

N° 412

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mars 2019

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi (procédure accélérée) relatif aux **compétences de la Collectivité européenne d'Alsace**,*

Par Mme Agnès CANAYER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 358 et 413 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LA NOUVELLE CARTE RÉGIONALE ET LE « <i>DÉSIR D'ALSACE</i> »	9
A. UNE RÉFORME HÂTIVE ET IMPOSÉE PAR VOIE D'AUTORITÉ, CONTRE LA VOLONTÉ DES ALSACIENS.....	9
B. LE RAPPORT MARX ET LA DÉCLARATION COMMUNE DE MATIGNON.....	10
1. <i>Le rapport de M. Jean-Luc Marx sur l'évolution institutionnelle de l'Alsace</i>	10
2. <i>La Déclaration commune du 29 octobre 2018 et le regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin</i>	11
II. LE PROJET DE LOI : LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE, UN PEU PLUS QU'UN DÉPARTEMENT	13
A. UN DÉPARTEMENT EXERÇANT DES COMPÉTENCES PARTICULIÈRES	13
1. <i>Le rôle de chef de file en matière de coopération transfrontalière</i>	13
2. <i>La promotion du bilinguisme</i>	14
3. <i>La coordination de la politique touristique</i>	14
4. <i>Le transfert de la voirie nationale</i>	14
B. LES CONSÉQUENCES DE LA FUSION DES DEUX DÉPARTEMENTS	15
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ACCEPTER UN TEXTE DE COMPROMIS ET PRÉPARER « <i>L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION</i> »	16
A. LA DÉNOMINATION DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ.....	17
B. GARANTIR À LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE LES MOYENS D'EXERCER SES COMPÉTENCES	18
C. EXPÉRIMENTER L'ATTRIBUTION DE NOUVELLES COMPÉTENCES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE.....	19
D. AJUSTEMENTS EN MATIÈRE ÉLECTORALE	20
EXAMEN DES ARTICLES	21
• <i>Article 1^{er}</i> (titre III du livre IV de la troisième partie du code général des collectivités territoriales) Compétences du département d'Alsace en matière transfrontalière et d'enseignement des langues et des cultures régionales	21
• <i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (art. L. 1426-1 du code général des collectivités territoriales) Chaînes de télévision locales destinées à la promotion des langues régionales	37
• <i>Article 2</i> (art. L. 132-1 du code du tourisme et art. L. 3431-7 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Rôle du département d'Alsace en matière de tourisme et de promotion de l'attractivité de son territoire	39
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> Expérimentation sur la délégation aux départements de l'octroi d'aides aux entreprises	45

• Article 3 Transfert au département d'Alsace des routes nationales et autoroutes non concédées	48
• Article 4 Reprise des personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin	59
• Article 5 Transfert des services et agents de l'État affectés à l'exploitation et à l'entretien de la voirie nationale	64
• Article 6 Compensation financière du transfert de la voirie nationale	68
• Article 7 Succession du département d'Alsace aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin	74
• Article 8 Composition du conseil départemental d'Alsace	77
• Article 9 Habilitation à légiférer par ordonnances pour procéder aux adaptations rendues nécessaires par la création de la Collectivité européenne d'Alsace	81
• Article 10 Habilitation à légiférer par ordonnances dans le domaine routier	82
• Article 11 Entrée en vigueur du projet de loi	89
 EXAMEN EN COMMISSION	 91
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 135
 TABLEAU COMPARATIF	 139

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le **mercredi 27 mars 2019**, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Agnès Canayer, rapporteur**, et établi son texte sur le projet de loi n° 358 (2018-2019) relatif aux **compétences de la Collectivité européenne d'Alsace**.

Relevant que ce projet de loi, d'ambition modeste, avait pour objet de tirer les conséquences du regroupement des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et de compléter les compétences de la collectivité issue de leur fusion, le rapporteur y a vu l'occasion de mener une réflexion plus générale sur la nouvelle organisation territoriale française, ses rigidités et le besoin de proximité de l'action publique.

La commission a adopté **23 amendements**, dont 16 de son rapporteur.

• La dénomination du nouveau département alsacien

La commission a préféré pour la nouvelle collectivité le nom de « *département d'Alsace* », juridiquement plus exact, à celui de « *Collectivité européenne d'Alsace* ».

• Les compétences particulières du département d'Alsace

Outre les compétences départementales de droit commun, le département d'Alsace exercerait des compétences particulières, justifiées par les spécificités locales, que la commission a précisées et complétées.

◦ La mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière

En **permettant aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de déléguer leurs compétences au département d'Alsace** pour la mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière, la commission a entendu donner une plus grande souplesse d'exécution à ce schéma, par exemple en matière de mobilité.

◦ Un rôle de chef de file pour la promotion des langues régionales

Les attributions du département d'Alsace dans le domaine de la promotion des langues régionales ont été renforcées. La nouvelle entité serait ainsi désignée **chef de file, sur son territoire, de la promotion de l'allemand standard et des dialectes alsaciens**. La compétence des collectivités territoriales pour créer des chaînes de télévision en langue régionale a également été consolidée.

◦ Une compétence pour promouvoir l'attractivité du territoire alsacien

En cohérence avec la lettre et l'esprit de la Déclaration commune en faveur de la Collectivité européenne d'Alsace, signée le 29 octobre 2018, la commission a adopté un amendement donnant **compétence au département d'Alsace pour promouvoir l'attractivité de son territoire** en France et à l'étranger, cette compétence ne s'étendant pas à l'octroi d'aides directes ou indirectes aux entreprises.

◦ ***Les attributions du département sur les routes transférées par l'État***

La commission a expressément **attribué le pouvoir de police de la circulation, sur la voirie transférée par l'État, au président du conseil départemental**, qui l'exercerait après avis du préfet coordonnateur des itinéraires routiers. Par ailleurs, afin de parer à toute difficulté, le **pouvoir de déclasser les autoroutes transférées** a été reconnu au conseil départemental.

• **Un assouplissement expérimental de la répartition des compétences économiques**

À titre expérimental, **le conseil régional du Grand Est a été autorisé à déléguer tout ou partie de l'octroi d'aides aux entreprises au conseil départemental d'Alsace**. Tout autre département pourrait demander à s'associer à cette expérimentation. Sans remettre en cause le rôle prééminent des régions en la matière, il s'agit d'**introduire plus de souplesse dans la mise en œuvre des politiques de développement économique**, sur une base conventionnelle.

• **Les moyens humains et financiers liés à l'exercice des compétences transférées au département d'Alsace**

La commission a souhaité **garantir au nouveau département alsacien la compensation intégrale des charges nouvelles** qui lui incomberont en raison du transfert de la voirie nationale non concédée, conformément à l'article 72-2 de la Constitution. Elle a donc intégré une partie des dépenses faites par l'État au titre du contrat de plan État-région à la base de calcul de la compensation financière, tout en offrant une garantie supplémentaire à la nouvelle collectivité en ce qui concerne les charges de fonctionnement et d'investissement de l'État qui seront prises en compte dans ce calcul.

De même, la commission a renforcé la « *clause de sauvegarde* » relative aux emplois transférés par l'État.

• **Le conseil de développement alsacien**

La commission a prévu l'institution d'un **conseil de développement** auprès du département alsacien, qui serait une instance de dialogue et de réflexion visant à accompagner la mise en œuvre de ses compétences.

• **Des ajustements en matière électorale**

La commission a fixé dans la loi le **nombre de cantons** du département d'Alsace et adapté les règles relatives à l'**élection des conseillers régionaux et des sénateurs** de ce territoire.

*

La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.

Mesdames, Messieurs,

Après l'échec du référendum du 7 avril 2013 sur la création d'une collectivité unique alsacienne exerçant les compétences régionales et départementales, puis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016 de la nouvelle carte régionale, en vertu de laquelle les régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne ont été regroupées en une région Grand Est, les élus alsaciens se sont engagés dans une démarche pour redonner à leur territoire, doté d'une forte identité historique, linguistique et culturelle, une existence institutionnelle. Répondant à la demande formulée conjointement par les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, le Gouvernement a décidé, par un décret du 27 février 2019, que ces deux départements seraient regroupés à la date du 1^{er} janvier 2021 en un nouveau département prenant le nom de « *Collectivité européenne d'Alsace* ».

En outre, les présidents des deux conseils départementaux ont trouvé un accord avec le président de la région Grand Est et le Gouvernement pour que la nouvelle collectivité alsacienne se voie attribuer, en sus des compétences départementales, des compétences particulières justifiées par les spécificités locales.

Déposé sur le bureau du Sénat le 27 février 2019, le projet de loi n° 358 (2018-2019) *relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace* constitue l'aboutissement de cette démarche. Ce texte vise, d'une part, à tirer les conséquences techniques du regroupement des deux départements alsaciens (transfert de leur personnel, régime de substitution de la nouvelle collectivité aux départements préexistants, dispositions transitoires relatives à son assemblée délibérante), d'autre part, à renforcer dans une mesure plus ou moins large les compétences du nouveau département alsacien dans les domaines de l'action transfrontalière, de la promotion des langues régionales, du tourisme et de la voirie routière.

L'ambition de ce projet de loi est donc modeste. Ses dispositions sont, pour certaines, d'une faible portée normative, et elles ne remettent en cause ni la délimitation actuelle des régions françaises, ni - pour l'essentiel - la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales. La mesure la plus substantielle consiste en un transfert par l'État de l'intégralité de la voirie nationale non concédée à la nouvelle collectivité alsacienne, censé lui permettre de mieux maîtriser la circulation routière sur son territoire. Encore le texte n'est-il pas dénué de certaines ambiguïtés à cet égard.

Votre commission n'a pas voulu remettre en cause le compromis trouvé par les élus départementaux et régionaux avec l'accord du Gouvernement. Au contraire, elle s'est attachée à consolider les compétences de la nouvelle collectivité et à lui donner les moyens humains, financiers et juridiques de les exercer. Néanmoins, votre commission a estimé que ce texte devait être l'occasion d'une réflexion plus approfondie sur l'organisation territoriale issue des réformes menées au cours du précédent quinquennat, afin de répondre au besoin de proximité qui s'exprime sur l'ensemble du territoire, et non seulement en Alsace.

I. LA NOUVELLE CARTE RÉGIONALE ET LE « DÉSIR D'ALSACE »

A. UNE RÉFORME HÂTIVE ET IMPOSÉE PAR VOIE D'AUTORITÉ, CONTRE LA VOLONTÉ DES ALSACIENS

Le **redécoupage hâtif des régions françaises**, improvisé au printemps 2014 par le Gouvernement d'alors pour masquer aux Français et à nos partenaires européens la faiblesse des réformes menées par ailleurs, a laissé en Alsace, comme sur beaucoup d'autres territoires métropolitains, **des traces que les quelques années écoulées n'ont pas effacées.**

Rappelons que **le Sénat s'était alors opposé à la réforme voulue par le Gouvernement.** Face à l'indigence de l'étude d'impact, il avait d'abord refusé d'inscrire à son ordre du jour le projet de loi gouvernemental – qui prévoyait initialement la fusion des seules régions Alsace et Lorraine, tandis que la Champagne-Ardenne devait être rattachée à la Picardie. En première lecture, la Haute assemblée avait supprimé l'article relatif au redécoupage régional. En deuxième lecture enfin, et alors que l'Assemblée nationale avait notamment imaginé de réunir l'Alsace, la Lorraine et la région Champagne-Ardenne au sein d'une seule région, le Sénat avait recherché une position de compromis afin que les principales aberrations de la réforme pussent au moins être corrigées. Il avait alors proposé que l'Alsace continue à former à elle seule une région, afin de laisser la porte ouverte à la création d'une collectivité unique alsacienne, regroupant la région et les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin¹. Un projet en ce sens avait avorté en 2013, malgré l'accord des deux conseils départementaux, en raison de l'échec du référendum organisé localement². Hélas, le Sénat ne fut pas suivi...

C'est peu dire que cette réforme fut très mal accueillie en Alsace. Une suite de manifestations furent organisées à l'automne 2014, à Strasbourg, Colmar et Mulhouse, pour défendre le maintien d'une région alsacienne, réunissant à chaque fois plusieurs milliers de personnes. La création d'une nouvelle grande région s'étendant de Troyes à Strasbourg, des franges de la région parisienne au Rhin, faisait craindre non seulement une perte d'efficacité de l'action publique, mais aussi et surtout une dilution des identités locales. Les deux aspects sont d'ailleurs liés, tant il est vrai que

¹ Voir le rapport n° 42 (2014-2015) fait en deuxième lecture, au nom de la commission spéciale, par notre collègue François-Noël Buffet, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l14-042/l14-042.html>.

² Selon l'article L. 4124-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur, le Gouvernement ne pouvait donner suite au projet de fusion que s'il recueillait, 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. Lors du référendum du 7 avril 2013, le « oui » arriva en tête dans le Bas-Rhin, mais avec un nombre de voix trop faible par rapport au nombre d'électeurs inscrits (22,90 %). Le « non » l'emporta dans le Haut-Rhin avec 55 % des voix.

la conduite des politiques locales (comme d'ailleurs des politiques nationales) doit se fonder sur *l'affectio societatis*, sur la volonté de partager une histoire commune, qui se fonde elle-même sur une mémoire, une culture, des habitudes de vie partagées. C'est peut-être lui faire trop d'honneur que de la rattacher à une telle tradition, mais la refonte de la carte régionale, entreprise d'autorité depuis Paris, fut bien **une nouvelle expression du jacobinisme français**, qui considère les collectivités territoriales comme de simples circonscriptions administratives que l'on pourrait dessiner et redessiner à loisir et qui, contrairement à la nation selon Renan, ne se fonderaient sur aucun « *principe spirituel*¹ »...

La région Grand Est a été créée à la date du 1^{er} janvier 2016. Si sa mise en place ne s'est pas faite sans heurts, **il faut saluer le travail accompli par les élus** et notamment par les deux présidents de région successifs, notre ancien collègue Philippe Richert et M. Jean Rottner, pour garantir le bon fonctionnement de la nouvelle entité, renforcer la cohésion du territoire régional et dégager de nouvelles synergies.

Ce travail n'a pas suffi, cependant, à apaiser en Alsace les frustrations suscitées par la réforme. Tout récemment encore, en réponse à un sondage réalisé par l'institut IFOP, 66 % des Alsaciens interrogés se sont déclarés favorables à une sortie de la région Grand Est, et 85 % à l'organisation d'un référendum sur l'avenir institutionnel de l'Alsace².

B. LE RAPPORT MARX ET LA DÉCLARATION COMMUNE DE MATIGNON

1. Le rapport de M. Jean-Luc Marx sur l'évolution institutionnelle de l'Alsace

À la suite des dernières élections nationales, le Premier ministre, M. Édouard Philippe, a missionné le 22 janvier 2018 le préfet de la région Grand Est, préfet du Bas-Rhin, M. Jean-Luc Marx, pour réfléchir aux évolutions institutionnelles envisageables en Alsace. Un cadre était fermement tracé : le périmètre de la région Grand Est ne devait pas être remis en cause ; en son sein, conformément aux orientations dessinées par le Président de la République, une « *évolution* » des deux départements alsaciens demeurerait possible.

¹ Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ?* (1882), Paris, Flammarion, 2011. *Sur les identités régionales en France, voir, tout récemment, Olivier Grenouilleau, Nos petites patries. Identités régionales et État central, en France, des origines à nos jours, Paris, Gallimard, 2019.*

² « *Sondage: les Alsaciens toujours pour une sortie du Grand Est* », Dernières nouvelles d'Alsace, 28 février 2019.

Dans son rapport remis le 15 juin 2018, le préfet Marx soulignait la persistance du « *désir d'Alsace* » et esquissait plusieurs voies pour rendre à ce territoire une existence juridique :

- le renforcement de la coopération entre les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, par la voie conventionnelle (« *entente départementale* ») ou par la création d'un établissement public auquel des compétences pourraient être dévolues (une « *institution ou organisme* » interdépartemental au sens de l'article L. 5421-1 du code général des collectivités territoriales, voire un syndicat mixte dit « *ouvert* » régi par les articles L. 5721-1 et suivants du même code, auquel pourraient adhérer d'autres collectivités ou établissements publics) ;

- la création d'un département d'Alsace par fusion des deux départements existants ;

- la création, en substitution des deux départements, d'une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, à laquelle pourraient être dévolues d'autres compétences que celles que la loi attribue aux départements.

Le préfet exprimait sa **préférence pour la fusion des deux départements**, qui permettrait de créer une collectivité territoriale à l'échelle de l'Alsace, sans ouvrir la voie à un transfert de compétences régionales, qui conduirait la région Grand Est à exercer des compétences distinctes sur des parties différentes de son territoire. Il soulignait par ailleurs les possibilités offertes par le droit à l'expérimentation dont dispose l'État (pour attribuer à titre expérimental des compétences différentes à des collectivités territoriales de la même catégorie) et dont il peut investir les collectivités (pour déroger aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent leurs compétences)¹.

2. La Déclaration commune du 29 octobre 2018 et le regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

Des discussions se sont alors ouvertes entre le Gouvernement, les présidents des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et le président de la région Grand Est, qui ont abouti à la signature à l'hôtel Matignon, le 29 octobre 2018, d'une « *Déclaration commune en faveur de la création d'une collectivité européenne d'Alsace*² ».

¹ Rapport au Premier ministre de M. Jean-Luc Marx, « Mission Alsace Grand Est », consultable à l'adresse suivante :

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/184000552/index.shtml>.

² Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2018/11/conseil-departemental-bas-rhin-creation-alsace-declaration-commune.pdf>.

L'option retenue consistait à **réunir les deux départements sous le nom de « Collectivité européenne d'Alsace »**, et à **confier à la nouvelle entité, en plus des compétences départementales, des « compétences supplémentaires et particulières »** :

- la Collectivité européenne d'Alsace se verrait reconnaître la qualité de chef de file de l'action transfrontalière des collectivités territoriales sur son territoire. À ce titre, elle serait chargée d'établir un schéma alsacien de coopération transfrontalière et disposerait des moyens juridiques de le mettre en œuvre, y compris en dehors de son champ de compétences tel que défini par la loi, grâce à un mécanisme de délégation *ad hoc* ;

- dans des termes assez flous, la déclaration commune envisageait de nouveaux modes de coopération entre l'éducation nationale et la collectivité alsacienne pour la promotion du bilinguisme ;

- en matière de développement économique, d'attractivité du territoire et de tourisme, et sans que soit remise en cause la répartition des compétences issue de la loi NOTRe¹, la Collectivité européenne d'Alsace pourrait « *développer, au titre de ses compétences de solidarité territoriale et d'insertion par l'activité économique, un soutien aux activités du territoire* », serait associée à la gouvernance rénovée de l'Agence de développement d'Alsace (ADIRA) et « *coordonner[ait] la politique du tourisme sur son territoire* » ;

- dans le domaine des transports, la collectivité se verrait notamment transférer l'intégralité de la voirie nationale non concédée, « *afin de répondre à l'asymétrie de trafic entre l'A5 allemande et l'A35 française* » constatée depuis la mise en place outre-Rhin de la *LKW Maut* ;

- diverses attributions lui seraient également confiées dans les domaines de la culture et du sport, « *dans le plein respect des compétences des autres collectivités* ».

À la suite de cette déclaration commune, et conformément à la procédure prévue à l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales, **les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont**, par délibérations concordantes adoptées à la majorité des trois cinquièmes de leurs membres, **demandé leur fusion**². Par un **décret du 27 février 2019**³, le Premier ministre a accédé à cette demande et prévu que les deux départements seraient regroupés en un seul à la date du 1^{er} janvier 2021, sous le nom de « *Collectivité européenne d'Alsace* ».

Le projet de loi aujourd'hui soumis à l'examen du Parlement vise à tirer les conséquences de cette fusion et à préciser les compétences de la nouvelle collectivité.

¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² La délibération a été adoptée à l'unanimité dans le Haut-Rhin et par quarante voix contre six dans le Bas-Rhin.

³ Décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

II. LE PROJET DE LOI : LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE, UN PEU PLUS QU'UN DÉPARTEMENT

Ce texte, conforme dans ses grandes lignes à la déclaration commune du 29 octobre 2018, ne constitue certes pas une révolution. La Collectivité européenne d'Alsace, issue de la fusion de deux départements, continuerait – malgré sa dénomination – d'appartenir à la catégorie juridique des départements. Elle en exercerait les compétences et se verrait attribuer, de surcroît, des compétences particulières limitées et justifiées par ses spécificités.

A. UN DÉPARTEMENT EXERÇANT DES COMPÉTENCES PARTICULIÈRES

Dans un avis du 7 décembre 2017¹, le Conseil d'État, s'appuyant sur la jurisprudence constitutionnelle, a rappelé qu'**il n'est permis au législateur d'attribuer des compétences différentes à des collectivités territoriales d'une même catégorie que pour des raisons d'intérêt général ou en raison d'une différence de situation**. Il n'y a là qu'une application du principe d'égalité qui, selon un considérant de principe du Conseil constitutionnel, *« ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit »*. Les différences de compétences entre collectivités d'une même catégorie doivent en tout état de cause rester limitées, car l'article 72 de la Constitution implique que les collectivités territoriales de droit commun – communes, départements et régions – disposent, au sein de chaque catégorie, d'un même statut et des mêmes compétences.

Le projet de loi du Gouvernement semble bien se conformer à ces principes.

1. Le rôle de chef de file en matière de coopération transfrontalière

L'**article 1^{er}** du projet de loi tend à reconnaître à la Collectivité européenne d'Alsace la qualité de **chef de file de la coopération transfrontalière sur son territoire**. Cette compétence particulière vise à donner à cette dernière des moyens supplémentaires d'action en matière de coopération transfrontalière. Elle a semblé à votre commission se justifier par les spécificités historiques, géographiques et économiques de l'Alsace, territoire au cœur de l'Europe et tourné vers l'Allemagne et la Suisse.

¹ CE, avis du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences, n° 393651.

À ce titre, la Collectivité européenne d'Alsace élaborerait un schéma alsacien de la coopération transfrontalière, en associant l'ensemble des collectivités territoriales concernées. Ce schéma comporterait un volet opérationnel définissant les modalités de mise en œuvre du schéma, le déclinant par projets et définissant les collectivités en charge de sa réalisation. Un mécanisme de délégation *ad hoc* est défini, reposant sur une approche par projets et non par compétence déléguée.

2. La promotion du bilinguisme

Dans le domaine de la promotion des langues régionales et du bilinguisme, l'article 1^{er} dispose également que des **recrutements complémentaires de personnels chargés de dispenser un enseignement en langue et culture régionales** seront prévus par voie conventionnelle entre l'État et la Collectivité européenne d'Alsace. Ces dispositions, dépourvues de réelle portée normative, ont néanmoins une valeur programmatique.

3. La coordination de la politique touristique

L'article 2 du projet de loi tend à confier à la Collectivité européenne d'Alsace la responsabilité de **l'animation et de la coordination de l'action touristique** des collectivités et des autres acteurs concernés sur son territoire, en cohérence avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Ici encore, le Conseil d'État, estimant ces dispositions sans portée normative, souhaitait les écarter.

4. Le transfert de la voirie nationale

Enfin, le projet de loi prévoit de **transférer à la Collectivité européenne d'Alsace**, dès la date de sa création, **l'ensemble des routes nationales et des autoroutes non concédées situées sur son territoire** (article 3). On ne peut parler de l'attribution d'une nouvelle compétence, puisque les départements sont déjà propriétaires d'une grande partie de la voirie publique et exercent les attributions qui y sont liées (police de la conservation et de la circulation, service public routier). En revanche, il s'agit bien d'un **transfert de propriété sans précédent**, puisque toutes les autoroutes appartiennent jusqu'ici au domaine public routier de l'État. La déclaration commune justifiait ce transfert par la nécessité de donner à la nouvelle collectivité les moyens de juguler le trafic routier sur son territoire, notamment celui des poids lourds dont les flux se sont reportés du côté français de la frontière depuis l'instauration outre-Rhin d'une redevance kilométrique dénommée *LKW Maut* en 2005.

Encore faut-il, nous le verrons, que la Collectivité européenne d'Alsace dispose des moyens juridiques d'agir et ne se voie pas seulement transférer les charges liées à l'entretien du réseau...

Les **articles 5 et 6** fixent les règles applicables au **transfert des services et agents de l'État** affectés à la gestion de la voirie nationale en Alsace, ainsi qu'à la **compensation financière** due par l'État à la collectivité.

À l'**article 10**, le Gouvernement demande à être habilité à prendre, par **ordonnances**, plusieurs mesures relevant du domaine de la loi et liées au transfert du réseau routier. Ces mesures auraient pour objet :

- d'instaurer des « *contributions spécifiques* » sur les **transporteurs routiers de marchandises** sur les axes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace, autrement dit de faire revivre, sous une forme éventuellement modifiée, l'« *écotaxe poids lourds* » sur le seul territoire alsacien, pour mieux maîtriser le trafic routier ;

- de préciser et compléter les dispositions relatives au transfert des routes nationales, notamment les prescriptions techniques et les règles de police de la circulation ;

- de préciser les conditions dans lesquelles, en raison du transfert de la voirie nationale non concédée, la Collectivité européenne d'Alsace assume les engagements pris par l'État à l'égard de la société concessionnaire de l'autoroute de contournement Ouest de Strasbourg.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA FUSION DES DEUX DÉPARTEMENTS

Plusieurs articles du projet de loi visent à tirer les conséquences de la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin à la date du 1^{er} janvier 2021.

L'**article 4** prévoit tout d'abord que les personnels des deux départements relèveront de droit de la Collectivité européenne d'Alsace à la date de sa création, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Ce même article tend à organiser la représentation syndicale des personnels de la nouvelle collectivité : une négociation collective serait organisée entre la publication de la loi et la création de la Collectivité européenne d'Alsace, tandis que les droits syndicaux seraient maintenus et que les comités consultatifs siègeraient en formation commune dans l'attente de l'organisation de nouvelles élections.

L'**article 7** prévoit que la Collectivité européenne d'Alsace succède aux deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans tous leurs biens, droits et obligations, dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles, dans tous leurs actes et délibérations, ainsi qu'au sein de toutes les instances auxquelles participent les départements. L'article 7 organise également la continuité budgétaire, indiquant que les dépenses de

la Collectivité européenne d'Alsace au cours des premiers mois de son existence se baseront sur la somme de celles inscrites aux budgets des départements au cours des exercices antérieurs.

L'**article 8** comprend des dispositions transitoires définissant la composition du conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace entre sa création au 1^{er} janvier 2021 et le renouvellement général des conseils départementaux en mars 2021. Au cours de cette période, l'ensemble des conseillers départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin siègeront au conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace. Les conseillers départementaux de la nouvelle Collectivité seront par la suite élus sur la base du nombre de cantons du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Enfin, l'**article 9** vise à habilitier le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures d'adaptation de la législation en vigueur rendues nécessaires par la création de la nouvelle collectivité.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ACCEPTER UN TEXTE DE COMPROMIS ET PRÉPARER « L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION »

Votre rapporteur salue l'esprit de responsabilité des présidents des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, ainsi que du président de la région Grand Est, qui, avec le soutien du Gouvernement, ont recherché de concert **une formule institutionnelle qui permette de redonner vie à l'Alsace en tant qu'entité administrative**, de confier à la nouvelle collectivité des responsabilités spécifiques dans un certain nombre de domaines d'une importance particulière localement, sans remettre en cause le périmètre actuel de la région.

On peut avoir quelques doutes, cependant, sur la pérennité de cette formule.

Tout d'abord, **ce projet de loi ne satisfera pas ceux qui défendent la sortie de l'Alsace de la région Grand Est ou, à défaut, la transformation des deux départements alsaciens en une collectivité à statut particulier aux compétences beaucoup plus étoffées**. Il n'est pas certain que le compromis trouvé suffise à éteindre le « *désir d'Alsace* ».

Ensuite, **ce texte ne résout en rien les difficultés provoquées par les deux réformes concomitantes que furent le redécoupage des régions et la redéfinition des compétences départementales et régionales par la loi NOTRe**. En privant le département de sa compétence générale et en transférant un grand nombre de ses compétences particulières à la région, la loi NOTRe a à la fois désorganisé l'action publique, nui à certains égards à l'efficacité de celle-ci et alimenté le sentiment, largement partagé par nos concitoyens, de voir s'éloigner les leviers de décision. En cantonnant l'objet de son projet de loi au territoire alsacien, et refusant (jusqu'ici ?) de remettre

en cause les principes des dernières réformes territoriales, le Gouvernement se prive des moyens de répondre à ce besoin de proximité : car même si le choix avait été fait d'ériger l'Alsace en collectivité territoriale à statut particulier, personne n'aurait compris que l'on accepte de résoudre en Alsace des problèmes que l'on aurait laissés entiers partout ailleurs...

Alors qu'un « *acte III de la décentralisation* » est annoncé pour le lendemain du « *Grand débat national* », **votre commission des lois fera des propositions pour corriger les effets pervers des dernières réformes territoriales et renouer avec le véritable esprit de la décentralisation**. Sa mission de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, dont le rapporteur est notre collègue Mathieu Darnaud, s'y attelle.

Pour l'heure, **votre commission a choisi d'accepter le compromis institutionnel trouvé, pour l'Alsace, par les signataires de la Déclaration commune**. Elle a néanmoins **modifié l'appellation choisie pour le nouveau département** issu du regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Surtout, votre commission a souhaité **améliorer et compléter le texte** soumis par le Gouvernement afin que la collectivité alsacienne dispose des moyens juridiques, humains et financiers afin d'exercer ses nouvelles compétences. Elle a enfin introduit dans le projet de loi, sur proposition de son rapporteur, des **dispositions expérimentales** applicables en Alsace mais dont la vocation serait de nourrir le débat général sur l'organisation territoriale de notre pays.

A. LA DÉNOMINATION DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ

La dénomination de la future Collectivité européenne d'Alsace, choisie par les signataires de la Déclaration commune, ne doit pas masquer le fait qu'il s'agirait non pas d'une collectivité territoriale à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, mais bien d'**un département, auquel des compétences particulières seraient par ailleurs reconnues**.

Le Conseil d'État, estimant qu'il y avait là une source de méprises, a estimé préférable de l'appeler, plus simplement, « *département d'Alsace* », mais le Gouvernement ne l'a pas suivi.

Aux yeux de votre rapporteur, l'important est que, sur le plan juridique, les choses soient claires. L'appellation « *Collectivité européenne d'Alsace* » n'est que cela : une appellation, un nom propre donné à une entité qui relève bien de la catégorie juridique des départements. De la même façon, l'ancien code des communes et certaines dispositions légales toujours en vigueur font référence à la « *ville de Lyon* » ou à la « *ville de Marseille* », qui ne laissent pas, malgré leurs particularités, d'être des communes.

De même, votre rapporteur ne croit pas, contrairement à ce qu'a avancé le Conseil d'État, que l'épithète « *européenne* » puisse laisser accroire

que la nouvelle collectivité jouirait d'un statut extraterritorial. Les métropoles de droit commun des agglomérations de Strasbourg et de Lille sont déjà dénommées par la loi « *eurométropole de Strasbourg* » et « *métropole européenne de Lille* », sans que personne ait trouvé à y redire. Il est vrai que toutes les collectivités territoriales de France pourraient, non sans raison, vouloir que leur nom même rappelle l'attachement de leurs habitants à l'identité et à la construction européennes...

Puisque l'appellation choisie répondait au souhait exprimé par les élus alsaciens, votre rapporteur ne voyait aucune raison impérieuse de s'y opposer.

Votre commission a néanmoins adopté un amendement de notre collègue Laurence Harribey et des membres du groupe socialiste et républicain, **visant à substituer à cette appellation le nom, plus sobre, de « département d'Alsace »¹. Les auteurs de l'amendement ont notamment fait valoir que l'appellation initiale était « trompeuse vis-à-vis de la population » et que « les fausses promesses ne peuvent qu'engendrer désillusion et mécontentement ».**

B. GARANTIR À LA COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE LES MOYENS D'EXERCER SES COMPÉTENCES

Par-delà ces considérations sémantiques, votre commission s'est attachée à assouplir, corriger ou compléter les dispositions du projet de loi afin que le département d'Alsace dispose effectivement des moyens juridiques, humains et financiers d'exercer les compétences que le Gouvernement propose de lui attribuer.

Ainsi, pour la **mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière**, il est apparu nécessaire d'autoriser les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à déléguer leurs compétences au département d'Alsace, par dérogation au principe selon lequel ces établissements publics ne disposent pas de leurs compétences (**article 1^{er}**). Ce mécanisme permettra par exemple à la collectivité alsacienne d'organiser des services de transport transfrontaliers, par délégation de compétences d'un EPCI à fiscalité propre ayant la qualité d'autorité organisatrice de la mobilité. Toutes les compétences, nombreuses, des EPCI à fiscalité propre seraient potentiellement concernées.

Une ambiguïté a également été levée sur la possibilité offerte aux collectivités territoriales d'éditer des **services de télévision en langue régionale**, dans l'exercice de leur compétence en la matière (**article 1^{er} bis, nouveau**).

¹ Cet amendement COM-66, formellement déposé à l'article 1^{er} du projet de loi, prévoyait néanmoins de tirer les conséquences de la modification de l'appellation de la collectivité à cet article dans l'ensemble du texte.

Par ailleurs, votre commission a exclu de réserver au préfet de département le **pouvoir de police de la circulation** sur la voirie transférée au département d'Alsace, comme le Gouvernement semblait l'envisager. Elle a expressément attribué ce pouvoir de police au président du conseil départemental qui, sur les autoroutes, l'exercerait après avis du préfet coordonnateur des itinéraires routiers. Par ailleurs, afin de parer à toute difficulté, le pouvoir de déclasser les autoroutes transférées a été reconnu au conseil départemental.

Des modifications importantes ont été apportées au projet de loi par votre commission en ce qui concerne le **transfert des services de l'État** affectés à la gestion du réseau routier, ainsi que la **compensation financière** due au département d'Alsace en raison du transfert de la propriété de la voirie nationale non concédée :

- la « *clause de sauvegarde* » relative au transfert de services a été modifiée, afin que le nombre d'emplois transférés ou mis à disposition ne puisse, en tout état de cause, pas être inférieur au nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2018 ;

- de même, le montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'État pris en compte pour le calcul de la compensation financière ne pourrait pas être inférieur à celui constaté en 2018 ;

- l'ensemble des dépenses de l'État au titre du contrat de plan État-région ont été intégrées à la base de calcul de la compensation, à l'exception des dépenses liées à la création de voies ou d'ouvrages nouveaux ou à l'élargissement de voies existantes.

Enfin, un délai de six ans a été donné au département d'Alsace pour harmoniser les règlementations applicables sur le territoire des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

C. EXPÉRIMENTER L'ATTRIBUTION DE NOUVELLES COMPÉTENCES EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE

Sur proposition de votre rapporteur, et alors que les compétences économiques des départements ont été réduites comme peau de chagrin par la loi *NOTRe*, au détriment de la proximité souvent nécessaire en la matière, votre commission a adopté un amendement selon lequel **le département d'Alsace pourrait, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans suivant sa création, se voir déléguer par la région l'octroi de tout ou partie des aides aux entreprises (article 2 bis, nouveau)**. Sans dessaisir la région, ce mécanisme permettra d'introduire de la souplesse dans les politiques locales de développement économique. En cas de succès de l'expérimentation, il aurait vocation à être généralisé.

D. AJUSTEMENTS EN MATIÈRE ÉLECTORALE

Enfin, votre commission a procédé à plusieurs mesures d'ajustement en matière électorale, rendues nécessaires par la création du département d'Alsace (**article 8**).

Elle a prévu **que le nombre total de cantons pour l'élection des conseillers départementaux de la nouvelle collectivité soit égal à la somme du nombre de cantons actuels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin**. Cela n'interdirait pas au pouvoir réglementaire d'en revoir la délimitation si les évolutions démographiques le rendent nécessaire.

Pour **l'élection des conseillers régionaux** de la région Grand Est, votre commission a fusionné les deux sections correspondant aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au sein de la circonscription régionale.

Enfin, il a paru souhaitable que le Sénat se prononce sur la répartition des conseillers départementaux d'Alsace et des conseillers régionaux élus dans la section alsacienne entre les **collèges appelés à élire les sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin**.

*

* *

Votre commission a adopté le projet de loi **ainsi modifié**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(titre III du livre IV de la troisième partie
du code général des collectivités territoriales)

Compétences du département d'Alsace en matière transfrontalière et d'enseignement des langues et des cultures régionales

L'article 1^{er} du projet de loi tend à définir les compétences particulières que détiendra le département d'Alsace en matière de coopération transfrontalière et d'enseignement des langues et cultures régionales.

1. Instituer le département d'Alsace en tant que chef de file de la coopération transfrontalière

1.1. Les compétences actuelles des collectivités territoriales en matière de coopération transfrontalière

a. Une possibilité d'action extérieure des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent de compétences extérieures, définies aux articles L. 1115-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 1115-1 pose une **compétence générale des collectivités territoriales, dans le respect des engagements internationaux de la France, pour mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.** Les collectivités peuvent pour ce faire **conclure des conventions avec les autorités locales étrangères.** Leur capacité à s'engager n'est plus, depuis la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 *relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements*, liée aux compétences qui leur sont attribuées dans l'ordre interne. Les collectivités peuvent également, **dans certains cas spécifiques, conclure de telles conventions avec un État étranger** (article L. 1115-5 du même code).

Outre cette capacité générale à agir, **certaines dispositions traitant spécifiquement du transfrontalier** ont été adoptées par le législateur dès 1992¹. Un droit français de la coopération transfrontalière a ainsi été progressivement construit. Des **groupements transfrontaliers** peuvent désormais être créés, ayant pour objet l'étude des questions transfrontalières, la mise en œuvre de politiques d'aménagement, ou la gestion de services communs.

Les compétences transfrontalières des collectivités territoriales

L'article L. 1115-4 du code général des collectivités territoriales prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales **d'adhérer à un organisme public de droit étranger ou de participer au capital d'une personne morale de droit étranger**.

