularités culturelles, historiques, géographiques et patrimoniales, mais on peut dire la même chose du Nord, des Savoie, de la Bretagne, du Pays basque et de bien d'autres régions. Ce n'est pas avec une collectivité particulière que ces singularités pourraient mieux s'exprimer. On répond aux aspirations de reconnaissance culturelle des régions, non pas par des tambouilles administratives, mais par du service public, des moyens pour la culture et le patrimoine, ainsi que pour la justice sociale et la préservation de l'environnement. Nous proposons donc de supprimer l'article 1^{er}.

Mme Sandra Regol (EcoS). Nous souhaitons supprimer cet article, car sa rédaction est contraire à la Constitution et au fonctionnement de notre organisation territoriale.

Derrière cette volonté de sortir à tout prix l'Alsace de la région Grand Est, il y a le désir de certains responsables politiques locaux d'exister toujours davantage, à travers des sigles et des représentations. Je garde en mémoire ce moment où le président de la CEA – produit d'une fusion qui s'est déjà opérée – a demandé au président de la République, Emmanuel Macron, d'obtenir plus et de sortir l'Alsace de la région Grand Est. Le président de la République, a eu, pour une fois, une bonne réponse en l'exhortant à apprendre à faire marcher la collectivité qui lui avait été donnée, sur mesure pour lui, avant de pouvoir parler de faire plus. Avant de sortir l'Alsace de la région Grand Est, redonnons déjà son nom à l'Alsace – nous y reviendrons dans les amendements suivants.

M. Thierry Sother (SOC). Notre amendement vise également à supprimer l'article 1^{er}. La commission des lois, aux travaux de laquelle j'ai le plaisir de

participer, est une institution respectée. Or cet article propose que n'importe quel département puisse quitter sa région et adopter un nouveau statut. Comme cela a été dit à plusieurs reprises, une telle mesure est inconstitutionnelle et extrêmement dangereuse.

Allons-nous réorganiser la décentralisation un lundi après-midi par un simple amendement de réécriture ? Nous avons évoqué la nécessité de disposer d'études d'impact, constat qui pose la question suivante : une proposition de loi est-elle le bon vecteur pour conduire une telle réforme institutionnelle ?

Ce serait un précédent fort dangereux de jouer ainsi au Meccano ou au Kapla : nous n'avons pas à nous livrer à de telles manipulations institutionnelles un lundi après-midi en commission des lois.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. S'agissant des propositions de loi, soit nous considérons qu'elles ne doivent porter que sur des sujets anecdotiques, soit nous acceptons l'idée que les parlementaires puissent se saisir de questions de fond, malgré des limites que doit régler le Gouvernement avec l'aide des services de l'État, dans la navette parlementaire. Mais je refuse que les parlementaires se dessaisissent d'un thème parce qu'il serait trop important pour être réglé par eux.

En outre, cet article ouvre une possibilité. Nous pouvons nous opposer sur la question fondamentale de savoir si nous voulons un territoire uniforme ou si nous acceptons qu'il puisse y avoir des différenciations dans notre pays. Nous l'avons d'ailleurs déjà fait : il existe des collectivités à statut unique, comme la Corse, la métropole de Lyon, la ville de Paris, à la fois commune et département, ou de nombreuses collectivités ultramarines. Nous partons du principe que ces demandes doivent émaner des élus locaux. Rien ne me choque dans cela, à la condition que ces démarches soient encadrées.

La réécriture de l'article que je propose a une portée extrêmement limitée et comprend des dispositions strictement encadrées. Dans les anciennes régions, c'est seulement quand l'ensemble des départements concernés auront délibéré en faveur d'un regroupement que l'on pourra amorcer un processus, lequel devra impérativement être consacré par le vote d'un texte de loi, libre à la représentation nationale de l'adopter ou non.

Mme Sandra Regol (EcoS). Accepte-t-on de la différenciation entre les régions ? De notre point de vue, mille fois oui. Néanmoins, ce sujet n'est pas vraiment celui que traitent les deux articles de la proposition de loi. Le texte propose de transférer la compétence économique à des départements qui le souhaiteraient. La différenciation, me semble-t-il, ne repose pas là-dessus.

C'est bien ce qui nous pose problème dans ce texte. Soit il ne va pas assez loin et repose sur un refus d'aboutir, soit il est à côté de la question. Monsieur le rapporteur, vous avez raison de dire que nous n'avons pas toujours les moyens de faire adopter des textes dans l'opposition, mais le travail avec un Gouvernement rend

les choses un peu différentes. Les propositions de résolution permettent également de faire avancer des sujets, d'obtenir des études d'impact ou de mobiliser une administration. En réalité, on trouve toujours une façon d'avancer quand on le souhaite vraiment.

M. Dominique Potier (SOC). Nos voisins et amis alsaciens ont une identité, que je connais très bien comme celle des Lorrains. C'est une identité tragique qui nous a réunis et qui nous a aidés à construire, ensemble, l'identité européenne.

Même si nos amis alsaciens faisaient, à travers cette proposition de loi, vœu de pauvreté, je resterais méfiant, à cause de la fracture territoriale, dont il faut se garder à un moment où notre pays doit se rassembler. J'étais cet après-midi avec Boris Vallaud et une délégation socialiste au salon Global Industrie pour réfléchir aux questions de défense : nous faisons face à des défis énormes de sécurité, de réindustrialisation, de climat et de paix dans le monde.

Dans un tel contexte, la priorité absolue est-elle de refaire la carte des régions sur un coin de table, à la veille d'une élection présidentielle ? Je ne le pense pas. Nous devons renforcer l'unité des régions telles qu'elles sont, quitte à opérer plus tard un *big bang* territorial, pour plus d'efficacité. Ne procédons pas à la découpe, n'agissons pas à la petite semaine et soyons à la hauteur des défis de notre pays. Choisissons l'unité dans la diversité, mais l'unité avant tout.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Quand vous parlez de dessiner la carte des régions sur un coin de table, j'imagine que vous faites allusion à la loi de 2015, mais tel n'est pas le sujet de cette proposition de loi, qui porte simplement sur la différenciation.

La commission adopte les amendements.

En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé et les autres amendements portant sur l'article tombent.

Article 2 : (articles L. 4427-1 [nouveau] et L. 4427-2 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) : *Transformation de la Collectivité européenne d'Alsace en collectivité territoriale à statut particulier*

Amendements de suppression CL2 de M. Emmanuel Fernandes, CL23 de Mme Sandra Regol et CL31 de Mme Thierry Sother

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Ce débat pose la question des grandes régions et, plus largement, celle de la décentralisation. Le groupe La France insoumise n'est pas favorable aux grandes régions : celles-ci sont trop vastes, trop éloignées des citoyens et leurs frontières ne correspondent souvent à aucune réalité vécue.

