

**Proposition de loi (n° 1800) visant à simplifier le millefeuille territorial par la collectivité unique**

Document faisant état de l'avancement des travaux de  
M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur

30 mars 2026

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 qu'on 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<sup>er</sup> de cette proposition de loi instaure une procédure permettant aux conseils départementaux d'exprimer leur souhait de fusionner afin de constituer une 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 <sup>(1)</sup>. 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.

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

(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**

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

## **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<sup>(1)</sup>, 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* »<sup>(2)</sup>. 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 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**<sup>(3)</sup>. 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

---

(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.

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

« 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.

## **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<sup>er</sup> mars 2019 <sup>(1)</sup>.

---

(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

|                                                                                                                                         | <b>Dispositif résultant de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <b>Évolutions introduites par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Regroupement de départements</b><br>Art. L. 3114-1 du CGCT                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Délibérations concordantes des conseils généraux après avis du comité de massif ;</li> <li>– 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 ;</li> <li>– Fusion décidée par décret en Conseil d'État.</li> </ul>                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Délibérations concordantes des conseils départementaux à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ;</li> <li>– Abrogation de la condition référendaire ;</li> </ul>                                                                                                                                          |
| <b>Modification des limites régionales par détachement d'un département d'une région à une autre région</b><br>Art. L. 4122-1-1 du CGCT | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Délibérations concordantes du conseil général et des conseils régionaux des deux régions concernées ;</li> <li>– 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 ;</li> <li>– Modification des limites territoriales des régions concernées décidée par décret en Conseil d'État.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Délibérations concordantes des assemblées délibérantes du conseil départemental et des deux conseils régionaux à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ;</li> <li>– Abrogation de la condition référendaire ;</li> <li>– <b>Abrogation du dispositif à compter du 1<sup>er</sup> mars 2019</b></li> </ul> |
| <b>Regroupement de régions</b><br>Art. L. 4123-1 du CGCT                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Délibérations concordantes des conseils régionaux après avis du comité de massif ;</li> <li>– Avis des conseils départementaux concernés ;</li> <li>– 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 ;</li> <li>– Fusion décidée par décret en Conseil d'État.</li> </ul>                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Délibérations concordantes des conseils régionaux à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ;</li> <li>– Abrogation de la condition référendaire ;</li> <li>– <b>Abrogation du dispositif à compter du 1<sup>er</sup> mars 2019</b></li> </ul>                                                              |
| <b>Fusion d'une région et des départements qui la composent</b><br>Art. L. 4124-1 du CGCT                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Délibérations concordantes des conseils généraux et du conseil régional après avis du comité de massif ;</li> <li>– 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 ;</li> <li>– Fusion décidée par la loi.</li> </ul>                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Délibérations concordantes des conseils départementaux et du conseil régional à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ; <sup>(1)</sup></li> <li>– Abrogation de la condition référendaire</li> </ul>                                                                                                      |

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<sup>er</sup> mars 2019**

– Le **regroupement de régions**, inscrit à l'**article L. 4123-1** du CGCT permettait, avant son abrogation en date du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 <sup>(1)</sup>. 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<sup>er</sup> 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 <sup>(1)</sup>. 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<sup>er</sup> de la proposition de loi crée un chapitre V au sein du titre II du livre I<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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.

\*

\* \*

## *Article 2*

(art. 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**

#### ➤ **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.

## **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 <sup>(1)</sup>.

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<sup>er</sup> 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 ;

---

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

– 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.

Votre Rapporteur observe que l'article 2 ne règle pas la question de l'appartenance du territoire alsacien à la région Grand Est. Il estime qu'il serait juridiquement préférable de préciser l'intention du législateur sur ce point, de même qu'il conviendrait de prévoir des dispositions complémentaires, notamment transitoires, pour régler l'organisation et le fonctionnement de la collectivité. Il proposera en conséquence en commission des Lois un amendement procédant à ces ajouts.

\*

\* \*



*Article 3*  
**Gage financier**

➤ **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.



## 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