L'article L. 1115-4-1 du même code prévoit la création de groupements locaux de coopération transfrontalière tandis que l'article L. 1115-4-2 régit les **groupements européens de coopération territoriale**, qui sont des instruments prévus par le règlement européen (CE) N° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 *relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT)*. Ces deux types de groupements prennent la forme de syndicats mixtes rassemblant des collectivités territoriales et leurs groupements français et étrangers, ainsi que d'autres personnes morales de droit public.

b. Les instruments de planification en matière de coopération transfrontalière au niveau local

Dans les régions transfrontalières, les collectivités territoriales peuvent également jouer un **rôle de planification de la coopération transfrontalière locale**.

La **région** est chargée, conformément à l'article L. 4251-13 du code général des collectivités territoriales, d'élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Ce schéma peut contenir un **volet transfrontalier** élaboré en concertation avec les collectivités territoriales des États limitrophes. Adopté en mai 2017, le SRDEII de la région Grand Est inclut un tel volet. Dix actions déclinent en matière transfrontalière quatre des orientations générales du SRDEII.

Les **métropoles** peuvent **adhérer à des structures de coopération transfrontalières** afin de renforcer et de développer leurs rapports de voisinage européen. Les métropoles limitrophes d'un État étranger disposent en outre de la possibilité d'élaborer un **schéma de coopération transfrontalière** qui associe le département, la région et les communes concernées. Le schéma de l'**eurométropole de Strasbourg** est en cours d'élaboration.

¹ Voir notamment l'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

1.2. L'Alsace : un territoire tourné vers l'Allemagne et vers la Suisse

a. Des spécificités historiques et géographiques

L'Alsace est le résultat d'une histoire particulière, la plaçant au cœur de l'Europe. Française depuis le milieu du XVII^e siècle, elle fut cependant annexée à l'Allemagne avec une partie de la Lorraine à la suite de la défaite de 1870. L'Alsace-Lorraine réintégra la République française à la fin de la première guerre mondiale en 1919, avant d'être annexée de fait par l'Allemagne en 1940 puis de redevenir française en 1945.

Outre cette histoire singulière, l'Alsace montre de **nombreux autres particularismes** : très **densément peuplée**¹, elle dispose également d'une **géographie particulière**. Bordée à l'est par le Rhin, qui la sépare de l'Allemagne, elle fait face à l'ouest aux montagnes des Vosges, tandis que la Suisse jouxte sa limite sud.

Comme tous les territoires frontaliers, l'Alsace fait face à **deux défis majeurs** :

- **défi politique** d'abord, puisque la frontière géographique va de pair avec une **frontière entre plusieurs systèmes juridiques, administratifs et sociaux** ;

- **défi économique** ensuite, puisque des **disparités économiques** peuvent se faire sentir avec les territoires voisins. Les diminuer nécessite la construction de nombreuses **infrastructures** pour relier les différents territoires.

La coopération transfrontalière est ainsi une solution pour combler ces disparités économiques, politiques et culturelles.

b. La coopération transfrontalière en Alsace : une politique fortement développée

De nombreux organismes binationaux et trinationaux existent dans l'espace du Rhin supérieur, témoignant d'un fort dynamisme transfrontalier.

Il s'agit tout d'abord d'instances générales, rassemblant un territoire plus ou moins étendu. Par exemple :

- la **commission intergouvernementale franco-germano-suisse**, créée par l'accord de Bonn du 22 octobre 1975, est chargée de faciliter l'étude et la solution des problèmes de voisinage dans l'espace du Rhin supérieur dans différents domaines (aménagement du territoire, environnement, transports, communication, emploi, etc.). Ses missions ont été confirmées par l'Accord de Bâle de septembre 2000 ;

¹ Avec 226,96 habitants/km², contre 104,6 habitants/km² en moyenne pour la France (source : INSEE, sur la base des populations de 2015).

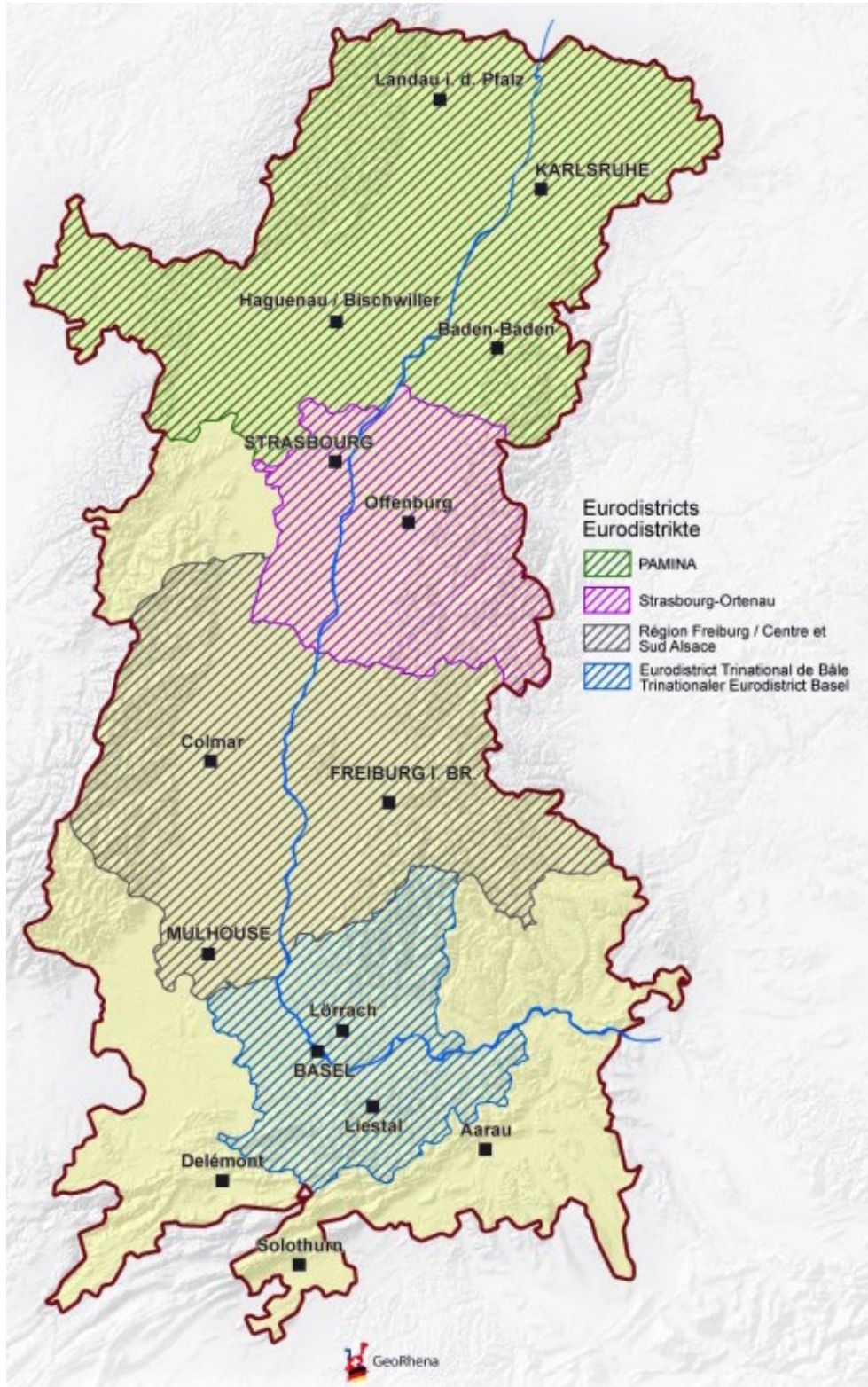
- la **Conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur (CRS)** est l'instance d'information et de coordination en matière de coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur. Elle rassemble les services gouvernementaux et administratifs des Länder du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat, des cantons de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, du Jura et de Soleure, ainsi que les services de l'État français et les principales collectivités territoriales et structures intercommunales concernées. Elle soutient, à travers son fonds commun de coopération, les projets de ses groupes de travail et groupes d'experts, ainsi que des projets comportant une plus-value transfrontalière durable ;

- le **Conseil Rhénan** constitue le volet politique de la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur. Il s'agit d'une assemblée regroupant les élus locaux et régionaux des différents territoires du Rhin supérieur (villes, départements, région, parlements des Länder, *etc.*). Son objectif est principalement d'informer les élus des différents projets mis en œuvre et de donner des impulsions à la coopération transfrontalière par le biais de prises de position adressées aux exécutifs régionaux et nationaux ;

- l'**association Regio TriRhena** a pour objectif le renforcement et l'identité de l'espace géographique rassemblant le Haut-Rhin, le Sud Bade et la Suisse du Nord-Ouest en vue d'en promouvoir la compétitivité économique et l'attractivité. Le département du Haut-Rhin en est membre ;

- les **eurodistricts** sont des espaces frontaliers de coopération. Ils sont généralement composés de communes des différents pays. Ils sont au nombre de quatre en Alsace : l'Eurodistrict Fribourg/Centre et Sud Alsace, l'Eurodistrict Regio Pamina, l'Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, et l'Eurodistrict Trinational de Bâle.

Les Eurodistricts dans le Rhin Supérieur



Source : <http://www.eurodistrict.eu/fr/territoire>.

Outre ces instances d'ambition généraliste, d'autres plus sectorielles s'attachent à **développer la coopération transfrontalière dans certains domaines spécifiques.**

À titre d'exemple, **l'institut transfrontalier d'application et de développement agronomique (ITADA)** vise à encourager la coopération entre organismes de recherche agronomique et de conseil agricole.

En matière de santé, le centre de compétences TRISAN¹, initié par le groupe de travail « Politiques de santé » de la Conférence franco-germano-suisse du Rhin supérieur, est un centre trinational chargé de développer la coopération en matière de santé en encourageant les projets et en mettant en réseau les différents acteurs.

1.3. L'article 1^{er} du projet de loi : faire du département d'Alsace le chef de file de la coopération transfrontalière

a. Un objectif clairement défini par la Déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace

La Déclaration commune, signée le 29 octobre 2018 par les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, la région Grand Est et l'État, **fait de la coopération transfrontalière le cœur du projet de fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.** Aux termes de ses dispositions :

- la nouvelle entité serait **chef de file de la coopération transfrontalière**, et chargée pour ce faire de piloter la définition du projet de territoire transfrontalier et de coordonner l'action de l'ensemble des partenaires, dans le respect des compétences des autres collectivités territoriales ;

- elle serait chargée d'établir un **schéma alsacien de coopération transfrontalière**, en association avec l'ensemble des acteurs concernés. Ce schéma comprendrait un volet opérationnel pour la mise en œuvre duquel un dispositif de délégation ad-hoc serait établi. La Déclaration commune précise que le schéma de coopération transfrontalière de l'eurométropole de Strasbourg devrait être cohérent avec le schéma alsacien ;

- si un **contrat de plan transfrontalier État-Région** était mis en place, il serait co-construit et co-signé avec le nouveau département pour le volet en rapport avec son territoire ;

¹ Centre de compétences *trinational pour vos projets de santé* – TRISAN.

- le département alsacien pourrait être expérimentateur des premières mesures prises dans le cadre du **traité d'Aix-la-Chapelle**¹ et du **mécanisme proposé par la Commission européenne pour lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier** ;

- une **représentation transfrontalière** associant le préfet de région et le président du conseil départemental d'Alsace serait expérimentée à l'échelle du Rhin supérieur.

Expérimentations dans le cadre de la coopération transfrontalière

La Déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace, signée le 29 octobre 2018, indique que cette dernière pourra être expérimentatrice des premières mesures prises dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle et du prochain règlement européen relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier.

• **Le traité d'Aix-la-Chapelle (Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, signé le 22 janvier 2019)**

Le traité d'Aix-la-Chapelle, signé le 22 janvier 2019 entre Angela Merkel et Emmanuel Macron, complète le traité de l'Élysée, signé le 22 janvier 1963.

Il comporte plusieurs dispositions visant à promouvoir la coopération régionale et transfrontalière :

- les deux États souhaitent faciliter l'élimination des obstacles dans les territoires frontaliers. Pour ce faire, et dans le respect des règles constitutionnelles des deux États, **ils s'engagent à doter les collectivités territoriales des territoires frontaliers et les entités transfrontalières** comme les eurodistricts **de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées afin de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers**, en particulier dans les domaines économique, social, environnemental, sanitaire, énergétique et des transports. Ils peuvent pour ce faire adopter des dispositions juridiques et administratives adaptées, ou accorder certaines dérogations (article 13) ;

- un **comité de coopération transfrontalière** sera institué, chargé de coordonner tous les aspects de l'observation territoriale transfrontalière entre la République française et la République fédérale d'Allemagne, de définir une stratégie commune de choix de projets prioritaires, d'assurer le suivi des difficultés rencontrées dans les territoires frontaliers et d'émettre des propositions en vue d'y remédier, ainsi que d'analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers (article 14) ;

- afin de promouvoir le **bilinguisme**, les États s'engagent à accorder leur soutien aux collectivités frontalières (article 15) ;

- les deux États s'engagent à **faciliter la mobilité transfrontalière en améliorant l'interconnexion des réseaux** (article 16) ;

- ils s'engagent à **soutenir la coopération décentralisée** entre les collectivités des territoires non frontaliers, en soutenant les initiatives lancées par ces collectivités (article 17)

¹ *Traité entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes, signé le 22 janvier 2019.*

Le traité d'Aix-la-Chapelle vise également à **renforcer la coopération franco-allemande dans plusieurs autres domaines**¹. Plusieurs engagements pourront avoir un impact transfrontalier :

- volonté d'**instaurer une zone économique franco-allemande** dotée de règles communes par l'harmonisation des législations ;
- mise en œuvre d'un **processus de coordination et un financement commun** afin de soutenir des **programmes conjoints de recherche et d'innovation** ;
- **rapprochement des systèmes éducatifs**, *via* notamment la mise en place d'outils franco-allemands ciblés sur la recherche, la formation et l'enseignement professionnels.

• **Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier**

Sur la base des travaux menés entre la France et le Luxembourg, la Commission européenne a proposé en mai 2018 une **proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier**². Cet instrument qui simplifierait les projets transfrontaliers en permettant, sur une base volontaire et en accord avec les autorités compétentes, d'**appliquer dans un État membre, à l'égard d'une région transfrontalière, les dispositions légales d'un autre État membre lorsque l'application des dispositions légales du premier constituerait un obstacle juridique entravant l'exécution d'un projet commun**.

Cette proposition de règlement, qui a fait l'objet d'un contrôle de subsidiarité au titre de l'article 88-6 de la Constitution par le Sénat en juin 2018, a été adoptée par le Parlement européen le 14 février dernier en première lecture³. Il est actuellement en discussion devant le Conseil.

b. Le lancement d'une stratégie OR (OberRhein/Rhin supérieur) par les deux départements en janvier 2019

Dans la perspective de la mise en œuvre de ces engagements, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont lancé le 16 janvier 2019 **la stratégie OberRhein/Rhin supérieur** qui a pour objectif de **formaliser les réflexions des deux départements sur la coopération transfrontalière**.

Cette stratégie a vocation à être évolutive jusqu'à l'adoption du schéma alsacien de coopération transfrontalière, et à être enrichie par les contributions des collectivités territoriales et des partenaires concernés par la coopération transfrontalière. **Cinq priorités sont d'ores et déjà fixées** : les langues régionales, l'attractivité du territoire et l'insertion économique, la mobilité, la transition énergétique, et la participation de la société civile.

¹ Affaires européennes et étrangères, défense et sécurité, culture, enseignement, recherche et mobilité, intégration économique, transition énergétique et développement durable.

² La proposition de règlement est consultable à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52018PC0373&from=FR>.

³ Le texte adopté par le Parlement européen en première lecture est consultable à l'adresse suivante : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0118&format=XML&language=FR>.

c. L'article 1^{er} du projet de loi : faire du nouveau département d'Alsace le chef de file de la coopération transfrontalière

Afin de traduire les engagements de la Déclaration commune qui relèvent de la loi, l'article 1^{er} du projet de loi propose, dans le cadre d'un article L. 3431-1 nouveau du code général des collectivités territoriales, de **faire du département alsacien, initialement dénommé « Collectivité européenne d'Alsace », le chef de file de la coopération transfrontalière sur son territoire.**

Pour ce faire, la nouvelle entité serait chargée, dans le respect des engagements internationaux de la France, d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de coopération transfrontalière sur son territoire.

Elle élaborerait un **schéma alsacien de coopération transfrontalière** en associant l'État, la région Grand Est, l'eurométropole de Strasbourg ainsi que les autres collectivités et groupements de collectivités concernés.

Aux termes de l'article L. 3431-2 nouveau du code général des collectivités territoriales, ce schéma devrait être **cohérent avec le volet transfrontalier du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**. Sa première version serait élaborée dans un **délai de deux ans** à compter de l'entrée en vigueur de l'article 1^{er}, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2023.

Ce schéma comprendrait obligatoirement deux volets :

- un **volet opérationnel** sur des projets structurants ;
- un **volet relatif aux déplacements transfrontaliers**, qui identifierait notamment les liaisons routières et ferroviaires pour lesquelles le nouveau département serait associé à l'élaboration des projets d'infrastructures transfrontalières.

Pour sa mise en œuvre, le volet opérationnel du schéma pourra faire l'objet de **délégations de compétences** (articles L. 3431-3 et L. 3431-4 nouveaux du code général des collectivités territoriales) :

- **de l'État au département alsacien**, dans le cadre du mécanisme de délégation de droit commun prévu à l'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales ;

- **entre collectivités territoriales**, suivant un mécanisme *ad hoc* reposant sur une approche par projets. Ce mécanisme permettrait, par dérogation à l'article L. 1111-8, la **délégation d'une partie seulement des compétences**, voire des seules compétences nécessaires à la mise en œuvre d'un projet bien défini. Serait également dérogé au recours obligatoire à des

conventions territoriales d'exercice concerté pour les délégations de compétences dans le cadre du chef-de-filat des collectivités territoriales¹.

Les délégations de compétences aux collectivités territoriales

• Les délégations de l'État aux collectivités territoriales

L'article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales organise les délégations de compétences de l'État aux collectivités territoriales. L'État peut ainsi déléguer, sauf lorsque sont en cause des intérêts nationaux, l'exercice de certaines de ses compétences aux collectivités territoriales ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Cette délégation se fait par convention, à la demande de la collectivité ou du groupement. Elle est décidée par décret. Les compétences déléguées sont alors exercées au nom et pour le compte de l'État.

La délégation de compétence ne peut autoriser la personne délégataire à déroger aux lois et règlements, et ne peut porter sur les domaines régaliens.

• Les délégations de compétences entre collectivités territoriales

L'article L. 1111-8 du même code organise quant à lui les délégations de compétences entre collectivités territoriales. Il prévoit qu'« *une collectivité peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire* ». La sécabilité des compétences déléguées n'est donc pas prévue dans le droit commun de la délégation entre collectivités territoriales, et un établissement public de coopération intercommunale ne peut déléguer ses compétences.

Les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante, dans le cadre d'une convention.

d. La position de votre commission : conforter les engagements pris lors de la Déclaration commune dans le texte de loi

Votre commission, si elle souscrit à l'attribution de la qualité de chef de file de la coopération transfrontalière au futur département d'Alsace, considère nécessaire d'apporter quelques modifications au texte proposé par le Gouvernement afin de **conforter les engagements pris par les parties prenantes lors de la Déclaration commune du 29 octobre 2018**. Elle a ainsi adopté deux amendements de son rapporteur :

- l'**amendement COM-105** vise, outre quelques modifications de clarification rédactionnelle, à **préciser que le schéma de coopération transfrontalière de l'eurométropole de Strasbourg devra être compatible avec le schéma alsacien de coopération transfrontalière**, conformément au texte de la Déclaration commune ;

- l'**amendement COM-106** tend à compléter le mécanisme de délégation *ad hoc* entre collectivités territoriales en **permettant aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre**

¹ Prévus, pour le régime des délégations de compétences dans le cadre d'un chef-de-filat, au 1° de l'article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

de déléguer leurs compétences ou parties de leurs compétences pour la mise en œuvre du volet opérationnel du schéma alsacien de coopération transfrontalier. Il clarifierait également les dispositions applicables en cas de délégation dans le cadre de la mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière, entre collectivités territoriales ou entre l'État et les collectivités territoriales. Sans préjudice du mécanisme de délégation *ad hoc* tel que précisé par l'amendement, les articles L. 1111-8 et L. 1111-8-1 seraient applicables.

2. Reconnaître l'importance du bilinguisme sur le territoire du département alsacien

2.1. Le cadre juridique de l'enseignement des langues régionales en France

Les lois du 16 juin 1881 *établissant la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques* et du 28 mars 1882 *sur l'enseignement primaire obligatoire*, dites « *lois Ferry* », rendent l'enseignement primaire public gratuit et obligatoire. L'enseignement étant donné en français, ces lois ont permis la **diffusion de la langue française à l'échelle du territoire national**.

Cette primauté donnée à la langue française est rappelée par la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose, en son article 2, que « *la langue de la République est le français* ».

Les langues régionales ont toutefois progressivement retrouvé une place dans l'ordre juridique interne. La loi n° 51-46 du 11 janvier 1951 *relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux*, dite « *loi Dexonne* », a autorisé pour la première fois l'enseignement facultatif de certaines langues régionales en France. L'Alsace n'était cependant pas concernée par ce dispositif. Puis la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 *relative à l'éducation*, dite « *loi Haby* », à portée générale, a indiqué qu'« *un enseignement des langues et cultures régionales [pouvait] être dispensé tout au long de la scolarité* ».

Désormais, **la promotion des langues régionales constitue une compétence partagée** entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier (article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales).

En outre, en vertu de l'article L. 216-1 du code de l'éducation, **les communes, départements ou régions peuvent organiser, dans les établissements scolaires**, pendant les heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires, lesquelles **activités peuvent porter sur la connaissance des langues et cultures régionales**.

2.2. Le bilinguisme en Alsace : un développement freiné par le manque d'enseignants

a. Le développement de l'apprentissage de la langue régionale en Alsace

- Une forte diffusion de la langue régionale

La langue régionale existe en Alsace sous deux formes : les dialectes alémaniques et franciques, dialectes de l'allemand, d'une part, et l'allemand standard d'autre part. Les dialectes alémaniques et franciques constituent la langue régionale alsacienne. L'allemand est la langue de référence des deux dialectes¹.

Depuis longtemps, la langue régionale est enseignée en Alsace. Entre 1920 et 1940, les élèves alsaciens bénéficiaient, de l'enseignement primaire au supérieur, de six heures d'allemand par semaine². Après quelques turpitudes à la suite de la seconde guerre mondiale, **l'enseignement des langues régionales en Alsace s'est imposé de manière semble-t-il définitive à compter de 1982**, date à laquelle des textes rectoraux officialisèrent le statut des langues régionales en Alsace. Le bilinguisme, reposant sur un enseignement à parité horaire entre le français et l'allemand, a quant à lui d'abord été introduit en Alsace en 1991-1992 dans un cadre associatif, par le biais des écoles dites « ABCM ». En 1992, les premières classes maternelles bilingues ouvrirent dans les écoles publiques.

À la rentrée 2017, 98,5 % des élèves alsaciens suivaient un enseignement d'allemand à l'école. Cette proportion était de 82,5 % au collège et au lycée. 16,5 % des élèves suivaient un enseignement bilingue à parité horaire. Entre 2007 et 2017, les effectifs du cursus bilingue ont ainsi été multipliés par deux³.

Apprendre l'allemand est en effet un enjeu majeur pour les jeunes alsaciens. Dans un territoire frontalier comme le leur, il s'agit d'un atout primordial en termes d'opportunités économiques. Selon l'étude d'impact du projet de loi, environ 62 000 Alsaciens travaillent à l'étranger dont 40 000 Haut-Rhinois et 22 000 Bas-Rhinois.

¹ Comme l'indique l'arrêté du 25 juillet 2007 relatif aux programmes de langues régionales pour l'école primaire tel que complété par l'arrêté du 10 janvier 2008, du ministre de l'éducation nationale.

² Voir « L'enseignement de la langue régionale en Alsace et en Moselle », de Daniel Morgen et Armand Zimmer, dans TREMA n° 31, L'enseignement des langues régionales en France aujourd'hui : état des lieux et perspectives, 2009, p. 109-118.

³ Ces chiffres sont issus de la note « L'enseignement des langues vivantes dans l'académie de Strasbourg » de janvier 2018, réalisée par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) de l'académie de Strasbourg. Cette note est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ac-strasbourg.fr/academie/etudes-et-statistiques/>.

- Un manque d'enseignants qui en freine le développement

Le développement de l'enseignement de la langue régionale pâtit aujourd'hui d'une faible attractivité du métier d'enseignant. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le développement du bilinguisme est aujourd'hui à l'arrêt dans le **primaire**, à l'exception des ouvertures de classes nécessaires à la continuation de la scolarité des élèves déjà en cursus bilingue. Même pour ces dernières, il est souvent recouru au recrutement de contractuels. Dans le **secondaire**, le recrutement des professeurs d'allemand est lacunaire, à l'instar du recrutement de professeurs ayant des compétences linguistiques nécessaires pour enseigner leur discipline en allemand. De ce fait, les ouvertures de nouveaux cursus bilingues sont ralenties voire reportées, ce qui a pour conséquence d'instaurer des ruptures dans la continuité de la scolarité bilingue.

b. Un soutien important de la part des deux départements

Au vu des enjeux majeurs liés au bilinguisme en Alsace, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin mènent de nombreuses actions pour en soutenir le développement.

Ils sont ainsi signataires de la **convention-cadre portant sur la politique régionale plurilingue période 2015-2030**, avec l'État et la région Grand Est. Cette convention est déclinée par des conventions opérationnelles. La dernière, signée le 5 décembre 2018¹, définit **cinq priorités** :

- le développement du vivier d'enseignants ;
- une meilleure formation et un meilleur accompagnement des professeurs ;
- le développement de la mobilité d'élèves et de professeurs ;
- le développement de l'apprentissage de l'allemand en vue de favoriser l'accès à l'emploi ;
- le développement des dispositifs de promotion et d'enseignement du dialecte et de la culture alsacienne.

Le **financement** de la politique plurilingue en Alsace dans le cadre de la convention tripartite est réparti de la façon suivante :

Région Grand Est	1 million d'euros par an
Département du Bas-Rhin	1 million d'euros par an
Département du Haut-Rhin	1 million d'euros par an
État	400 000 euros

Source : Convention opérationnelle portant sur la politique plurilingue dans le système éducatif en Alsace, période 2018-2022

¹ *Convention opérationnelle portant sur la politique régionale plurilingue dans le système éducatif en Alsace pour la période 2018-2022.*

Les financements apportés par les collectivités territoriales sont affectés aux dépenses liées à **l'attractivité du métier d'enseignant bilingue** (primes, formation, outils pédagogiques, etc.) et aux **actions au profit des élèves** (enseignements complémentaires, mobilités individuelles et collectives, stage en entreprise, etc.).

En outre, les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont partenaires de **l'Office pour la langue et la culture d'Alsace et de Moselle (OLCA)**. Les actions de l'Office visent à promouvoir le développement de la pratique des dialectes alsaciens et de l'allemand en Alsace et en Moselle, notamment par le biais d'ateliers et de cours de langue à destination des adultes, y compris dans le cadre de la formation professionnelle. L'OLCA est principalement financé par les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ainsi que par la région Grand Est.

2.3. Favoriser le développement du bilinguisme en Alsace

a. Le bilinguisme : un thème central de la Déclaration commune

La Déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace signée le 29 octobre 2018 entre la région Grand Est, les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et l'État organise l'action de la future entité en matière de bilinguisme selon trois axes principaux :

- **dans le cadre périscolaire**, afin d'assurer la continuité et la cohérence de l'offre bilingue du primaire à la fin du secondaire, le nouveau département sera chargé de **piloter les actions complémentaires à l'action éducative académique** en allemand et en alsacien, **l'enseignement des dialectes alsaciens** et **l'animation culturelle et patrimoniale**, en lien avec les communes ;

- **dans le cadre scolaire**, il sera chargé d'identifier et de **former un vivier de potentiels enseignants d'allemand**, en accompagnant l'État dans sa politique de recrutement et de formation des enseignants ;

- un **centre d'excellence consacré au plurilinguisme** de la région Grand Est sera implanté en Alsace.

b. Renforcer les compétences du futur département d'Alsace en matière de soutien à l'enseignement des langues régionales

La plupart des engagements de la Déclaration commune ne relèvent pas de la loi mais du règlement, voire d'arrangements permettant d'assurer la complémentarité des actions de la future entité alsacienne et de l'État¹.

¹ À titre d'exemple, la grille indiciaire de l'Éducation nationale empêche toute surrémunération des enseignants en cursus bilingue, ce qui freine l'attractivité de ces postes. Elle est définie par voie réglementaire et devra donc être révisée par ce biais pour améliorer l'attractivité des postes d'enseignants bilingues sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace.

L'article L. 3431-5 nouveau du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 1^{er} du projet de loi, indiquerait que « *l'État et [le département d'Alsace] prévoient, dans la convention prévue à l'article L. 312-10 du code de l'éducation, les recrutements complémentaires, y compris par contrat, des personnels chargés de dispenser un enseignement en langue et culture régionales* ».

Cette convention prévoit cependant d'ores et déjà de tels recrutements complémentaires. En outre, les articles L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales et L. 216-1 du code de l'éducation fondent déjà la compétence des départements en matière de promotion des langues régionales.

Sur la base de ce second article, le département d'Alsace, comme l'ensemble des collectivités territoriales, peut aujourd'hui **organiser des enseignements complémentaires d'allemand au sein des établissements scolaires, et pour ce faire recruter du personnel.**

Concernant l'enseignement sur le temps scolaire, rien n'empêche par ailleurs le département d'Alsace de **constituer un vivier d'enseignants potentiels** sur lequel l'Éducation nationale pourra s'appuyer afin de recruter ses personnels manquants.

Le département d'Alsace dispose tout d'abord de la possibilité de **constituer ce vivier de manière informelle**, par le biais **d'actions de promotion de la langue régionale dans son territoire ou vers les territoires frontaliers**. Ces personnels seraient alors recrutés par l'Éducation nationale, soit par concours, soit suivant la réglementation définie par le décret n° 2016-1171 du 29 août 2016 *relatif aux agents contractuels recrutés pour exercer des fonctions d'enseignement, d'éducation et d'orientation dans les écoles, les établissements publics d'enseignement du second degré ou les services relevant du ministre chargé de l'éducation nationale*.

Le département d'Alsace peut également **mettre à disposition auprès de l'Éducation nationale certains de ses personnels, fonctionnaires ou contractuels**, dans les conditions prévues à la sous-section II de la section I du chapitre V et au quatrième alinéa de l'article 136 de la loi n° 84-53 de la loi du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*, telles que précisées par l'article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 *pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale*.

Votre commission a considéré que la disposition de l'article 1^{er} du projet de loi relative au bilinguisme avait donc une **valeur essentiellement programmatique**, relevant plus d'un engagement de l'État à l'égard de la future entité alsacienne que d'une disposition pouvant avoir un effet *d'a contrario* dans les relations entre l'État et les autres collectivités.

Elle a souhaité consolider le contenu de la convention par l'adoption d'un **amendement COM-82** de notre collègue André Reichardt, qui permettrait d'indiquer que sont également prévus au sein de cette convention la formation des enseignants de langue régionale, l'ouverture de classes bilingues ou d'immersion, ainsi que l'évaluation de la mise en œuvre de cet enseignement. En précisant les éléments se rapportant à l'enseignement de la langue régionale devant figurer dans la convention conclue entre l'État et le nouveau département, votre commission a exprimé sa volonté que cette convention soit un document programmatique complet de la politique de l'enseignement de la langue régionale en Alsace.

Enfin, afin de renforcer la promotion des langues régionales en Alsace, votre commission a souhaité, par l'adoption d'un **amendement COM-85** de notre collègue André Reichardt, faire du département d'Alsace le chef de file de la promotion des langues régionales. Celle-ci serait chargée de définir un plan de soutien à la langue régionale, en concertation avec les autres autorités concernées.

3. Instituer un conseil de développement auprès du département d'Alsace

Par l'adoption de l'**amendement COM-69 rectifié** *ter* de nos collègues Guy-Dominique Kennel, Claude Kern et Catherine Troendlé, votre commission a prévu l'**institution d'un conseil de développement auprès du département d'Alsace**. Celui-ci rassemblerait des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre du département d'Alsace, et constituerait une **instance de dialogue et de réflexion** visant à accompagner la mise en œuvre par le département de ses compétences.

Le conseil de développement serait consulté sur le projet de schéma alsacien de coopération transfrontalière, ainsi que, sur saisine du président du conseil départemental, sur tout autre projet d'acte. Il serait également chargé de contribuer à l'évaluation et au suivi des politiques publiques de la nouvelle collectivité alsacienne.

Enfin, votre commission a adopté un **amendement COM-66** de notre collègue Laurence Harribey et des membres du groupe socialiste et républicain visant à renommer « *département d'Alsace* », au lieu de « *Collectivité européenne d'Alsace* », le département issu de la fusion du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, à l'article 1^{er} et dans l'ensemble du projet de loi.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié**.

Article 1^{er} bis (nouveau)
(art. L. 1426-1 du code général des collectivités territoriales)
Chaînes de télévision locales
destinées à la promotion des langues régionales

Introduit par votre commission par l'adoption d'un **amendement COM-107** de son rapporteur, l'article 1^{er} *bis* du projet de loi vise à permettre explicitement aux collectivités territoriales, parmi lesquelles le département d'Alsace, de créer des chaînes de télévision locales pour promouvoir des langues régionales.

1. La possibilité pour les collectivités territoriales de créer des chaînes locales

1.1. Éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale

Avant 2003, les collectivités territoriales n'étaient pas expressément autorisées à intervenir sur les chaînes hertziennes, tandis que ce droit leur était reconnu pour les canaux locaux du câble par le II de l'article 34 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 *relative à la liberté de communication*, dite loi « Léotard ».

II de l'article 34 de la loi n° 86 1067 du 30 septembre 1986
relative à la liberté de communication

« Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent exercer directement ou indirectement l'activité de distributeur de services qu'après avoir constaté une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins de la population concernée et en avoir informé le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les interventions des collectivités s'effectuent dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées. L'insuffisance d'initiatives privées est constatée par un appel d'offres déclaré infructueux ayant visé à satisfaire les besoins de la population concernée en services de communication audiovisuelle.

Les dépenses et les recettes afférentes à l'exercice d'une activité de distributeur de services de communication audiovisuelle sur ces mêmes réseaux par les collectivités territoriales et leurs groupements sont retracées au sein d'une comptabilité distincte.

Les collectivités territoriales et leurs groupements exerçant directement ou indirectement une activité de distributeur de services audiovisuels à la date de la publication de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle ne sont pas soumises à l'obligation prévue au premier alinéa du présent II de constatation d'une insuffisance d'initiatives privées propres à satisfaire les besoins de la population concernée. »

La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 *relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle* a donc par son article 116, clarifié les possibilités d'intervention des collectivités territoriales en matière d'édition d'un service de télévision en créant l'article L. 1426-1 du code général des collectivités territoriales. Selon cet article, **les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale**. Ce service est diffusé par voie hertzienne terrestre ou par un réseau n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Pour la création d'une telle chaîne, la collectivité territoriale ou le groupement conclut avec la personne morale à laquelle est confié le service un contrat d'objectifs et de moyens qui définit les missions de services publics ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

1.2. La promotion des langues régionales à la télévision par les collectivités territoriales

Selon l'article L. 1426-1 du code général des collectivités territoriales, les services de télévision édités par les collectivités territoriales doivent avoir pour **objectif de diffuser des informations sur la vie locale**. Or, les collectivités territoriales disposent, en vertu de l'article L. 1111-4, d'une **compétence partagée de promotion des langues régionales**.

Les collectivités territoriales ont ainsi mis en œuvre des actions visant à promouvoir la langue régionale à la télévision. À titre d'exemple :

- la région Bretagne a mis en place un Fonds d'aide à l'expression audiovisuelle en langue bretonne (FALB), destiné à favoriser le développement et la diffusion des doublages et productions audiovisuelles en langue bretonne. Elle propose également diverses aides visant à encourager la présence de la langue bretonne dans les programmes de télévisions et le soutien au fonctionnement des radios associatives ;

- la Corse, en application du 4° *ter* de l'article 3 du décret n° 2009-796 du 23 juin 2009 *fixant le cahier des charges de la société nationale de programme France télévision*, peut, quant à elle, participer au financement de la chaîne régionale Via Stella, qui a pour vocation de diffuser des programmes, dont une part significative en langue corse, consacrés à la Corse.

2. Conforter la possibilité pour les collectivités territoriales d'éditer un service de télévision pour promouvoir les langues régionales

Votre commission a souhaité, par l'adoption d'un **amendement COM-107** de son rapporteur, consolider la possibilité, qui pourrait notamment profiter à la Collectivité européenne d'Alsace, d'éditer des chaînes locales visant à promouvoir les langues régionales. Les

conditions d'édition de ces chaînes seront les mêmes que celles aujourd'hui en vigueur pour la diffusion d'informations sur la vie locale.

Votre commission a adopté l'article 1^{er} *bis* **ainsi rédigé**.

Article 2

(art. L. 132-1 du code du tourisme et art. L. 3431-7 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Rôle du département d'Alsace en matière de tourisme et de promotion de l'attractivité de son territoire

L'article 2 du projet de loi tend à définir les compétences particulières que détiendra le département d'Alsace en matière de tourisme et de promotion de l'attractivité de son territoire.

1. Le tourisme : une compétence partagée entre les collectivités territoriales

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et la métropole de Lyon se voient obligatoirement transférer par leurs communes membres la compétence de « *promotion du tourisme, dont la création d'office de tourisme* »¹ et, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences en matière de **création, d'aménagement, de gestion et d'entretien des zones touristiques** (articles L. 5214-16, L. 5215-20, L. 5215-20-1, L. 5216-5, L. 5217-2 et L. 3641-1 du code général des collectivités territoriales). Les communes peuvent continuer à exercer les missions qui n'ont pas été transférées à l'intercommunalité, comme par exemple la gestion d'équipements touristiques ou l'animation du territoire.