Si nous sommes d'accord pour remettre en cause les grandes régions, alors soyons cohérents et faisons-le pour toutes les régions, pas uniquement pour l'Alsace.

Or il est évident que cette proposition de loi a été écrite exclusivement pour l'Alsace et la CEA, qui sont d'ailleurs le seul objet de cet article 2. Soit on supprime les grandes régions pour tout le monde, soit on ne le fait pour personne. Nous n'allons pas adopter une loi pour chaque région, il faut en finir avec les réformes paramétriques à la carte, au cas par cas.

Il est temps d'engager une grande réforme nationale de la décentralisation pour favoriser la proximité, la défense des services publics et, bien sûr, la démocratie. Sur ce dernier point, vous avez décidément des difficultés, alors que nous défendons, avec La France insoumise, l'instauration d'une sixième République.

Cette proposition de loi va à l'encontre du résultat du référendum de 2013 sur la fusion des départements haut-rhinois et bas-rhinois : le Haut-Rhin s'était prononcé majoritairement contre et, dans le Bas-Rhin, le quorum n'avait pas été atteint. Pourtant, votre texte prévoit que la fusion entre la CEA et la région Alsace ne serait pas nécessairement consacrée par les Alsaciennes et les Alsaciens. C'est un défaut majeur : la consultation des citoyens sur ce transfert de compétences ne serait que facultative, laissée à la discrétion de l'assemblée de la collectivité issue du regroupement. Pour toutes ces raisons, nous demandons la suppression de l'article 2.

Mme Sandra Regol (EcoS). L'article 2 n'a plus vraiment de raison d'être depuis le rejet de l'article 1^{er} ; je suppose d'ailleurs qu'il subira le même sort.

Je regrette que nous n'ayons pas pu examiner le sous-amendement que j'avais déposé sur l'amendement de réécriture de l'article 1^{er} parce qu'il visait, dans un souci de cohérence, à ouvrir à d'autres régions qui n'ont pas d'existence administrative mais qui ont une histoire, un territoire ou une langue, la possibilité de créer, elles aussi, une collectivité territoriale unique.

L'amendement CL23 vise à supprimer l'article 2. Et puisque vous voulez réécrire cet article, monsieur le rapporteur, il aurait été bon de nous en prévenir suffisamment à l'avance pour que nous puissions nous écouter, au lieu de tracer les frontières d'une région sur un coin de table.

M. Thierry Sother (SOC). L'article 2 prévoit le changement de statut de l'Alsace sans rien organiser ni pour elle ni pour la région Grand Est, laquelle se verra amputée de son principal pôle économique. C'est un immense saut dans le vide – même si l'amendement de réécriture du rapporteur tente un atterrissage. Si la proposition de loi devait aller à son terme, les Alsaciens se réveilleraient avec un cadre local totalement bouleversé : une région entière, pour ne pas dire deux, serait ainsi remodelée sans que les citoyennes et les citoyens aient été consultés ni même informés. Un débat aussi important, qui soulève de nombreuses interrogations, ne peut être tranché par le biais d'un simple article de loi, mal rédigé, qui plus est.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Je suis un peu perdu par vos arguments. La France insoumise est contre les grandes régions mais lorsque nous proposons d'en redessiner une, elle y est défavorable ! Ce n'est pas cohérent. Vous

dites qu'il faudrait donner cette possibilité à tout le monde ou à personne, mais ce faisant, vous niez l'essence même de la France, c'est-à-dire sa diversité culturelle, économique et naturelle. C'est probablement votre goût pour l'uniformité ; pour ma part, je défends la différenciation.

Monsieur Sother, vous parlez dans l'exposé sommaire de votre sous-amendement de « République autonome d'Alsace » : c'est assez désobligeant pour les Alsaciens qui n'ont pas de leçon à recevoir sur leur sentiment d'appartenance à notre pays depuis toujours !

Si j'ai déposé un amendement de réécriture, c'est parce que l'article 2 comportait certaines faiblesses dans sa version initiale, en particulier un risque d'incompétence négative, puisqu'il ne disait presque rien de la manière dont le changement de statut serait opéré ni des conséquences pour la région Grand Est. J'en ai donc proposé une nouvelle rédaction, avec l'accord de ses auteurs, non pas pour prendre la commission de court et faire tomber tel ou tel amendement, mais pour l'enrichir et le rendre plus crédible.

M. Paul Molac (LIOT). En 2013, la majorité des Alsaciens avaient voté en faveur de la fusion. Et comme il fallait aussi obtenir une majorité favorable dans le département du Haut-Rhin, on avait fait peur à tout le monde en expliquant que Colmar deviendrait une sous-préfecture. Voilà la réalité ! Aujourd'hui, les Alsaciens sont favorables à une collectivité unique et réclament une région à part entière. Le texte part donc d'une demande du terrain.

Certains voudraient que les Alsaciens s'expriment par un vote. Mais leur a-t-on demandé leur avis lorsqu'on a supprimé la région Alsace en 2015 ? Non. D'ailleurs, on ne demande jamais l'avis des populations en la matière. C'est l'égalité à la française : à partir du moment où la décision a été prise dans un ministère ou à l'Élysée, sur un coin de table, puis adoptée par le Parlement, les populations n'ont plus qu'à s'y plier. La proposition de loi permettra aux Alsaciens d'avoir leur région, ce qui me semble parfaitement légitime.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Permettez-moi d'éclairer le rapporteur sur la position de La France insoumise concernant les aspects institutionnels. Ce que nous vous reprochons, c'est de présenter une loi particulière qui ne concerne qu'une seule région – région dont on ne peut pas dire qu'elle soit séparée du territoire hexagonal, comme le sont la Corse et les territoires ultramarins, ni qu'elle justifie une législation spécifique. J'ajoute que La France insoumise n'est pas hostile à des modifications institutionnelles : la preuve, elle propose d'instaurer une VI^e République à la création de laquelle tous les citoyens pourraient participer. Et Jean-Luc Mélenchon a récemment proposé que les régions soient réorganisées pour les faire correspondre aux bassins versants ; elles pourraient ainsi traiter de l'eau et de sa protection – c'est une question essentielle, peu abordée dans le débat public, que nous mettons sur la table. Néanmoins, il n'est pas question de cela ici. Vous nous proposez une collectivité découpée à votre bon vouloir. Ce n'est pas une bonne manière de faire la loi.

Vous avez parlé de centralisation, faisant sans doute référence à la Constitution jacobine. Toutefois, contrairement à une idée reçue, celle-ci n'était pas centralisatrice puisqu'elle donnait aux départements le droit de bloquer une loi votée par l'Assemblée nationale – cela aurait satisfait M. Molac, qui aime bien que le département ou l'échelon local puisse intervenir dans les affaires de la nation ; j'y suis, moi aussi, plutôt favorable.

M. Théo Bernhardt (RN). Il a beaucoup été question de démocratie et du référendum de 2013. Néanmoins, le contexte politique était alors bien différent et personne n'imaginait que la région Alsace pourrait être rayée de la carte française, comme cela, sur un coin de table. Il ne faut pas non plus oublier qu'un désir d'Alsace s'exprime depuis la création de la région Grand Est il y a dix ans ; il s'est traduit dans les sondages et dans la consultation citoyenne. Alors qu'on nous reproche souvent d'être déconnectés des citoyens, nous avons l'occasion, grâce à ce texte, de leur montrer que nous les écoutons et que nous sommes là pour eux – même si, en l'espèce, un seul territoire est concerné. Compte tenu de son histoire, bien différente de celle de la France et des autres territoires, et compte tenu de son droit particulier, il est logique que l'Alsace redevienne une région à part entière.

Enfin, parler de « République autonome d'Alsace » est particulièrement honteux : les Alsaciens se sentent à la fois profondément Français et profondément Alsaciens.

Mme Louise Morel (Dem). Sur la forme, il est assez désagréable, monsieur le rapporteur, de travailler dans ces conditions : nous devons nous prononcer sur des amendements de suppression de l'article 2, alors que juste après vient votre amendement de réécriture du même article. Il est un peu compliqué de se positionner.

Sur le fond, je trouve la démarche irrespectueuse vis-à-vis des Alsaciens. Si d'aventure l'article 2 était adopté – soit dans sa version initiale, soit tel que vous l'avez réécrit – nous serions bien incapables de répondre aux interrogations de nos concitoyens alsaciens. Seront-ils consultés ? Comment la parole des acteurs publics concernés – région, comités de massif, etc. – sera-t-elle prise en considération ? Qu'advient-il des conseillers régionaux qui perdront leur mandat ? Quid du projet politique, de l'étude d'impact, de la péréquation ? Et, surtout, l'adoption de cet article se traduira-t-elle, compétence par compétence, par une meilleure qualité des services publics ? Rien n'est précisé dans votre amendement et, personnellement, cette manière de fonctionner me dérange. La proposition de loi a été déposée il y a plusieurs semaines et nous sommes plusieurs à défendre des amendements. Or en l'espace de quelques heures, le débat a changé du tout au tout.

Enfin, il faut un art oratoire certain pour affirmer tout à la fois, comme vous l'avez fait dans votre propos introductif, que le référendum avait échoué en 2013 par manque de participation, mais qu'il y a une réelle volonté des Alsaciens de sortir du

Grand Est. Les Alsaciens ne se seraient pas mobilisés, mais ce manque de mobilisation traduirait leur soutien à votre texte ! C'est assez contradictoire.

M. Raphaël Schellenberger (NI). Dans la loi portant réforme de l'organisation de l'action publique locale, plusieurs mots aux significations bien différentes, et dont le sens a parfois été oublié, ont été juxtaposés – déconcentration, décentralisation, différenciation – pour expliquer des situations qui n'ont globalement pas grand-chose à voir entre elles. C'est la raison pour laquelle je trouve la présente proposition de loi intéressante.

Lorsqu'on ne veut pas avancer, on trouve des excuses techniques ou technocratiques pour dire que tel niveau de détail et telle subtilité relative au transfert de telle ou telle compétence n'ont pas été réglés, et qu'il faut faire preuve de prudence. Or cette proposition de loi est un texte d'orientation politique. Elle envoie le message selon lequel la décentralisation nécessite une organisation territoriale démocratique, indissociable d'une participation citoyenne. Loin des comités Théodule et autres organismes, cette participation procède du sentiment d'appartenir à un territoire cohérent, de l'envie de le faire évoluer et d'œuvrer à un projet commun. Dans notre territoire s'exprime précisément la volonté de participer au changement de l'Alsace ; il n'y a pas en revanche de volonté de changer le Grand Est car ce n'est qu'une abstraction administrative.

M. Thierry Sother (SOC). Je me garderais bien d'interpréter les intentions qu'avaient les uns et les autres lors du référendum de 2013 ou la légitimité de la consultation libre organisée par Frédéric Bierry, président de la collectivité européenne d'Alsace. Néanmoins, on ne décrète pas l'Alsace par le biais d'un simple texte législatif. Si vous souhaitez créer une administration ou une collectivité locale portant ce nom, rebaptisez la collectivité européenne d'Alsace en département d'Alsace ! Les Alsaciens ont une histoire gravée dans les siècles, que l'intégration à la région Grand Est n'a pas balayée d'un trait de plume. Il ne faut pas confondre l'appartenance à un territoire et à des valeurs avec l'existence d'une collectivité régionale. Ne tranchons pas ces questions institutionnelles de manière accélérée, sans disposer d'une étude d'impact ni prendre en considération les Alsaciens et l'ensemble des membres de la région Grand Est.

M. Olivier Becht (EPR). Parler de collectivités régionales, ce n'est pas simplement tracer des traits sur une carte ; c'est parler de l'âme de la France, faite de la diversité de ses territoires, de ses régions, de ses cultures, de ses histoires. Un vieux livre, *Tableau de la géographie de la France*, publié il y a un peu plus d'un siècle sous l'égide d'Ernest Lavisse, en parle magnifiquement : les régions, les bassins de vie se sont toujours dessinés dans le sens dans lequel coulent les fleuves et les rivières. Je n'ai rien contre mes amis lorrains, champenois ou ardennais – la famille de ma grand-mère est originaire de Lorraine, et j'y ai fait une partie de ma carrière administrative ; des liens forts et une histoire commune unissent l'Alsace et la Lorraine –, mais il se trouve que la région Grand Est a été bâtie à partir de trois territoires qui ont des sillons verticaux : c'est le cas de la Lorraine, de l'Alsace et,

d'une certaine manière, de la Champagne-Ardenne. On ne peut pas créer de l'horizontalité lorsqu'il y a, au milieu, des chaînes de montagnes, ni former une région qui va à l'encontre de la géographie et de l'histoire. Nous ne vous demandons pas de faire droit aux Alsaciens, à un régionalisme ou à une identité, mais de corriger une erreur commise lors de l'entrée en vigueur de la loi Notre, pour faire en sorte que les régions correspondent à la géographie du pays.

Je voudrais citer un exemple pour illustrer la réalité vécue par les habitants de la région. J'ai longtemps été maire de la ville de Rixheim, dans le sud du Haut-Rhin. Les joueurs de nos clubs sportifs qui partaient disputer un match à Charleville-Mézières, dans les Ardennes, avaient dix heures de trajet – cinq à l'aller, cinq au retour – pour quatre-vingt-dix minutes de jeu. Faire droit à cette proposition de loi permettra de corriger ce type de situation.