À l'exception de ces deux domaines d'action (offices de tourisme et zones d'activités touristiques), **la compétence tourisme est une compétence partagée entre les différents niveaux de collectivités territoriales**². L'article L. 1111-1 du code du tourisme indique ainsi que « *l'État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnée* ».

¹ À l'exception des communes touristiques érigées en station classées de tourisme qui peuvent décider de conserver l'exercice de la compétence de « *promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme* » (article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales).

² Comme l'indique l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales. Il a été décidé au cours de l'examen de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République de ne pas définir de chef de file en matière touristique.

Le titre III du code du tourisme, intitulé « *les collectivités territoriales et leurs groupements* », précise l'organisation territoriale du tourisme selon les bases définies par le code général des collectivités territoriales :

- **la région** (articles L. 131-1 et suivants du code du tourisme) définit les objectifs à moyen terme du développement touristique régional. Elle élabore pour cela un schéma régional de développement du tourisme et des loisirs et crée un comité régional du tourisme, auquel elle confie tout ou partie de la mise en œuvre de sa politique du tourisme. Ce comité réalise les actions de promotion touristique de la région en France et à l'étranger. L'article L. 131-2 précise que le conseil régional coordonne, dans la région, les initiatives publiques et privées dans les domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques ;

- le **département** (articles L. 132-1 et suivants) peut établir un schéma d'aménagement touristique départemental, qui prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. Un comité départemental du tourisme peut être créé par le département pour préparer et mettre en œuvre la politique touristique du département. Celui-ci peut se voir confier tout ou partie de la mise en œuvre de la politique du tourisme et contribue à assurer l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques ;

- les **communes et leurs groupements** (articles L. 133-1 et suivants pour les communes, et L. 134-1 et suivants pour les groupements intercommunaux) sont chargés de la promotion du tourisme, notamment par la création d'offices de tourisme. Ces structures assurent l'accueil et l'information des touristes ainsi que la promotion touristique de la commune ou du groupement de communes, en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme. Elles contribuent également à coordonner les interventions des divers partenaires du développement touristique local.

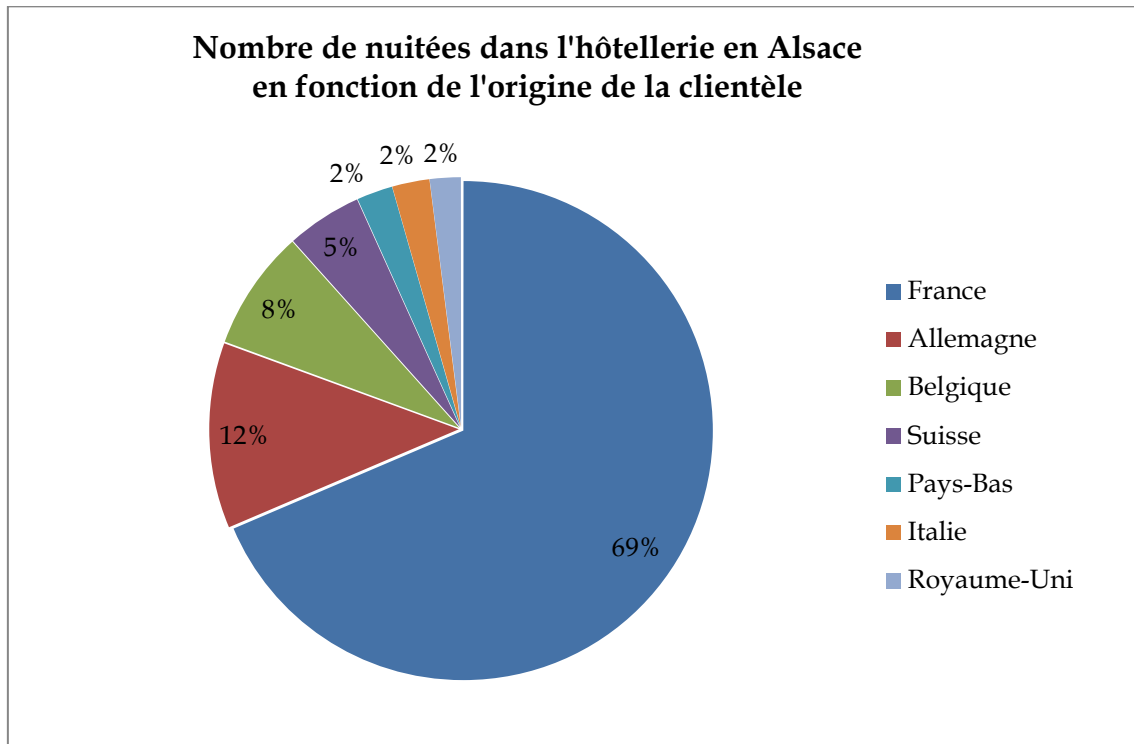
Le comité régional du tourisme et le comité départemental sont en outre chargés de **coordonner les actions de promotion sur les marchés étrangers** (article L. 131-5 du code du tourisme).

2. Le tourisme en Alsace

2.1. Un secteur d'activité fondamental pour l'économie alsacienne

Territoire à forte identité, l'Alsace mène une politique active de promotion de son territoire. Le tourisme joue ainsi un rôle important dans l'économie alsacienne. Le territoire alsacien a accueilli, en 2017, 21,5 millions de visiteurs, dont 14,2 millions de touristes. Le nombre de nuitées a atteint

29,8 millions pour un chiffre d'affaire estimé à 2,3 milliards d'euros. Cela représente 39 000 emplois, dont 33 000 emplois salariés¹.



Source : Rapport d'activité 2017 de l'agence Alsace destination tourisme

2.2. Une promotion touristique active par les collectivités territoriales alsaciennes

La **région Grand Est** a adopté le 29 mai 2018 son **schéma régional de développement du tourisme pour la période 2018-2023**. Elle a fait le choix de construire son offre de tourisme autour de cinq destinations phares de la région : l'Alsace, l'Ardenne, la Champagne, la Lorraine et les Vosges, afin de renforcer l'image de marque de ses territoires.

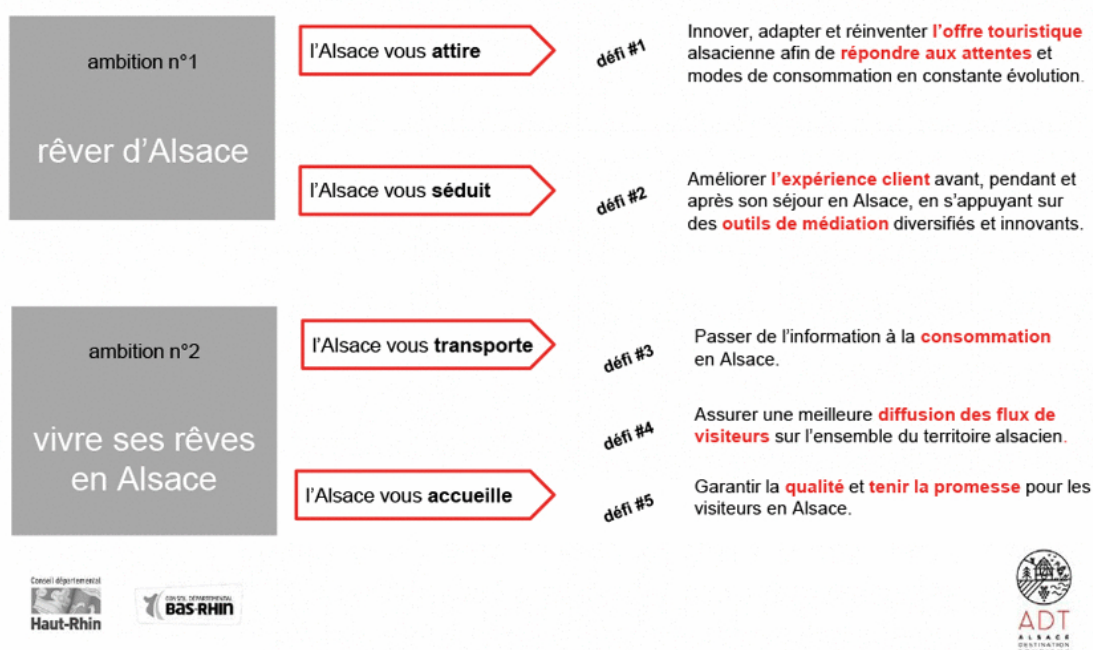
Les deux **départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin** mènent une politique active en matière de tourisme, à l'échelle alsacienne. Il s'agit en effet des deux seuls départements français ayant décidé de **fusionner leurs agences de développement touristique en mai 2016**. La nouvelle agence, dénommée « Alsace destination tourisme » (ADT), a pour ambition de donner une nouvelle impulsion à l'action touristique des départements, *via* le développement des territoires et l'accompagnement des projets.

L'ADT a élaboré la **stratégie d'innovation et de développement touristique pour l'Alsace 2017-2021**, adoptée en décembre 2017 par les deux

¹ Ces chiffres sont issus du rapport d'activité 2017 de l'agence Alsace destination tourisme, consultable à l'adresse suivante : <https://www.alsace-destination-tourisme.com/presentation/agence-adt.htm>.

conseils départementaux. Cette stratégie est centrée autour de cinq défis visant : à réinventer l'offre touristique alsacienne, à améliorer l'expérience client, à encourager la consommation, à inciter à une meilleure répartition des visiteurs sur le territoire, et à assurer la satisfaction des visiteurs.

Stratégie d'Innovation et de Développement Touristique pour l'Alsace 2017-2021



Source : Alsace destination tourisme

En outre, **38 communes alsaciennes disposent de la dénomination « communes touristiques »** (35 dans le Bas-Rhin et 3 dans le Haut-Rhin), tandis que **7 sont des stations classées de tourisme** (4 dans le Bas-Rhin et 3 dans le Haut-Rhin). Cela démontre **l'investissement des communes alsaciennes pour le développement d'une politique touristique sur leur territoire**. La dénomination de « commune touristique » est en effet conditionnée à la détention d'un office de tourisme classé, à l'organisation d'animations touristiques et à la capacité d'hébergement¹. Le classement en station de tourisme suppose quant à lui le respect d'une cinquantaine de critères démontrant l'existence d'une offre touristique structurée et d'un accueil d'excellence².

¹ Articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme.

² Articles L. 133-13 à L. 133-16 du code du tourisme.

3. La reconnaissance d'une compétence particulière en matière touristique au département d'Alsace

3.1. L'inscription dans la loi de l'organisation touristique définie par la Déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace

La Déclaration commune en faveur de la création de la Collectivité européenne d'Alsace, signée le 29 octobre 2018 par les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, la région Grand Est et l'État, consacre deux paragraphes à l'organisation touristique au sein de la nouvelle entité.

**Extrait de la Déclaration commune
en faveur de la Collectivité européenne d'Alsace**

« Développement économique, attractivité, rayonnement et tourisme

[...]

En matière de tourisme, la collectivité européenne d'Alsace, outre sa capacité d'animation de la « marque Alsace » gérée par l'ADIRA, coordonnera la politique du tourisme sur son territoire en lien avec les autres collectivités et les acteurs du secteur. Elle animera à ce titre la destination Alsace du schéma régional du tourisme.

Cette coordination entre collectivités s'exercera dans le cadre d'une gouvernance politique et technique commune, en cohérence avec le schéma régional, au sein de l'Agence Alsace Destination Tourisme. »

L'article 2 du projet de loi se veut la traduction fidèle de la Déclaration commune en matière de tourisme.

Tel que proposé par le projet de loi, l'article 2 indiquait en effet que, sur le territoire du futur département alsacien, le comité départemental du tourisme est chargé d'animer et de coordonner l'action des collectivités et des autres acteurs concernés, en cohérence avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

3.2. Des dispositions sans réelle portée normative qui s'inscrivent toutefois dans le chef-de-filat en matière de coopération transfrontalière du département d'Alsace

Votre commission considère que ces dispositions n'ont qu'une **portée normative limitée**. Les départements ont en effet d'ores et déjà la possibilité d'établir un schéma d'aménagement touristique départemental, qui définit les grandes orientations de sa politique touristique. Ils sont en outre responsables, en coopération avec la région, de la coordination des actions de promotion sur les marchés étrangers. Enfin, l'article L. 133-3 du code du tourisme indique que l'office de tourisme assure ses missions en coordination avec le comité départemental et le comité régional du tourisme.

Dans ce cadre, indiquer que le comité départemental du tourisme est chargé de coordonner et d'animer l'action des collectivités et des autres acteurs concernés en matière de tourisme en Alsace n'a que peu de portée concrète.

Un **signal** est cependant envoyé, ce qui pourrait donner un poids supplémentaire au département d'Alsace qui, dans le cadre de son chef-de-filat en matière de coopération transfrontalière, disposerait d'arguments additionnels dans ses négociations relatives au tourisme avec les autres collectivités territoriales et acteurs concernés. En cohérence avec le schéma régional de développement du tourisme, le département d'Alsace pourrait ainsi se charger plus spécifiquement de la **promotion de l'espace transfrontalier**.

3.2. Permettre au département d'Alsace de promouvoir l'attractivité de son territoire en France et à l'étranger

Par l'adoption d'un **amendement COM-90** de notre collègue André Reichardt, votre commission a **reconnu au département d'Alsace la possibilité de promouvoir l'attractivité de son territoire en France et à l'étranger**, tout en précisant que cette compétence, qui serait codifiée à l'article L. 3431-7 du code général des collectivités territoriales, **ne s'étendait pas à l'octroi d'aides directes ou indirectes aux entreprises**.

En l'état du droit, les collectivités peuvent d'ores et déjà promouvoir l'attractivité de leur territoire à l'étranger. En vertu de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, tout niveau de collectivité peut intervenir dans ce domaine, sans qu'il soit limité par les compétences qu'il détient sur le territoire national¹.

Sur le territoire français, une telle compétence serait conforme à l'esprit et à la lettre de la Déclaration commune, qui prévoit que le nouveau département contribuera à hauteur de 40 % au budget de l'ADIRA, alors même que les missions de l'agence relevant *stricto sensu* des compétences départementales ne représenteraient que 20 % de ses dépenses, contre 55 % pour le développement économique et 25 % pour « *l'attractivité et le marketing territorial* ».

Votre commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

¹ Voir, sur ce point, la réponse ministérielle du 31 janvier 2017 à la question n° 97532 de notre ancien collègue député Pascal Deguilhem. Celle-ci est consultable à l'adresse suivante : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-97532QE.htm>.

Article 2 bis (nouveau)
**Expérimentation sur la délégation aux départements
de l'octroi d'aides aux entreprises**

Introduit par votre commission, à l'initiative de son rapporteur, par l'adoption d'un **amendement COM-108**, l'article 2 *bis* du projet de loi vise à autoriser, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, la délégation par le conseil régional du Grand Est au département d'Alsace de l'octroi de tout ou partie des aides aux entreprises qui relèvent de sa compétence. Tout autre département pourrait prendre part, à sa demande, à cette expérimentation.

1. La perte par les départements de l'essentiel de leurs compétences économiques

Les aides aux entreprises accordées par les collectivités territoriales et leurs groupements se répartissent en **trois catégories** :

- les **aides à la création ou à l'extension d'activités économiques**, qui prennent la forme de prestations de services ou d'aides financières dites « *directes* » (subventions, bonifications d'intérêts, prêts et avances remboursables à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du marché) ;

- les **aides aux entreprises en difficulté** ;

- les **aides à l'immobilier d'entreprise** (subventions, rabais sur le prix de vente ou de location, prêts, avances ou crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché).

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a profondément modifié la répartition des compétences entre les collectivités territoriales en la matière.

Avant la loi *NOTRe*, le législateur avait certes reconnu un rôle prééminent à la région dans l'octroi des aides à la création ou l'extension d'activités économiques, mais les départements, les communes et leurs groupements pouvaient participer à leur financement ou mettre en œuvre leurs propres aides et régimes d'aides avec l'accord de la région (ou même sans son accord, par convention avec l'État). Les régions et les départements étaient compétents au même titre pour attribuer des aides aux entreprises en difficulté, lorsque « *la protection des intérêts économiques et sociaux* » de leur population l'exigeait. Toutes les collectivités territoriales et leurs groupements étaient autorisés à attribuer des aides à l'immobilier d'entreprise.

Désormais :

1° les régions sont seules compétentes pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi d'aides à la création ou à l'extension d'activités économiques et pour accorder des aides à des entreprises en difficulté. Toutefois :

- la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement de ces aides, par convention avec la région ;

- la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent se voir déléguer par la région l'octroi de tout ou partie des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques¹ ;

2° la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements sont seuls compétents pour définir les aides et régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise (qui doivent cependant être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation). Toutefois :

- la région peut, par convention, participer à leur financement ;

- les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peuvent déléguer au département l'octroi de tout ou partie de ces aides².

Hors ce dernier cas, **les départements** – qui ont perdu par ailleurs le bénéfice de la clause de compétence générale – **n'ont donc plus que des attributions résiduelles en matière de développement économique**, en vertu de dispositions dérogatoires et dans des domaines spéciaux (aides au maintien de services en milieu rural, aides aux filières agricoles, forestières et halieutiques en complément de la région, aides à l'installation ou au maintien de professionnels de santé ou à l'exploitations de salles de cinéma, notamment)³.

2. La nécessité d'organiser de manière souple la mise en œuvre des politiques régionales de développement économique

Si votre commission des lois, lors de l'examen du projet de loi NOTRe, avait approuvé le principe d'une rationalisation de la répartition des compétences économiques entre les collectivités territoriales, afin de mettre fin au manque de lisibilité et à la dispersion des moyens qui caractérisaient jusqu'alors leurs interventions, elle n'en avait pas moins

¹ Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 151-3 du même code.

³ Voir l'instruction du Gouvernement relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J) et la fiche n° 3 annexée, consultables à l'adresse suivante : <http://circulaire.legifrance.gouv.fr/?action=afficherCirculaire&hit=1&retourAccueil=1&r=40359>.

appelé à maintenir de la souplesse dans les modalités d'exercice de ces compétences.

Le projet de loi *NOTRe* initial prévoyait d'ailleurs que l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements pourraient se voir **déléguer** par la région l'octroi de tout ou partie des aides à la création ou à l'extension d'activités économiques. Comme l'écrivaient alors nos anciens collègues Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck, rapporteurs, « *cette faculté [constituait] une souplesse de gestion dans un souci de proximité, plutôt que la survivance d'une compétence dans le domaine économique¹* ». Ce n'est que lors de la première lecture du texte à l'Assemblée nationale que le Gouvernement avait, par amendement, proposé de restreindre aux communes, à leurs groupements et à la métropole de Lyon le champ des délégataires potentiels.

Conjuguée à la nouvelle délimitation des régions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, cette concentration des compétences économiques entre les mains des régions a suscité des difficultés pratiques, au préjudice de nos entreprises et notamment des plus petites d'entre elles. Si les nouvelles grandes régions peuvent paraître taillées pour promouvoir le développement économique de leur territoire dans un contexte de concurrence internationale, si elles ont indéniablement un rôle de planification à jouer et sont seules en mesure de soutenir de grands investissements, elles ne sont pas nécessairement les mieux au fait des besoins du tissu économique de proximité, constitué de centaines de très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME). Les communes et les communautés de communes rurales, de leur côté, ne sont pas toujours outillées pour y répondre.

C'est pourquoi votre commission a souhaité **autoriser, à titre expérimental et pendant une durée de cinq ans, la délégation par la région Grand Est au département d'Alsace de tout ou partie des aides aux entreprises qui relèvent de sa compétence**. Cette expérimentation pourrait être étendue, à leur demande, à d'autres départements. Ce mécanisme de délégation restera, bien sûr, à la discrétion de la région. **Il appartiendrait aux régions et aux départements concernés de définir le périmètre des aides déléguées** (secteurs économiques concernés, montant des aides attribuées, etc.). **De telles délégations pourraient s'avérer particulièrement utiles et efficaces dans des domaines qui touchent aux compétences départementales** : aides à la création d'entreprises pour les allocataires de minima sociaux, économie sociale et solidaire, agriculture et économie rurale, etc.

¹ Rapport n° 174 (2014-2015) fait, au nom de la commission des lois, par MM. Jean-Jacques Hyest et René Vandierendonck sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, p. 60. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/14-174/14-1741.pdf>. À l'inverse, pour aller au bout de la logique visant à mettre fin aux financements croisés, votre commission des lois avait supprimé la possibilité pour les collectivités territoriales infrarégionales et leurs groupements de participer au financement des aides octroyées par la région.

Il reviendrait au législateur, au terme de l'expérimentation, de la pérenniser et de la généraliser (non pas en restituant une pleine compétence économique aux départements, mais en ajoutant cette catégorie de collectivités à la liste des délégataires potentiels des attributions de la région) ou de l'abandonner.

Votre commission a adopté l'article 2 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 3

Transfert au département d'Alsace des routes nationales et autoroutes non concédées

L'article 3 du projet de loi prévoit le transfert par l'État au département d'Alsace de la propriété des routes nationales et autoroutes non concédées situées sur son territoire. Celles de ces voies qui sont situées sur le territoire de l'eurométropole de Strasbourg pourraient lui être ultérieurement cédées.

1. Propriété de la voirie et compétences des collectivités publiques en Alsace

1.1. La voirie nationale en Alsace : 300 kilomètres de routes d'intérêt national et européen

Depuis la mise en œuvre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, qui a transféré aux départements une grande partie des routes nationales, **le domaine public routier de l'État ne représente plus qu'une faible fraction du réseau routier sur le territoire français**, soit environ 25 000 kilomètres de voies (dont 11 800 kilomètres de routes nationales, 2 600 kilomètres d'autoroutes non concédées et 9 100 kilomètres d'autoroutes concédées), à comparer aux 380 000 kilomètres de voies départementales et aux 550 000 kilomètres de voies communales.

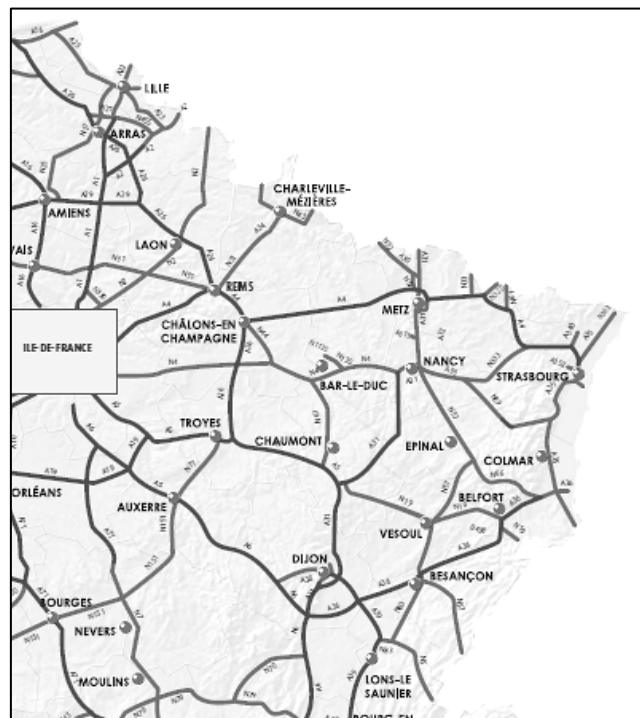
Le territoire alsacien ne fait pas exception à ce constat. Le transfert des routes nationales prévu par la loi du 13 août 2004 précitée y est devenu effectif le 1^{er} janvier 2006. Depuis :

- le réseau routier national ne comprend plus que 300,6 kilomètres de routes nationales et autoroutes non concédées, auxquelles il faut ajouter quelques portions de voies concédées (voir ci-dessous) ;

- les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont respectivement propriétaires de 3 685 kilomètres et 2 615 kilomètres de voies, soit un total de près de 6 300 kilomètres.

Le choix a été fait en 2004 de ne maintenir dans le domaine public de l'État que les routes d'intérêt national et européen. En application de ce principe, la voirie nationale comprend principalement, en Alsace, la liaison Nord-Sud de la plaine d'Alsace *via* Strasbourg et Colmar, ainsi que les liaisons Ouest-Est entre Paris et l'Allemagne *via* Strasbourg, entre Nancy et Mulhouse ou Colmar, et entre la vallée de la Saône et l'Allemagne *via* Mulhouse¹.

La voirie nationale dans le Nord-Est de la France
(en noir, les voies concédées ; en gris, les voies non concédées)



Source : Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer

Par ailleurs, les autoroutes A 4 (Paris-Strasbourg), A 36 (Beaune-Mulhouse) et certaines portions de l'A 35 dans l'agglomération strasbourgeoise font partie du **réseau transeuropéen de transport (RTE-T)**, mis en place au niveau communautaire pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne. L'intégration au RTE-T implique, en particulier, le respect de certaines exigences de sécurité et d'interopérabilité des systèmes de péage².

¹ Voir le décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national.

² Voir le Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE, dont les annexes déterminent sous forme cartographique la consistance de ce réseau.

Le réseau routier transeuropéen en France



Source : Commission européenne

1.2. La faible part des autoroutes concédées

La voirie nationale se compose d'autoroutes, définies par la loi comme « des routes sans croisement, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet et réservées aux véhicules à propulsion mécanique », et de routes nationales. Le classement d'une route nouvelle ou projetée ou d'une route nationale existante dans la catégorie des autoroutes s'effectue par décret en Conseil d'État et son déclassement par décret.

Comme tout service public, l'exploitation de la voirie publique et de ses ouvrages d'art peut être concédée par la personne publique qui en est propriétaire. En revanche, il ne peut être dérogé au principe de gratuité de l'utilisation des dépendances domaniales affectées à l'usage du public que si la loi l'autorise expressément¹. C'est pourquoi, en pratique, seuls sont concédés des autoroutes et des ouvrages d'art, dont l'utilisation peut, en vertu de la loi, être soumis au paiement d'une redevance².

¹ CE, 22 février 1991, n° 90381. Le principe de gratuité du domaine public affecté à l'usage du public n'ayant pas valeur constitutionnelle, il peut y être dérogé par la loi (décision du Conseil constitutionnel n° 79-107 DC du 12 juillet 1979).

² Articles L. 122-4 et L. 153-2 du code de la voirie routière.

Comme on l'a vu précédemment, **la plus grande partie du réseau autoroutier sur le territoire français a été concédée à des sociétés privées. À cet égard, l'Alsace fait figure d'exception**, puisque les seules concessions y concernent :

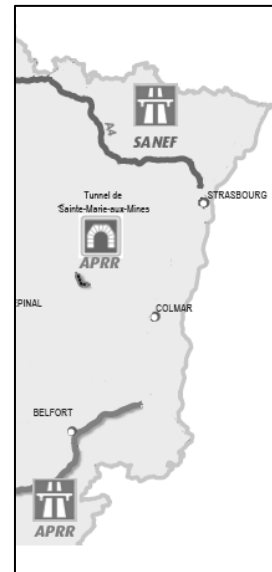
- la portion de l'autoroute A 4 située dans le Bas-Rhin, hors Strasbourg et les communes attenantes, concédée à la société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) ;

- la portion de l'autoroute A 36 située dans le Haut-Rhin jusqu'à Mulhouse-Lutterbach, concédée à la société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (APRR) ;

- le tunnel Maurice Lemaire à Sainte-Marie-aux-Mines, sur la route nationale 159, concédé à la société APRR.

Il faut y ajouter la future A 355, autoroute de contournement Ouest de Strasbourg, dont la construction et l'exploitation ont été concédées à une filiale de la société Vinci – nous y reviendrons.

Le réseau routier concédé en Alsace



Source : DGITM

1.3. La répartition des pouvoirs de police sur la voirie publique

Le pouvoir de police de la circulation sur la voie publique est réparti entre différentes autorités.

Il appartient d'abord au **Premier ministre**, en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter les mesures de police applicables à l'ensemble du territoire national. C'est à ce titre que les articles R. 413-1 et suivants du code de la route fixent les vitesses maximales autorisées sur les différentes catégories de voies, à l'intérieur et en dehors des agglomérations et en fonction de la catégorie de véhicule, sans préjudice de la possibilité pour les autorités détentrices du pouvoir de police de la circulation compétentes de fixer des limites plus basses.

Quant aux mesures de police d'application locale :

- le **maire** est en principe compétent sur toutes les routes à l'intérieur des agglomérations et, en dehors de celles-ci, sur les seules voies communales et intercommunales¹ ;

- le **président du conseil départemental** exerce le pouvoir de police de la circulation sur les voies départementales en dehors des agglomérations (après avis du préfet sur les routes à grande circulation)² ;

- le **préfet de département** est compétent sur les routes nationales hors agglomération et sur les autoroutes³. Il peut également se substituer aux autorités locales en cas de carence de celles-ci, après mise en demeure restée infructueuse⁴.

Néanmoins, **cette répartition des compétences peut être affectée par le classement d'une voie parmi les routes à grande circulation** - la liste des routes à grande circulation étant fixée par décret, après avis des collectivités et des groupements propriétaires des voies. En effet :

- sur les routes à grande circulation, les arrêtés de police du maire ou du président du conseil départemental prescrivant des mesures plus rigoureuses que celles prévues par le code de la route pour l'ensemble du territoire national sont pris après avis du préfet de département⁵ ;

- sur ces mêmes voies, les attributions du maire peuvent être transférées au préfet par décret⁶.

Routes à grande circulation et routes express

Parmi les voies à statut particulier, il faut distinguer les routes à grande circulation, définies par le rôle qu'elles jouent dans le trafic routier et dont le classement a principalement des incidences sur la répartition des pouvoirs de police, et les routes express, définies par leurs caractéristiques techniques et dont le classement produit des effets divers.

1° Les **routes à grande circulation** sont définies à l'article L. 110-3 du code de la route comme les routes qui, quelle que soit leur appartenance domaniale, « *permettent d'assurer la continuité des itinéraires principaux et, notamment, le délestage du trafic, la circulation des transports exceptionnels, des convois et des transports militaires et la desserte économique du territoire, et justifient, à ce titre, des règles particulières en matière de police de la circulation* ».

La liste des routes à grande circulation est fixée par **décret**, après avis des collectivités et des groupements propriétaires des voies.

¹ Article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales.

³ Article R. 411-9 du code de la route, en ce qui concerne les autoroutes. Le préfet tire ses attributions sur les routes nationales hors agglomération de sa qualité d'autorité de police générale dans le département.

⁴ Articles L. 2215-1 et L. 3221-5 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article R. 411-8 du code de la route.

⁶ Article L. 2213-1 précité du code général des collectivités territoriales.

Le classement en tant que route à grande circulation emporte plusieurs **modifications à la répartition normale des pouvoirs de police** :

- comme on l'a vu, certains arrêtés de police du maire ou du président du conseil départemental sur les routes à grande circulation sont pris après avis du préfet de département (auquel peut également être transféré le pouvoir de police du maire sur ces mêmes routes) ;

- sur les portions de ces routes situées en agglomération, la vitesse maximale autorisée ne peut être relevée à 70 km/h qu'après avis conforme du préfet¹ ;

- sur ces mêmes routes, le périmètre des zones de rencontre (zones affectées à la circulation de tous les usagers, où les piétons sont autorisés à circuler sur la chaussée, où les voies sont en principe à double sens pour les cyclistes et où la vitesse des véhicules est limitée à 20 km/h) et des zones 30, ainsi que leur aménagement, sont décidés après avis conforme du préfet² ;

- les intersections formées par une voie départementale ou communale et une route à grande circulation, où le passage des véhicules est organisé par une signalisation spéciale ou par des feux de signalisation lumineux, sont désignées par arrêté conjoint du préfet et de l'autorité locale compétente (en agglomération, le maire, et en dehors des agglomérations, le maire ou le président du conseil départemental selon l'appartenance domaniale de la première voie)³ ;

- les collectivités et groupements propriétaires des voies classées comme routes à grande circulation sont tenus de communiquer au préfet, avant leur mise en œuvre, les projets de modification des caractéristiques techniques de ces voies et toutes mesures susceptibles de rendre ces routes impréparées à leur destination⁴.

Dans les deux départements alsaciens, 96 voies ou sections de voies communales et départementales sont classées parmi les routes à grande circulation. Toutes les routes nationales le sont également, ainsi que les bretelles reliant entre elles soit deux sections de routes à grande circulation, soit une section de route à grande circulation et une autoroute⁵.

2° Les **routes express** sont définies à l'article L. 151-1 du code de la voirie routière comme « *des routes ou sections de routes appartenant au domaine public de l'État, des départements ou des communes, accessibles seulement en des points aménagés à cet effet, et qui peuvent être interdites à certaines catégories d'usagers et de véhicules* ».

Le caractère de route express est conféré par **arrêté ministériel** à une route ou à une section de route, existante ou à créer, lorsque la voie appartient au domaine public de l'État et par **arrêté préfectoral** dans les autres cas.

¹ Art. R. 413-3 du même code.

² Articles R. 411-3-1 et R. 411-4 du même code.

³ Article R. 411-7 du même code.

⁴ Articles L. 110-3 et R. 411-8-1 du même code.

⁵ Décret n° 2009-615 du 3 juin 2009 fixant la liste des routes à grande circulation.

Le classement en route express a des conséquences de trois ordres :

- **certaines travaux et aménagements** sur les routes express susceptibles d'affecter leur destination **ne peuvent être décidés que par l'État**, ce qui dessaisit le cas échéant la commune ou le département d'une partie des attributs normaux du propriétaire. Ainsi, sur les routes express existantes, les travaux de réalisation d'ouvrages annexes, d'élargissement et de raccordement à d'autres voies publiques sont réalisés et classés en route express par arrêté préfectoral¹. De même, l'aménagement de points d'accès nouveaux sur une route express en service et la suppression de points d'accès existants sont décidés ou autorisés par l'État, après enquête publique et, s'il y a lieu, après déclaration d'utilité publique² ;

- par dérogation au principe de libre accès des **riverains** à la voie publique, ceux des routes express n'y ont **pas d'accès direct** ; des **servitudes** peuvent leur être imposées, au-delà des servitudes de riveraineté de droit commun, pour empêcher l'abus de la publicité ;

- enfin, le classement en route express étant le champ des mesures de **police** susceptibles de s'y appliquer, puisque **la circulation peut y être interdite à certaines catégories d'usagers et de véhicules**³.

1.4. Le trafic routier en Alsace : l'incidence de la « LKW Maut » et le fiasco de l'écotaxe poids lourds

À la suite de l'introduction en Allemagne, en janvier 2005, d'une redevance kilométrique perçue sur les poids lourds de plus de 12 tonnes (désormais 7,5 tonnes) empruntant les autoroutes non soumises à péage et sur certaines sections de routes fédérales à quatre voies, dénommée *Lastkraftwagen Maut (LKW Maut)*, **le territoire alsacien a subi un report important du trafic de poids lourds en provenance d'Outre-Rhin**. Selon l'étude d'impact du projet de loi, la hausse du trafic aurait atteint 1 000 poids lourds par jour entre 2003 et 2008, sans évolution notable depuis.

Face à cette situation, **les initiatives du législateur français sont restées sans lendemain**.

La loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 *relative à la sécurité et au développement des transports* a ainsi autorisé, dans la région Alsace et à titre expérimental pendant une durée de cinq ans, la perception d'une taxe d'un montant compris dans une fourchette similaire à celle de la *LKW Maut*, sur les mêmes véhicules utilitaires de plus de 12 tonnes, sur décision et au profit de la collectivité propriétaire des voies (l'État, un département ou une commune, selon le cas). La mise en œuvre de cette mesure ayant pris du retard, pour des raisons essentiellement techniques, la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 *de finances pour 2009* a reconduit le principe d'une

¹ Article L. 151-2 du code de la voirie routière.

² Article L. 151-4 du même code.

³ Selon l'article R. 151-2 du même code, le décret conférant à une route ou section de route le caractère de route express fixe la liste des catégories de véhicules ou d'usagers auxquelles tout ou partie de la route express seront en permanence interdits. Le classement étant désormais décidé par arrêté, il faut supposer que ce même acte peut comporter la mesure d'interdiction mentionnée.

expérimentation en Alsace à compter du 30 décembre 2010, avant sa généralisation à l'ensemble du territoire national avant le 31 décembre 2011, conformément aux engagements du « Grenelle de l'environnement ».

La taxe alsacienne, qui n'avait jamais vu le jour alors que la date d'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds nationale approchait, fut finalement supprimée par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 *portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports...* avant que la mise en place de l'écotaxe elle-même ne fût reportée *sine die* puis abandonnée dans le contexte politique que l'on sait¹.

2. Le projet de loi : un transfert de la propriété des routes et de nombreuses incertitudes

C'est ce contexte qui justifie, selon le Gouvernement, le transfert à la nouvelle collectivité alsacienne de l'ensemble de la voirie nationale non concédée, ainsi que diverses autres mesures prévues par le projet de loi. Selon l'étude d'impact, « *ce transfert permettra une identification plus simple de l'autorité responsable du réseau routier dans la perspective d'une gestion homogène du trafic local et de ses contraintes transfrontalières* ».

2.1. Le transfert de propriété de la voirie nationale non concédée au département d'Alsace puis, éventuellement, à l'eurométropole de Strasbourg

L'article 3 prévoit de **transférer dans le domaine public routier du département alsacien** (initialement dénommé Collectivité européenne d'Alsace), **à la date de sa création, les routes et autoroutes non concédées classées dans le domaine public routier de l'État** et situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin à la date de publication de la loi. Il s'agit de 300,6 kilomètres de voies, dont 214,8 kilomètres d'autoroutes et 85,8 kilomètres de routes nationales².

Seraient également transférés au département alsacien :

- le domaine privé de l'État affecté à l'entretien, à l'exploitation et à la gestion du domaine public routier national ;
- les terrains acquis par l'État en vue de l'aménagement des routes transférées ;
- les servitudes, droits et obligations correspondants.

Ces transferts seraient constatés par arrêté conjoint des préfets du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, au plus tard le 1^{er} janvier 2020, avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2021.