M. Hubert Ott (Dem). Le référendum de 2013 a été mal interprété : les Haut-Rhinois et les Bas-Rhinois s'étaient positionnés en faveur du maintien de leurs deux départements en l'état, dans un périmètre régional qui était celui de l'Alsace – puisque la région Alsace existait à l'époque. C'était donc un plébiscite de la proximité et de l'efficacité. Si on leur avait dit que, deux ans après, on ferait disparaître le contour administratif alsacien, il est certain que le résultat aurait été différent. L'interprétation est donc fallacieuse et il faut faire preuve d'honnêteté intellectuelle dans un débat aussi important. Le besoin des Alsaciens s'est exprimé à l'occasion de consultations, de sondages et d'enquêtes d'opinion et il va toujours dans le même sens : 70 % à 92 % des personnes interrogées souhaitent le retour aux contours administratifs alsaciens.

M. Ludovic Mendes (EPR). Permettez-moi de réagir en tant que Mosellan, puisque nous faisons partie de la même région que les Alsaciens et partageons le même droit local – qui est actuellement bafoué par notre préfet, j'en profite pour le souligner ; cela vous fait sourire, mais cela ne fait pas rire les Mosellans et les Alsaciens qui sont attachés à ce particularisme ! Nous avons une histoire commune bien plus large que celle du Grand Est et de la collectivité européenne d'Alsace, et nous avons toujours fait en sorte que cela fonctionne. Or vous êtes sur le point de vous dissocier indirectement de cette histoire commune que partagent les Alsaciens et les Mosellans.

Je rappelle aussi que l'Alsace a un statut particulier : la collectivité européenne d'Alsace, créée par la loi. C'est la seule collectivité de France dont la capitale régionale, Strasbourg, a été imposée par la voie législative – cela aurait aussi pu être Metz. L'Alsace a donc toujours été prise en considération, y compris depuis la loi Notre.

La véritable question est la suivante : quel est l'impact de l'article 2 sur les différents schémas régionaux ? Il aura des incidences sur l'économie, les transports ou encore l'aménagement du territoire. Certes, il s'agit d'une région très vaste, plus grande que la Belgique – faut-il parler des très grands territoires que sont aussi la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie, avec leurs particularismes ? La réalité, c'est qu'en

sortant du Grand Est, vous mettez en difficulté l'ensemble de la région. Hormis certains élus alsaciens du département et de quelques collectivités, l'ensemble de la région est contre cette sortie parce que nous avons un intérêt commun.

Vous expliquez, monsieur Becht, qu'il faut parfois rouler plusieurs heures pour se rendre à un match de foot ; mais c'est le cas de toutes les personnes qui résident dans la région, qu'elles viennent du fin fond des Ardennes, des Vosges ou de la Meuse. Même si la région est vaste, il faut maintenir l'Alsace dans la région Grand Est.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Je rappelle que ce texte ne sort pas de nulle part : il a été cosigné par quatre-vingt-quinze députés issus de six groupes politiques différents et il a recueilli l'assentiment et le soutien du président de la collectivité européenne d'Alsace. Certes, il n'y a pas eu de référendum ni de sondage récent, mais la forte pression locale justifie au minimum un débat au Parlement.

Ensuite, on m'a reproché à plusieurs reprises d'avoir réécrit les articles. Je considère modestement que mon rôle de rapporteur est d'améliorer le texte. La proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour de la séance fin février, c'est-à-dire au début de la période d'interruption des travaux, et il fallait que je prenne le temps de mener des auditions et de me rendre en Alsace pour rencontrer les acteurs politiques et économiques. Ce n'est qu'à l'issue de ce travail que j'ai réécrit les articles, non pas pour gêner le travail parlementaire mais pour régler quelques problèmes, que vous avez d'ailleurs tous soulevés, tenant à un risque d'inconstitutionnalité. Même s'ils ne sont pas tous complètement réglés, la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} – que vous n'avez pas adopté – et de l'article 2 – qui le sera peut-être – permet de mieux traduire la volonté et l'esprit des auteurs du texte.

La commission rejette les amendements.

Amendement CL47 rectifié de M. Jean-René Cazeneuve et sous-amendements CL62, CL63, CL61, CL64 de M. Théo Bernhardt, CL60 de Mme Sandra Regol, CL51 de M. Thierry Sother, amendement CL25 de M. Laurent Jacobelli (discussion commune)

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. L'amendement CL47 rectifié propose une nouvelle rédaction de l'article 2 afin de procéder à la transformation de la collectivité européenne d'Alsace en collectivité territoriale unique exerçant les compétences départementales et régionales.

Cet article répond à une demande forte de voir coïncider, en Alsace, l'organisation territoriale avec un sentiment d'appartenance à un territoire caractérisé par une histoire, une culture et une géographie spécifiques. Mon amendement traduit l'ambition des auteurs de la proposition de loi de permettre à la collectivité européenne d'Alsace, qui a déjà accompli l'étape du regroupement des deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, d'exercer, sur le territoire alsacien, les compétences régionales et départementales.

L'objectif visé est le même que celui annoncé à l'article 1^{er} : simplification de l'organisation territoriale, lisibilité de l'action publique et efficacité accrue des politiques publiques, au plus près des citoyens.

La rédaction proposée reprend, en les développant, les éléments relatifs aux compétences de la collectivité et à son organisation, ainsi que les précisions quant à la façon dont la nouvelle collectivité se substituera à la CEA et à la région Grand Est. Elle procède également à des mesures de coordination.

Ainsi, mon amendement clarifie les contours de la nouvelle collectivité européenne d'Alsace par un renvoi à trois catégories de compétences – les compétences départementales, les compétences régionales et les quatre compétences additionnelles transférées à la CEA par la loi de 2019. Il précise que son organe délibérant est dénommé « Assemblée d'Alsace » et qu'il comprend les conseillers d'Alsace élus suivant le même mode de scrutin que les départements. Il prévoit les coordinations nécessaires pour que les conseillers d'Alsace participent au collège électoral des sénateurs.

L'amendement énonce par ailleurs la sortie de la nouvelle collectivité de la région Grand Est, deux collectivités ne pouvant exercer les compétences régionales dans une même partie du territoire. Il substitue la nouvelle collectivité à l'ancienne CEA dans tous les actes, délibérations et contrats, de même que pour les transferts de droits, biens et financements, et procède à la même substitution s'agissant des compétences régionales transférées de la région Grand Est. Il prévoit le transfert des personnels, services ou parties de service suivant les compétences transférées. S'agissant des personnels de la région, l'amendement renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions dans lesquelles le transfert intervient.

L'amendement prévoit la substitution de la nouvelle collectivité à la CEA issue de la loi de 2019 ou à la région dans tous les syndicats mixtes, groupements de collectivités territoriales, personnes morales ou organismes dont elles sont membres. Il prévoit une même substitution au sein des commissions et instances présidées par le représentant de l'État dans le département, dans lesquelles la région et l'actuelle CEA sont représentées.

Enfin, il prévoit l'entrée en vigueur différée du dispositif : la nouvelle collectivité sera créée au moment du prochain renouvellement des organes délibérants des conseils régionaux. Cela permet d'éviter les modèles transitoires et de simplifier le processus.

M. Théo Bernhardt (RN). Le sous-amendement CL62 vise à supprimer de la dénomination « collectivité européenne d'Alsace » le terme « européenne », les Alsaciens ne s'identifiant pas à cette appellation. L'objectif de la proposition de loi est de rendre l'Alsace aux Alsaciens.

Le sous-amendement CL63 concerne le volet transfrontalier et précise que c'est non pas le schéma régional du Grand Est qui s'applique mais celui qui sera défini par la nouvelle collectivité d'Alsace.

Le sous-amendement CL61 prévoit que le renouvellement des conseillers d'Alsace s'effectuera par un scrutin de liste à deux tours avec prime majoritaire. Cela favorisera une meilleure représentativité des forces politiques en présence ; or plus de démocratie, c'est plus de stabilité pour la collectivité d'Alsace.

Le sous-amendement CL64 concerne le chef-lieu, qui devra être choisi par la région nouvellement créée – et non imposé par la loi comme ce fut le cas pour Strasbourg s'agissant de la région Grand Est.

Mme Sandra Regol (EcoS). Par mesure de réciprocité, nous proposons que l'entrée en vigueur du dispositif soit subordonnée à un vote de la région concernée, plutôt qu'à un simple avis.

Je remarque que nous sommes passés d'une proposition de loi censée concerner toutes les régions de France à un texte qui ne se concentre que sur la collectivité européenne d'Alsace. J'observe aussi que dans les propos de M. le rapporteur comme dans ceux des défenseurs de la proposition de loi, le mot « Alsace » est systématiquement gommé pour être remplacé par « CEA ». Décidément, la disparition s'organise aussi dans le vocabulaire, y compris par ceux qui disent vouloir faire l'inverse !

M. Thierry Sother (SOC). Notre sous-amendement CL51 vise l'organisation d'une consultation citoyenne qui permettra à tous les habitants de la région Grand Est de s'exprimer. Rien de mieux, en effet, que d'écouter les personnes concernées.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. La suppression de la référence à l'Europe serait un contresens. Ce serait faire fi de la culture très européenne de l'Alsace et de sa capitale, Strasbourg, et de leur attachement très fort au fait européen.

S'agissant du sous-amendement CL63, il va de soi, à mon avis, que la nouvelle collectivité territoriale unique aura les compétences de la région. Je vous propose donc un retrait, quitte à redéposer un amendement en séance.

Il est assez paradoxal de nous expliquer très régulièrement, comme le fait le Rassemblement national, que le mode de scrutin régional n'est pas satisfaisant, parce qu'il éloigne nos concitoyens des décideurs et conduit à un manque d'identification des conseillers régionaux, et de vouloir le substituer à un mode de représentation qui fonctionne : le scrutin binominal dans les cantons, qui permet d'élire des conseillers départementaux bien identifiés par nos concitoyens. Pour préserver la proximité, nous avons plutôt intérêt à choisir ce mode de scrutin départemental.

Quant à la détermination du chef-lieu de la nouvelle entité, je propose de revenir au droit commun – la désignation législative de Strasbourg ayant constitué

une exception en 2015. Faisons en sorte que les collectivités décident elles-mêmes de l'endroit où elles souhaitent placer leur capitale.

J'en viens au sous-amendement CL60. Cette proposition de loi a une faiblesse : on mesure mal son impact sur la région Grand Est. Il sera absolument nécessaire de préciser cet impact dans la suite des débats, en séance, du côté du ministère et lors de la navette. On ne peut pas se contenter de regarder les bénéfices pour l'Alsace, qui, je crois, seront réels, sans prendre en considération les possibles effets négatifs pour la région Grand Est. Néanmoins, on ne peut pas exiger, quand des collectivités décident de prendre plus de responsabilités, qu'un ensemble plus grand qu'elles décide à leur place, car ce serait évidemment courir le risque d'un rejet systématique. Au reste, la question n'est presque plus d'actualité puisque nous sommes en train d'adopter la proposition de loi.

Avis défavorable sur l'ensemble des sous-amendements.

Mme Louise Morel (Dem). Je soutiens le sous-amendement de Mme Regol, visant à ce que l'entrée en vigueur du dispositif soit subordonnée à une approbation du conseil régional à la majorité des trois cinquièmes. Cela me semble important si nous voulons apaiser le débat et avancer dans un esprit constructif et sérieux.

J'avais déposé un amendement qui allait dans le même sens à l'article 1^{er} : je demandais que le président de la collectivité recueille l'avis conforme des comités de massif. Je regrette d'ailleurs que la proposition de loi ne mentionne à aucun moment le comité du massif des Vosges, alors qu'il couvre en partie l'Alsace, la Lorraine et la Bourgogne-Franche-Comté. Il sera pleinement concerné par la proposition de loi, mais ces conséquences ne sont aucunement évaluées. La moindre des choses serait de recueillir son avis.

M. Raphaël Schellenberger (NI). Cette série de sous-amendements conduirait à rompre complètement avec ce qu'on pourrait appeler le parallélisme des formes. Lors de la création de la région Grand Est, toutes les formalités dont nous sommes en train de discuter n'ont pas été suivies, et il n'y a pas de raison de se les imposer pour modifier le mode d'organisation actuel. Par ailleurs, on ne peut pas sortir d'un système qui est enfermante en adoptant des surrègles et des surnormes et en consultant des organisations dont le fonctionnement et le caractère démocratique sont tout à fait discutables – le comité de massif est ainsi éloigné de deux ou trois niveaux de l'électeur.

La réécriture de l'article 2 qui est proposée par le rapporteur me convient bien, même s'il faudra poursuivre le travail. Il faut rappeler, de plus, que nous ne faisons là rien de très innovant. Les collectivités à statut particulier, notamment uniques, existent déjà dans le droit français. Tout un pan du code général des collectivités territoriales y est consacré et je pense que le schéma « collectivité unique, départements, région » y trouvera toute sa place – le Gouvernement pourrait peut-être en proposer une rédaction. Tout cela n'est donc pas si innovant mais va dans le sens d'une plus grande efficacité en remplaçant deux niveaux de collectivités

par un seul. Quand il s'agit de faire des choix politiques clairs, exigeants et ambitieux, on se heurte toujours à beaucoup de conservatisme – lequel est protéiforme, il faut le constater, dans cette commission.