¹ Les articles 269 et suivants du code des douanes, qui en constituaient le fondement législatif, furent abrogés par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Voir l'étude d'impact pour plus de précisions.

Par la suite, **le département alsacien serait autorisé à transférer à l'eurométropole de Strasbourg, à la demande de celle-ci, des portions de voies transférées par l'État et situées sur son territoire.**

Ces transferts de l'État au département alsacien et, le cas échéant, de celui-ci à l'eurométropole de Strasbourg seraient réalisés gratuitement et ne donneraient lieu au paiement d'aucun droit, ni d'aucune indemnité ou taxe (en particulier les droits de mutation à titre gratuit), ni de la contribution de sécurité immobilière.

2.2. Le maintien du statut des voies et son incidence incertaine sur la répartition des pouvoirs de police

Des dispositions, d'allure assez étrange, sont inscrites à l'article 3 du projet de loi pour **maintenir le statut des voies concernées, malgré leur transfert :**

- elles seraient « *maintenues au sein du réseau européen de transport* », dont la consistance est, en tout état de cause, définie par la législation communautaire ;

- leur transfert s'effectuerait, le cas échéant, « *sans préjudice de leur caractère de route express ou de route à grande circulation* », alors même que ce caractère pourrait leur être maintenu par simple arrêté (en ce qui concerne les routes express) ou par décret (pour les routes à grande circulation) ;

- les autoroutes non concédées A 4, A 35, A 351, A 352 et A 36 conserveraient, malgré leur transfert (et le fait que la législation et la réglementation en vigueur définissent les autoroutes comme une catégorie de voies de la voirie nationale) leur appellation et leur statut autoroutier tel que défini par les articles L. 122-1 (définition des autoroutes), L. 122-2 (règles de riveraineté) et L. 122-3 (prescriptions à observer en cas de pose de canalisations ou de lignes aériennes à l'intérieur des emprises des autoroutes) du code de la voirie routière, à l'exclusion de toutes les autres dispositions du même code relatives aux autoroutes, et en particulier de celles qui autorisent la perception d'un péage sur ces voies, le cas échéant au profit d'un concessionnaire.

Le Gouvernement justifie le maintien du statut autoroutier des autoroutes transférées par la nécessité d'y maintenir à 130 km/h la vitesse maximale autorisée. Il lui serait pourtant loisible de modifier l'article R. 413-2 du code de la route pour faire en sorte que cette vitesse maximale continue à s'appliquer sur les anciennes autoroutes transférées au département alsacien.

De manière plus surprenante, **le Gouvernement semble considérer que le maintien du statut autoroutier de ces voies y rendra applicable l'article R. 411-9 du code de la route, aux termes duquel le préfet exerce la**

police de la circulation sur les autoroutes¹. En l'espèce, cette disposition réglementaire serait pourtant directement contraire à l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales, qui attribue au président du conseil départemental le pouvoir de police de la circulation sur la voirie départementale, sous réserve des attributions dévolues par la loi au représentant de l'État. Il est vrai que le Gouvernement demande néanmoins une habilitation à légiférer par ordonnance afin de préciser et compléter « *les règles de police de la circulation applicables au réseau routier transféré* ».

2.3. Le renvoi aux ordonnances des dispositions les plus problématiques

Plus généralement, votre rapporteur déplore que, sur plusieurs sujets épineux liés au transfert de routes appartenant à l'État, le Gouvernement n'ait pas été en mesure de soumettre au Parlement des dispositions abouties, mais ait préféré demandé à être habilité à les prendre par ordonnances. Il en va ainsi :

- des règles de police de la circulation, mais aussi des « *prescriptions techniques* » applicables au réseau routier transféré ;

- de l'instauration de « *contributions spécifiques* » destinées à maîtriser le trafic routier de marchandises sur les axes relevant du département alsacien ;

- de la continuité des engagements pris par l'État à l'égard de la société concessionnaire de l'autoroute de contournement Ouest de Strasbourg².

Sans doute la multiplication des demandes d'habilitation s'explique-t-elle en partie, dans le cas présent, par la précipitation avec laquelle ce projet de loi a été élaboré. Toujours est-il que **l'on ne peut se satisfaire de voir des dispositions, certes techniques, mais aussi éminemment politiques, échapper à la compétence du Parlement.**

2.4. Des garanties insuffisantes en ce qui concerne le personnel et la compensation financière des transferts

Enfin, comme nous le verrons lors de l'examen des articles 5 et 6, le transfert des routes nationales et autoroutes non concédées au département alsacien doit s'accompagner du **transfert des personnels et des services de l'État** jusque-là affectés à la gestion et à l'entretien des routes, ainsi que d'une **juste compensation financière**. À cet égard, les garanties apportées à la future collectivité apparaissent insuffisantes.

¹ Voir l'étude d'impact, point 2.1.

² Voir, pour plus de précisions, l'examen de l'article 10 du projet de loi.

3. La position de votre commission : clarifier les conditions du transfert en allant au bout de la logique de décentralisation

Votre rapporteur ne conteste pas le principe du transfert de la voirie nationale non concédée située sur le territoire alsacien au département d'Alsace, qui répond à une demande exprimée conjointement par les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Elle souligne néanmoins que **la gestion de ces voies peut représenter une très lourde charge pour la future collectivité**, et qu'il convient donc d'être attentif aux conditions financières du transfert. En outre, si l'intention poursuivie est de donner aux élus alsaciens les moyens de maîtriser le trafic routier sur leur territoire, on ne peut se contenter de transférer à la collectivité la propriété des routes et les charges qui lui sont liées : **il faut aussi leur attribuer des pouvoirs de régulation.**

C'est pourquoi votre rapporteur n'a pas cru souhaitable de s'en remettre au Gouvernement pour définir la répartition des pouvoirs de police de la circulation sur le réseau routier transféré.

Il lui est également apparu nécessaire de **clarifier les règles applicables aux autoroutes transférées**. En effet, la rédaction initiale du projet de loi aboutissait à « figer » leur statut autoroutier, sans qu'aucune procédure soit prévue pour leur éventuel déclassement. En outre, en l'absence de dispositions contraires, ces autoroutes auraient conservé leur statut en cas de transfert à l'eurométropole de Strasbourg, alors même que celle-ci a pour projet, une fois mise en service l'autoroute de contournement Ouest de la ville, de transformer les portions de l'A 4 et de l'A 35 qui la traversent en boulevard urbain.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement COM-109** qui prévoit :

- que les autoroutes A 4, A 35, A 351, A 352 et A 36, transférées par l'État à la collectivité, conservent leur appellation et demeurent régies par les articles L. 122-1 à L. 122-3 du code de la voirie routière (applicables aux autoroutes nationales) ;

- que **le président du conseil départemental exerce le pouvoir de police de la circulation sur ces autoroutes, après avis du préfet coordonnateur des itinéraires routiers¹** ;

¹ En l'occurrence, le préfet du Bas-Rhin, préfet de région. Voir l'article 2 du décret n°2006-304 du 16 mars 2006 portant création et organisation des directions interdépartementales des routes.

- que, sous ces réserves, les autoroutes susmentionnées sont régies par les dispositions applicables aux routes départementales. En particulier, les caractéristiques techniques auxquelles les autoroutes appartenant au département d'Alsace devront répondre pourront être fixées par décret, comme c'est le cas pour les routes départementales¹ ;

- que **ces autoroutes peuvent être déclassées sur décision du conseil départemental**, après avis du préfet coordonnateur des itinéraires routiers, leur déclassement valant reclassement dans la catégorie des routes départementales ;

- qu'elles ne pourront être cédées en tout ou partie à l'eurométropole de Strasbourg qu'après avoir été déclassées.

Votre commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

Reprise des personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

L'article 4 du projet de loi tend à préciser la situation des personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, qui relèveraient de plein droit du département d'Alsace dès sa création, dans les conditions d'emploi et de statut qui sont les leurs.

1. La situation des personnels en cas de fusion de deux collectivités

1.1. Les personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

Les personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin relèvent de la fonction publique territoriale et sont donc régis par les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*, dite loi « *Le Pors* » et n° 84-53 du 26 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*.

¹ Article L. 131-2 du code de la voirie routière.

Ces personnels se répartissent comme suit :

	Fonctionnaires			Contractuels		
	Fonctionnaires de catégorie A	Fonctionnaires de catégorie B	Fonctionnaires de catégorie C	Contractuels assimilés catégorie A	Contractuels assimilés catégorie B	Contractuels assimilés catégorie C
Département du Bas-Rhin	477	662	1288	45	75	57
Département du Haut-Rhin	348	532	1012	65	89	34

Sources : comptes administratifs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin pour l'année 2017

Chacun des deux départements dispose, comme les autres collectivités territoriales, de **comités consultatifs** qui permettent à leurs personnels de mettre en œuvre le **principe de participation** consacré par le préambule de la constitution du 27 octobre 1946¹.

Il s'agit tout d'abord de **commissions administratives paritaires (CAP)**, prévues par les articles 28 et suivants de la loi n° 84-53 précitée. Celles-ci, constituées pour chaque catégorie hiérarchique de fonctionnaire (A, B ou C), ont pour mission de donner un avis sur les **questions individuelles** qui concernent la situation et la carrière des fonctionnaires ainsi qu'en **matière disciplinaire**.

Il s'agit ensuite de **commissions consultatives paritaires (CCP)**, régies par l'article 136 de la même loi. Elles sont consultées sur les décisions individuelles prises à l'égard des agents contractuels et de toute question d'ordre individuel concernant leur situation professionnelle.

Les **comités techniques (CT)**, régis par les articles 32 et 33 de ladite loi, sont quant à eux consultés sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, aux évolutions des administrations ayant un impact sur les personnels, aux grandes orientations relatives aux effectifs, emplois et compétences et en matière de politique indemnitaire, à la formation, à l'insertion et à la promotion de l'égalité professionnelle, et aux sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail.

Enfin, les **comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail** (article 33-1 de la loi n° 84-53 précitée - CHSCT) sont chargés de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail et à l'amélioration des conditions de travail, et de veiller au respect des prescriptions légales en la matière.

¹ Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, cité par le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose, en son huitième alinéa, que : « Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. »

Les représentants des personnels siégeant au sein de ces organismes ont été élus lors des dernières élections professionnelles, le 6 décembre 2018. Pour les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les résultats ont été les suivants :

	Département du Bas-Rhin		Département du Haut-Rhin	
Inscrits	3182	100 %	2360	100 %
Votants	1410	44,31 %	1332	56,44 %
Nuls	49	1,54 %	38	1,61 %
Exprimés	1361	42,77 %	1294	54,83 %
CFDT	485	35,63 %	119	9,19 %
CFTC	163	11,97 %		
CGT	217	15,94 %	33	2,55 %
FA FPT			169	13,06 %
FO	219	16,09 %	878	67,85 %
UNSA	277	20,35 %	95	7,34 %

Source : étude d'impact du projet de loi, selon les données de la direction générale des collectivités locales

1.2. Un principe de reprise des agents des collectivités fusionnées par la nouvelle collectivité

• La situation des personnels

Le législateur a déjà eu à régler plusieurs cas de fusions de collectivités. Il a toujours été décidé de la reprise des agents des collectivités fusionnées par la nouvelle collectivité.

Le V de l'article 114 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite loi « NOTRe » a ainsi fait application de ce principe dans le cadre de la fusion des régions. De même, l'article L. 2113-5 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'en cas de création d'une commune nouvelle, « l'ensemble des personnels du ou des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre supprimés et des communes dont est issue la commune nouvelle est réputée relever de cette dernière dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes ». Enfin, lors de la création de la collectivité de Corse, le III de l'article 30 de la loi NOTRe et les articles 11 et 12 de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 *portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse* ont

précisé que les personnels de la collectivité territoriale de Corse, ceux des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse relevaient de plein droit de la collectivité de Corse à la date de sa création.

- **Les organismes consultatifs**

Pour la fusion des régions de 2015, le V de l'article 114 de la loi *NOTRe* a précisé que les comités techniques compétents devaient être consultés sur les conséquences du regroupement pour les personnels. Le VI du même article indiquait quant à lui que les instances consultatives de la nouvelle région, chacune pour ce qui les concernait, étaient composées de la commission ou du comité de chacune des régions fusionnées siégeant en formation commune. De nouvelles élections pour la désignation des représentants du personnel devaient être organisées au plus tard le 31 décembre 2016, soit un an après la fusion des régions.

La même solution avait été retenue par l'article 13 de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 *portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse*, dans l'attente des élections organisées pour le renouvellement général des représentants du personnel.

2. Assurer la reprise des personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin après leur fusion

2.1. La fixation des principes généraux de la reprise des personnels par l'article 4 du projet de loi

L'article 4 du projet de loi tend en premier lieu à **préciser les conditions de reprise des personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin par le département alsacien.**

Il est ainsi prévu que les **personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin relèvent de plein droit au 1^{er} janvier 2021 du département alsacien** dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

Les articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du code général des collectivités territoriales leur seraient applicables. L'article L. 5111-7 prévoit plusieurs garanties applicables aux agents qui changent d'employeur, notamment en matière de régime indemnitaire, de compléments de rémunération, d'indemnité de mobilité, de convention de participation et de contrat de protection sociale complémentaire. L'article L. 5111-8 dispose quant à lui que les fonctionnaires dont les emplois sont supprimés sont tenus de suivre des actions d'orientation, de formation et d'évaluation destinées à favoriser leur reclassement.

L'article 4 tend en deuxième lieu à ce que les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin organisent une **négociation entre eux et les organisations syndicales représentatives portant sur les modalités d'anticipation des changements et sur l'ensemble des conditions liées au**

regroupement. Le protocole d'accord issu de cette négociation serait soumis à l'avis des comités techniques des départements préalablement à leur regroupement.

En troisième lieu, l'article 4 vise à ce que **les représentants du personnel** aux comités consultatifs décrits ci-dessus **soient maintenus dans leurs fonctions jusqu'à la fin de leur mandat.** Dans ce cadre, les commissions administratives paritaires, les commissions consultatives paritaires, le comité technique compétent, et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail du nouveau département d'Alsace seraient composés des commissions et comités des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin qui siègeraient en formation commune. Les droits syndicaux constatés à la date du regroupement seraient maintenus dans l'attente de l'organisation des nouvelles élections.

Ces dispositions pourraient être complétées et précisées par le biais d'une ordonnance puisque l'article 9 du projet de loi **habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi** afin de préciser les modalités de transfert des fonctionnaires et agents contractuels, y compris les personnels détachés sur les emplois fonctionnels.

2.2. La position de votre commission : préciser les garanties applicables aux contractuels

L'article 4 permet de **préciser les grands principes applicables à la situation des personnels lors de la fusion des départements** du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Les modalités proposées par le Gouvernement correspondent aux solutions déjà adoptées par le Parlement lors de fusions précédentes : reprise des personnels dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs et consultation des organisations syndicales représentatives.

Votre commission a souhaité, par l'adoption d'un **amendement COM-110** de son rapporteur, **préciser que les agents non titulaires conserveraient, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat.**

Concernant la **composition des organismes consultatifs**, le texte prévoit le **maintien en fonction des représentants du personnel jusqu'à la tenue de nouvelles élections, les organes consultatifs siégeant jusque-là en formation commune** au sein du département d'Alsace. Les représentants ayant été élus en décembre 2018 et leur mandat étant de quatre ans, de nouvelles élections auront donc lieu en décembre 2022¹. Cette solution a paru équilibrée à votre commission.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié.**

¹ Soit un peu moins de deux ans après la création de la Collectivité européenne d'Alsace.

Article 5

Transfert des services et agents de l'État affectés à l'exploitation et à l'entretien de la voirie nationale

L'article 5 du projet de loi fixe les modalités de transfert à la Collectivité européenne d'Alsace des services ou parties de services de l'État affectés à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales et autoroutes non concédées, dont la propriété doit être transférée à cette même collectivité en application de l'article 3. Il fixe également les modalités de transfert éventuel de ces services ou parties de services à l'eurométropole de Strasbourg, pour le cas où la Collectivité européenne d'Alsace déciderait de transférer à celle-ci la propriété des voies transférées par l'État et situées sur son territoire.

1. Le transfert des services routiers de l'État à la Collectivité européenne d'Alsace

Le Gouvernement a fait le choix d'aligner les modalités de transfert des services de l'État affectés à l'entretien de la voirie nationale à la Collectivité européenne d'Alsace sur les règles de portée générale fixées par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite MAPTAM, relatives au transfert de services de l'État aux collectivités territoriales consécutifs aux transferts de compétences prévus par cette même loi.

Ces règles sont destinées à garantir à la fois le **transfert intégral des services de l'État** affectés aux compétences désormais décentralisées et la **préservation des droits des agents**.

Le transfert de services de l'État : un processus en plusieurs étapes

Les transferts de services de l'État aux collectivités territoriales, tels qu'organisés par la loi MAPTAM, s'opèrent en plusieurs étapes, où il convient de **distinguer entre la situation des services et celle, individuelle, des agents**.

1° Dès le transfert de compétences, les services de l'État chargés de compétences transférées sont placés sous l'autorité fonctionnelle du chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné, qui « *donne (...) ses instructions* » aux chefs de service.

2° Dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant une convention type, ces **services** sont **mis à disposition** à titre gratuit de la collectivité territoriale ou du groupement concerné, par convention ou, à défaut, par arrêté conjoint du ministre chargé de la décentralisation et du ministre intéressé. Dans le cas où aucune convention n'a été conclue, l'arrêté portant mise à disposition de services est pris après avis motivé d'une commission nationale de conciliation comprenant un nombre égal de représentants de l'État et de représentants de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements.

Les **fonctionnaires** et les **agents non titulaires** de l'État et de ses établissements publics affectés à des services ou parties de service mis à disposition sont eux-mêmes **mis à disposition** du chef de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement concerné, à titre individuel et à titre gratuit.

3° Un décret en Conseil d'État fixe la date et les modalités de **transfert définitif des services ou parties de service** mis à disposition.

4° Dans un délai de deux ans à compter de la date de publication de ce décret en Conseil d'État, **les fonctionnaires de l'État concernés peuvent opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial** (auquel cas ils sont intégrés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, avec reprise des services antérieurs), **soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'État** (auquel cas ils sont désormais détachés sans limitation de durée auprès de la collectivité territoriale ou du groupement concerné, qui les rémunère et exerce sur eux le pouvoir disciplinaire). Les fonctionnaires ainsi détachés peuvent, à tout moment, demander :

- à être intégrés dans la fonction publique territoriale ;
- ou à être réintégrés dans un emploi de leur corps d'origine. Il est fait droit à leur demande dans un délai maximal de deux ans ou, au-delà de ce délai, dès la première vacance.

Quant aux **agents non titulaires** de l'État et de ses établissements publics, ils deviennent agents non titulaires de la fonction publique territoriale dès le transfert définitif de service. Ils conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat, avec reprise des services antérieurs.

Comme il est d'usage en la matière, la loi *MAPTAM* comportait une « *clause de sauvegarde* » afin de protéger les intérêts des collectivités territoriales et de leurs groupements : devaient être mis à disposition ou transférés les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert de compétence, sous réserve que leur nombre global ne fût pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2012.

L'article 5 du projet de loi étend et adapte ces dispositions au transfert des services routiers de l'État à la Collectivité européenne d'Alsace, ce qui n'appelle pas d'observations de votre rapporteur, à un détail près : la date de référence de la « *clause de sauvegarde* » y est fixée au 31 décembre 2019. Pourtant, depuis l'acte II de la décentralisation en 2004, à chaque fois que des compétences ont été transférées de l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, c'est toujours une date antérieure au dépôt du projet de loi portant transfert de compétences qui a été choisie pour référence dans la « *clause de sauvegarde* » relative au nombre d'emplois mis à disposition ou transférés. Le ministère de la transition écologique et solidaire, chargé des transports, interrogé par votre rapporteur, a lui-même reconnu mener une politique de réduction des effectifs au sein des directions interdépartementales des routes (DIR), qui devrait se traduire une nouvelle fois en 2019 par la suppression de plusieurs emplois. **Il est hors de question, aux yeux de votre rapporteur, de laisser les élus alsaciens dans l'incertitude sur le nombre d'emplois dont ils pourront disposer pour gérer le réseau routier transféré, et de laisser la porte ouverte à des**

réductions opportunistes de personnel de la part de l'État. C'est pourquoi elle a soumis à votre commission, qui l'a adopté, un **amendement COM-111** qui prévoit que le nombre d'emplois mis à disposition de la Collectivité européenne d'Alsace ou transférés à celle-ci ne pourra être inférieur au nombre d'emplois pourvus au sein des services routiers de l'État à la date du **31 décembre 2018**.

Des règles dérogatoires sont par ailleurs prévues en ce qui concerne les ouvriers des parcs et ateliers, soumis à un statut particulier et qui pourraient rester mis à disposition de la Collectivité européenne d'Alsace sans limitation de durée, conformément à la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 *relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers*. Sur ce point, votre commission a adopté un **amendement COM-112** de précision de son rapporteur.

Les ouvriers des parcs et ateliers

Les ouvriers des parcs et ateliers (OPA) sont **des agents publics de l'État** occupant des emplois permanents mais **dont le statut**, régi par le décret n° 65-382 du 21 mai 1965¹, **déroge à celui de la fonction publique de l'État**. Recrutés parmi les titulaires d'un certificat d'aptitude professionnelle et, lorsqu'il y a plus de candidats que de postes à pourvoir, sur la base d'un essai professionnel, ils sont soumis à des dispositions particulières en ce qui concerne le déroulement de leur carrière, leur protection sociale et leur régime de retraite.

La plupart des OPA sont affectés dans les **parcs de l'équipement**, qui étaient à l'origine des entités fonctionnelles rattachées aux directions départementales de l'équipement de l'État, chargées de l'entretien de la voirie ainsi que de la fabrication et de la vente de matériaux utilisés pour la construction des routes (liants hydrocarbonés). L'originalité des parcs tenait au fait qu'ils fournissaient leurs services, pour l'entretien de leur voirie respective, à la fois à l'État et aux départements, qui les dotaient de moyens à cet effet. La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992², clarifiant le cadre de leurs interventions, avait prévu que les parcs seraient mis à disposition des conseils départementaux pour la partie de leurs activités concernant la voirie des départements, et que les prestations assurées pour le compte de chaque personne publique seraient définies par une convention triennale.

À la suite du transfert aux départements d'une grande partie de la voirie nationale en 2006, les parcs de l'équipement leur furent également transférés par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 précitée. Toutefois, contrairement à la règle générale qui veut que les agents contractuels de l'État affectés à des services décentralisés deviennent agents contractuels des collectivités territoriales, et pour tenir compte du **statut particulier des OPA**, il fut décidé que ceux qui étaient affectés aux parcs de l'équipement seraient **mis à disposition des présidents de conseil départemental sans limite de temps**. Néanmoins, les OPA qui en font la demande peuvent être intégrés dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale, tout en bénéficiant de la reprise de leurs services antérieurs et de garanties en matière de rémunération et de retraite.

¹ Décret n°65-382 du 21 mai 1965 relatif aux ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes admis au bénéfice de la loi du 21 mars 1928.

² Loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

2. Le transfert éventuel des services routiers de la Collectivité européenne d'Alsace à l'eurométropole de Strasbourg

Dans le cas où la Collectivité européenne d'Alsace céderait à l'eurométropole de Strasbourg, à sa demande, la propriété des portions de voies transférées par l'État situées sur son territoire, comme l'y autorise l'article 3, l'article 5 du projet de loi prévoit un transfert concomitant des services et parties de services concernés, suivant les modalités fixées au IV et VII de l'article 114 de la loi n° 2015-911 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite *NOTRe*, applicables aux transferts de compétences et de services d'un département à une autre collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités.

Ces règles garantissent, là encore, le transfert intégral des services ou parties de services concourant à l'exercice des compétences transférées, ainsi que la préservation des droits des agents. Votre commission n'a pas jugé utile de les modifier.

Les transferts de services d'un département à une autre collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales

Selon les dispositions précitées de la loi *NOTRe*, dès le transfert de compétence, l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement bénéficiaire du transfert donne ses instructions aux chefs des services concernés des départements.

Par la suite, et dans un délai de six mois, une convention doit être conclue entre le département et la collectivité ou le groupement concerné pour fixer la date du transfert définitif des services ou parties de services.

À compter de ce transfert de services :

- les fonctionnaires territoriaux qui y exercent leurs fonctions changent d'employeur, tout en restant affectés dans le service transféré. Ils conservent le bénéfice de leur régime indemnitaire s'ils y ont intérêt et peuvent se voir attribuer une indemnité de mobilité ;

- les agents non titulaires conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat, avec reprise des services antérieurs. Ceux qui sont de droit public restent, de plein droit, affectés dans le service transféré.

Il est fait une exception pour les ouvriers des parcs et ateliers qui, précédemment mis à disposition du président du conseil départemental, sont, de plein droit et sans limitation de durée, mis à disposition de l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement nouvellement compétent.

De même que pour les transferts de services de l'État, **une « clause de sauvegarde »** est fixée en ce qui concerne le nombre d'emplois transférés. La date de référence était fixée par la loi *NOTRe* au 31 décembre 2013 ; l'article 5 du projet de loi prévoit de l'adapter en la fixant au 31 décembre de l'avant-dernière année précédant la date du transfert des compétences.

Votre commission a adopté l'article 5 **ainsi modifié**.

Article 6

Compensation financière du transfert de la voirie nationale

L'article 6 du projet de loi détermine les modalités de compensation financière du transfert de la propriété et de la gestion de la voirie nationale au département d'Alsace et, le cas échéant, à l'eurométropole de Strasbourg.

1. Les modalités de compensation financière initialement prévues

Aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». Les articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales fixent les règles générales applicables à la compensation financière des transferts de compétences de l'État. Ils disposent notamment que le montant des dépenses nouvelles résultant, pour les collectivités territoriales, de tels transferts de compétences est constaté par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales. La compensation financière prend la forme du transfert d'impôts d'État, des versements du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, de l'attribution d'une dotation générale de décentralisation.

L'article 6 du projet de loi apporte à ces règles plusieurs précisions. Il dispose en particulier :

- que les ressources attribuées au titre de la compensation financière du transfert au nouveau département alsacien (initialement dénommé Collectivité européenne d'Alsace) de la voirie nationale non concédée sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice de ses compétences en la matière, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts ;

- que le droit à compensation des charges transférées est égal, pour les charges d'investissement, à la moyenne des dépenses actualisées et constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences, et pour les charges de fonctionnement, à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences.

Un décret fixerait les modalités d'application de ces dispositions et, en particulier, la période de référence retenue, après avis de la CCEC.

Deux points méritent d'être notés en ce qui concerne le calcul des **charges d'investissement** ouvrant droit à compensation.

En premier lieu, le Gouvernement a fait le choix d'**exclure de la base de calcul la part revenant à l'État dans le financement du contrat de plan État-région (CPER) pour les années 2015 à 2020**, à l'exception des dépenses liées aux aménagements de sécurité prévus par ce contrat. Toutes les autres opérations inscrites au volet routier du contrat de plan continueront d'être financées dans les conditions stipulées par le contrat, jusqu'à leur achèvement¹. La maîtrise d'ouvrage des travaux non réalisés à la date du transfert des routes à la nouvelle collectivité alsacienne sera transférée à celle-ci. Comme on le verra, ce choix peut être critiqué.

En second lieu, si les dépenses d'investissement de l'État prises en compte pour la détermination du droit à compensation sont, comme c'est habituellement le cas, calculées hors taxe et hors fonds de concours, il est fait exception des **fonds de concours versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (Afitf)**, qui seront donc **intégrées à la base de calcul de la compensation financière** destinée à la collectivité alsacienne. C'est heureux, car les concours de l'Afitf représentent environ 80 % des dépenses d'investissement liées à l'entretien du réseau routier national.

Les dépenses d'entretien et de développement de la voirie nationale

Au sein du **programme 203 « Infrastructures et services de transports »** de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » de la loi de finances pour 2019, deux actions concernent directement le réseau routier national.

L'**action n° 1 « Routes - Développement »** a pour objet la modernisation du réseau existant (concedé et non concedé) et son développement, principalement par le biais de l'exécution des contrats de plan État-région. **Son financement est intégralement assuré par voie de fonds de concours, versés par l'Afitf et par les collectivités territoriales.** Le montant des fonds de concours attendus s'élève en 2019 à près de 590 millions d'euros. **La fraction de cette somme correspondant aux travaux réalisés sur le territoire alsacien ne sera pas prise en compte pour le calcul de la compensation financière** versée à la Collectivité européenne d'Alsace, dès lors que ces travaux relèvent de l'exécution du CPER.

L'**action n° 4 « Routes - Entretien »** comprend les dépenses relatives à l'entretien courant et préventif du réseau routier national non concedé, à son exploitation, à sa rénovation, aux aménagements de sécurité ainsi qu'à la gestion du trafic et à l'information des usagers. Les crédits budgétaires qui y sont consacrés en 2019 se montent à 335,9 millions d'euros en autorisations d'engagement, dont 119,4 millions d'euros seulement sont consacrés à des dépenses d'investissement. Ces crédits sont complétés par les fonds de concours de l'Afitf, estimés à 496 millions d'euros.

¹ De même, lors du transfert aux départements d'une large partie de la voirie nationale par la loi du 13 août 2004 précitée, seules les « dépenses d'entretien préventif et curatif, de réhabilitation, d'exploitation et d'aménagements liés à la sécurité routière et à la prise en compte des risques naturels » exposées par l'État préalablement au transfert avaient été prises en compte pour la détermination de la compensation financière versée aux départements, à l'exclusion notamment des autres dépenses prévues par les CPER (articles 24 et 121). Cette limitation de la compensation financière a donné lieu à des contentieux (voir ci-dessous).

Dépenses consacrées à l'entretien de la voirie nationale non concédée en 2019
(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses budgétaires		
Dépenses de fonctionnement	213,3	189,7
Dépenses d'investissement	119,4	124,8
Dépenses d'intervention (transferts aux collectivités territoriales)	3,2	3,2
Total des dépenses budgétaires	335,9	317,7
Fonds de concours de l' <u>Afitf</u>	496	496

Source : projet annuel de performance

2. La position de votre commission : garantir la compensation financière intégrale d'un lourd transfert de charges

Échaudée par le précédent de 2004, votre commission s'est attachée à **renforcer les garanties offertes au département d'Alsace**, afin que les charges nouvelles qui lui incomberont en raison du transfert de la voirie nationale non concédée lui soient équitablement et intégralement compensées, comme l'exige la Constitution. Alors que de nouveaux transferts de routes nationales vers les départements s'annoncent, **il s'est agi, pour votre commission, d'établir fermement les principes de compensation qui auront vocation à s'appliquer de nouveau à l'avenir.**

Car le **transfert aux départements d'une large partie de la voirie nationale en 2004 fut, à certains égards, un jeu de dupes**. Non seulement l'État s'est réservé de larges pouvoirs de contrôle sur les actes des départements en la matière, mais les ressources financières qui leur ont été transférées se sont avérées très insuffisantes pour couvrir leurs charges. Comme l'écrivait le professeur Pierre Subra de Bieusses, il s'agissait, « *sous couvert de décentralisation, (...) de faire payer les départements à la place de l'État* » pour compenser le sous-investissement chronique sur le réseau routier¹.

Depuis, le **sous-investissement de l'État sur la voirie demeurée dans son domaine public s'est encore aggravé**. Selon un rapport d'audit externe réalisé à la demande du Gouvernement et publié en avril 2018, « *tous les indicateurs révèlent une forte dégradation du réseau national non concédé* », en raison d'un entretien insuffisant : la France consacre environ 50 000 euros

¹ Pierre Subra de Bieusses, « Voirie et grands équipements ou la décentralisation prétexte », AJDA 2005, p. 144 et s.

par kilomètre et par an à son réseau routier, contre 80 000 euros au Royaume-Uni. Sans un effort significatif, les auditeurs prédisent une « *dégradation grave et inéluctable du réseau* » et l'apparition de « *risques inacceptables et durables pour la sécurité*¹ ».

Dans ces conditions, **transférer au département d'Alsace la propriété de la voirie nationale non concédée, sans lui attribuer en même temps les ressources financières nécessaires pour l'entretenir convenablement, risquerait non seulement d'asphyxier la collectivité, mais de nuire à la sécurité de nos concitoyens.**

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a d'abord choisi d'offrir une garantie supplémentaire à la nouvelle collectivité en ce qui concerne les charges de fonctionnement et d'investissement de l'État qui seront prises en compte pour le calcul de la compensation financière. Certes, le choix de ne pas arrêter dans la loi une période de référence fixe, mais de laisser une marge d'appréciation au pouvoir réglementaire peut s'avérer plus favorable aux collectivités concernées². Toutefois, il a paru nécessaire d'inscrire dans la loi que **le montant des dépenses de fonctionnement et d'investissement pris en compte ne pourra pas, en tout état de cause, être inférieur à celui constaté en 2018 (amendement COM-114)**. Il s'agit, comme précédemment, d'éviter toute réduction opportuniste des dépenses de l'État dans la période qui s'écoulera entre la promulgation de la loi et la création de la nouvelle collectivité.

Ensuite, votre commission a estimé opportun de **prendre en compte, plus largement que ne le prévoyait le projet de loi initial, les dépenses faites par l'État au titre du contrat de plan État-région dans la base de calcul de la compensation financière** attribuée à titre pérenne au département d'Alsace.

Certes, **une partie des opérations inscrites au CPER correspond à des investissements exceptionnels, liés au développement du réseau routier**, qui relèvent de choix d'opportunité et n'ont pas nécessairement vocation à se reproduire, au moins pour les mêmes montants. Il appartiendra à la collectivité alsacienne, si elle l'estime opportun, de financer des travaux d'extension de son domaine routier par ses propres moyens : comme l'a jugé le Conseil d'État, l'exigence d'une compensation financière intégrale des transferts de compétence, posée à l'article 72-2 de la Constitution, n'impose

¹ Voir la feuille d'information publiée par le ministère de la transition écologique et solidaire, « Réseau routier national non concédé : résultats d'audits », consultable à l'adresse suivante : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.07.10_dossier_reseau_routier.pdf.

² C'est ce que notait notre regretté collègue Jean Germain dans son avis n° 598 (2012-2013) fait, au nom de notre commission des finances, sur le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, p. 91. Ce rapport pour avis est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a12-598/a12-5981.pdf>.

pas à l'État « *de compenser les charges résultant d'un éventuel développement de ce domaine dans le futur*¹ ».

Mais **d'autres opérations inscrites au CPER relèvent de l'entretien normal de la voirie nationale**, qui comprend les travaux de reconstruction, de réhabilitation ou d'aménagement nécessaires à la sécurité des usagers, à la fluidité du trafic et à la protection de l'environnement.

En effet, le contrat de plan État-région Alsace du 26 avril 2015, tel que modifié par l'avenant aux contrats de plans État-régions 2015-2020 Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine signé le 2 décembre 2016, prévoit dans son volet « *Mobilité multimodale* » la réalisation de plusieurs projets routiers, au financement desquels doivent participer l'État, la région, mais aussi les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, la ville et l'eurométropole de Strasbourg, ainsi que la ville et la communauté d'agglomération de Mulhouse.

¹ CE, 29 octobre 2010, n° 342072.

Opérations routières prévues au contrat de plan État-région en Alsace
(engagements financiers en millions d'euros)

Opérations	Montant total	État	Région	Département du Bas-Rhin	Département du Haut-Rhin	Mulhouse et communauté d'agglomération	Strasbourg et eurométropole	Autres
<i>Opérations du volet mobilité</i>								
A 35 Strasbourg : construction de murs antibruit dans le secteur de la montagne verte	4	2	0,48	0,48			1,04	
Requalification de l'A 35 dans l'agglomération de Strasbourg	20	10	3,33	3,33			3,33	
Achèvement de la mise à 2x3 voies de l'A 36 dans la traversée de Mulhouse	28	14	5,6		7	1,4		
A 36-RN 66-A 35 : Protection des captages de Mulhouse	8	8						
Reconstruction des tabliers des ponts des écluses sur le Rhin à Gamsheim	3,4	2,5		0,9				
Seconde phase de la rocade Sud de Strasbourg	60	30	12	12			6	
Aménagement multimodal de l'entrée ouest de Strasbourg	36	18	7,34	7,34			3,32	
Déviations de Châtenois	60	30	15	15				
RN 83 : Sécurité de l'accessibilité à Colmar	4	2	1		1			
A 36 : Aménagement de l'échangeur Mertzau à Mulhouse	4	1,8			0,2	2		
A 36-RN 66 : Protections phoniques à Lutterbach	1	0,5				0,5		
A 35 : Mise en sécurité de l'échangeur RD 105 à Saint-Louis	6	3			3			
A 35 : Mise en sécurité de l'échangeur RD 66	3	1,5			1,5			
<i>Opérations de gestion du trafic, hors volet mobilité du CPER</i>								
A 35-A 36 : Régulation dynamique du trafic dans le sillon alsacien	10,5	5,25	1,05	1,05		1,05	1,05	1,05
Aménagement des plateformes douanières du Sud Alsace	8	4	2		2			
TOTAL	255,90	132,55	47,80	40,10	14,70	4,95	14,74	1,05

Sources : CPER État-Alsace du 26 avril 2015 et avenant du 2 décembre 2016

Seules les dépenses liées à la réalisation de la déviation de Châtenois, à l'achèvement de la seconde phase de la rocade Sud de Strasbourg et à l'achèvement de la mise à deux fois trois voies de l'A 36 à Mulhouse correspondent à des investissements exceptionnels, qu'il est légitime d'exclure de la base de calcul de la compensation. Les autres dépenses méritent toutes d'y être intégrées, et non pas seulement celles qui ont trait aux aménagements de sécurité *stricto sensu*, comme le prévoit le projet de loi.