M. Théo Bernhardt (RN). Je reviens sur ce que vous avez dit, monsieur le rapporteur, au sujet du nom de la future collectivité. Il n'est pas question de remettre en cause la dimension européenne de l'Alsace et de Strasbourg. C'est surtout une question d'identité qui se pose : les Alsaciens se réfèrent aujourd'hui à l'Alsace et non à la collectivité européenne d'Alsace, dont personne ne parle d'ailleurs sur le terrain. Tout le monde dit qu'il faut revenir à la région Alsace, et non à une « région européenne d'Alsace ». Ce que je propose est tout simplement en accord avec les retours du terrain.

S'agissant du mode de scrutin, notre objectif est la cohérence avec la Corse. Bien qu'un scrutin de liste s'y applique, je ne pense pas qu'on puisse dire que les Corses se sentent éloignés de leurs élus. Par ailleurs, la proposition de loi a notamment pour but de rapprocher les décisions des citoyens. Si le périmètre d'une collectivité est réduit, le problème de la distance entre les élus et les citoyens se pose moins.

M. Thierry Sother (SOC). Monsieur le rapporteur, je n'ai pas entendu votre avis au sujet du sous-amendement que j'ai défendu, mais je ne peux envisager que vous soyez opposé à une expression démocratique, par référendum, de l'ensemble des citoyens concernés.

Par ailleurs, vous avez semblé faire état d'un certain nombre de bénéfices pour le territoire alsacien si cette proposition de loi était adoptée. J'aimerais que vous nous disiez sur quelle base cette déclaration se fondait. Est-ce uniquement votre point de vue ou avez-vous des éléments tangibles, chiffrables et communicables ?

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Je soutiens à titre personnel ce texte que j'ai d'ailleurs cosigné. Des collègues qui y sont opposés disent qu'il n'est pas parfait et qu'il faudrait améliorer sa rédaction. Le rapporteur l'a lui-même admis et nous en convenons aussi.

Il est vrai qu'il eût été plus simple qu'un projet de loi soit déposé par le Gouvernement, mais faisons le constat depuis quatre ans que le Gouvernement, en l'absence d'un passage par la voie parlementaire, n'aide pas à la création d'une nouvelle collectivité. Il faudra bien entendu que l'exécutif précise un certain nombre de points dans un second temps, notamment en séance, mais nous sommes là dans notre rôle de députés. Nous lançons une proposition, après quoi le Gouvernement, parce qu'il est question de l'organisation territoriale de l'État – qui n'est pas un petit sujet – doit fournir des conseils et des précisions.

Je soutiens principalement ce texte parce que c'est un projet de simplification. Je tiens à le redire alors que beaucoup d'autres questions ont été abordées depuis le début de nos débats. Quand nous sommes dans nos

circonscriptions, sur les marchés, ou lorsque nous nous exprimons dans l'hémicycle sur d'autres questions, nous ne cessons de plaider pour la simplification, qui n'est pas toujours facile à mettre en œuvre. Ce que nous proposons là est d'expérimenter à l'échelle d'une petite région de 2 millions d'habitants, l'Alsace, ce que peut être un projet territorial de simplification reposant sur la fusion de deux strates. Nous sommes convaincus que ce sera *in fine* bon pour la performance des politiques publiques et la santé de la vie démocratique.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Monsieur Sother, vous avez raison, je n'ai pas totalement répondu à votre sous-amendement. J'ai parlé de celui de Mme Regol, qui est semblable : on ne peut pas subordonner l'entrée en vigueur d'une loi à un vote populaire.

Si nous n'adoptons pas mon amendement, nous repartirons de la rédaction actuelle, éventuellement modifiée par les amendements suivants, et nous risquons alors de perdre en cohérence. Un travail assez complexe a été fait pour rendre cet article le plus cohérent possible et limiter au maximum les zones d'ombre s'agissant de son application. Même si vous n'êtes pas favorables à l'article 2, il vaut mieux adopter cette réécriture que se lancer dans l'inconnu.

Le président de la collectivité européenne d'Alsace m'a fourni un document évoquant 100 millions d'euros d'économies. Je prends cela avec beaucoup de réserve – je le lui ai dit avec tout le respect que j'ai pour lui. C'est un document assez sérieux, fait par un économiste, mais je n'en ai pas parlé dans mon argumentaire, car je reste assez méfiant. On annonçait en 2015 que la fusion des régions occasionnerait 10 milliards d'économies ; je serais assez surpris qu'on puisse faire encore des économies en les redécoupant ! Si c'était le cas, il faudrait recommencer chaque année ! Restons modestes. Je crois que des économies seront faites parce qu'il y aura moins de conseillers régionaux et départementaux, et peut-être une meilleure coordination – en ce qui concerne les lycées et les collèges par exemple –, mais on peut imaginer que du côté des régions, l'effet soit inverse : ceux qui gèrent actuellement l'ensemble des lycées de la région auront à l'avenir moins d'établissements sous leur ressort.

Une vision globale est nécessaire, et il faut demander au gouvernement de mener un travail pour préciser l'impact du texte. Faut-il lancer une mission à ce sujet ? J'espère que la ministre prendra des engagements devant nous. On ne peut pas se contenter des éléments assez partiels que nous avons actuellement à propos de l'impact du projet.

Le texte répond certes à un besoin en matière d'identité, mais pas seulement. C'est aussi une question de différenciation – en voulons-nous dans notre République ? – et d'efficacité de l'action publique, comme l'a dit M. Sitzenstuhl.

Les sous-amendements CL63 et CL64 sont retirés.

La commission rejette successivement les sous-amendements CL62, CL61, CL60 et CL51.

Elle adopte l'amendement CL47 rectifié et l'article 2 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL25 et les autres amendements portant sur l'article tombent.

Article 3 : Gage financier

Amendement de suppression CL3 de M. Emmanuel Fernandes

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Je reviens sur les 100 millions d'euros d'économies qu'aurait annoncés M. Bierry, au dire de M. le rapporteur. Je confirme que M. Bierry, le président de la CEA, fait des économies, dans la mesure où il ne sert pas l'intérêt général dans sa manière de diriger l'institution. La collectivité européenne d'Alsace, c'est 400 enfants en danger qui attendent encore un placement par l'aide sociale à l'enfance ; c'est le refus de cofinancer le dispositif Territoires zéro chômeur de longue durée ; c'est la suppression, à la rentrée 2025, du service de taxi pour le transport scolaire des enfants en situation de handicap ; c'est encore la réduction de plus de 3 millions d'euros du budget de la culture et du patrimoine, passé de 24 à 20,78 millions. Bref, la collectivité européenne d'Alsace est gérée comme une entreprise. Sa vice-présidente chargée des finances, la bien nommée Mme Million, a d'ailleurs indiqué que la collectivité européenne d'Alsace terminait l'année en excédent – il ne s'agit donc pas de servir l'intérêt général mais de dégager des excédents. Je la cite : terminer avec 262 millions d'euros d'excédents, ce n'est pas grand-chose, ce n'est que 10 %, et pour une entreprise, ce n'est pas un gros fonds de roulement. Voilà la manière dont la collectivité européenne d'Alsace est gérée et la raison pour laquelle il ne faut pas que de nouvelles compétences lui soient données : n'augmentons pas sa capacité de nuisance.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. La proposition de loi ayant passé l'obstacle de l'article 40, il faut un gage. Avis défavorable.

M. Ludovic Mendes (EPR). Je me demande comment cet obstacle a pu être franchi grâce à un gage limité à l'accise sur les tabacs. Les coûts se chiffrent en milliards : rien que pour le ferroviaire, 3 milliards d'euros d'investissements sont prévus dans la région Grand Est, dont une bonne partie en Alsace, et je ne parle même pas des revalorisations imposées par les changements de rattachement de certains fonctionnaires. On ne peut donc gager le texte de cette façon.

M. le président Florent Boudié. Vous pourrez saisir, si vous le souhaitez, le président de la commission des finances, car cela relève de sa responsabilité.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 3 non modifié.

Titre

Amendements CL27 de M. Laurent Jacobelli, CL6 et CL5 de Mme Louise Morel (discussion commune)

Mme Louise Morel (Dem). L'amendement CL5 tend à préciser dans le titre de la proposition de loi que l'avis des Alsaciens n'a pas été pris en compte de façon sérieuse. Les résultats du référendum du 7 avril 2013 montrent en effet que ce projet n'a pas été validé par les Alsaciens : le oui a recueilli 57,65 % des suffrages exprimés, mais les conditions légales de validation du scrutin n'étaient pas remplies. Dans le Haut-Rhin, le projet a été rejeté par 55,74 % des votants. Dans le Bas-Rhin, si le oui était majoritaire, il ne représentait que 22,9 % des inscrits, ce qui était en deçà du seuil requis, fixé à 25 %. Plus encore, le scrutin a été marqué par une abstention massive, de 64 %. Si je propose cette modification du titre du texte, c'est aussi parce qu'aucun mandat clair n'a été donné en faveur d'une nouvelle réorganisation. Trente-six élus d'Alsace et du Grand Est ont alerté le président de la République au sujet du caractère « incompréhensible » et « contreproductif » d'une nouvelle réforme. Plusieurs maires de grandes villes alsaciennes s'y sont aussi opposés en soulignant que l'appartenance au Grand Est n'avait ni affaibli l'identité alsacienne ni freiné les investissements publics. L'absence de consultation formelle et rigoureuse ne peut être ignorée.

L'amendement CL6 est encore plus important, puisqu'il souligne l'absence de toute évaluation financière préalable. L'honnêteté oblige à le dire aux Alsaciens. Si un objectif de simplification du paysage institutionnel a été affirmé, une réforme d'une telle ampleur implique nécessairement des coûts significatifs en matière d'harmonisation des statuts, de transfert de compétences et de refonte des systèmes. L'impact économique de cette réforme n'a fait l'objet d'aucune étude sérieuse, ce qui fragilise la sincérité du débat parlementaire et expose nos finances publiques à des charges imprévues.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Avis défavorable.

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Hubert Ott a parlé tout à l'heure de malhonnêteté intellectuelle au sujet de l'interprétation des résultats du référendum de 2013. Je trouve que c'était aller un peu loin, mais je rejoins Louise Morel. La question posée par le référendum était la suivante : « *Approuvez-vous le projet de création d'une collectivité territoriale d'Alsace, par fusion du conseil régional d'Alsace, du conseil général du Bas-Rhin et du conseil général du Haut-Rhin ?* » Le référendum portait donc sur ce que cette proposition de loi tend à faire – fusionner une région avec deux départements –, et les Haut-Rhinois s'étaient majoritairement exprimés contre. On ne peut pas piétiner leur avis, exprimé à une majorité de plus de 55 %. Certes, le quorum n'était réuni ni dans le Haut-Rhin ni dans le Bas-Rhin, mais c'était tout de même bien mieux qu'un sondage, puisque plusieurs centaines de milliers de personnes se sont rendues aux urnes.

M. Marc Pena (SOC). Je suis provençal, mais je n’aurais peut-être pas envie, qui sait, d’être avec les Niçois. C’est, en gros, le niveau du débat – je suis un peu sévère, mais voilà ce que je pense.

Ne voyez-vous pas que tout cela ne doit pas faire l’objet d’une proposition de loi mais d’un projet de loi ? Il y aurait alors une étude d’impact sérieuse, un avis du Conseil d’État et un véritable débat de fond. On touche à une question essentielle, qui ne concerne pas seulement l’Alsace : l’organisation de nos régions. On ne peut pas, sur la base d’une proposition de loi, quelle que soit la bonne volonté de ses auteurs, décider de l’organisation territoriale de notre pays. Je m’insurge contre ce que nous faisons dans le cadre de cette proposition de loi.

Mme Sandra Regol (EcoS). Le présent texte vise à remplacer la collectivité européenne d’Alsace par une collectivité européenne d’Alsace et à gager les centaines de millions d’euros que cela nécessite. On nous dit que la proposition de loi parle de l’Alsace, mais il n’y est question ni de sa langue ni de sa culture, et son nom est même absent du cœur du texte. On se demande donc ce qu’on fait là, alors que 91 % des textes, tous très importants, qui vont nous occuper jusqu’à la fin du mois de juillet relèvent de la commission des lois !

Surtout, rien d’autre ne figure dans cette proposition de loi que la sortie de la région Grand Est : rien sur la façon de travailler avec les régions qui resteront ; rien sur la manière de gérer les transports et de penser la suite ; rien sur le coût pour les Alsaciennes et les Alsaciens. Ce que nous vous reprochons, ce n’est pas simplement l’absence d’étude d’impact, l’effacement du mot « Alsace » et votre incapacité à écrire un texte qui respecte la Constitution, c’est aussi de ne pas avoir réfléchi à ce que cela changera pour nous, les habitantes et les habitants de l’Alsace. On pourrait travailler sur la manière de laisser l’Alsace, avec un grand A, au cœur de la région Grand Est en menant une réflexion sur les compétences et la culture, mais vous n’en voulez pas, parce que le seul enjeu pour vous n’est pas l’Alsace et les Alsaciens mais de savoir qui aura, à la fin, le bonnet de petit chef de la CEA.