Votre commission a donc adopté **la règle suivant laquelle toutes les dépenses d'investissement de l'État sont prises en compte pour le calcul de la compensation financière versée au département d'Alsace, à l'exception de celles qui ont trait à « la création de voies ou d'ouvrages nouveaux ou [à] l'élargissement de voies existantes » (amendement COM-113)**. S'ils ne sont pas achevés à la date du 31 décembre 2020, les travaux de ce type inscrits au CPER continueront d'être financés dans les conditions initialement stipulées. Pour les autres travaux, le département d'Alsace assumera les engagements financiers pris par l'État, puisqu'il bénéficiera à ce titre d'une compensation pérenne.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

Article 7

Succession du département d'Alsace aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

L'article 7 du projet de loi vise à faciliter la continuité entre les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et le département d'Alsace. Il tend à déterminer pour cela les modalités de succession du département d'Alsace aux deux départements dans tous leurs biens, droits et obligations ainsi qu'au sein des syndicats mixtes et des instances présidées par le représentant de l'État, et à assurer la continuité du budget de la nouvelle entité avec les budgets des deux anciens départements.

1. Organiser la succession du département d'Alsace aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

1.1. La continuité dans les biens, droits et obligations

Comme toute collectivité territoriale, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin **possèdent des biens immobiliers, ont conclu des contrats et peuvent être parties à des procédures judiciaires**.

L'article 7 du projet de loi tend ainsi, en son I, à indiquer que le **département alsacien succède aux départements du Bas-Rhin et du**

Haut-Rhin dans tous leurs biens, droits et obligations, dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles en cours à la date de sa création, ainsi que dans toutes les délibérations et actes pris par ces derniers.

Serait précisé que les transferts des biens, droits et obligations sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucun droit, ni d'aucune indemnité ou taxe, ni à la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts¹.

Le I de l'article 7 du projet de loi prévoit également que **les contrats conclus antérieurement à la création du département issu de la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin se poursuivent jusqu'à leur terme dans les conditions prévues lors de leur conclusion**, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants seraient informés de la substitution de personne morale par le président de la collectivité, étant précisé que la substitution de personne morale n'entraînerait aucun droit à résiliation ou à indemnisation.

Votre commission a estimé nécessaire, par l'adoption d'un **amendement COM-116** de son rapporteur, d'introduire un délai d'harmonisation des réglementations départementales en vigueur après la création du département d'Alsace. Ce délai, sur le modèle de ce qui avait été prévu lors de la fusion des régions, a été fixé à six ans.

1.2. La participation à des syndicats mixtes ou instances

Les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont également **membres de différentes instances ou organismes**, comme des établissements publics², des instances présidées par le représentant de l'État³, ou des syndicats mixtes. L'étude d'impact du projet de loi indique ainsi que les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont respectivement membres de 7 et de 25 syndicats mixtes ouverts.

Le II et le III de l'article 7 du projet de loi organisent **la substitution des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin par le département d'Alsace** au sein respectivement des **syndicats mixtes, groupements de collectivités ou toute personne morale ou organisme extérieur** et des **commissions et instances présidées par le représentant de l'État dans le département**.

¹ Il s'agit de la contribution de sécurité immobilière due à l'État à l'occasion du recours aux services chargés de la publicité foncière.

² C'est par exemple le cas de l'Établissement public foncier local d'Alsace (EPF) et d'Archéologie Alsace.

³ Par exemple, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), la commission consultative des gens du voyage, ou le comité responsable du plan départemental d'action pour l'hébergement et le logement des personnes défavorisées.

Serait précisé que les statuts des syndicats mixtes concernés existants à la date de la promulgation du projet de loi sont mis en conformité avec cette substitution dans un délai de neuf mois à compter de la création du département alsacien.

2. La continuité budgétaire

L'article 7 du projet de loi tend, en son IV, à **organiser la continuité budgétaire du nouveau département alsacien aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.**

En premier lieu, l'adoption et l'exécution du budget du nouveau département se ferait, lors du premier exercice, **sur la base du cumul des montants inscrits aux budgets de l'année précédente et des autorisations de programme et d'engagement votées au cours des exercices antérieurs par les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.**

Ainsi, pour l'exercice 2021, soit la première année d'existence du département d'Alsace, **le recouvrement des recettes et l'engagement, la liquidation et le mandatement des dépenses de fonctionnement** auraient pour base le cumul des montants inscrits aux budgets de l'année 2020 par les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

De même, les **dépenses d'investissement** pourraient se faire jusqu'au 15 avril sur la base du quart de la somme des crédits ouverts aux budgets de l'exercice précédent des deux départements fusionnés, à l'exclusion des crédits relatifs au remboursement de la dette.

Enfin, l'exécutif du département alsacien pourrait liquider et mandater les **dépenses à caractère pluriannuel** dans la limite de la somme des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par les délibérations d'ouverture de l'autorisation de programme ou d'engagement.

Le IV de l'article 7 du projet de loi prévoit en second lieu que **le département alsacien sera compétent pour arrêter les comptes administratifs des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin lors de l'année 2021**, selon les modalités de droit commun prévues à l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales. Il s'agirait donc des comptes administratifs relatifs à l'exercice 2020.

Ces dispositions, complétées par l'**amendement COM-116** décrit ci-dessus, ont paru à votre commission à même d'assurer la continuité du département d'Alsace aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Votre commission a adopté l'article 7 **ainsi modifié.**

Article 8

Composition du conseil départemental d'Alsace

L'article 8 du projet de loi tend à définir la composition du futur conseil départemental d'Alsace, et à adapter les règles relatives à l'élection des conseillers régionaux et des sénateurs de ce territoire.

1. La composition du conseil départemental d'Alsace jusqu'aux prochaines élections départementales

1.1. La composition du conseil départemental

L'article 8 du projet de loi indique que **le futur conseil départemental alsacien sera composé, jusqu'au prochain renouvellement des conseils départementaux, de l'ensemble des conseillers départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.** Le renouvellement général des conseils départementaux étant prévu pour mars 2021, les conseillers départementaux des deux départements, élus en 2015 pour six ans, siègeraient seulement trois mois au sein du conseil départemental d'Alsace.

Cette disposition, qui ménage une phase de transition lors de la création du département d'Alsace, répond à un **objectif de stabilité des institutions** : la période transitoire est d'une durée limitée (trois mois) et permet de ne pas organiser une nouvelle élection au cours de l'année 2020.

1.2. L'élection du président de l'assemblée

L'article 8 du projet de loi vise également à **organiser l'élection du président du futur conseil départemental alsacien au cours de cette période transitoire.** Celui-ci serait élu lors de la première séance de l'assemblée suivant la création du département, selon les modalités de droit commun définies à l'article L. 3122-1 du code général des collectivités territoriales.

2. La composition du conseil départemental à compter de mars 2021

2.1. La volonté de figer les cantons des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

L'article L. 191-1 du code électoral, tel que rédigé par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* dispose que « le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1er janvier 2013, arrondi à l'unité impaire supérieure si ce nombre n'est pas entier impair ».

En application de cet article, le décret n° 2014-185 du 18 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Bas-Rhin indique que le département du Bas-Rhin comprend 23 cantons, donc 46 conseillers départementaux. Le décret n° 2014-207 du 21 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Haut-Rhin dispose que le département du Haut-Rhin comprend quant à lui 17 cantons, donc 34 conseillers départementaux. Selon l'étude d'impact, la population moyenne par canton est de 48 757 habitants pour le Bas-Rhin et 44 867 habitants pour le Haut-Rhin¹.

Le Gouvernement propose de **ne pas procéder à un nouveau découpage des cantons en Alsace** et avance pour cela trois justifications :

- la population moyenne par canton à l'échelle du territoire du futur département d'Alsace serait de 47 104 habitants. **Les écarts à la moyenne pour chaque canton ne seraient pas supérieurs aux seuils acceptés par la jurisprudence constitutionnelle² et administrative³** puisque seuls les cantons de Strasbourg-6 et de Guebwiller s'écarteraient de la moyenne de la population des cantons de plus de 20 % (respectivement de + 21,35 % et de - 24,03 %).

- **la somme des cantons du Bas-Rhin et du Haut-Rhin représenterait un total de 40 cantons**, ce qui serait comparable aux départements d'une population équivalente⁴ ;

- le maintien des limites cantonales actuelles répondrait au **souci de préserver la stabilité des institutions locales**, alors que le précédent redécoupage des cantons est encore très présent dans les esprits.

¹ La moyenne pour la France métropolitaine est de 30 525 habitants par canton.

² Comme l'indiquait le rapport n° 509 (2009-2010), « Le choix du mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux : une équation à multiples inconnues », de nos collègues Hervé Maurey et Pierre-Yves Collombat, le Conseil constitutionnel contrôle depuis 1985 que le découpage des circonscriptions électorales respecte le principe d'égalité devant le suffrage, dont il fait découler un principe d'équilibre démographique : il considère que la délimitation des circonscriptions électorales doit être effectuée en respectant le principe d'égalité de représentation des populations de chacune des circonscriptions, sans pour autant être astreint à une stricte proportionnalité.

³ Le Conseil d'État a développé sa jurisprudence relative au principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage dans le contrôle du remodelage des cantons. Il indique ainsi que « si la délimitation des circonscriptions cantonales peut ne pas être strictement proportionnelle à la population, mais peut tenir compte d'autres impératifs d'intérêt général, elle doit reposer sur des bases qui ne s'éloignent pas d'une façon excessive des données démographiques résultant d'un recensement récent » (CE, Ass., n° 178608, 6 janvier 1999, Lavaurs). Le Conseil d'État estime en outre que le principe d'égalité devant le suffrage interdit d'accroître les disparités démographiques entre les cantons au regard de deux critères : l'écart à la moyenne et les disparités entre cantons voisins (CE, Ass., n° 187232, 13 novembre 1998, Commune d'Armoy et autres).

⁴ Ce second argument est toutefois contestable puisque le département alsacien serait le département disposant du plus grand nombre de cantons pour une population de 1,9 million d'habitants, juste avant le département du Pas-de-Calais, qui comprend 39 cantons pour 1,4 millions d'habitants. Le département des Bouches-du-Rhône, d'une population de 1,9 millions d'habitants, ne comprend que 29 cantons.

2.2. Garantir le nombre de cantons du département d'Alsace

L'article 8 apporte également une précision quant à la **délimitation des cantons du futur département alsacien** : son troisième alinéa indiquait que « *les conseillers départementaux de la Collectivité européenne d'Alsace sont élus, à compter du prochain renouvellement général, dans chacun des cantons des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin* ».

Une telle disposition précise seulement que les cantons du département d'Alsace seront situés dans le département du Bas-Rhin ou dans le département du Haut-Rhin, **interdisant de fait la création de cantons « à cheval » entre les deux départements**. Cette interdiction n'a cependant pas grand sens, puisque les conseillers départementaux seraient tous amenés à siéger au sein du conseil départemental d'Alsace. En outre, dans le cas où la population du Bas-Rhin et du Haut-Rhin n'évoluerait pas dans le même sens et dans les mêmes proportions, et qu'il n'est possible de redécouper les cantons qu'à l'intérieur des limites territoriales du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, les limites constitutionnelles de +/- 20 % risqueraient d'être rapidement franchies. Une nouvelle loi s'avèrerait alors nécessaire afin de garantir la représentativité démographique des différents conseillers départementaux, avec toutes les contraintes inhérentes à la procédure législative.

Si votre commission comprend et partage la **volonté de préserver la stabilité des institutions locales**, elle considère néanmoins que les modalités choisies par le projet de loi ne permettent pas de répondre à cette préoccupation.

Votre commission a donc choisi, par l'adoption d'un **amendement COM-116** de son rapporteur, de garantir le nombre de cantons sur le territoire du département d'Alsace tout en permettant la constitution de cantons entre les deux anciens départements. Pour ce faire, elle a précisé que le nombre de cantons sur le territoire du département d'Alsace est égal à la somme du nombre de cantons des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, tels que définis à l'article L. 191-1 du code électoral. Les deux départements ayant un nombre de cantons impair, le département alsacien aurait un nombre de cantons pair. Cela est néanmoins conforme à l'engagement du Gouvernement de ne pas redécouper les cantons.

3. Adapter les règles relatives à l'élection des conseillers régionaux et des sénateurs

Le projet de loi prévoyait initialement, en son article 9, d'habiliter le Gouvernement à légiférer afin d'adapter les règles relatives à la composition du collège électoral concourant à l'élection des sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Votre commission a souhaité y procéder par elle-même, par l'adoption d'un **amendement COM-117** de son rapporteur, qui a également effectué les coordinations nécessaires en ce qui concerne les élections régionales.

S'agissant des **modalités d'élection du conseil régional du Grand Est**, votre commission a d'abord prévu de **fusionner les deux sections départementales du Bas-Rhin et du Haut-Rhin** qui existent aujourd'hui au sein de la circonscription unique régionale. Les sections départementales des circonscriptions régionales correspondant, en effet, aux limites territoriales des départements en tant que collectivités territoriales et non pas en tant que circonscriptions administratives de l'État¹.

Ensuite, votre commission a déterminé les **règles de répartition des conseillers régionaux** élus dans la section correspondant au département d'Alsace **et des conseillers départementaux** de la nouvelle collectivité **entre les collèges appelés à élire les sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin** :

- le conseil régional du Grand Est procéderait, dans le mois qui suit son élection, à la répartition entre les deux collèges de ses membres élus dans la section « *Alsace* », suivant des règles proches de celles qui s'appliquent à l'assemblée de Corse pour la répartition de ses membres entre les collèges de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Le nombre de conseillers à désigner dans chaque collège serait fonction de la population respective du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;

- les conseillers départementaux d'Alsace seraient membres du collège électoral appelé à élire les sénateurs du Bas-Rhin ou du Haut-Rhin, selon que la commune siège du bureau centralisateur du canton dans lequel ils ont été élus est située dans l'un ou l'autre de ces départements.

Votre commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

¹ C'est ainsi que, dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, le Rhône et la métropole de Lyon forment deux sections distinctes.

Article 9

**Habilitation à légiférer par ordonnances pour procéder
aux adaptations rendues nécessaires
par la création de la Collectivité européenne d'Alsace**

L'article 9 du projet de loi a pour objet d'habiliter le Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à prendre par voie d'**ordonnances les mesures d'adaptation de la législation en vigueur rendues nécessaires par la création du département d'Alsace** à la date du 1^{er} janvier 2021.

Il a été recouru à la même procédure d'habilitation lors de la création, au cours des dernières années, des trois collectivités territoriales à statut particulier que sont la métropole de Lyon, la collectivité de Corse et la Ville de Paris.

En matière institutionnelle, il sera en particulier nécessaire de préciser les règles applicables au transfert des agents des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (y compris ceux qui occupent des emplois fonctionnels), de déterminer la compétence territoriale des services, établissements publics et commissions administratives aujourd'hui organisés sur une base départementale (services d'incendie et de secours, centres de gestion de la fonction publique territoriale, commission départementale de la coopération intercommunale...), ou encore de désigner le représentant de l'État appelé à exercer le contrôle de légalité sur les actes du département d'Alsace ainsi que le contrôle budgétaire.

En matière budgétaire, financière, fiscale et comptable, il conviendra notamment de fixer les modalités d'adoption des délibérations fiscales au titre du premier exercice budgétaire suivant la création de la collectivité, de déterminer les modalités d'harmonisation des taux des impôts départementaux, de régler le sort des exonérations votées antérieurement, mais aussi, le cas échéant, de préciser les règles applicables aux concours financiers de l'État à la nouvelle collectivité et à la péréquation de ses ressources avec celles des autres départements.

En matière électorale, enfin, le Gouvernement devra principalement adapter les règles relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités qui font référence au territoire départemental et clarifier les autres références au « *département* » figurant dans le code électoral, pour préciser dans chaque cas s'il s'agit de la collectivité territoriale ou de la circonscription administrative de l'État. En revanche, votre commission a supprimé l'habilitation à adapter par ordonnance « *les règles relatives à la composition du collège électoral concourant à l'élection des sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin* » (**amendement identiques COM-118 du rapporteur et COM-102 rectifié de**

notre collègue Claude Kern), puisque cette question a été réglée à l'article 8 par l'adoption de dispositions d'application directe.

Ce point mis à part, le recours à la procédure des ordonnances n'a, en l'espèce, pas paru injustifié à votre rapporteur, la finalité des habilitations étant définie avec la précision requise par la jurisprudence constitutionnelle¹.

Votre commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié**.

Article 10

Habilitation à légiférer par ordonnances dans le domaine routier

L'article 10 du projet de loi a pour objet d'habiliter le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnances, plusieurs mesures importantes relevant du domaine de la loi et liées au transfert de la voirie nationale non concédée au département d'Alsace.

1. Le projet d'une nouvelle « écotaxe » réservée à l'Alsace

Comme cela a été rappelé précédemment², la taxe kilométrique sur les poids lourds en transit dont la loi avait prévu dès 2005 qu'elle serait mise en place à titre expérimental en Alsace, puis sur le reste du territoire national, n'a jamais vu le jour. Le projet d'écotaxe nationale a notamment rencontré une forte opposition dans les territoires métropolitains les plus périphériques, comme la Bretagne, où il aurait considérablement renchéri le coût du transport routier et, partant, des marchandises transportées.

Les territoires frontaliers, et notamment l'Alsace, ont cependant continué à demander l'institution d'un dispositif qui permette de tarir les flux de poids lourds qui se sont reportés du côté français de la frontière à la suite de la mise en place de la *LKW Maut* outre-Rhin.

Le Gouvernement demande aujourd'hui à être habilité à prendre, par voie d'ordonnances et dans un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi, les mesures relevant du domaine de la loi « *tendant, afin de maîtriser le trafic routier de marchandises sur les axes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace, à instaurer des contributions spécifiques versées par les usagers concernés* ». Si cette demande rencontre un accueil favorable chez les élus alsaciens, elle n'en appelle pas moins plusieurs observations.

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 76-72 DC du 12 janvier 1977.

² Voir le commentaire de l'article 3.

Tout d'abord, **l'habilitation demandée est rédigée en termes particulièrement vagues**, et le Gouvernement n'a pas été en mesure d'indiquer à votre rapporteur la teneur des dispositions envisagées. On ignore en particulier :

- si ces « *contributions spécifiques* » prendraient la forme d'une taxe ou d'une redevance ;
- quelle serait l'autorité compétente pour instituer la contribution (l'État ? Le département alsacien ?) et celle au profit de qui elle serait perçue ;
- quelles seraient les catégories de véhicules assujettis ;
- quels seraient l'assiette de la contribution (la longueur des voies empruntées ?) et son tarif ;
- si ce tarif pourrait varier en fonction, par exemple, de la pollution atmosphérique ou sonore causée par les véhicules ;
- quelles seraient les éventuelles exonérations.

En tout état de cause, **il serait difficile d'instituer une contribution sur le trafic routier de marchandises sur les seuls « axes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace » sans méconnaître le principe d'égalité devant les charges publiques**. L'« *écotaxe alsacienne* » prévue en 2005 n'avait pu être jugée constitutionnelle qu'en raison de son caractère expérimental, qui impliquait qu'à terme le dispositif fût généralisé à l'ensemble du territoire national, en fonction de critères généraux (par exemple, les catégories de voies empruntées, le trafic constaté sur ces voies, *etc.*). Pour mémoire, l'écotaxe poids lourds nationale, dans sa version adoptée en 2008, devait s'appliquer :

- sur l'ensemble de la voirie nationale, à l'exception des sections d'autoroutes et de routes non soumises à péages et des itinéraires non compris dans le réseau routier transeuropéen sur lesquels le trafic de poids de lourds était « *particulièrement bas* » ;

- ainsi que sur les routes appartenant aux collectivités territoriales supportant ou susceptibles de supporter un report significatif de trafic en provenance des autoroutes à péages, de routes où s'appliquerait l'écotaxe et des routes situées à l'étranger et soumises à péages, redevances ou taxations¹.

¹ Article 270 du code des douanes, dans sa rédaction issue de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009. La loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 avait réduit le champ d'application de la taxe, désormais dénommée « péage de transit », aux autoroutes et routes nationales intégrées à des itinéraires supportant un trafic moyen journalier excédant 2 500 véhicules assujettis (à l'exception des sections d'autoroutes et routes soumises à péages), ainsi qu'aux routes appartenant aux collectivités territoriales supportant ou susceptibles de supporter un report significatif de trafic en provenance des précédentes. La condition était là encore formulée en termes généraux.

Par ailleurs, il n'est pas exclu que l'institution d'une contribution spécifique sur les poids lourds sur le seul territoire alsacien reporte une partie du trafic plus à l'Ouest, sur l'autoroute A 31, ce qui inquiète légitimement les élus et la population des départements lorrains. Ce problème mériterait donc d'être abordé à l'échelle de la France continentale. Si une forme de contribution spécifique sur les poids lourds devait être mise en place, il serait sans doute envisageable de différencier les tarifs en fonction des territoires, et notamment de la distance plus ou moins grande par rapport aux axes principaux du trafic européen.

Votre rapporteur rappelle enfin que la directive « Eurovignette » de 1999 est en cours de révision et qu'il serait sans doute préférable d'attendre le terme de la procédure législative européenne avant d'instituer une nouvelle contribution qui risquerait, sinon, d'être bientôt caduque.

La révision de la directive « Eurovignette »

La directive 1999/68/CE du 17 juin 1999, dite « Eurovignette »¹, avait pour principal objet, dans sa version initiale, d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en limitant les distorsions de concurrence entre les entreprises de transport routier de marchandises. Ses révisions successives, en 2011 notamment, ont élargi les possibilités de variation du montant des redevances en fonction des performances environnementales des véhicules, selon le principe du « pollueur-payeur ».

La taxation du trafic routier ou l'imposition de redevances demeurent de la compétence des États membres, et la directive ne leur impose pas d'instituer de telles contributions. Elle fixe cependant des règles applicables aux contributions existantes ou susceptibles d'être instituées sur les véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes.

Lorsqu'une taxe sur ces véhicules a été instituée dans un État membre, la directive en fixe le taux minimal en fonction du nombre d'essieux et du poids en charge². Seule est concernée, en France, la taxe spéciale sur certains véhicules routiers ou « taxe à l'essieu ».

La directive identifie, par ailleurs, deux types de contributions liées à l'usage des infrastructures routières :

- les droits d'usage, communément appelés « vignettes », qui imposent le paiement d'une somme déterminée donnant droit à l'utilisation des infrastructures pendant une période donnée (par exemple un jour ou un an) ;

- les péages, c'est-à-dire le paiement d'une somme déterminée pour l'exécution d'un parcours situé entre deux points d'une infrastructure, cette somme étant basée sur la distance parcourue et sur le type de véhicule.

¹ Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

² En pratique, la directive ne fixe aucun niveau minimal de taxation pour les véhicules de moins de 12 tonnes.

La directive fixe les règles applicables aux droits d'usage et aux péages mis en place par les États membres sur le réseau routier transeuropéen et sur tout autre tronçon de leur réseau d'autoroutes, sans préjudice de la possibilité pour eux d'instituer de tels prélèvements sur d'autres portions du réseau routier. Elle en fixe notamment les plafonds, et autorise à exonérer les véhicules de moins de 12 tonnes. En ce qui concernent les péages, ils doivent comprendre une **redevance d'infrastructures**, correspondant au paiement des coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau, et une **redevance pour coûts externes**, liée au coût de la pollution atmosphérique et sonore liée au trafic.

Dans le cadre du « *premier paquet Mobilité* », la Commission européenne a présenté le 31 mai 2017 **une proposition de refonte de la directive « Eurovignette »**, dans le but affiché de réduire les émissions de dioxyde de carbone, de ralentir la dégradation des infrastructures, de réduire la congestion automobile et d'éliminer les discriminations entre les types de véhicules¹.

La Commission propose notamment :

- de **supprimer progressivement les « vignettes »** pour les remplacer par des péages, afin de proportionner la contribution des usagers à leur utilisation du réseau ;

- d'**étendre à tous les « véhicules utilitaires lourds » de plus de 3,5 tonnes** (y compris les bus et autocars) **les péages aujourd'hui réservés aux véhicules de transport de marchandises** ;

- d'étendre aux **véhicules utilitaires légers** la modulation des péages et droits d'usage en fonction des niveaux d'émissions de CO₂ et autres polluants, et de simplifier les règles de modulation applicables aux véhicules lourds (en remplaçant la référence aux classes d'émissions EURO par une référence aux émissions de CO₂ des véhicules) ;

- d'autoriser la **majoration des redevances d'infrastructures** sur tous les tronçons régulièrement saturés ou dont l'utilisation par des véhicules cause des dommages importants à l'environnement, et non plus seulement en zone de montagne ;

- d'imposer des valeurs fixes (différenciées en fonction de la densité de population de la zone) et non plus des valeurs maximales pour la **tarification des coûts externes** ;

- de rendre obligatoire l'instauration d'une **redevance pour coûts externes** sur les parties du réseau à péage où les dommages environnementaux provoqués par la circulation des poids lourds sont les plus importants ;

- d'instituer des « **redevances de congestion** » destinées à couvrir les coûts de la congestion automobile et à réduire celle-ci.

La proposition de directive est actuellement soumise à l'examen du Parlement européen en première lecture.

Votre rapporteur n'est donc pas convaincue que le Gouvernement puisse faire aboutir une telle réforme dans l'année suivant la promulgation de la loi. Néanmoins, **vu le grave préjudice que fait subir au territoire alsacien le trafic intense de poids lourds en transit, elle n'a pas proposé à votre commission de supprimer l'habilitation demandée**. Si l'ordonnance

¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

voyait le jour, et si des correctifs s'avéraient nécessaires, le Parlement y procéderait.

Votre commission a adopté un **amendement COM-74** de notre collègue Jacques Bigot visant à préciser que les « *contributions spécifiques* » instituées par ordonnance pourraient être perçues sur des voies qui, quoique situées sur le territoire du département d'Alsace, ne relèveraient pas de son domaine public (notamment des voies qu'il aurait transférées à l'eurométropole de Strasbourg).

2. Précisions et compléments relatifs au transfert des routes nationales

Le Gouvernement demande également à être habilité à préciser et compléter par ordonnances les dispositions relatives au transfert des routes nationales non concédées prévu à l'article 3 du projet de loi, « *notamment les prescriptions techniques et les règles de police applicables au réseau routier transféré* ».

Les questions relatives à la répartition des pouvoirs de police de la circulation sur les routes et autoroutes transférées, ainsi qu'aux règles techniques applicables, ayant été réglées par un amendement de votre rapporteur à l'article 3, votre commission a supprimé ce deuxième objet de l'habilitation demandée (**amendement COM-119** du rapporteur).

3. La continuité des engagements pris par l'État à l'égard de la société concessionnaire de l'autoroute de contournement Ouest de Strasbourg

L'agglomération strasbourgeoise est aujourd'hui traversée par le principal axe autoroutier Nord-Sud de la plaine d'Alsace, l'autoroute A 35, qui y croise l'autoroute A 4 joignant Paris à la frontière allemande. Depuis plus de vingt ans est agitée l'idée **de construire une nouvelle autoroute à l'Ouest de l'agglomération, pour y détourner une partie du trafic**. Elle a gagné une nouvelle actualité à la suite de la mise en place outre-Rhin de la *LKW Maut*, qui a reporté sur l'A 35 une grande partie des flux de poids lourds en provenance et à destination de l'Allemagne, du Benelux et de la Suisse.

Ce projet est, enfin, en voie de réalisation.

Le 29 janvier 2016 a été conclu entre l'État et une filiale de la société Vinci, la société concessionnaire de l'autoroute du contournement Ouest de Strasbourg, une **convention de concession** de la conception, du financement, de la construction, de l'exploitation et de la maintenance de cette nouvelle autoroute, qui prendra le nom d'A 355. Les travaux sont en cours, et l'entrée en service de l'A 355 est prévue pour 2021.

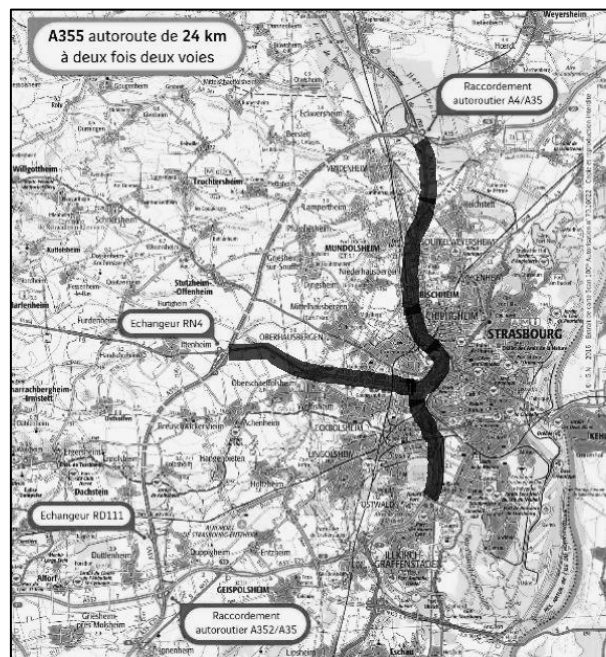
Afin d'assurer l'équilibre économique de la concession, l'État s'est engagé à prendre les mesures nécessaires pour détourner les flux de poids lourds vers la nouvelle autoroute (où leur circulation sera soumise à péage). Plus exactement, le point 24.1 du cahier des charges annexé à la convention de concession prévoit qu'aucun concours public n'est versé au concessionnaire, sauf si l'une des conditions suivantes se réalise :

- à la date de mise en service de l'autoroute, n'est pas entrée en vigueur la décision d'interdiction de circulation des poids lourds en transit sur les portions des autoroutes A 4 et A 34 ainsi que de la route nationale 4 situées dans l'agglomération de Strasbourg, ainsi que sur l'autoroute A 351¹ ; dans ce cas, 10 millions d'euros de concours publics sont dus au concessionnaire ;

- cette décision a été abrogée dans un délai de soixante mois suivant la mise en service de l'autoroute, auquel cas le concessionnaire a droit à une fraction de ce concours de 10 millions d'euros, au prorata du nombre de mois où l'interdiction n'est pas en vigueur.

L'interdiction des poids lourds en transit dans le centre de Strasbourg

(Le trait noir épais correspond aux voies où la circulation des poids lourds en transit doit être interdite, le trait gris en pointillé au tracé de la future A 355)



Source : préfecture du Bas-Rhin

¹ Plus précisément, l'interdiction doit s'appliquer sur les autoroutes A 35 et A 4 entre l'échangeur A 35/RN 83 et l'échangeur A 35/A 355/A 4, sur l'autoroute A 351 et sur la route nationale 4 entre l'échangeur RN 4/A 355 et l'A 351.

Préalablement à la signature de la convention de concession a été conclue, le 4 décembre 2015, entre l'État, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, l'eurométropole de Strasbourg et la Ville de Strasbourg, une **convention relative au financement des concours publics** qui seraient dus à la société concessionnaire dans l'un ou l'autre des deux cas susmentionnés. Le conseil départemental du Bas-Rhin, ainsi que le conseil régional d'Alsace (aux obligations duquel le conseil régional du Grand Est a été subrogé) se sont chacun engagés à prendre à leur charge 25 % de ces concours publics, sauf s'ils s'opposaient dans le délai stipulé¹ à la décision prise par l'État de ne pas interdire la circulation des poids lourds en transit sur les axes traversant l'agglomération strasbourgeoise ou d'abroger une telle interdiction prématurément - les 50 % restants demeurant en tout état de cause à la charge de l'État.

Le Gouvernement demande aujourd'hui à être habilité à préciser, par ordonnance, *« les conditions dans lesquelles la Collectivité européenne d'Alsace continue d'assurer les engagements de l'État portant sur les routes qui lui sont transférées et liés à la mise en service de l'autoroute A 355 »*. En d'autres termes, il souhaite prendre des dispositions de nature législative ayant pour effet de **soustraire l'État aux obligations auxquelles il est tenu en vertu de la convention de financement** et **d'imposer au nouveau département alsacien de prendre à sa charge 75 % des concours publics** éventuellement dus à la société concessionnaire, voire 100 % dans le cas où la région Grand Est manifesterait en temps voulu son opposition à la décision de ne pas prendre ou d'abroger prématurément la décision d'interdiction de circulation prévue au contrat de concession.

Cette demande d'habilitation appelle trois observations.

En premier lieu, **il n'est envisageable de transférer ainsi au département d'Alsace les obligations financières de l'État que si ce dernier est effectivement privé, du fait du transfert de la propriété des voies, du pouvoir d'y interdire la circulation des poids lourds**. Cela suppose que le pouvoir de police de la circulation sur les autoroutes transférées au département soit attribué à son président et non maintenu entre les mains du représentant de l'État, comme cela semble être l'intention du Gouvernement. Votre commission ayant supprimé l'habilitation demandée en la matière et inscrit à l'article 3 du projet de loi le principe selon lequel le pouvoir de police de la circulation sur les autoroutes transférées appartient au président du conseil départemental d'Alsace, cette inquiétude n'a plus lieu d'être.

En deuxième lieu, **le projet de loi est silencieux sur le cas où la propriété des routes concernées et le pouvoir de police afférents auraient été transférés à l'eurométropole de Strasbourg et à son président**. Il conviendra, le cas échéant, que l'eurométropole soit simultanément subrogée

¹ Quinze jours à compter de la notification par l'État de sa décision de ne pas interdire la circulation des poids lourds en transit (notification qui doit intervenir au plus tard 60 jours avant la mise en service de l'autoroute A 355) ou d'abroger une telle interdiction avant le délai de 60 mois.

par voie conventionnelle aux obligations du département d'Alsace qui lui auront été transférées par l'État.

En dernier lieu, **on peut s'interroger sur la constitutionnalité de la disposition projetée, qui modifierait directement l'équilibre des obligations issu de la convention de financement.** Toutefois, selon la jurisprudence constitutionnelle, le législateur ne peut porter atteinte aux conventions légalement conclues que pour un motif d'intérêt général suffisant¹, et il n'est pas certain que cette exigence soit ici satisfaite. Du moins est-il équitable que l'État ne supporte pas les conséquences des décisions prises par une autre personne publique, et c'est pourquoi votre commission a accepté le principe de l'habilitation demandée.

Votre commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié.**

Article 11

Entrée en vigueur du projet de loi

L'article 11 du projet de loi tend à organiser l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021 du projet de loi, à l'exception de certaines de ses dispositions qui entreraient en vigueur au lendemain de la publication de la loi.

1. Un regroupement des deux départements prévu au 1^{er} janvier 2021

Les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ont délibéré le 4 février 2019 pour demander au Gouvernement, en application de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales², la création d'une nouvelle entité alsacienne, par regroupement des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le décret en Conseil d'État n° 2019-142 du 27 février 2019 *portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin* a acté de ce regroupement à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le projet de loi relatif aux compétences du département d'Alsace a un double objet :

- organiser les modalités de la fusion en matière notamment de personnels, d'organisation, de fonctionnement et de financement, de règles budgétaires, financières et fiscales (articles 4, 7, 8 et 9) ;

- définir certaines compétences spécifiques au département d'Alsace et leurs compensations (articles 1^{er}, 1^{er} bis, 2, 2 bis, 3, 5, 6 et 10).

¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 98-401 DC du 10 juin 1998.

² L'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant peuvent, par délibération concordantes de leurs conseils départementaux adoptées à la majorité des trois cinquièmes, demander à être regroupés en un seul département. Le regroupement est décidé par décret en Conseil d'État.

2. Une entrée en vigueur majoritairement différée de la loi

Si la majorité des dispositions du projet de loi ne doivent entrer en vigueur que concomitamment au regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au 1^{er} janvier 2021, d'autres ont pour objet de préparer la fusion et nécessitent une entrée en vigueur au lendemain de la publication de la loi. Il s'agit :

- du troisième alinéa du I de l'article 3, relatif à la constatation des transferts par le représentant de l'État emportant transfert de certaines routes et autoroutes non concédées à la Collectivité européenne d'Alsace au 1^{er} janvier 2021 ;

- du II de l'article 4, visant à ce que les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin organisent une négociation collective portant sur les modalités d'anticipation des changements et sur l'ensemble des conditions liées au regroupement ;

- des articles 9 et 10, habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de 12 mois à compter de la publication de la loi pour compléter cette dernière.

En outre, parmi les dispositions relatives aux compétences du département d'Alsace, le I de l'article 2, relatif au tourisme, peut dès à présent être mis en œuvre, les deux comités départementaux du tourisme ayant d'ores et déjà été fusionnés.

Votre commission a considéré que l'article 1^{er} *bis*, relatif à la promotion des langues régionales et le II de l'article 2 *bis*, ouvrant l'expérimentation aux autres départements qui en font la demande, devait également entrer en vigueur au lendemain de la publication de la loi. Elle a donc adopté un **amendement COM-120** de son rapporteur en ce sens.

Votre commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié**.

*

* *

Votre commission a adopté le projet de loi **ainsi modifié**.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 27 MARS 2019

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Ce projet de loi est le fruit d’une intense négociation entre le Gouvernement, les élus des départements alsaciens et ceux de la région Grand Est. Il s’appuie sur l’accord, ciselé à la virgule près, signé à Matignon le 29 octobre dernier et tend à assouvir le « désir d’Alsace » particulièrement exacerbé par le redécoupage des nouvelles régions, qui a totalement dissout l’entité « Alsace » dans la région Grand Est, et ce contre l’avis du Sénat.

L’accord prévoit, au sein de la région Grand Est, le regroupement des deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin au sein d’une Collectivité européenne d’Alsace, dite CEA, qui se voit confier, en plus des compétences départementales, des prérogatives particulières et supplémentaires.

Cette nouvelle collectivité est donc bien un département – un département plus, mais pas plus que cela ! – dont le nom peut paraître nébuleux. Ce sujet reste toutefois anecdotique à mes yeux et l’appellation a été entérinée par le décret en Conseil d’État du 27 février dernier.

Comme tout compromis, ce texte suscite de vives insatisfactions, tant de la part de certains Alsaciens, qui souhaitent la sortie de la région Grand Est, voire la création d’une collectivité à statut particulier en vertu de l’article 72 de la Constitution, que de la part des autres élus de la région – quand ce n’est pas du reste du territoire – qui demandent à disposer des mêmes avantages que la CEA.

De plus, il ne résout en rien les difficultés engendrées par le redécoupage à la serpette des régions et la redéfinition des compétences régionales et départementales, issue de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe.

Cependant, même insatisfaisant pour certains, ce projet de loi est attendu par de nombreux élus alsaciens car il donne du contenu à cette entité « Alsace » qu’ils appellent de leurs vœux les plus chers.

Par ailleurs, s’il concerne principalement les Alsaciens, ce texte ne peut être déconnecté de la nécessaire évolution des lois de décentralisation ni de l’introduction, dans la Constitution, du futur « droit à la différenciation » qui serait applicable à tous les départements français. La nouvelle CEA doit être considérée comme une expérimentation, dans la perspective de futures réformes en matière de décentralisation.

Je propose donc d'accepter le compromis négocié par les élus alsaciens avec le Gouvernement, que certains vont jusqu'à qualifier de « bretzel arrangé », à trois conditions : que l'on améliore, complète et précise le texte afin de garantir à la CEA qu'elle disposera des moyens juridiques, humains et, surtout, financiers nécessaires pour exercer ses nouvelles compétences ; que l'on expérimente en Alsace des dispositions ayant vocation à nourrir le débat général sur l'organisation territoriale de notre pays ; que l'on sécurise dans la loi certaines dispositions électorales.

Je ne reviendrai pas sur la chronologie du dossier. Elle a abouti, en un temps assez court, à l'accord de Matignon du 29 octobre 2018, suivi du décret du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, puis du dépôt de ce projet de loi, traitant des compétences nouvelles dévolues à la CEA. Quatre domaines sont concernés : la coopération transfrontalière, le bilinguisme, le tourisme et le transfert des routes nationales et autoroutes non concédées.

Le texte habilite en outre le Gouvernement à prendre par ordonnances des dispositions traitant les conséquences de la réunion de ces deux départements en un seul, ainsi que des dispositions relatives au domaine routier.

Je propose donc d'accepter le compromis négocié, sous réserve de certaines améliorations du texte.

S'agissant de la coopération transfrontalière, il est prévu que la CEA devienne le chef de file dans ce domaine, dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII). Elle élaborerait elle-même un schéma de coopération transfrontalière et, pour sa mise en œuvre, pourrait se voir déléguer les compétences des autres collectivités.

Pour aller plus loin, il conviendra de faire en sorte que le schéma de coopération transfrontalière de l'eurométropole de Strasbourg soit compatible avec celui de la CEA, lui-même devant l'être avec celui de la région, et de permettre aux EPCI de déléguer tout ou partie de leurs compétences à la CEA, notamment pour qu'elle puisse porter les projets de mobilité.

S'agissant du bilinguisme, le développement des langues régionales et de l'apprentissage de l'allemand est essentiel pour l'attractivité du territoire alsacien. Plusieurs des engagements pris dans l'accord de Matignon se retrouvent dans le projet de loi. Toutefois, la plupart des dispositions concernant le bilinguisme étant d'ores et déjà mises en œuvre dans le cadre d'une convention quadripartite existante, les mesures contenues dans le texte ont surtout une valeur programmatique.

Je propose également de les enrichir, en acceptant un amendement visant à inclure la formation, l'ouverture des classes bilingues et d'immersion dans les compétences de coordination de la CEA, ainsi qu'un amendement tendant à donner à la collectivité le rôle de chef de file en matière de promotion

des langues régionales. Enfin, je vous soumettrai un amendement visant à consolider la compétence des collectivités territoriales pour créer des chaînes de télévision locales destinées à promouvoir les langues régionales.

S'agissant du tourisme, la CEA prendra sa place dans un agencement où les compétences, à l'exception de la gestion des offices de tourisme et des zones d'activités touristiques, sont partagées entre les différents niveaux de collectivités. Je vous proposerai d'enrichir l'article 2, en adoptant un amendement visant à donner compétence à la CEA pour promouvoir l'attractivité de son territoire, en lien avec l'Agence de développement d'Alsace (Adira), dans la droite ligne de la Déclaration commune de Matignon.

Les routes nationales et autoroutes non concédées, couvrant 300 kilomètres, doivent en outre être transférées à la CEA. L'attente est forte dans ce domaine, car les voiries alsaciennes sont saturées par des camions préférant fuir le territoire allemand, sur lequel ils doivent payer une taxe, pour emprunter le réseau français gratuit. Toutefois, un simple transfert de propriété, tel qu'envisagé dans le projet de loi du Gouvernement, ne suffit pas. Je propose que le président de la CEA exerce le pouvoir de police de la circulation sur les routes et autoroutes transférées, après avis du préfet coordonnateur des itinéraires routiers ; que les autoroutes départementales, sous réserve des dispositions qui leur sont propres, soient régies par les règles applicables à toutes les autres routes départementales ; que ces autoroutes puissent être déclassées par décision du conseil départemental, toujours après avis du préfet coordonnateur des itinéraires routiers, déclassement devant être obligatoirement prononcé avant tout transfert à l'eurométropole.

En matière de personnel, nous souhaitons affermir la clause de sauvegarde, en ramenant du 31 décembre 2019 au 31 décembre 2018 la date de référence pour déterminer le nombre minimal d'emplois transférés.

Enfin, s'agissant des moyens financiers, conformément à l'article 72-2 de la Constitution, le transfert de la propriété de la voirie nationale à la CEA doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles que l'État consacrait auparavant à leur exploitation et à leur entretien. Il est indispensable de renforcer les garanties offertes à la nouvelle collectivité, au vu du précédent de 2004, quand la compensation financière du transfert des routes nationales aux départements n'avait pas été à la mesure du coût réel de leur entretien, ce qui a entraîné une dégradation de l'état de la voirie. Je proposerai de réintroduire, dans les bases de calcul, certaines dépenses faites par l'État au titre du contrat de plan État-région, notamment celles qui concernent les travaux d'entretien normal de la voirie. En outre, je présenterai un amendement visant à ce que le montant des dépenses d'investissement et de fonctionnement prises en compte ne puisse être inférieur au montant constaté en 2018.

J'émet en outre des réserves sur deux sujets concomitants, essentiels pour les Alsaciens.

La possibilité d'instaurer une nouvelle « écotaxe » est prévue en termes assez vagues dans l'habilitation prévue à l'article 10. Quelle serait la nature de ces « contributions spécifiques » sur les transporteurs routiers ? Qui serait compétent pour les lever ? Quel taux, quelle assiette, quelles exonérations ? Vu l'enjeu pour l'Alsace, je ne proposerai pas de supprimer cette habilitation, mais il faudra être extrêmement vigilant à ce sujet.

Une autre ordonnance est prévue pour assurer la continuité des engagements pris par l'État sur le dossier de l'A 355. À l'occasion de sa concession à une filiale de Vinci, l'État s'est engagé à assurer la déviation du trafic de poids lourds vers cette nouvelle autoroute. À défaut, 10 millions d'euros de concours publics seraient dus au concessionnaire. Nous devons veiller à ce que la CEA n'assume les engagements pris par l'État que si elle est effectivement en mesure de les exécuter.

Je l'ai dit, la création d'une nouvelle collectivité alsacienne doit être l'occasion d'y expérimenter de nouvelles dispositions ayant vocation à nourrir le débat général sur l'organisation territoriale du pays.

Alors que la loi NOTRe a réduit comme peau de chagrin les compétences économiques des départements au profit des régions, nous prévoyons de réintroduire dans le présent projet de loi une disposition adoptée en juin dernier par le Sénat dans le cadre d'une proposition de loi des présidents Philippe Bas et Bruno Retailleau et de notre collègue Mathieu Darnaud, visant à ce que le conseil régional puisse déléguer à la CEA, à titre expérimental et pendant cinq ans, l'octroi de tout ou partie des aides aux entreprises qui relèvent de sa compétence. Tout autre département pourrait s'associer à l'expérimentation.

Enfin, nous souhaitons ajuster certaines dispositions électorales et, surtout, réintroduire dans le corps du projet de loi celles qui ont été intégrées dans l'habilitation à légiférer par ordonnances. Cela concerne la fixation du nombre de cantons à 40, les modalités d'élection des conseillers régionaux et la répartition des conseillers départements et régionaux au sein des deux collèges appelés à élire les sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

M. Philippe Bas, président. – Ce texte est, en réalité, très délicat. Notre rapporteur, au-delà du travail approfondi d'examen de ses dispositions, a également cherché à lui donner plus de substance et à apporter des réponses aux interrogations qu'il soulève en Alsace et dans la région Grand Est.

Le traitement que nous en ferons ne sera pas sans incidence sur la réflexion, que nous avons d'ores et déjà entamée, sur un acte III de la décentralisation. Il s'agit ici, non pas de créer le nouveau département d'Alsace, déjà institué par décret, ni de lui transférer des compétences régionales, mais, pour l'essentiel, de transférer des compétences de l'État à ce département. C'est le dispositif retenu par le Gouvernement. Notre rapporteur nous recommande d'aller plus loin, en renforcer les attributions de cette Collectivité européenne

d'Alsace et en lui garantissant les moyens humains et financiers d'exercer les compétences que le projet de loi prévoit d'ores et déjà de lui conférer.

Le Sénat, dans son approche des questions territoriales, revendique habituellement la nécessité d'une différenciation. Une telle différenciation, me semble-t-il, ne soulèvera donc pas d'objection de principe. En revanche, la question est : doit-on légiférer pour si peu ?

Voilà comment je comprends la problématique et l'orientation retenue par notre rapporteur : celle-ci cherche à densifier le texte pour qu'il « en vaille la peine » et à éviter toute surprise financière.

M. André Reichardt. – Je remercie notre rapporteur. Bien que normande, et non alsacienne – nul n'est parfait –, Agnès Canayer a réalisé, avec beaucoup d'enthousiasme, un travail approfondi et de grande qualité. J'approuve totalement ses propositions d'amendement.

Pour autant, ce projet de loi est, à mes yeux, une mauvaise réponse à une bonne question !

Que veulent les Alsaciens ? Dans trois sondages successifs, réalisés sur deux ans par des instituts sérieux, 84 % d'entre eux ont déclaré vouloir retrouver une collectivité territoriale dont le périmètre serait alsacien et dont les compétences correspondraient à celles de leur ancienne région. Ils étaient 66 % à appeler de leurs vœux une sortie de la région Grand Est. Ils demandaient que soit attribuée à cette collectivité territoriale la compétence économique, à 89 %, et la compétence en matière de formation professionnelle, à 92 %.

Nous sommes donc très loin, ici, de la volonté des Alsaciens, qui n'ont souhaité ni la création de la CEA, ni même que figure dans son nom une référence européenne. Ce terme « européen » a été proposé par je ne sais qui dans le cadre d'un accord à Matignon, signé le 29 octobre 2018 entre le Gouvernement, le président du conseil régional, satisfait par cet accord car la région ne perd rien, et les présidents des conseils départementaux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Il est singulier que la déclaration de Matignon fasse état d'un accord local car les présidents des conseils départementaux signataires sont à l'origine d'amendements, présentés et cosignés par de nombreux sénateurs alsaciens, pour améliorer le présent projet de loi. Pourquoi n'ont-ils pas fait part de leurs demandes plus tôt, notamment en ce qui concerne les compensations financières de l'État ?

Le Conseil d'État a été très clair : dans son avis, il considère que l'expression « Collectivité européenne d'Alsace » n'est qu'une dénomination sans valeur juridique car la collectivité reste un département. Il proposait d'ailleurs de la débaptiser pour l'appeler département d'Alsace. Le Conseil d'État note aussi que le seul transfert de compétences opéré est celui des routes et des autoroutes non concédées. L'autre nouveauté est le chef de filat en matière de coopération internationale. C'est mince...Le reste est superfétatoire, existant déjà dans d'autres textes.

Si le texte reste en l'état, je ne le voterai pas. Je me sens lié par les demandes très claires des Alsaciens qui se sont exprimées dans les trois sondages que j'évoquais. Au minimum, il faudrait compléter ce texte pour prévoir des compétences nouvelles dans l'attente d'un acte III de la décentralisation. J'aurais d'ailleurs préféré que l'on travaille d'abord sur cet acte III pour répondre aux attentes, qui ne sont pas qu'alsaciennes, sur le périmètre des grandes régions, les compétences des collectivités et le renforcement de la proximité. La démarche est d'autant plus regrettable que je crains que nous nous divisions au lieu de nous rassembler, alors qu'au fond, nous voulons tous une véritable décentralisation qui renforcerait les compétences des collectivités territoriales.

Mon vote dépendra du sort réservé à mes amendements. Je remercie notre rapporteur qui semble prête à en reprendre certains. Malgré tout, le compte n'y est pas. Cette collectivité aura les compétences d'un département, même si elle pourra aussi exercer des compétences qui auront été reconnues d'intérêt général et qui répondront à des spécificités locales alsaciennes. Je proposerai de créer une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution. Je souhaite donc que nous amendions ce projet de loi que nous n'avons pas voulu afin qu'il serve de modèle aux autres régions intéressées par une démarche analogue et qu'il soit pionnier dans la perspective de l'acte III de la décentralisation.

M. Pierre-Yves Collombat. - Je suis loin de partager l'enthousiasme de notre rapporteur. On connaît la rengaine : au nom du droit à la différence, on continue à démembrer la France, à transférer des compétences - les routes, les autoroutes, l'enseignement des langues étrangères - et même une part de fiscalité. En somme, soyez différents mais débrouillez-vous tous seuls ! Si cela préfigure l'acte III de la décentralisation, alors celui-ci n'a rien de réjouissant !

Le référendum sur la fusion des départements alsaciens n'a pu aboutir vu le manque d'enthousiasme qu'il a suscité. On a la fâcheuse manie en France de s'asseoir sur le résultat des référendums, mais ce n'est pas une bonne méthode... L'argument selon lequel la nouvelle collectivité serait enfin compétente en matière de coopération transfrontalière ne tient pas car le droit actuel permet déjà d'agir.

Si on veut aller plus loin en matière de décentralisation, alors modifions la loi NOTRe pour créer des régions qui aient du sens et correspondent à des territoires. On parviendrait alors à régler la question de la différenciation dans un cadre global, conformément à notre tradition administrative. À défaut, on ne fait que du rapiéçage ! Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) ne votera pas ce texte.

Mme Brigitte Lherbier. - A-t-on besoin de créer une nouvelle collectivité pour développer l'apprentissage des langues étrangères ? Toutes les régions frontalières souhaitent faciliter le développement de l'apprentissage des langues, qu'il s'agisse du flamand, de l'allemand, de l'espagnol, *etc.*

Il me semble curieux qu'une collectivité se voie autorisée à collecter l'écotaxe alors que ce n'est pas possible dans le reste du pays. Vous avez évoqué la police des routes : s'agit-il uniquement de la gestion des routes ou bien cela inclut-il aussi la sécurité routière ?

M. François Grosdidier. – Ce texte ne satisfait personne. Il répond pour une partie du territoire à une demande qui est générale. Les grandes régions ont été imposées sans consulter les populations. Rien n'interdirait à une partie de région qui le souhaite de reprendre son autonomie sans provoquer de *big bang* territorial, de même que les communes qui ont fusionné peuvent se séparer. Cela devrait être le fonctionnement normal de l'organisation territoriale. Les grandes régions n'auront un sens que si elles obtiennent délégation des compétences non régaliennes de l'État, ce que l'État ne veut surtout pas.

M. André Reichardt. – Cela suppose de déléguer aussi des moyens !

M. François Grosdidier. – Le budget par habitant d'une région en France n'est que le dixième de ce qu'il est chez nos voisins européens. François Hollande voulait s'inspirer des modèles européens mais il a oublié de transférer les compétences et les moyens. Les régions sont trop grandes au vu de leurs compétences et chacun regrette le conseiller territorial !

L'Alsace parle plus fort que les autres régions et sait se faire entendre. En Moselle, on sait depuis 1918 que ses réclamations trouvent plus d'écho à la capitale que les pâles suppliques des Mosellans. Ce texte qui vise à régler le problème pour deux millions d'Alsaciens aggravera la situation du million de Mosellans. Je ne voterai ce projet de loi que s'il donne aux Mosellans, et plus largement à tous les Français, les mêmes droits qu'aux Alsaciens. Pourquoi un département aurait-il plus de compétences que les autres ? La Constitution ne permet de créer des collectivités à statut particulier qu'en présence d'éléments de différenciation démographiques ou géophysiques, comme c'est le cas à Paris ou à Lyon. S'il devient possible d'en créer sur la base de critères culturels, alors cela signifie qu'il n'y a plus d'égalité des droits dans la République.

Je comprends le président de la région qui refuse de se voir déposséder de compétences. Comment les Mosellans pourraient-ils admettre que l'économie mosellane soit gérée depuis Strasbourg alors que la région ne serait pas compétente pour l'Alsace ? Le problème des routes est criant. À cause des péages en Allemagne et en Suisse et de l'écotaxe en Alsace, le trafic se déportera vers l'axe mosellan. Il y aura un déport de l'A 35 sur l'A 31 qui est déjà saturée. Pour régler le cas alsacien, on crée donc des problèmes et des frustrations ailleurs !

Comme M. Reichardt, je regrette que ce texte ne s'inscrive pas dans un nouvel acte de décentralisation. Je souhaite que la prochaine réforme constitutionnelle permette aux territoires de s'organiser de manière souple, comme le permettait la réforme portant création du conseiller territorial qui

autorisait les régions et les départements à se déléguer réciproquement des compétences.

M. Yves Détraigne. – Je suis aussi élu du Grand Est, mais, en tant que Marnais et Rémois, j’aurai une vision quelque peu différente. Je ne me considère pas comme un habitant du Grand Est. Alors que nous sommes situés à 40 minutes en train de Paris, aller à Strasbourg n’est pas naturel. Les habitants de Champagne-Ardenne n’ont pas de tropisme particulier pour l’Alsace – même si c’est une belle région –, et inversement. Nous nous demandons tous ce que nous faisons dans une même région. Pourquoi ne pas rendre à l’Alsace son statut de région ? Cela serait plus cohérent que le découpage qui nous a été imposé il y a quelques années. Ce projet de loi, qui reste au milieu du gué, n’est qu’un bricolage qui calmera le jeu pendant quelque temps mais donnera des idées à d’autres régions. On ouvre la boîte de Pandore.

M. Loïc Hervé. – Je salue le travail sur le fil du rasoir de notre rapporteur, qui a cherché à améliorer le texte tout en écoutant les uns et les autres. La fusion des deux conseils départementaux alsaciens servira de modèle pour d’autres territoires voulant se rapprocher, notamment les départements frontaliers où les problématiques liées à la frontière ou aux transports sont les mêmes. Élu de Haute-Savoie, je me suis prononcé en faveur du rapprochement des conseils départementaux de Savoie et de Haute-Savoie. Le processus n’est pas aussi avancé mais l’idée est sur la table depuis plusieurs années.

J’ai été particulièrement surpris lorsque j’ai constaté que l’organisation administrative de l’État ne serait pas modifiée : alors que les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin fusionnent, les départements perdureront comme unité de base l’organisation déconcentrée de l’État. Tout cela devient illisible.

M. Alain Richard. – La même dissociation existe dans le Rhône !

M. Loïc Hervé. – La création des grandes régions s’est accompagnée de la mise en place d’un préfet de région unique. Or le président de la Collectivité européenne d’Alsace aura comme interlocuteurs deux préfets de département, deux directeurs départementaux des territoires, deux directeurs académiques des services de l’Éducation nationale (DASEN), etc. Ce sera difficile... J’ai beaucoup de compassion pour notre rapporteur qui a fait tout ce qu’elle pouvait, car son travail relève de la gageure.

M. Philippe Bas, président. – Je ne suis pas certain que l’État ait fait le bon choix en ce qui concerne l’organisation de son action territoriale dans cette nouvelle collectivité. Il me semble toutefois que la création des préfetures relève du pouvoir réglementaire.

M. Alain Richard. – Tout d’abord, bienvenu dans le monde enchanté de la différenciation ! Ces problèmes vont se multiplier partout. Les plaintes identitaires risquent de devenir toxiques pour ce pays.

Le but d'une partie importante de l'opinion alsacienne et des élus, qui se sentent liés par un mandat impératif – ce qui ne laisse pas de poser quelques difficultés constitutionnelles... – est de défaire la grande région du Grand Est. Ce projet de loi, qui est le fruit d'un compromis avec certains élus locaux, est une réponse du Gouvernement pour tenter de dévier cette réclamation. Nous devons tôt ou tard reprendre le débat. Faut-il redessiner la carte des régions ? Pourrions-nous faire mieux ? La priorité de l'action publique est-elle de démutualiser ? Je rappelle régulièrement, sans succès, au fil des textes, que le code général des collectivités territoriales (CGCT) contient un article général qui permet à toute collectivité de déléguer toute compétence de son choix à une autre collectivité par le biais d'une simple convention.

Ce qui est sous-jacent dans ce débat, c'est en réalité la volonté de revenir sur l'effort fait pour concentrer la compétence économique au niveau adéquat. Certains veulent la partager entre le département et la région.

Le département est la structure administrative de base de l'État depuis deux siècles. Ce n'est pas parce que deux conseils départementaux concluent un accord que l'État doit s'y conformer. Dans le Rhône, on a créé de fait deux départements à l'occasion de la création de la métropole de Lyon, mais on a conservé un seul préfet. D'ailleurs, pour supprimer un département en tant que circonscription de l'organisation administrative de l'État, il faut une loi. De même, j'ai une réserve sur les dispositifs électoraux préconisés par notre rapporteur car les circonscriptions électorales sont fondées sur les divisions de l'État non sur celles des collectivités territoriales : voyez le Rhône.

M. Philippe Bas, président. – À vous entendre, le législateur serait donc compétent pour modifier les circonscriptions départementales de l'administration de l'État, ce qui nous permettrait de résoudre le problème soulevé par M. Hervé...

M. Jean Louis Masson. – Je ne suis pas d'accord avec le rapport qui nous est présenté. Il esquive le vrai débat qui est de savoir si l'Alsace doit redevenir une région. Notre rapporteur a bricolé pour tenter de satisfaire tout le monde mais les problèmes demeurent. Je partage l'avis de MM. Reichardt et Collombat. On est en train de créer des usines à gaz dans notre organisation territoriale. On fait semblant d'ignorer les vrais problèmes qui sont la taille démesurée de la région Grand Est, véritable aberration administrative, et la volonté très forte des Alsaciens de retrouver leur identité. L'origine du problème est la loi qui a fusionné autoritairement les régions existantes sans demander l'avis des populations. Je ne comprends toujours pas comment on a pu réunir dans une même région l'Alsace et la Champagne : Troyes est à une heure de train de Paris, mais à plus de trois heures de Strasbourg, chef-lieu de la grande région. C'est une aberration ! Le Grand Est n'est rien d'autre qu'une vue de l'esprit. Cette région est deux fois plus grande que la Belgique, plus grande que les trois *Länder* allemands voisins réunis – le Bade-Wurtemberg, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat. Je me suis battu contre cette loi. C'était une folie de la voter. Si l'idée est « plus c'est grand, mieux c'est », alors fusionnons toutes

les régions ! La taille n'est pas source d'économies, il existe des tailles optimales pour chaque catégorie de collectivités. Certaines grandes régions sont de taille manifestement démesurée. L'Alsace a sa spécificité. Laissons-la redevenir une région ! Cela satisfera aussi les Champenois et les Lorrains qui ne s'identifient pas à cette région tentaculaire. Ayons le courage d'aborder les difficultés et cessons les bricolages. Le Sénat sortirait grandi en affirmant cette position. En tout cas, je ne voterai pas ce texte qui crée des départements à deux vitesses au sein de la région Grand Est et je ne comprends pas comment on peut présenter un rapport qui entérine une telle folie.

M. Alain Marc. – Il ne faut pas s'en prendre au rapport mais bien au projet de loi qui parvient à nous diviser. Pourtant cette loi n'est qu'une loi d'affichage. Le transfert des routes nationales ? Cela s'est déjà vu ailleurs ! Le transfert de la compétence linguistique ? Le département sera chef de file pour créer des sections bilingues mais cela implique des financements de l'État et le texte est muet à cet égard. Enfin, le texte prévoit la possibilité d'une délégation de la compétence économique : soit, mais encore faut-il que la grande région accepte de déléguer sa compétence ! Ce texte est donc purement cosmétique.

M. Alain Richard. – Mais la cosmétique est une spécialité de la France !

M. Alain Marc. – Je suivrai la position de notre rapporteur, tout en partageant l'avis de M. Reichardt : il est temps de s'engager dans un acte III de la décentralisation.

M. Mathieu Darnaud. – Je rends hommage à notre rapporteur qui a réalisé un travail de fond et s'est efforcée de tenir compte de tous les avis. Je ne suis pas d'accord avec M. Masson sur la taille des régions. Chacun fait les comparaisons qui l'arrangent. On pourrait ainsi comparer nos grandes régions à la Hesse ou à la Bavière, *Länder* qui fonctionnent très bien. L'essentiel est l'*affectio societatis*, l'adéquation avec des territoires de vie. Force est de constater que certaines régions sont mieux découpées que d'autres. Si à l'époque on avait réalisé de vraies études d'impact, les choix auraient sans doute été différents.

Nous arrivons au terme du Grand débat. Inévitablement, comme le Président de la République l'a reconnu, se posera la question d'un nouvel acte de décentralisation ou d'un réexamen de notre structure territoriale. Je regrette que l'on aborde chaque cas de manière isolée. Ce texte arrive donc un petit peu trop tôt. Il aurait été opportun d'attendre. Certains territoires aspirent à se transformer en collectivité à statut particulier. Comme M. Richard, je crois que l'essentiel est d'avancer avec méthode, en concertation avec les autres territoires et les départements concernés, autour d'un projet structuré. Dans l'immédiat, il sera difficile d'accorder les points de vue sur ce texte, mais j'espère que l'on parviendra à l'enrichir, dans le prolongement des équilibres trouvés par notre rapporteur.

Mme Laurence Harribey. – Vu notre débat, je me demande si, plutôt que de chercher à enrichir le texte, il n'aurait pas mieux valu le réduire à

l'essentiel : reconnaître et tirer les conséquences de la fusion des départements. Selon l'article 34 de la Constitution, en effet, les dispositions relatives au régime électoral, au régime des associations locales, à l'administration des collectivités territoriales relèvent du domaine de la loi. Mais ce n'est pas la faute de notre rapporteur qui a été confrontée à un texte qui allait déjà très au-delà. Aujourd'hui 120 amendements sont déposés. Ce texte devient donc un prétexte pour régler certaines questions pendantes.

La question sous-jacente est celle du statut institutionnel de l'Alsace. Comme M. Richard, je crois que nous devons avancer avec prudence lorsque l'on parle de différenciation car ce mouvement peut aboutir à remettre en cause le sens même de l'action publique au niveau national.

Certains se plaignent que certaines régions sont trop grandes et ne collent pas aux bassins de vie. Mais la région n'a pas tant vocation à représenter un bassin de vie qu'à soutenir le développement économique. Je suis élue de Nouvelle-Aquitaine, une région aussi grande que l'Autriche. Cependant, nos ressources sont très inférieures à celles des *Länder* allemands et nous n'avons pas les moyens de notre développement régional. Il faut donc raisonner en termes de besoins, de sens de l'action publique, et voir si notre architecture administrative est adaptée. Nous avons déposé un amendement pour revenir à l'appellation « département d'Alsace ». Pour avancer, nous serions prêts à le rectifier pour reprendre l'appellation « département du Haut et du Bas-Rhin, Collectivité européenne d'Alsace », ce qui constitue une reconnaissance tout en restant fidèle au cadre légal.

Il convient aussi d'être prudent sur la compétence économique. La loi offre déjà des possibilités de délégation de compétence. De plus, attention à ne pas affaiblir la région. De même, il est déjà possible pour le département de créer une chaîne de télévision. Quant au tourisme, il s'agit d'une compétence partagée. Pourquoi, dès lors, figer dans la loi les modalités des relations entre collectivités ? C'est le sens de nos amendements. En matière de coopération transfrontalière, nous proposons un accord-cadre, cohérent avec le traité d'Aix-la-Chapelle, ce qui ouvre le champ des possibles pour d'autres territoires.

M. Jacques Bigot. – Notre rapporteur s'efforce de respecter un accord compliqué. Nous étions invités à Matignon le jour où cet accord a été négocié. Nous avons attendu deux heures avant que le Premier ministre, Mme Gourault, les ministres des transports et de l'éducation nationale, les présidents des conseils départementaux et le président du conseil régional sortent et viennent signer devant nous la déclaration commune. Cette déclaration est un compromis. Mais entre qui ? Permettez-moi de citer une chanson alsacienne, le *Hans du Schnockeloch*, qui dit : « Tout ce qu'il veut, il l'a, / Mais ce qu'il veut, il ne l'a pas, / Et ce qu'il a, il ne l'a pas ! »

J'ai siégé avec André Reichardt dans l'ancien conseil régional : à l'époque coexistaient une agence de développement économique régionale, une agence de développement économique dans le Haut-Rhin et une autre dans le

Bas-Rhin. Ce n'est qu'après la création de la région Grand Est que les départements se sont mis d'accord pour fusionner les leurs, mais le préfet s'y est opposé car les départements avaient, entre-temps, perdu la compétence économique ! En 2013, le président de la région Philippe Richert avait obtenu l'accord des trois collectivités concernées pour créer une collectivité à statut particulier fusionnant la région et les départements. Lors du référendum, le projet a été repoussé. Preuve que les sondages sont une chose, et qu'un référendum en est une autre !

J'en reviens à *Hans im Schnokeloch* : celui-ci, une fois la région Grand Est créée, dit qu'il regrette sa collectivité unique mais veut quand même garder les deux départements... D'où les discussions que nous avons eues avec la ministre ! En fait, on se borne à fusionner deux départements tout en faisant croire aux Alsaciens qu'ils ont obtenu une collectivité à statut particulier, ce qui n'est pas le cas ! Il n'est pas sain de rester dans l'ambiguïté. Soit on vise une collectivité à statut particulier, et il faut l'obtenir ; soit ce n'est pas le cas, et il faut le dire, ce qui revient à reconnaître que les deux départements ont fusionné. Je suis favorable à cette fusion, qui permettra de mieux travailler avec les intercommunalités - qui se sont regroupées pour créer un pôle métropolitain entre Strasbourg, Mulhouse, Colmar, Haguenau et Saint-Louis -, avec la région Grand Est et avec l'État. Cela permettra de mieux traiter les besoins de la vallée du Rhin.

L'État est-il prêt à transférer de nouvelles compétences ? À cet égard, ce texte n'apporte rien de nouveau, à part le transfert des routes. L'idée est de régler la question de l'écotaxe. Il y a vingt ans, un député alsacien avait déjà proposé un texte instaurant une écotaxe dans la vallée du Rhin. L'État s'y était opposé. Le projet de loi n'apporte aucune précision à ce sujet. Il faudra attendre une ordonnance et je crains que Bercy ne s'y oppose à nouveau.

Il faut donc que nous soyons parfaitement clairs sur ces questions. À Matignon, j'avais dit qu'il fallait faire vivre la déclaration commune qui avait été adoptée, mais il faut rester dans le cadre législatif existant.

Je constate surtout que l'État ne donne rien ! Par exemple sur le bilinguisme, je ne comprends pas très bien ce que le texte ajoute, puisqu'il existe déjà des conventions entre l'État, la région et les départements. Si l'on souhaite donner une compétence particulière à la nouvelle collectivité sur le développement du bilinguisme, nous pourrions ajouter dans le texte un élément sur le recrutement des enseignants. En Allemagne, ce sont les *Länder* qui recrutent les enseignants. La Collectivité européenne d'Alsace ne pourrait-elle pas négocier des échanges d'enseignants, puisque nous savons bien que l'État ne le fera pas ?

Lorsque nous avons auditionné les personnes qui travaillent sur les questions de coopération territoriale transfrontalière, nous avons identifié un véritable problème : le secteur sanitaire. Notre collègue Patricia Schillinger m'expliquait récemment que, si les habitants de sa ville veulent se rendre dans

l'hôpital bâlois qui est à cinq minutes de chez eux, ils doivent d'abord obtenir un accord préalable, puis c'est la caisse primaire d'assurance maladie du Morbihan qui procèdera au remboursement : pour l'assurance maladie, aller en Suisse ou en Allemagne, c'est comme aller en Inde ou en Chine... Voilà la réalité ! Nos concitoyens attendent des réponses concrètes à ce type de problèmes. C'est pourquoi je propose que le schéma transfrontalier concerne aussi le secteur sanitaire.

Il ne faut pas être dans l'ambiguïté à l'égard des Alsaciens. Surtout, mes chers collègues, je voudrais vous dire que les Alsaciens sont très attachés à la France. Lors des cérémonies militaires qui ont lieu dans nos départements, les militaires sont toujours étonnés de la forte participation de la population. En fait, les Alsaciens veulent simplement que les choses fonctionnent, que l'économie tourne de manière efficace et que des solutions soient apportées à leurs problèmes. Ils ne sont pas intéressés par des mécanos institutionnels !

Les départements ont donné leur accord pour fusionner. Restons dans ce cadre minimaliste et ne faisons pas croire aux Alsaciens qu'on leur donne une collectivité à statut particulier ! D'ailleurs, si nous préparons un texte pour créer une collectivité à statut particulier, il n'ira pas plus loin que le Sénat... Je vous rappelle que les députés nous ont imposé la région Grand Est ; pour ma part, j'étais favorable à une région regroupant l'Alsace et la Lorraine, ce qui était le projet initial du gouvernement de l'époque.

M. Philippe Bonnecarrère. – Ce projet de loi a des mérites. Certes, il n'est pas très glorieux d'approuver un texte par défaut, mais nous serons certainement conduits à le faire, notamment en raison du « désir d'Alsace » qui a été mentionné par mes collègues. Les Alsaciens auront sûrement intérêt à acter cette avancée, en attendant mieux. En tout cas, ce texte permet de surmonter le problème soulevé par l'échec de la réforme de 2013 et de prendre acte de la fusion des départements. Il me semble donc qu'il présente plus d'avantages que d'inconvénients.

Par ailleurs, ce projet de loi présente l'intérêt de démontrer qu'il est possible d'adopter une forme de différenciation, sans modifier la Constitution. J'ai évoqué cette question lors d'un colloque récent qui s'est tenu à l'Assemblée nationale, où les présidents des deux départements m'ont confirmé n'avoir jamais rencontré aucune difficulté d'ordre constitutionnel pour faire aboutir leur projet. Sur le plan de la gouvernance, néanmoins, il ne serait pas possible, à droit constitutionnel constant, de confier la compétence de la formation et de l'apprentissage à la nouvelle collectivité, car cela créerait un problème d'égalité entre les régions. De même en ce qui concerne le fond du droit : les auditions organisées sous votre égide, monsieur le président, sur les suites de la décision Somodia du Conseil constitutionnel de 2011 ont montré que l'on se heurtait rapidement à un obstacle constitutionnel.

Plusieurs collègues ont estimé que ce texte revenait en fait à esquiver la question de la carte régionale. Mais si cette question est ouverte pour le

Grand Est, il faut être conscient qu'elle le sera aussi pour nombre d'autres régions. Je pense évidemment au Sud-Ouest et aux régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie. Comparaison n'est pas raison, les systèmes allemand et français sont très différents.

Enfin, il me paraît très curieux que la « bonne échelle », notion fréquemment évoquée, soit si différente selon qu'il s'agit des collectivités territoriales ou des circonscriptions administratives de l'État !

M. Philippe Bas, président. – Je veux rappeler l'ambition modeste de ce texte. Certes, il nous renvoie à beaucoup de questions que nous nous posons sur la pertinence du découpage régional, mais son contour est finalement limité. Je le redis : le nouveau département qui résulte de la fusion du Bas-Rhin et du Haut-Rhin se situe dans la région Grand Est, les compétences respectives de la région et du département ne sont pas modifiées, même si notre rapporteur nous proposera des évolutions à la marge, et l'État ne transfère des compétences que de manière cosmétique...

Très sagement, notre rapporteur nous propose d'accepter ce texte, en l'améliorant, mais sans remettre en cause l'accord conclu à Matignon et sans faire exploser les structures territoriales. Si nous sortons de ce cadre, chacun en voit tout de suite les implications ; il suffit pour cela de vous écouter, mes chers collègues. Soyons bien conscients que nous serons profondément divisés, si nous remettons en cause la carte régionale, quand bien même il est clair que certaines nouvelles régions posent un certain nombre de difficultés.

Notre tradition politique et administrative n'est pas la même que celle de l'Allemagne. En France, il peut paraître logique à certains que la délimitation des collectivités soit fixée dans le bureau du Président de la République... Peut-être est-ce l'héritage de Napoléon ? Je n'imagine pas que quelqu'un puisse dire un jour que la Bavière est trop grande et qu'il faut la découper ou que la Sarre est trop petite et qu'il faut la fusionner avec la Rhénanie-Palatinat !

Notre débat est très édifiant et nous voyons bien que nous ne pouvons nous réunir que sur le plus petit commun dénominateur. Or si nous ne trouvons pas de position commune, nous serons évincés de ce sujet, alors même que le Sénat représente les collectivités territoriales de la République. Nous pouvons peut-être densifier, dans certaines limites, les compétences du nouveau département, mais à trop vouloir en faire, nous déboucherions sur un échec, le dernier mot revenant à l'Assemblée nationale.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il faut replacer ce texte à sa juste place : il porte essentiellement sur les compétences de la nouvelle collectivité, appelée Collectivité européenne d'Alsace. Conformément à la Constitution, le Sénat est saisi en premier lieu de ce texte et il me semble que nous devons trouver un équilibre qui ne bouleverse pas les choses, tout en densifiant certains éléments.

Madame Lherbier, les amendements que je propose sur la coopération transfrontalière sont larges et permettent à d'autres collectivités de s'approprier ces sujets. Quant au pouvoir de police de la circulation, que je propose de transférer au président de la Collectivité européenne d'Alsace, il s'étend bien aux mesures propres à garantir la sécurité des usagers.