M. Ludovic Mendes (EPR). Je rappelle simplement à nos collègues alsaciens que nous ne sommes pas là pour les embêter, mais qu’il est normal que les élus du Grand Est évoquent l’impact de ce texte et ses risques pour l’ensemble de la région. Celle-ci est l’une des plus dynamiques pour ce qui est des fonds européens. La proposition de loi conduirait à 40 % ou 50 % de pertes directes de fonds européens pour les entreprises alsaciennes et le développement de l’Alsace. C’est une réalité qu’il faut prendre en considération. Par ailleurs, il y aura un impact négatif, dans l’ensemble du territoire, sur les formations régionalisées – formations infirmières, professionnelles... Il aurait donc été normal de solliciter le point de vue de tout le Grand Est.

Vous avez choisi de gager sur l’accise sur les tabacs, mais ce ne sera pas suffisant compte tenu de l’impact du texte, qui n’a pas fait l’objet d’une étude – vous n’avez pas demandé leur avis aux départements et aux régions. D’après les retours

que nous avons, les associations des départements et des régions de France sont totalement en désaccord avec cette proposition de loi.

Vous savez à quel point je suis attaché au fait que l'Alsace existe dans le Grand Est. Lors de la création de la CEA, nous nous sommes battus pour que vous obteniez une reconnaissance spécifique. Quand il a été question des langues régionales, nous avons parlé de l'Alsace et de ses spécificités – Paul Molac peut en témoigner. Nous avons toujours joué le jeu.

Cette proposition de loi est dangereuse pour la survie et l'avenir de l'ensemble du Grand Est, y compris pour les entreprises alsaciennes et le financement de l'Alsace. Il en résultera, malgré ce que certains croient, un coût plus élevé qu'aujourd'hui, lourd pour les Alsaciens, car la répartition ne sera plus la même. Je rappelle qu'une autoroute et un réseau ferroviaire sont en jeu. Vous oubliez que ce sera à vous de les financer tout seuls, avec des moyens moins importants.

M. Thierry Sother (SOC). Je tiens à préciser qu'il n'y a pas d'unanimité chez les représentants alsaciens. Nous sommes un certain nombre de députés alsaciens à ne pas partager les orientations du texte, ni les propositions de M. le rapporteur. Il ne faut pas généraliser les positions des uns et des autres.

L'enjeu, c'est celui de notre territoire ; j'entends par là le territoire strasbourgeois, le territoire alsacien, le territoire du Grand Est, qui sont imbriqués les uns dans les autres, aussi bien du point de vue du développement et du fonctionnement que de leur rayonnement. Nous aurions intérêt à voir ce qui nous rapproche et à mieux travailler ensemble pour poursuivre des chantiers communs – je pense aux liens entre la CEA et la ville de Strasbourg et au contrat triennal Strasbourg capitale européenne.

Il y a bien d'autres sujets qui devraient nous préoccuper davantage. Mes collègues ont évoqué la question linguistique et la question transfrontalière : nous aurions mieux fait de consacrer le débat législatif à la manière d'accroître et de faire vivre pleinement les compétences de chacune des collectivités concernées en la matière.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Hélas, un projet de loi ne donne pas de garanties sur l'étude d'impact. Je vous renvoie une fois encore à la loi de 2015, qui n'avait pas d'étude d'impact et qui a créé beaucoup d'émoi et de colère dans les territoires.

M. Marc Pena (SOC). Vous réécrivez l'histoire !

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur. Bien sûr que non : les régions ont été faites au dernier moment. Je vous demande là-dessus un peu de recul.

La question fondamentale est la suivante : voulons-nous une France uniforme ou une France où les particularités locales, la géographie et l'économie sont prises en compte, surtout quand la volonté en est exprimée au niveau local ? Je

reconnais les limites du texte tel qu'il est écrit. J'en appelle au Gouvernement pour nous aider à en tirer les conséquences jusqu'au bout, à la fois pour la région Alsace et pour la région Grand Est.

Enfin, je répète que ce n'est pas un texte contre les régions, qui ont prouvé leur efficacité et montré ce qu'elles apportaient dans beaucoup d'endroits. Il s'agit simplement de prendre en compte les particularités et l'histoire de l'Alsace.

M. le président Florent Boudié. Je précise qu'il y a bien eu une étude d'impact en 2015 – c'est une obligation fixée par la loi organique : tout texte doit être transmis avec une étude d'impact. Vous avez sans doute voulu dire que sa qualité laissait à désirer.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de loi visant à simplifier le millefeuille territorial par la collectivité unique (n° 1800) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

— M. Xavier Barrois, directeur, adjoint à la directrice générale

- **Régions de France**

— M. Michel Neugnot, vice-président de la région Bourgogne-Franche-Comté

- **Départements de France**

— M. Frédéric Bierry, vice-président et président de la Collectivité européenne d'Alsace

— M. Jérôme Briend, conseiller

- **Table ronde universitaire**

— Mme Laetitia Janicot, Professeure de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

— M. Michel Verpeaux, Professeur émérite en droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

— M. Bertrand Faure, Professeur de droit public à l'université de Nantes

- **M. Boris Ravignon**, maire de Charleville-Mézières, auteur du rapport sur « le coût du millefeuille administratif »

DÉPLACEMENT À STRASBOURG (jeudi 26 et vendredi 27 mars)

- **Représentation de l'État sur le territoire**

— M. Amaury de Saint-Quentin, préfet de la région Grand Est, préfet du Bas-Rhin

— M. Emmanuel Aubry, préfet du Haut-Rhin

- **Conseil régional Grand Est**

— M. Franck Leroy, président

— M. Thierry Pichon, directeur de cabinet

— M. Nicolas Pernot, directeur général des services

— M. Pierre Ceugniet, conseiller du président

- **Collectivité européenne d'Alsace**

- M. Frédéric Bierry, président

- Mme Myriam Stenger, directrice de cabinet

- M. Guillaume Magnier, chef de cabinet

- **Parlementaires du Haut-Rhin et du Bas-Rhin**

- M. Théo Bernard, député du Bas-Rhin

- Mme Françoise Buffet, députée du Bas-Rhin

- Mme Brigitte Klinkert, députée du Haut-Rhin

- M. Hubert Ott, député du Haut-Rhin

- M. Raphaël Schellenberger, député du Haut-Rhin

- M. Charles Sitzenstuhl, député du Bas-Rhin

- M. Vincent Thiébault, député du Bas-Rhin