Monsieur Hervé, la délimitation des académies relève de l'organisation interne de l'État, donc du pouvoir réglementaire, et pas du pouvoir législatif.

Monsieur Richard, la délégation de compétences d'une collectivité à une autre est autorisée en principe, mais il existe des exceptions, parmi lesquelles l'octroi des aides aux entreprises.

Je rappelle enfin que le terme de Collectivité européenne d'Alsace est un nom propre. Il n'y a pas de contestation sur le fait qu'il s'agit bien, juridiquement, d'un département.

Mme Laurence Harribey. – Une sorte d'IGP, une indication géographique protégée !

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les collectivités territoriales peuvent déjà créer des chaînes de télévision pour diffuser des informations sur la vie locale, mais il n'est pas expressément prévu qu'elles puissent le faire pour promouvoir les langues régionales. C'est ce que je proposerai d'ajouter.

L'accord signé à Aix-la-Chapelle n'a pas encore été ratifié.

Par ailleurs, le texte contient déjà de nombreux éléments sur le bilinguisme et beaucoup de choses se font en pratique, notamment pour le recrutement d'enseignants allemands. Pour le reste, l'éducation nationale demeure une compétence de l'État.

M. Philippe Bas, président. – Avant de passer à la discussion des amendements, je voudrais faire un point sur les irrecevabilités.

En ce qui concerne l'article 40, j'ai consulté le président de la commission des finances sur chacun des amendements litigieux et j'ai été conduit à déclarer irrecevables les amendements, quels que soient leurs mérites, ayant pour objet d'attribuer à la Collectivité européenne d'Alsace des compétences non prévues par le projet de loi, dès lors qu'elles auraient un coût pour la nouvelle collectivité, ainsi que les amendements tendant à transférer la voirie nationale à d'autres départements que la Collectivité européenne d'Alsace.

Ont en conséquence été déclarés irrecevables les amendements COM-75, COM-1, COM-103, COM-104, COM-58, COM-88, COM-51, COM-89, COM-56, COM-16, COM-17, COM-61 rect et COM-62 rect.

En revanche, et quoi qu'il faille en penser sur le fond, j'ai considéré que les amendements ayant pour objet d'attribuer à d'autres départements le même rôle de chef de file ou de coordinateur qu'à la Collectivité européenne

d'Alsace dans certains domaines étaient recevables, car de telles missions peuvent être exercées sans frais supplémentaires – on dit que ces missions sont absorbables dans les charges de gestion.

De son côté, Mme le rapporteur va mettre en œuvre une recommandation de la Conférence des présidents, visant à éclairer nos collègues membres d'autres commissions sur le champ d'application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – En ce qui concerne l'application de l'article 45 de la Constitution, qui dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », il me semble que nous pouvons considérer comme recevable tout amendement relatif aux conséquences de la création ou aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, ainsi que tout amendement prévoyant d'attribuer à d'autres collectivités de la même catégorie juridique les compétences prévues pour cette collectivité.

En revanche, les amendements n'entrant pas dans ce champ pourraient être considérés comme des « cavaliers ». Il en va ainsi, par exemple, des amendements relatifs au droit alsacien-mosellan, dès lors que les dispositions concernées n'ont aucun rapport avec les compétences des collectivités territoriales.

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, ces précisions constituent une sorte de guide, mais la recevabilité de chaque amendement sera naturellement examinée au cas par cas.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements COM-3, COM-5, COM-4 et COM-50 visent à reconstituer les anciennes régions. L'avis est défavorable.

Les amendements COM-3, COM-5, COM-4 et COM-50 ne sont pas adoptés.

Article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-6 vise à supprimer l'article 1^{er}. Avis défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements COM-7, COM-39 et COM-66 entendent remplacer l'appellation Collectivité européenne d'Alsace par celle de département d'Alsace. Le nom inscrit dans le projet de loi est le résultat des négociations qui ont eu lieu et il est clair que la nouvelle

collectivité appartient à la catégorie juridique des départements. Dans ces conditions, mon avis est défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Votre avis défavorable ne signifie donc pas que la collectivité n'est pas un département.

M. Jacques Bigot. – Moi qui ai beaucoup travaillé sur le droit de la consommation, je ne voudrais pas qu'on induise en erreur les Alsaciens par une publicité mensongère ! Leur laisser croire que cette collectivité a un statut particulier est une forme de tromperie. Le Conseil d'État a soulevé ce point dans son avis. Nous sommes à un moment où nos concitoyens demandent de la transparence et de la clarté et il ne serait pas sain de faire preuve de duplicité !

M. Philippe Bas, président. – Personne ne veut tromper les Alsaciens ! Nous disons clairement que la nouvelle collectivité a un nom – Collectivité européenne d'Alsace – et qu'elle appartient à la catégorie des départements. Il ne doit pas y avoir de confusion sur ce point.

M. André Reichardt. – Je m'associe aux remarques formulées par Jacques Bigot. L'Alsace est-elle de retour ? Non ! Ce n'est pas du tout le cas. Et lorsque les Alsaciens se réveilleront, ils verront qu'ils ont non seulement perdu la région Alsace, mais également les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Qu'on le veuille ou non, il y aura bien une fusion des deux préfectures – la seule qui restera sera à Strasbourg.

J'ai la « double culture » alsacienne, à la fois bas-rhinoise et haut-rhinoise, et je peux vous dire qu'en procédant comme nous le faisons jusque-là nous faisons le lit des extrêmes pour les élections régionales du Grand Est de mars 2021. Qui a sauvé le Grand Est du Front national lors des dernières élections régionales ? Ce sont les Bas-Rhinois. Au deuxième tour de ces élections, trois départements du Grand Est, qui n'étaient pas les départements alsaciens, ont porté le Front national en tête. Souvenons-nous-en, parce que nous allons provoquer une collusion entre le Front national et les mouvements identitaires. À cause de cela, les partis républicains perdront la région en mars 2021 !

M. Pierre-Yves Collombat. – Bravo !

M. Loïc Hervé. – Je m'interroge surtout sur l'adjectif « européen ». Que signifie-t-il dans ce contexte ? Ne pose-t-il pas un problème constitutionnel ? Surtout, signifie-t-il que les autres collectivités territoriales françaises seraient moins européennes que l'Alsace ? Naturellement, plusieurs institutions – Parlement européen, Cour européenne des droits de l'homme – ont leur siège à Strasbourg, mais quel est le lien entre ces institutions et la nouvelle collectivité ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – « Collectivité européenne d'Alsace » est un nom propre et je peux vous assurer qu'il ne cache rien ! Il s'agit bien d'un département. Ensuite, je vous rappelle que les métropoles de droit commun des agglomérations de Strasbourg et de Lille sont déjà

dénommées par la loi « eurométropole de Strasbourg » et « métropole européenne de Lille », sans que l'utilisation de ce terme n'entraîne une compétence particulière. De la même manière, la métropole du Havre s'appelle Le Havre Seine, c'est uniquement une question de proximité avec ce fleuve.

M. Pierre-Yves Collombat. – Monsieur le président, je m'abstiendrai sur ces amendements, car j'estime que le cœur du sujet n'est pas là !

Les amendements COM-7 et COM-39 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-66 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements COM-76 et COM-77 visent à créer une collectivité à statut particulier. En raison des éléments que j'ai déjà évoqués et du vote qui vient d'intervenir, il me semble cohérent de les rejeter. L'avis est donc défavorable.

M. André Reichardt. – Il s'agit de deux amendements différents.

L'amendement COM-76 permet à la collectivité à statut particulier qui serait créée d'exercer les compétences de la région. Il s'agit donc de préfigurer une nouvelle collectivité, tout en renvoyant les conditions de sa mise en œuvre à une loi ultérieure.

L'amendement COM-77 vise uniquement à créer une collectivité à statut particulier, sans lui donner les compétences de la région et sans préjuger des décisions qui seront prises à l'avenir concernant ses compétences.

Les amendements COM-76 et COM-77 ne sont pas adoptés.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-80 a pour objet d'organiser les modalités selon lesquelles la Collectivité européenne d'Alsace – le département d'Alsace, devrais-je dire à la suite du vote qui vient d'avoir lieu – pourrait présenter des propositions visant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires. Il prévoit en outre que le nouveau département d'Alsace serait consulté sur les projets ou propositions de loi ou règlements qui comporteraient des dispositions qui lui sont spécifiques.

Or toute collectivité territoriale dispose déjà de différents moyens pour interpellier le Gouvernement ou le Parlement. C'est pourquoi l'avis est défavorable.

L'amendement COM-80 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-105 que je vous propose vise à rendre le schéma de coopération transfrontalière de l'eurométropole de Strasbourg compatible avec le schéma alsacien de coopération transfrontalière.

M. Jacques Bigot. – Nous devons maintenir le système institutionnel actuel. La loi MAPTAM prévoit que les métropoles concernées doivent adopter un schéma de coopération transfrontalière. Strasbourg est en train de le réaliser et, même si l'idée de compatibilité avec le schéma alsacien de coopération

transfrontalière paraît logique, il y a un problème de temporalité : lorsque le nouveau département d'Alsace sera créé en 2021, le schéma de l'eurométropole aura été approuvé. Cet amendement ne me convient pas, d'autant que, avant d'être adopté, le schéma de l'Eurométropole devra de toute façon être soumis pour avis au département actuel. En ce qui me concerne, j'ai proposé dans un autre amendement que le schéma alsacien soit compatible avec le schéma de l'eurométropole qui aura été adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il me semble que l'amendement COM-105 est plus cohérent, justement... Je ne pense pas que cette articulation posera des problèmes d'application, d'autant plus que les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont déjà en train de préfigurer le futur schéma alsacien.

M. Alain Richard. – Je ne comprends pas le besoin de poser une telle règle de compatibilité : les compétences des différentes collectivités ne se recoupant pas, les schémas de coopération transfrontalière portent sur des thèmes différents. Je note d'ailleurs que le spectacle sera assez divertissant pour nos partenaires allemands, qui verront arriver les propositions de coopération à foison... Plus sérieusement, tout cela est plutôt une affaire de contrôle de légalité.

M. Philippe Bas, président. – C'est précisément en raison de ce potentiel spectacle que nous devons rechercher la mise en cohérence...

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Je rappelle que le projet de loi attribue justement le rôle de chef de file en matière de coopération transfrontalière au département d'Alsace. Il aura donc un rôle de coordination dans la mise en place des actions de coopération et son schéma couvrira un champ plus large que celui des seules compétences départementales.

L'amendement COM-105 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-81 prévoit que des actions de coopération en matière scolaire sont intégrées au schéma alsacien de coopération transfrontalière. Entrer dans une logique d'énumération des différents volets de ce schéma ne peut, à mon sens, qu'en limiter le spectre. Je crois au contraire que nous devons laisser aux élus locaux la liberté des coopérations qui entreront dans le champ du schéma. L'avis est donc défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Madame la rapporteur, vous êtes donc favorable sur le fond, c'est-à-dire à la possibilité pour le département d'Alsace d'inclure des actions de coopération en matière scolaire dans son schéma, mais vous ne souhaitez pas que nous énumérions les secteurs concernés pour éviter des *a contrario* qui seraient fâcheux. Est-ce bien cela ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Absolument, monsieur le président !

M. André Reichardt. – Dans ce cas, je ne comprends pas pourquoi cet alinéa de l'article 1^{er} mentionne un volet relatif aux déplacements

transfrontaliers. Si le texte parle de ce sujet, pourquoi ne pas citer aussi le secteur scolaire ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – C'est le résultat des négociations entre les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, l'État et la région Grand Est. Je crois que nous devons éviter l'effet liste.

L'amendement COM-81 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – C'est la même logique pour l'amendement COM-70, qui concerne le secteur sanitaire.

M. Jacques Bigot. – Nous touchons là à la véritable question : voulons-nous vraiment répondre aux besoins de nos concitoyens ?

La mise en œuvre de l'accord-cadre de coopération sanitaire transfrontalière franco-allemand signé le 22 juillet 2005 ne fonctionne pas en Alsace, alors qu'il fonctionne dans les Hauts-de-France. La raison en est simple : elle tient à la volonté de l'agence régionale de santé ! Pour ne prendre qu'un exemple, il faut deux mois pour obtenir un rendez-vous pour une IRM à Strasbourg, alors que c'est beaucoup moins long de l'autre côté du Rhin. Mais pour traverser la frontière, il faut un accord préalable de la caisse primaire d'assurance maladie et le remboursement n'est réalisé qu'au bout d'un an ou deux.

Si nous ne l'écrivons pas dans la loi, je suis certain que l'État nous dira, lorsque nous élaborerons ce schéma de coopération, que ce sujet ne relève pas de la compétence du futur département d'Alsace.

M. Philippe Bas, président. – Comme l'éducation, c'est un sujet très important. Notre rapporteur estime que ces sujets sont déjà compris dans le texte. Je suggère que nous nous en tenions à ce stade à cette interprétation, ce qui ne nous empêche pas d'ouvrir à nouveau ce débat en séance en présence du Gouvernement. Je comprends l'argument, selon lequel l'État pourra dire au département d'Alsace que l'éducation ou le sanitaire n'entrant pas dans les compétences de la collectivité, elle ne peut pas les inclure dans le schéma de coopération transfrontalière. Ce point mérite d'être expertisé.

M. André Reichardt. – Je vais dans le même sens que notre collègue Jacques Bigot. Les relations scolaires transfrontalières méritent vraiment d'être développées. Je rappelle que le schéma de coopération est préparé avec l'ensemble des acteurs concernés, dont l'éducation nationale et les autres services de l'État, et que le nouveau département d'Alsace en serait uniquement le chef de file. L'État peut donc toujours bloquer les choses !

M. Philippe Bas, président. – Il faut justement conjurer ce risque de blocage. C'est pourquoi nous devons avoir un débat avec le Gouvernement. Nous verrons alors quelle sera notre position.

L'amendement COM-70 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-71** est incompatible avec l'amendement COM-105 que nous venons d'adopter.

*L'amendement **COM-71** devient sans objet.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Le projet de loi prévoit que le futur département d'Alsace sera chef de file de la coopération transfrontalière. L'amendement **COM-53** rectifié supprime la mention du respect des compétences des autres collectivités territoriales. Je crois qu'il vaut mieux laisser cette mention dans le texte car elle a une portée pédagogique. L'avis est donc défavorable.

*L'amendement **COM-53** rectifié n'est pas adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-106** que je vous propose permet aux EPCI de déléguer leurs compétences au futur département d'Alsace dans le cadre de la mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière. Il permettrait une exécution plus souple du schéma, notamment en matière de mobilité.

*L'amendement **COM-106** est adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-67** tend à donner au président du département d'Alsace le pouvoir de négocier et de signer, sous certaines conditions, des accords internationaux. Il transpose un dispositif qui existe pour certaines collectivités d'outre-mer. L'avis est défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Il est tout de même curieux de vouloir à la fois qualifier la nouvelle collectivité de département et lui donner des compétences internationales à ce point dérogoires au droit commun.

Mme Laurence Harribey. – Nous déposerons cet amendement pour la séance publique, car il est important de discuter au fond de cette question.

M. Philippe Bas, président. – Peut-être faut-il trouver des modalités de mise en œuvre de cette mesure qui ne soient pas contraires à la Constitution, qui réserve la négociation des traités au Président de la République.

M. Jacques Bigot. – Le sujet mérite d'être creusé, il entre pleinement dans la logique de différenciation des territoires. Un simple schéma de coopération transfrontalière n'apporterait pas grand-chose en pratique et serait un leurre. Or l'appellation initiale de la nouvelle collectivité entraînerait d'elle-même une dimension européenne nécessitant d'aller au-delà des aspects strictement transfrontaliers. En lien avec l'État, le département d'Alsace doit être capable de négocier avec les *Länder* allemands, par exemple le Bade-Wurtemberg, et de mettre en œuvre ces accords afin de rendre le dispositif opérationnel. Une telle disposition, qui existe outre-mer, peut d'ailleurs intéresser d'autres régions françaises.

M. Alain Richard. – Les départements d'outre-mer peuvent en effet contribuer à la négociation d'accords de voisinage, mais cela tient au fait qu'ils

relèvent de l'article 73 de la Constitution, ce qui n'est évidemment pas le cas de la nouvelle collectivité d'Alsace. À mon avis, un département métropolitain ne peut pas engager lui-même des négociations internationales.

L'amendement COM-67 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – La possibilité d'entente entre le département d'Alsace et la Moselle existe déjà. L'amendement COM-93 est donc satisfait. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-93 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-52 rectifié permet au département d'Alsace d'organiser un enseignement de la langue régionale sur le temps scolaire. Mon avis est défavorable, car ce dispositif s'immiscerait dans une compétence de l'Éducation nationale.

L'amendement COM-52 rectifié n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-82 tend à intégrer la formation des enseignants et la programmation de l'ouverture de classes bilingues ou d'immersion à la convention relative aux langues régionales conclue entre l'État et les collectivités territoriales, parmi lesquelles le département alsacien. Avis favorable.

L'amendement COM-82 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-68 prévoit les règles qui permettront de déterminer le chef-lieu du nouveau département d'Alsace. Actuellement, il n'existe pas de définition légale du chef-lieu de département, qui désigne deux réalités différentes : la commune où est située la préfecture, et une qualité honorifique reconnue à la principale ville du département.

Cet amendement imprécis laisse penser qu'il n'y aurait plus qu'une seule circonscription administrative de l'État, ce qui n'est pas le cas. Avis défavorable.

M. Jacques Bigot. – Nous avons repris telles quelles les règles du code général des collectivités territoriales applicables au département du Rhône, dont le chef-lieu devait être fixé par un décret en Conseil d'État, après avis du conseil départemental et du conseil municipal de la commune intéressée. Il faudra définir le chef-lieu du département d'Alsace. Cet amendement ne se prononce pas sur le lieu mais ne fait que reprendre la procédure de détermination en vigueur sur d'autres territoires.

M. Philippe Bas, président. – Votons sur ce point.

L'amendement COM-68 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-72 donne au département d'Alsace la possibilité de négocier des accords d'échanges d'enseignants avec le Land de Bade-Wurtemberg. La possibilité de

contractualiser avec toutes autorités locales étrangères est déjà prévue à l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales. Mon avis est donc défavorable.

L'amendement COM-72 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-83 donne la qualité de chef de file de l'enseignement d'histoire, de culture et de connaissance de l'Alsace au département d'Alsace. Il est difficile de percevoir la portée concrète de ce chef de filat, et de définir quelles seraient les compétences des collectivités territoriales concernées. Avis défavorable.

L'amendement COM-83 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-84 donne au département d'Alsace la qualité de chef de file de la coordination de l'enseignement public, privé et associatif pour l'enseignement de la langue régionale. Mon avis est défavorable, car l'enseignement relève de la compétence de l'État, et il est difficile de percevoir quel type de coordination pourrait effectuer une collectivité territoriale.

L'amendement COM-84 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-85 donne la qualité de chef de file de la promotion des langues régionales au département d'Alsace. Avis favorable.

L'amendement COM-85 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-86 donne la qualité de chef de file de la création artistique et de la culture locales au département d'Alsace. La portée concrète d'un tel chef de filat serait faible ; avis défavorable.

L'amendement COM-86 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-87 donne la qualité de chef de file de la politique de la formation professionnelle et de l'apprentissage au département d'Alsace. Mon avis est défavorable, car cela reviendrait à rendre le département chef de file d'une compétence qui relève de la région.

M. André Reichardt. – N'est-ce pas possible dans le cas d'une collaboration transfrontalière ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – C'est possible lorsque les compétences sont partagées entre plusieurs collectivités, mais pas seulement entre deux collectivités dont seule l'une d'entre elles a la compétence.

L'amendement COM-87 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-91 permet au département d'Alsace de présenter des recommandations au Gouvernement

relatives à la promotion de la langue et de la culture régionales, et de conclure des conventions avec France Télévision, Radio France et Arte.

Cet amendement est satisfait par le droit en vigueur : les collectivités peuvent déjà adresser de telles propositions au Gouvernement. Elles disposent en outre de la liberté contractuelle, et France Télévision, Radio France et Arte peuvent conclure avec les collectivités territoriales toute convention utile à l'accomplissement de leurs missions.

M. Philippe Bas, président. – Cela fait partie du cahier des charges de France Télévision.

L'amendement COM-91 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-92 qui prévoit un rapport, même si j'en comprends l'intérêt sur le fond...

L'amendement COM-92 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-95 autorise l'État à déléguer tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen (FSE) et au département d'Alsace à déléguer la gestion des prestations d'aide sociale. Cet amendement est satisfait par le droit en vigueur.

M. André Reichardt. – Est-il déjà permis de déléguer les actions du FSE ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Oui, les régions peuvent déléguer au département les compétences qui leur ont été confiées en matière de gestion des fonds européens. Il s'agit de l'article 78 de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM).

M. André Reichardt. – Mais la gestion du FSE ne relève-t-elle pas de l'État ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'État peut déléguer aux régions la gestion des fonds européens, et celles-ci peuvent déléguer la gestion du FSE aux départements.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-69 rectifié *ter* qui crée un conseil de développement auprès du département d'Alsace.

L'amendement COM-69 rectifié ter est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-8 étend l'article 1^{er} aux autres départements de la région Grand Est. Pourquoi une telle extension ? Cela créerait des distorsions avec le reste des départements français. Avis défavorable, de même qu'à l'amendement COM-9 qui étend cet article à la Moselle.

Les amendements COM-8 et COM-9 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mon amendement **COM-107** conforte la possibilité pour les collectivités territoriales d'éditer un service de télévision pour promouvoir les langues régionales.

*L'amendement **COM-107** est adopté et devient article additionnel.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-57** rectifié prévoit que le département d'Alsace peut conclure des conventions avec des sociétés publiques du secteur audiovisuel. Le département d'Alsace disposera, comme les autres collectivités, de la liberté contractuelle. Mon avis est donc défavorable...

*L'amendement **COM-57** rectifié n'est pas adopté.*

Article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression de l'article 2 **COM-10**.

*L'amendement **COM-10** n'est pas adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-54** rectifié inscrit au niveau législatif la compétence du département d'Alsace pour animer la destination « Alsace » du schéma régional de tourisme. L'animation de la destination Alsace par le département d'Alsace ne relève pas de la loi, mais d'un arrangement entre les collectivités. Avis défavorable.

*L'amendement **COM-54** rectifié n'est pas adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-90** prévoit que le département d'Alsace organise et met en œuvre la promotion de l'attractivité de son territoire. Je propose à notre collègue André Reichardt de rectifier son amendement afin de ne pas « écraser » les dispositions de l'article 2, de codifier cette disposition dans le code général des collectivités territoriales et de préciser que la compétence de promotion de l'attractivité du territoire ne s'étend pas à l'octroi d'aides directes ou indirectes aux entreprises.

M. André Reichardt. – Quelle serait la rédaction exacte ?

M. Philippe Bas, président. – Je vous laisse le soin de finaliser les détails de la rectification.

*L'amendement **COM-90**, ainsi modifié, est adopté.*

*Les amendements **COM-11** et **COM-40** sont satisfaits.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-99** apporte une précision inutile.

*L'amendement **COM-99** n'est pas adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements **COM-12** et **COM-13** étendraient l'article 2 aux autres départements du Grand Est, ou à la seule Moselle. Pour les raisons déjà dites, mon avis est défavorable.

*Les amendements **COM-12** et **COM-13** ne sont pas adoptés.*

Articles additionnels après l'article 2

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mon amendement **COM-108** autorise à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, la délégation par le conseil régional au département d'Alsace de l'octroi de tout ou partie des aides aux entreprises. Tout département pourrait demander à bénéficier de la même expérimentation. Celle-ci permettra d'apprécier l'opportunité d'assouplir la répartition des compétences économiques entre collectivités territoriales déterminée par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, sans dessaisir les régions.

M. André Reichardt. – Une collectivité territoriale peut déléguer une compétence à une autre. Pourquoi devoir le préciser dans la loi ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Ce principe est général, mais il souffre d'exceptions. C'est le cas pour l'octroi des aides aux entreprises.

M. Philippe Bas, président. – Il faut donc inscrire cette précision dans la loi.

*L'amendement **COM-108** est adopté et devient article additionnel.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-55** rectifié prévoit le transfert de la marque Alsace au département d'Alsace au plus tard le 1^{er} janvier 2021. Cette marque appartient actuellement à une association, l'Agence d'attractivité de l'Alsace. Exproprier une association au bénéfice d'une collectivité, sans indemnisation, est contraire au droit de propriété. Mon avis est donc défavorable.

*L'amendement **COM-55** rectifié n'est pas adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Dans les trois départements alsacien-mosellans s'appliquent des dispositions spéciales du code du travail relatives aux jours fériés et autres jours chômés. L'amendement **COM-96** prévoit de transférer la possibilité d'accorder des dérogations au repos dominical au président du département d'Alsace, sur le territoire de celui-ci, alors que cette prérogative appartient aujourd'hui au préfet de département. Avis défavorable.

*L'amendement **COM-96** n'est pas adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-97** transfère au président du département d'Alsace les compétences du préfet en matière de chasse. Avis défavorable.

*L'amendement **COM-97** n'est pas adopté.*

L'amendement COM-98 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 3

L'amendement de suppression COM-14 n'est pas adopté.

Les amendements COM-15 et COM-41 sont satisfaits.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-73 transfère directement à l'eurométropole de Strasbourg la voirie nationale non concédée située sur son territoire. Préférons plutôt une convention avec le département d'Alsace pour déclasser la route avant transfert ; cela évitera d'avoir des autoroutes communales.

M. Jacques Bigot. – Soyons cohérents ; nous avons rendu obligatoire le transfert de toutes les routes du département aux métropoles après la loi MAPTAM et la loi NOTRe. Il n'y a plus de routes départementales sur le territoire des métropoles, seulement des autoroutes. Si les autoroutes n'appartiennent plus à l'État, pourquoi seraient-elles propriété du département ? On m'avait indiqué qu'une route départementale à deux fois deux voies, faisant la jonction entre deux autoroutes et étant dans le périmètre géographique de la métropole, devait obligatoirement revenir à la métropole et non au département. Pourquoi ne pas faire de même pour une autoroute ? Vous proposez une solution complexe de transfert du département d'Alsace, à l'eurométropole de Strasbourg, mais quelles en seront les conditions financières ?

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il n'y a pas de transfert obligatoire des routes départementales aux métropoles.

M. Jacques Bigot. – Si, je vous l'assure.

M. Philippe Bas, président. – Nous en débattons en séance publique.

L'amendement COM-73 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-109 attribue le pouvoir de police de la circulation sur les autoroutes transférées par l'État au département d'Alsace au président de celui-ci, détermine la procédure de déclassement de ces autoroutes et clarifie leur statut.

L'amendement COM-109 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-100 apporte une précision rédactionnelle inutile. Avis défavorable.

L'amendement COM-100 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 3

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-94** réintroduit dans la loi le principe de l'«écotaxe poids lourds» alsacienne, système soulevant de grosses difficultés, au lieu de s'en remettre à l'ordonnance. Si je suis dubitative sur l'habilitation demandée par le Gouvernement, le dispositif proposé par notre collègue André Reichardt n'est pas totalement abouti. Il entrerait en conflit avec la révision en cours de la directive «Eurovignette», qui interdira à terme toutes les vignettes. Évitions également un déséquilibre entre les poids lourds alsaciens et les autres, ce qui serait une violation manifeste du principe d'égalité devant les charges publiques. Mon avis est donc défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Reichardt, vous êtes courageux de reprendre à votre compte une telle taxe...

M. André Reichardt. – Le transfert des routes et des autoroutes non concédées a été accepté par les présidents de département exclusivement pour pouvoir réguler le transit de poids lourds en Alsace. De l'autre côté du Rhin, à deux kilomètres, il y a le *LKW-Maut*, une taxe que les camions doivent payer. Ce transfert de compétences aux Alsaciens n'est pas totalement compensé et ils ne disposent aujourd'hui pas de dispositif de régulation des poids lourds. Le Gouvernement ne va pas se précipiter pour l'instaurer. Mon amendement remplace donc l'habilitation par ordonnance.

M. Philippe Bas, président. – Nous en débattons lors de la séance publique.

*L'amendement **COM-94** n'est pas adopté.*

Article 4

*L'amendement de suppression **COM-18** n'est pas adopté.*

*Les amendements **COM-19** et **COM-42** sont satisfaits.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-110** sécurise la reprise des contractuels par le département d'Alsace.

*L'amendement **COM-110** est adopté.*

Article 5

*L'amendement de suppression **COM-20** n'est pas adopté.*

*Les amendements **COM-21** et **COM-43** sont satisfaits.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-111** conforte la « clause de sauvegarde » applicable aux transferts de services de l'État au département d'Alsace, consécutifs au transfert de la voirie nationale non concédée. Le personnel sera comptabilisé au 31 décembre 2018 et non au 31 décembre 2019.

L'amendement COM-111 est adopté.

L'amendement de précision COM-112 est adopté.

Article 6

L'amendement de suppression COM-22 n'est pas adopté.

Les amendements COM-23 et COM-44 sont satisfaits.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-59 rectifié prévoit que le produit éventuel de l'écotaxe ne puisse pas venir en diminution de la compensation financière due par l'État en raison du transfert de la voirie nationale.

Il est difficile de ne pas prendre en compte ce produit, au nom de l'équité devant les charges publiques et vis-à-vis des autres départements. En transférant la propriété des routes, l'État se prive du produit des redevances qu'il aurait pu y instituer. Avis défavorable.

L'amendement COM-59 rectifié n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-113 rétablit dans la base de calcul de la compensation financière due par l'État au département d'Alsace les dépenses d'investissement réalisées par l'État au titre du contrat de plan État-région, à l'exception de celles qui concernent la création de voies ou d'ouvrages nouveaux ou l'élargissement de voies existantes.

L'amendement COM-113 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-114 apporte une garantie supplémentaire au département d'Alsace sur la compensation financière due à l'État en raison du transfert de la voirie nationale. Le montant annuel des dépenses de fonctionnement et d'investissement ouvrant droit à compensation ne pourrait pas être inférieur au montant constaté en 2018.

L'amendement COM-114 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-60 inclut la totalité des dépenses d'investissement faites par l'État au titre du contrat de plan État-région dans la base de calcul de la compensation financière. Il est incompatible avec l'amendement COM-113 que nous venons d'adopter.

L'amendement COM-60 rectifié n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-63 rectifié inscrit dans la loi le principe d'une écotaxe instituée par le département d'Alsace. Je vous propose plutôt de préciser la finalité assignée à l'habilitation à l'article 10. Avis défavorable.

L'amendement COM-63 rectifié n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements **COM-24** et **COM-25** étendraient l'article aux autres départements de la région Grand Est ou à la seule Moselle. Pour les raisons déjà évoquées, mon avis est défavorable.

*Les amendements **COM-24** et **COM-25** ne sont pas adoptés.*

Article 7

*L'amendement de suppression **COM-26** n'est pas adopté.*

*Les amendements **COM-27** et **COM-45** sont satisfaits.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-115** introduit un délai d'harmonisation de la réglementation de six ans.

*L'amendement **COM-115** est adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-101** apporte une précision rédactionnelle inopportune : le conseil départemental est l'assemblée délibérante, tandis que le département est la personne morale. Avis défavorable.

*L'amendement **COM-101** n'est pas adopté.*

Article additionnel après l'article 7

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-64** rectifié *bis* prévoit que le chef-lieu du département d'Alsace est situé à Colmar. Avis défavorable pour les raisons précitées sur le chef-lieu.

*L'amendement **COM-64** rectifié *bis* n'est pas adopté.*

Article 8

*L'amendement de suppression **COM-28** n'est pas adopté.*

*Les amendements **COM-29** et **COM-46** sont satisfaits.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Par cohérence avec le rejet de l'amendement visant à faire du département alsacien une collectivité à statut particulier, mon avis est défavorable à l'amendement de coordination **COM-78**.

*L'amendement **COM-78** n'est pas adopté.*

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement **COM-116** fixe le nombre de cantons à 40 par addition de la somme du nombre des cantons des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

*L'amendement **COM-116** est adopté.*

M. Philippe Bas, président. – L'amendement **COM-30**, qui garantit le respect de la jurisprudence constitutionnelle en matière de représentativité démographique dans le cadre du découpage cantonal du département d'Alsace, est satisfait par l'amendement **COM-116**.

M. Alain Richard. – Souvenez-vous : lorsque nous avons modifié le mode de scrutin départemental, avec l'élection de conseillers par binômes, nous avons prévu que le nombre de cantons par département serait impair.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Tout à fait, pour éviter un blocage par une absence de majorité. Mais là, la somme des cantons précédents fait 40. En outre, le Gouvernement a affirmé son intention de ne pas procéder à un redécoupage.

M. Alain Richard. – Il y a donc un risque de partage du conseil départemental en 20 et 20, à supposer que les binômes soient solidaires...

M. Philippe Bas, président. – Nous devons avoir conscience de ce risque d'absence de majorité, mais la loi peut déroger au principe d'un nombre impair de cantons.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si l'on rajoute un canton par département initial, nous obtiendrons toujours un chiffre pair...

M. Alain Richard. – Il faudrait rajouter un canton à l'ensemble...

M. Jean-Pierre Sueur. – ... alors dans un seul des deux départements initiaux.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il y a 17 cantons dans un département et 23 dans l'autre. Ajouter deux chiffres impairs donne un chiffre pair...

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Richard, vous avez raison, mais nous assumons la responsabilité de ce choix.

L'amendement COM-30 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Par cohérence avec le rejet de l'amendement visant à faire du département d'Alsace une collectivité à statut particulier, avis défavorable à l'amendement de coordination COM-79.

L'amendement COM-79 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-117 intègre plusieurs coordinations en matière électorale, rendues nécessaires par la fusion des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Il fusionne les deux sections départementales concernées au sein de la circonscription unique régionale pour l'élection des conseillers régionaux du Grand Est. Il détermine les règles de répartition des conseillers régionaux élus dans la section « Alsace » et des conseillers départementaux entre les collèges appelés à élire les sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

M. Alain Richard. – L'ensemble des circonscriptions électorales sont inscrites dans les circonscriptions de l'État. Il restera des parlementaires du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, et ces populations devront être représentées par des sections départementales au sein du Conseil régional. Il n'y a pas d'exception à ce principe.

M. Philippe Bas, président. – Peut-être le département du Rhône ? Il faudrait vérifier.

M. Alain Richard. – Le Rhône ne représente qu'une seule section départementale pour les élections régionales.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Il me semble qu'il y a deux sections départementales : la métropole de Lyon et le département du Rhône sont tous deux représentés au sein du conseil régional. Le département d'Alsace serait certes un cas particulier mais qui reprendrait ce qui a été imaginé pour le Rhône.

M. Philippe Bas, président. – Adoptons cet amendement, tout en donnant mandat au rapporteur de clarifier ce point, afin d'éviter un précédent gênant.

L'amendement COM-117 est adopté.

Article 9

L'amendement de suppression COM-31 n'est pas adopté.

Les amendements COM-32 et COM-47 sont satisfaits.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements identiques COM-102 rectifié et COM-118 suppriment l'habilitation relative aux élections sénatoriales, en cohérence avec la réintroduction des règles de composition de leur collège électoral dans la loi que nous venons d'adopter.

Les amendements COM-102 rectifié et COM-118 sont adoptés.

Article 10

L'amendement de suppression COM-33 n'est pas adopté.

Les amendements COM-34 et COM-48 sont satisfaits.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – En cohérence avec le rejet de l'amendement COM-63 rectifié, je vous propose de rejeter l'amendement de coordination COM-65.

L'amendement de coordination COM-65 rectifié n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – L'amendement COM-74 étend à la voirie de l'eurométropole de Strasbourg le champ de l'habilitation relative à l'écotaxe alsacienne. Avis favorable.

L'amendement COM-74 est adopté, de même que l'amendement de cohérence COM-119.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements COM-35 et COM-36 étendraient aux autres départements du Grand Est ou à la seule Moselle l'article 10. Pour les raisons déjà exposées, mon avis est défavorable.

Les amendements COM-35 et COM-36 ne sont pas adoptés.

Article 11

L'amendement de suppression COM-37 n'est pas adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Mon amendement COM-120 avance l'entrée en vigueur de l'article 1^{er} bis et du II de l'article 2 bis au lendemain de la publication de la loi et non au 1^{er} janvier 2021.

L'amendement COM-120 est adopté.

Mme Agnès Canayer, rapporteur. – Les amendements COM-38 et COM-49 étendraient aux autres départements de la région Grand Est ou à la seule Moselle l'article 11. Pour les raisons déjà dites, mon avis est défavorable.

Les amendements COM-38 et COM-49 ne sont pas adoptés.

Intitulé du projet de loi

L'amendement COM-2 est satisfait.

M. Jacques Bigot. – Comme le disait Mme Harribey, le groupe socialiste et républicain souhaitait que certains points soient clarifiés, afin de faire de cette nouvelle collectivité un département et ramener ce texte à cela. Le projet de loi issu des travaux de la commission est satisfaisant, nous le voterons en l'état.

M. Yves Détraigne. – Allez-vous nous demander de le voter ? Je ne me prononcerai pas pour les autres membres du groupe. Je suis Champenois. Comme les Lorrains, les Champenois sont spectateurs de cette réforme ; personne ne leur a demandé leur avis. Nous faisons tout pour complaire aux Alsaciens, mais je ferai un effort en ne votant pas contre ce texte, qui cependant le mériterait. Si vous faisiez un sondage auprès des Lorrains et des Champenois, vous verriez qu'ils diraient aux Alsaciens : « Partez, puisque nous ne sommes pas dignes d'être avec vous ! »

M. André Reichardt. – Ce n'est pas l'objectif des Alsaciens...

M. Yves Détraigne. – C'est comme cela que les autres départements le ressentent...

M. André Reichardt. – Ce texte, qui risque de nous diviser, devrait plutôt nous rassembler. La nouvelle région est un non-sens, et ce texte n'en est que le palliatif.

M. Yves Détraigne. – Tout à fait ! Mais vous réglez le problème pour certains, pas pour les autres...

M. André Reichardt. – Je m'abstiendrai sur ce texte tout en rendant hommage au travail du rapporteur.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	3	Reconstitution des anciennes régions et fusion avec les départements qui les constituaient	Rejeté
M. MASSON	5	Sortie de l'Alsace du Grand Est (par décision du législateur)	Rejeté
M. MASSON	4	Référendum sur la sortie de l'Alsace du Grand Est	Rejeté
M. MASSON	50	Référendum sur la sortie de l'Alsace du Grand Est	Rejeté
Article 1^{er} Compétences du département d'Alsace en matières transfrontalière et d'enseignement des langues et des cultures régionales			
M. MASSON	6	Suppression de l'article 1 ^{er}	Rejeté
M. MASSON	7	Appellation de la nouvelle collectivité	Rejeté
M. MASSON	39	Appellation de la nouvelle collectivité	Rejeté
Mme HARRIBEY	66	Appellation de la nouvelle collectivité	Adopté
M. REICHARDT	76	Création d'une collectivité à statut particulier d'Alsace, exerçant les compétences départementales et régionales	Rejeté
M. REICHARDT	77	Création d'une collectivité à statut particulier d'Alsace, dans la région Grand Est	Rejeté
M. REICHARDT	80	Proposition de modification ou d'adaptation des dispositions législatives et réglementaires par le département alsacien et consultation sur les dispositions spécifiques à l'Alsace	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	105	Compatibilité du schéma de coopération transfrontalière de l'eurométropole de Strasbourg avec le schéma alsacien de coopération transfrontalière	Adopté
Mme TROENDLÉ	75	Possibilité de mettre en œuvre toute action transfrontalière	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KENNEL	1	Compétences du département alsacien en matière de mobilité	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. REICHARDT	81	Intégration d'un volet relatif aux actions de coopération en matière scolaire au schéma alsacien de coopération transfrontalière	Rejeté
M. Jacques BIGOT	70	Intégration d'un volet relatif aux coopérations transfrontalières en matière sanitaire au schéma alsacien de coopération transfrontalière	Rejeté
M. Jacques BIGOT	71	Compatibilité du schéma alsacien de coopération transfrontalière avec le schéma de coopération transfrontalière de l'eurométropole de Strasbourg	Rejeté
Mme TROENDLÉ	53 rect.	Modalités de mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	106	Délégation par les EPCI de leurs compétences au département alsacien dans le cadre de la mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière	Adopté
Mme HARRIBEY	67	Négociation d'accords internationaux par le président du conseil départemental	Rejeté
M. REICHARDT	93	Possibilité d'entente entre le département alsacien et la Moselle	Rejeté
Mme TROENDLÉ	52 rect.	Compétence du département alsacien pour organiser un enseignement de la langue régionale sur le temps scolaire	Rejeté
M. REICHARDT	82	Bilinguisme : inclusion de la formation des enseignants, de l'ouverture de classes bilingues ou d'immersion dans la convention quadripartite	Adopté
Mme HARRIBEY	68	Détermination du chef-lieu du département alsacien	Rejeté
M. Jacques BIGOT	72	Possibilité pour le département alsacien de négocier des accords d'échanges d'enseignants avec le Land de Bade-Wurtemberg	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. REICHARDT	83	Chef de filat en matière d'enseignement d'histoire, de culture et de connaissance de l'Alsace	Rejeté
M. REICHARDT	84	Chef de filat en matière de coordination de l'enseignement public, privé et associatif en matière d'enseignement de la langue régionale	Rejeté
M. REICHARDT	85	Chef de filat en matière de promotion des langues régionales	Adopté
M. REICHARDT	86	Chef de filat en matière de création artistique et culture locales	Rejeté
M. REICHARDT	87	Chef de filat en matière de politique de la formation professionnelle et d'apprentissage	Rejeté
M. REICHARDT	91	Possibilité de présenter des recommandations au Gouvernement relatives à la promotion de la langue et de la culture régionales Possibilité de conclure des conventions avec France Télévision, Radio France et Arte	Rejeté
M. REICHARDT	92	Demande de rapport visant à évaluer l'opportunité de déléguer au département alsacien les compétences de l'Etat en matière de soutien à l'audiovisuel.	Rejeté
M. REICHARDT	95	Possibilité pour le département alsacien de déléguer la gestion des prestations d'aide sociale Possibilité pour l'État de déléguer tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen au département alsacien	Rejeté
M. REICHARDT	88	Gestion des fonds européens par le département alsacien pour la période 2021-2027	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Mme TROENDLÉ	51 rect.	Gestion des fonds européens par le département alsacien pour la période 2021-2027	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. KENNEL	69 rect. ter	Création d'un conseil de développement auprès du département alsacien	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	8	Extension de l'article aux autres départements de la région Grand Est	Rejeté
M. MASSON	9	Extension de l'article à la Moselle	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Mme CANAYER, rapporteur	107	Possibilité pour les collectivités territoriales d'éditer un service de télévision pour promouvoir les langues régionales	Adopté
Mme TROENDLÉ	57 rect.	Possibilité de conclure des conventions en matière audiovisuelle	Rejeté
M. KENNEL	103 rect.	Compétences du département alsacien en matière de mobilité transfrontalière	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Article 2 Rôle du département d'Alsace en matière de tourisme et de promotion de l'attractivité de son territoire			
M. MASSON	10	Suppression de l'article 2	Rejeté
Mme TROENDLÉ	54 rect.	Inscription au niveau législatif de la destination Alsace du Schéma régional de tourisme - coordination de la politique du tourisme et animation de la destination Alsace	Rejeté
M. REICHARDT	89	Compétences du département alsacien pour favoriser l'activité économique	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. REICHARDT	90	Compétence du département alsacien pour organiser et mettre en œuvre la promotion de l'attractivité de son territoire	Adopté avec modification
M. MASSON	11	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	40	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. KERN	99	Précision rédactionnelle inutile	Rejeté
M. MASSON	12	Extension de l'article aux autres départements de la région Grand Est	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	13	Extension de l'article à la Moselle	Rejeté
Articles additionnels après l'article 2			
Mme CANAYER, rapporteur	108	Expérimentation de la délégation par le conseil régional de l'octroi d'aides aux entreprises au département alsacien	Adopté
Mme TROENDLÉ	56 rect.	Compétence du département alsacien pour soutenir l'économie de proximité	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Mme TROENDLÉ	55 rect.	Transfert de la marque Alsace	Rejeté
Mme TROENDLÉ	58 rect.	Compétences au département alsacien en matière de mobilité	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. REICHARDT	96	Transfert du préfet au président du conseil départemental alsacien d'attributions relatives aux jours chômés	Rejeté
M. REICHARDT	97	Transfert au président du conseil départemental alsacien des compétences du préfet en matière de chasse	Rejeté
M. REICHARDT	98	Possibilité de créer des ligues régionales alsaciennes regroupant des fédérations sportives	Irrecevable au titre de l'article 48-3 de la Constitution
Article 3 Transfert à la Collectivité européenne d'Alsace des routes nationales et autoroutes non concédées			
M. MASSON	14	Suppression de l'article	Rejeté
M. MASSON	15	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	41	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	73	Transfert de la voirie nationale non concédée à l'eurométropole de Strasbourg	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme CANAYER, rapporteur	109	Attribution du pouvoir de police de la circulation au président du conseil départemental alsacien sur les autoroutes transférées - Procédure de déclassement des autoroutes transférées	Adopté
M. KERN	100	Précision rédactionnelle inutile	Rejeté
M. MASSON	16	Extension de l'article aux autres départements de la région Grand Est	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. MASSON	17	Extension de l'article à la Moselle	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Articles additionnels après l'article 3			
M. REICHARDT	94	"Ecotaxe" alsacienne	Rejeté
M. KENNEL	104 rect.	Compétences du département alsacien en matière de mobilité	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Article 4 Reprise des personnels des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin			
M. MASSON	18	Suppression de l'article 4	Rejeté
M. MASSON	19	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	42	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
Mme CANAYER, rapporteur	110	Garantie pour la reprise des contractuels par le département alsacien	Adopté
Article 5 Transfert des services et agents de l'État affectés à l'exploitation et à l'entretien de la voirie nationale			
M. MASSON	20	Suppression de l'article	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MASSON	21	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	43	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
Mme CANAYER, rapporteur	111	Clause de sauvegarde pour les emplois transférés	Adopté
Mme CANAYER, rapporteur	112	Amendement de précision	Adopté
Article 6 Compensation financière du transfert de la voirie nationale			
M. MASSON	22	Suppression de l'article	Rejeté
M. MASSON	23	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	44	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
Mme TROENDLÉ	59 rect.	Non-prise en compte du produit éventuel de l' « écotaxe » dans le calcul de la compensation financière	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	113	Inclusion d'une partie des dépenses d'investissement de l'État au titre du contrat de plan État-région dans la base de calcul de la compensation financière	Adopté
Mme CANAYER, rapporteur	114	Garantie supplémentaire dans la compensation du transfert de la voirie nationale non-concédée	Adopté
Mme TROENDLÉ	60 rect.	Inclusion des dépenses faites au titre du CPER dans la base de calcul de la compensation financière	Rejeté
Mme TROENDLÉ	61 rect.	Versement par l'État d'une « participation exceptionnelle » au département alsacien	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
Mme TROENDLÉ	62 rect.	Prise en charge par l'État des surcoûts éventuels liés aux travaux dont la maîtrise d'ouvrage est transférée au département alsacien	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme TROENDLÉ	63 rect.	Inscription dans la loi du principe d'une "écotaxe" instituée par le département alsacien	Rejeté
M. MASSON	24	Extension de l'article aux autres départements de la région Grand Est	Rejeté
M. MASSON	25	Extension de l'article à la Moselle	Rejeté
Article 7 Succession du département d'Alsace aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin			
M. MASSON	26	Suppression de l'article 7	Rejeté
M. MASSON	27	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	45	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
Mme CANAYER, rapporteur	115	Introduction d'un délai d'harmonisation de la réglementation	Adopté
M. KERN	101	Précision rédactionnelle inopportune	Rejeté
Article additionnel après l'article 7			
Mme TROENDLÉ	64 rect. bis	Détermination du chef-lieu de la CEA	Rejeté
Article 8 Composition du conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace			
M. MASSON	28	Suppression de l'article 8	Rejeté
M. MASSON	29	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	46	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. REICHARDT	78	Coordination	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	116	Garantie relative au nombre de cantons sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace	Adopté
M. MASSON	30	Garantir le respect de la jurisprudence constitutionnelle en matière de représentativité démographique	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. REICHARDT	79	Coordination	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	117	Adaptation des règles relatives à l'élection des conseillers régionaux et des sénateurs du département alsacien	Adopté
Article 9 Habilitation à légiférer par ordonnances pour procéder aux adaptations rendues nécessaires par la création du département d'Alsace			
M. MASSON	31	Suppression de l'article 9	Rejeté
M. MASSON	32	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	47	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. KERN	102 rect.	Suppression de l'habilitation relative aux élections sénatoriales	Adopté
Mme CANAYER, rapporteur	118	Suppression de l'habilitation relative aux élections sénatoriales	Adopté
Article 10 Habilitation à légiférer par ordonnances dans le domaine routier			
M. MASSON	33	Suppression de l'article 10	Rejeté
M. MASSON	34	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	48	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
Mme TROENDLÉ	65 rect.	Coordination	Rejeté
M. Jacques BIGOT	74	Extension à la voirie de l'eurométropole de Strasbourg du champ de l'habilitation relative aux "contributions spécifiques" sur la circulation des poids lourds en transit	Adopté
Mme CANAYER, rapporteur	119	Suppression de l'habilitation relative au pouvoir de police de la circulation et aux prescriptions techniques applicables	Adopté
M. MASSON	35	Extension de l'article aux autres départements de la région Grand Est	Rejeté
M. MASSON	36	Extension de l'article à la Moselle	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 11 Entrée en vigueur du projet de loi			
M. MASSON	37	Suppression de l'article 11	Rejeté
Mme CANAYER, rapporteur	120	Coordination	Adopté
M. MASSON	38	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	49	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet
Intitulé du projet de loi			
M. MASSON	2	Appellation de la nouvelle collectivité	Satisfait ou sans objet

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Sénateurs du Bas-Rhin

M. Jacques Bigot
Mme Fabienne Keller
M. Guy-Dominique Kennel
M. Claude Kern
M. André Reichardt

Sénateurs du Haut-Rhin

M. Jean-Marie Bockel
M. René Danesi
Mme Patricia Schillinger
Mme Catherine Troendlé

Sénateurs des autres départements de la région Grand Est

M. Yves Détraigne, sénateur de la Marne
M. Daniel Gremillet, sénateur des Vosges
M. François Grosdidier, sénateur de la Moselle
Mme Véronique Guillotin, sénatrice de la Meurthe-et-Moselle
M. Benoît Huré, sénateur des Ardennes
M. Franck Menonville, sénateur de la Meuse
M. Jean-Marie Mizzon, sénateur de la Moselle
Mme Évelyne Perrot, sénatrice de l'Aube
M. René-Paul Savary, sénateur de la Marne
M. Bruno Sido, sénateur de la Haute-Marne
M. Jean-Marc Todeschini, sénateur de la Moselle

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

Cabinet de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

M. Julien Autret, conseiller chargé des affaires parlementaires et législatives et des relations avec les élus

M. Bastien Mérot, conseiller au Secrétariat général du Ministère auprès du cabinet de la Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales

M. Bruno Delsol, directeur général

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Mme Eve Perennec-Segarra, adjointe au sous-directeur

M. David Myard, adjoint au sous-directeur

Ministère de la transition écologique et solidaire

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

M. Marc Papinutti, directeur général

M. Jean Le Dall, adjoint de la directrice des infrastructures de transport

M. Julien Pavy, conseiller parlementaire et territoires du directeur général

Conseil régional du Grand Est

M. Jean Rottner, président

M. Alexandre Mora, directeur de cabinet

Conseil départemental du Bas-Rhin

M. Frédéric Bierry, président

Mme Delphine Joly, directrice générale des services

Conseil départemental du Haut-Rhin

Mme Brigitte Klinkert, présidente

M. Pierre Jakubowicz, conseiller spécial

Eurométropole de Strasbourg

M. Robert Herrmann, président

M. Gérard Béliard, en charge des politiques partenariales au sein de la direction générale des services

Association des maires du Bas-Rhin

M. Vincent Debes, président, maire de Hoenheim

Association des maires du Haut-Rhin

M. Christian Klinger, président, maire de Houssen

Assemblée des départements de France

M. Pierre Monzani, directeur général

Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture	
	<p style="text-align: center;">Projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>I. – Le titre III du livre IV de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« TITRE III</p> <p style="text-align: center;">« COLLECTIVITÉ EUROPÉENNE D'ALSACE</p> <p style="text-align: center;">« CHAPITRE UNIQUE</p> <p>« Art. L. 3431-1. – Par dérogation aux dispositions des articles L. 1111-8, L. 1111-9 et L. 1111-9-1, et dans le respect des engagements internationaux de la France, la Collectivité européenne d'Alsace est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, sur son territoire, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de coopération transfrontalière.</p> <p>« À ce titre, la Collectivité européenne d'Alsace élabore un schéma alsacien de coopération transfrontalière. Elle associe à son élaboration notamment l'État, la région Grand Est, l'eurométropole de Strasbourg et les autres collectivités concernées, ainsi que leurs groupements.</p> <p>« Ce schéma comporte un volet opérationnel sur des projets structurants. Il comporte également</p>	<p style="text-align: center;">Projet de loi relatif aux compétences du département d'Alsace</p> <p style="text-align: center;">Amdt COM-66</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>I. – Le titre III du livre IV de la troisième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« TITRE III</p> <p style="text-align: center;">« DÉPARTEMENT D'ALSACE</p> <p style="text-align: center;">Amdt COM-66</p> <p style="text-align: center;">« CHAPITRE UNIQUE</p> <p>« Art. L. 3431-1. – <u>Sans préjudice</u> des articles L. 1111-8, L. 1111-9 et L. 1111-9-1, et dans le respect des engagements internationaux de la France, <u>le département</u> d'Alsace est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, sur son territoire, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de coopération transfrontalière.</p> <p style="text-align: center;">Amdts COM-105, COM-66</p> <p>« À ce titre, <u>le département</u> d'Alsace élabore un schéma alsacien de coopération transfrontalière. <u>Il</u> associe à son élaboration notamment l'État, la région Grand Est, l'eurométropole de Strasbourg et les autres collectivités concernées, ainsi que leurs groupements.</p> <p style="text-align: center;">Amdt COM-66</p> <p>« Ce schéma comporte un volet opérationnel sur des projets structurants. Il comporte également</p>	<p style="text-align: center;">①</p> <p style="text-align: center;">②</p> <p style="text-align: center;">③</p> <p style="text-align: center;">④</p> <p style="text-align: center;">⑤</p> <p style="text-align: center;">⑥</p> <p style="text-align: center;">⑦</p>

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

un volet relatif aux déplacements transfrontaliers et identifie les liaisons routières et ferroviaires pour lesquelles ~~la Collectivité européenne~~ d'Alsace est ~~associée~~ à l'élaboration des projets d'infrastructures transfrontalières.

« Art. L. 3431-2. – Le schéma alsacien de coopération transfrontalière ~~est défini en~~ ~~cohérence~~ avec le volet transfrontalier du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

« Art. L. 3431-3. – I. – ~~La~~ ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace est ~~chargée~~ d'organiser les modalités de mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière, dans le respect des compétences des autres catégories de collectivités territoriales ou de leurs groupements. À ce titre, le volet opérationnel du schéma alsacien de coopération transfrontalière définit les modalités de sa mise en œuvre de la manière suivante :

« 1° Il énumère les projets qu'il propose de réaliser ;

« 2° Il identifie, pour chaque projet, la collectivité ou le groupement chargé de sa réalisation, les compétences concernées des collectivités et groupements et, si besoin, prévoit les conventions de délégation de compétences qu'il leur est proposé de conclure.

« II. – Pour la mise en œuvre du volet opérationnel, lorsque celle-ci nécessite de recourir à la délégation de compétences :

« 1° Chaque projet fait l'objet d'une convention de délégation de compétences distincte ;

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

un volet relatif aux déplacements transfrontaliers et identifie les liaisons routières et ferroviaires pour lesquelles le département d'Alsace est associé à l'élaboration des projets d'infrastructures transfrontalières.

Amdt COM-66

« Art. L. 3431-2. – Le schéma alsacien de coopération transfrontalière doit être compatible avec le volet transfrontalier du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Le schéma de coopération transfrontalière de l'eurométropole de Strasbourg mentionné au deuxième alinéa du VIII de l'article L. 5217-2 doit être compatible avec le schéma alsacien de coopération transfrontalière.

Amdt COM-105

« Art. L. 3431-3. – I. – Le département d'Alsace est chargé d'organiser les modalités de mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière, dans le respect des compétences des autres catégories de collectivités territoriales ou de leurs groupements. À ce titre, le volet opérationnel du schéma alsacien de coopération transfrontalière définit les modalités de sa mise en œuvre de la manière suivante :

Amdt COM-66

« 1° Il énumère les projets qu'il propose de réaliser ;

« 2° Il identifie, pour chaque projet, la collectivité ou le groupement chargé de sa réalisation, les compétences concernées des collectivités et groupements et, si besoin, prévoit les conventions de délégation de compétences qu'il leur est proposé de conclure.

« II. – Pour la mise en œuvre du volet opérationnel, lorsque celle-ci nécessite de recourir à la délégation de compétences :

« 1° Chaque projet fait l'objet d'une convention de délégation de compétences distincte ;

⑧

⑨

⑩

⑪

⑫

⑬

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

« 2° Chaque convention définit précisément les compétences ou parties de compétences déléguées, nécessaires à la réalisation du projet ;

« 3° Chaque convention définit librement sa durée en fonction de celle du projet concerné, ainsi que ses modalités de résiliation par ses signataires ;

« 4° Les compétences déléguées sont exercées au nom et pour le compte du délégant.

« Sous réserve du présent II, ces conventions sont soumises ~~aux~~ dispositions réglementaires prises pour l'application de l'article L. 1111-8.

« Art. L. 3431-4. – Pour la mise en œuvre du schéma alsacien de coopération transfrontalière, des conventions de délégation de compétences pourront également être conclues entre l'État et la Collectivité européenne d'Alsace, dans les conditions fixées à l'article L. 1111-8-1.

« Art. L. 3431-5. – L'État et la Collectivité européenne d'Alsace prévoient, dans la convention prévue à l'article L. 312-10 du code de l'éducation, les recrutements complémentaires, y compris par contrat, des personnels chargés de dispenser un enseignement en langue et culture régionales. »

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

« 2° Chaque convention définit précisément les compétences ou parties de compétences déléguées, nécessaires à la réalisation du projet ;

« 3° Chaque convention définit librement sa durée en fonction de celle du projet concerné, ainsi que ses modalités de résiliation par ses signataires ;

« 4° Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut déléguer au département d'Alsace les compétences qu'il s'est vu transférer par ses communes membres.

« Sous réserve du présent II, ces conventions sont soumises à l'article L. 1111-8 lorsqu'elles sont conclues entre collectivités territoriales ou entre le département d'Alsace et un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, et à l'article L. 1111-8-1 lorsqu'elles sont conclues entre une collectivité territoriale et l'État.

Amdts COM-106, COM-66

« Art. L. 3431-4. – L'État et le département d'Alsace prévoient, dans la convention prévue à l'article L. 312-10 du code de l'éducation, les recrutements complémentaires, y compris par contrat, des personnels chargés de dispenser un enseignement en langue et culture régionales. Sont prévues également, selon les mêmes modalités, la formation de ces derniers, l'ouverture de classes bilingues ou d'immersion, et l'évaluation de la mise en œuvre de cet enseignement.

Amdts COM-82, COM-66

« Art. L. 3431-5. – Le département d'Alsace a un rôle de chef de file dans la promotion de la langue régionale (allemand standard et dialectes alsaciens). Il définit un plan de soutien à la langue régionale, en concertation avec les autres autorités concernées.

Amdts COM-85, COM-66

⑭

⑮

⑯

⑰

⑱

⑲

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

« Art. L. 3431-6 (nouveau). –
I. – Le département d'Alsace peut
créer un conseil de développement.

« Le conseil de
développement est consulté sur le
projet de schéma alsacien de
coopération transfrontalière
mentionné à l'article L. 3431-1. Il
peut être consulté par le président du
conseil départemental sur tout autre
projet d'acte. Il contribue à
l'évaluation et au suivi des politiques
publiques du département d'Alsace.

« II. – La composition du
conseil de développement, les
conditions de nomination de ses
membres ainsi que la date de son
installation sont déterminés par
délibération du conseil départemental.

« Ses membres ne sont pas
rémunérés et aucun frais lié au
fonctionnement de ce conseil ne peut
être pris en charge par une personne
publique.

« Le conseil de
développement comprend des
représentants des milieux
économiques, sociaux, culturels,
éducatifs, scientifiques,
environnementaux et associatifs du
périmètre du département d'Alsace.

« Lorsqu'un organisme est
appelé à désigner plus d'un membre
du conseil, il procède à ces
désignations de telle sorte que l'écart
entre le nombre des hommes
désignés, d'une part, et des femmes
désignées, d'autre part, ne soit pas
supérieur à un. La même règle
s'applique à la désignation des
personnalités qualifiées.

« Les conseillers
départementaux ne peuvent être
membres du conseil de
développement.

« III. – Le conseil de
développement établit son règlement
intérieur.

« IV. – Le conseil de
développement établit un rapport
d'activité, qui est examiné et débattu
par le conseil départemental du

(20)

(21)

(22)

(23)

(24)

(25)

(26)

(27)

(28)

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

**Code général des collectivités
territoriales**

Art. L. 1426-1. – Les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, dans les conditions prévues par la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, éditer un service de télévision destiné aux informations sur la vie locale et diffusé par voie hertzienne terrestre ou par un réseau n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

La collectivité territoriale ou le groupement conclut avec la personne morale à laquelle est confié le service un contrat d'objectifs et de moyens définissant des missions de service public et leurs conditions de mise en œuvre, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce contrat est annexé à la convention conclue avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

Code du tourisme

Art. L. 132-1. – Dans chaque département, le conseil départemental établi, en tant que de besoin, un schéma d'aménagement touristique départemental. Ce schéma prend en compte les orientations définies par le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs.

II. – Le premier schéma alsacien de coopération transfrontalière mentionné au I est élaboré dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 2

L'article L. 132-1 du code du tourisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace, l'organisme mentionné par l'article L. 132-2 est chargé d'animer et de coordonner l'action des

département d'Alsace. »

**Amdts COM-69 rect. ter,
COM-66**

II. – Le premier schéma alsacien de coopération transfrontalière mentionné au I du présent article est élaboré dans un délai de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2021.

Amdt COM-106

Article 1^{er} bis (nouveau)

Au premier alinéa de l'article L. 1426-1 du code général des collectivités territoriales, après le mot : « locale », sont insérés les mots : « ou à la promotion des langues régionales ».

Amdt COM-107

Article 2

I. – L'article L. 132-1 du code du tourisme est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sur le territoire du département d'Alsace, l'organisme mentionné à l'article L. 132-2 est chargé d'animer et de coordonner l'action des collectivités et des autres

⑲

①

②

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

collectivités et des autres acteurs concernés, en cohérence avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. »

Article 3

I. – Les routes et autoroutes non concédées, classées dans le domaine public routier national et situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin à la date de

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

acteurs concernés, en cohérence avec le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs. »

II (nouveau). – Le chapitre unique du titre III du livre IV de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, tel qu’il résulte du I de l’article 1^{er} de la présente loi, est complété par un article L. 3431-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 3431-7. – Sans préjudice de l’article L. 1511-2, le département d’Alsace est compétent pour promouvoir l’attractivité de son territoire en France et à l’étranger. »

Amdts COM-90, COM-66

Article 2 bis (nouveau)

I. – À titre expérimental et pour une durée de cinq ans suivant l’entrée en vigueur de la présente loi, le département d’Alsace est autorisé à se voir déléguer par le conseil régional l’octroi de tout ou partie des aides mentionnées aux I et II de l’article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

Amdts COM-108, COM-66

II. – Tout autre département peut demander à bénéficier de l’expérimentation mentionnée au I du présent article, par une délibération motivée du conseil départemental, transmise au représentant de l’État avant le 30 septembre 2020. Le représentant de l’État adresse cette demande, accompagnée de ses observations, au ministre chargé des collectivités territoriales. Le Gouvernement vérifie que les conditions légales sont remplies et publie, par décret, la liste des départements autorisés à participer à l’expérimentation.

Amdt COM-108

Article 3

I. – Les routes et autoroutes non concédées, classées dans le domaine public routier national et situées dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin à la date de

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

publication de la présente loi, sont transférées avec leurs dépendances et accessoires dans le domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace.

Le domaine privé de l'État affecté à l'entretien, à l'exploitation et à la gestion du domaine public routier national est transféré à la Collectivité européenne d'Alsace.

Ces transferts sont constatés par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au plus tard le 1^{er} janvier 2020. Cette décision emporte transfert, au 1^{er} janvier 2021, à la Collectivité européenne d'Alsace, des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale. Ces routes transférées sont maintenues au sein du réseau transeuropéen de transport. Leur transfert s'effectue, le cas échéant, sans préjudice de leur caractère de route express ou de route à grande circulation.

Les terrains acquis par l'État en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés à la Collectivité européenne d'Alsace.

Par dérogation aux dispositions des articles L. 121-1 et L. 131-1 du code de la voirie routière, les autoroutes non concédées dénommées A4, A35, A351, A352 et A36 conservent leur appellation et leur statut autoroutier tel que défini par les dispositions générales prévues pour les autoroutes, aux articles L. 122-1, L. 122-2 et L. 122-3 du code de la voirie routière, à l'exclusion de toutes les autres dispositions de ce même code relatives aux autoroutes, notamment les articles L. 122-4, L. 122-4-1 et L. 122-4-2.

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

publication de la présente loi, sont transférées avec leurs dépendances et accessoires dans le domaine public routier du département d'Alsace.

Amdt COM-66

Le domaine privé de l'État affecté à l'entretien, à l'exploitation et à la gestion du domaine public routier national est transféré au département d'Alsace. ②

Amdt COM-66

Ces transferts sont constatés par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au plus tard le 1^{er} janvier 2020. Cette décision emporte transfert, au 1^{er} janvier 2021, au département d'Alsace, des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale. Ces routes transférées sont maintenues au sein du réseau transeuropéen de transport. Leur transfert s'effectue, le cas échéant, sans préjudice de leur caractère de route express ou de route à grande circulation. ③

Amdt COM-66

Les terrains acquis par l'État en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés au département d'Alsace. ④

Amdt COM-66

Par dérogation aux articles L. 121-1 et L. 131-1 du code de la voirie routière, les autoroutes non concédées dénommées A4, A35, A351, A352 et A36 situées sur le territoire du département d'Alsace ou, le cas échéant, les portions des mêmes autoroutes qui y sont situées conservent leur appellation et demeurent régies par les articles L. 122-1 à L. 122-3 du même code. Le président du conseil départemental exerce sur lesdites autoroutes ou portions d'autoroutes le pouvoir de police de la circulation, après avis du préfet coordonnateur des itinéraires routiers. Sous réserve du présent alinéa, sont applicables auxdites autoroutes ou portions d'autoroutes ⑤

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture

les dispositions légales applicables
aux routes départementales.

Amdts COM-109, COM-66

Lorsque le maintien de leur
statut autoroutier ne se justifie plus,
les autoroutes ou portions
d'autoroutes mentionnées à l'avant-
dernier alinéa du présent I peuvent
être déclassées par le conseil
départemental, après avis du préfet
coordonnateur des itinéraires routiers.
Leur déclassement vaut reclassement
dans la catégorie des routes
départementales.

⑥

Amdts COM-109, COM-66

II. – Le département d'Alsace
peut transférer à l'eurométropole de
Strasbourg, à sa demande, des
portions de voies mentionnées au I du
présent article qui sont situées sur son
territoire. Les portions d'autoroutes
doivent avoir été préalablement
déclassées dans les conditions
prévues au dernier alinéa du même I.

⑦

Amdts COM-109, COM-66

Ce transfert est constaté par
un procès-verbal établi
contradictoirement entre les
représentants des collectivités.

⑧

III. – Les transferts prévus
aux I et II sont réalisés à titre gratuit
et ne donnent lieu au paiement
d'aucun droit, ni d'aucune indemnité
ou taxe, ni de la contribution prévue à
l'article 879 du code général des
impôts.

⑨

Article 4

I. – Les personnels des
départements du Bas-Rhin et du
Haut-Rhin relèvent de plein droit au
1^{er} janvier 2021 de la Collectivité
européenne d'Alsace dans les
conditions de statut et d'emploi qui
sont les leurs. Les articles L. 5111-7
et L. 5111-8 du code général des
collectivités territoriales leur sont
applicables.

Article 4

I. – Les personnels des
départements du Bas-Rhin et du
Haut-Rhin relèvent de plein droit au
1^{er} janvier 2021 du département
d'Alsace dans les conditions de statut
et d'emploi qui sont les leurs. Les
articles L. 5111-7 et L. 5111-8 du
code général des collectivités
territoriales leur sont applicables. Les
agents non titulaires conservent, à
titre individuel, le bénéfice des
stipulations de leur contrat.

⑩

Amdts COM-110, COM-66

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

II. – Dès la publication de la présente loi, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin tiennent, avec les organisations syndicales représentatives, une négociation au sens de l'article 8 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant à la fois sur les modalités d'anticipation des changements et sur l'ensemble des conditions liées au regroupement.

Le protocole d'accord issu de cette négociation est soumis à l'avis des comités techniques des départements préalablement à leur regroupement.

III. – Jusqu'à la tenue de nouvelles élections les représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, aux commissions consultatives paritaires, au comité technique et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont maintenus en fonction dans les conditions suivantes :

1° Les commissions administratives paritaires compétentes pour les fonctionnaires ~~de la Collectivité européenne~~ d'Alsace sont composées des commissions administratives paritaires des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ~~existantes~~ à la date du regroupement. Ces commissions siègent en formation commune ;

2° Les commissions consultatives paritaires compétentes pour les agents contractuels ~~de la Collectivité européenne~~ d'Alsace sont composées des commissions consultatives paritaires des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ~~existantes~~ à la date du regroupement. Ces commissions siègent en formation commune ;

3° Le comité technique compétent est composé des comités techniques des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin existant à la

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II. – Dès la publication de la présente loi, les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin tiennent, avec les organisations syndicales représentatives, une négociation au sens de l'article 8 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Cette négociation porte à la fois sur les modalités d'anticipation des changements et sur l'ensemble des conditions liées au regroupement. ②

Le protocole d'accord issu de cette négociation est soumis à l'avis des comités techniques des départements préalablement à leur regroupement. ③

III. – Jusqu'à la tenue de nouvelles élections, les représentants du personnel aux commissions administratives paritaires, aux commissions consultatives paritaires, au comité technique et au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont maintenus en fonction dans les conditions suivantes : ④

1° Les commissions administratives paritaires compétentes pour les fonctionnaires du département d'Alsace sont composées des commissions administratives paritaires des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin existant à la date du regroupement. Ces commissions siègent en formation commune ; ⑤

Amdt COM-66

2° Les commissions consultatives paritaires compétentes pour les agents contractuels du département d'Alsace sont composées des commissions consultatives paritaires des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin existant à la date du regroupement. Ces commissions siègent en formation commune ; ⑥

Amdt COM-66

3° Le comité technique compétent est composé des comités techniques des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin existant à la ⑦

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

date du regroupement. Ils siègent en formation commune ;

4° Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont, à compter du regroupement, compétents pour ~~la Collectivité européenne~~ d'Alsace. Ils siègent en formation commune ;

5° Les droits syndicaux constatés à la date du regroupement sont maintenus dans l'attente de l'organisation des nouvelles élections.

Article 5

I. – Les services ou parties de service qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées ~~à la Collectivité européenne~~ d'Alsace en application de l'article 3 de la présente loi sont mis à disposition ou transférés selon les modalités prévues aux articles 80 et 81, ainsi que, à l'exception des ouvriers des parcs et ateliers, au I de l'article 82, au premier alinéa du I et aux II à VIII de l'article 83 et aux articles 84 à 87 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, sous réserve des dispositions suivantes :

1° Pour l'application du second alinéa du I de l'article 80 de la loi du 27 janvier 2014 précitée, la date : « 31 décembre 2012 » est remplacée par la date : « 31 décembre ~~2019~~ » ;

2° Pour l'application du III de l'article 81 de la même loi, les mots : « de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements » sont remplacés par les mots : « ~~de la Collectivité européenne~~ d'Alsace ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

date du regroupement. Ils siègent en formation commune ;

4° Les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin sont, à compter du regroupement, compétents pour le département d'Alsace. Ils siègent en formation commune ;

Amdt COM-66

5° Les droits syndicaux constatés à la date du regroupement sont maintenus dans l'attente de l'organisation des nouvelles élections.

Article 5

I. – Les services ou parties de service qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées au département d'Alsace en application de l'article 3 de la présente loi sont mis à disposition ou transférés selon les modalités prévues aux articles 80 et 81, ainsi que, à l'exception des ouvriers des parcs et ateliers, au I de l'article 82, au premier alinéa du I et aux II à VIII de l'article 83 et aux articles 84 à 87 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, sous réserve des dispositions suivantes :

Amdt COM-66

1° Pour l'application du second alinéa du I de l'article 80 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée, la date : « 31 décembre 2012 » est remplacée par la date : « 31 décembre 2018 » ;

Amdt COM-111

2° Pour l'application du III de l'article 81 de la même loi, les mots : « de chaque catégorie de collectivités territoriales et de leurs groupements » sont remplacés par les mots : « du département d'Alsace ».

Amdt COM-66

⑧

⑨

①

②

③

Dispositions en vigueur

**Loi n° 2009-1291 du
26 octobre 2009 relative au
transfert aux départements des
parcs de l'équipement et à
l'évolution de la situation des
ouvriers des parcs et ateliers**

Art. 11. – I. — Lorsqu'ils en font la demande dans le délai de deux ans à compter de la publication du décret mentionné au premier alinéa du II du présent article ou, dans le cas où ledit décret est publié à la date du transfert du parc, à compter de la date de ce transfert, les ouvriers des parcs et ateliers mentionnés à l'article 10 exerçant leurs fonctions dans le service ou la partie de service transféré sont, par dérogation à l'article 36 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, intégrés dans un cadre d'emplois existant de la fonction publique territoriale, le cas échéant à l'issue de la période de stage, sans qu'il soit fait application de l'article 41 de la même loi.

Les ouvriers des parcs et ateliers mentionnés à l'article 10 de la présente loi qui, à l'expiration du délai de deux ans mentionné au précédent alinéa, n'ont pas demandé leur intégration dans un cadre d'emplois de la fonction publique territoriale peuvent la demander à tout moment.

Si la demande d'intégration est présentée au plus tard le 31 août, l'intégration prend effet au 1^{er} janvier de l'année suivante. Si elle est présentée entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre, l'intégration prend effet au 1^{er} janvier de la deuxième année suivant la demande.

II. – Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale des ouvriers des parcs et ateliers mentionnés à l'article 10. Ce décret fixe les modalités selon lesquelles sont déterminés, notamment, les cadres d'emplois, grades et échelons d'accueil, compte tenu, d'une part, des fonctions réellement exercées, de leur classification, du niveau salarial acquis pour ancienneté de service et, d'autre part, des qualifications qu'ils possèdent, attestées par un titre ou un diplôme ou une expérience professionnelle reconnue équivalente aux qualifications exigées pour

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Dispositions en vigueur

l'accès aux cadres d'emplois concernés.

Dans les cas prévus par le décret mentionné au premier alinéa, une commission nationale de classement est consultée sur la proposition d'intégration formulée par l'autorité territoriale de la collectivité d'accueil. L'organisation et la composition de cette commission sont fixées par le même décret.

Les services effectifs accomplis antérieurement en qualité d'ouvrier des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes sont assimilés à des services accomplis dans les cadres d'emplois d'intégration.

Les ouvriers des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes sont affiliés au régime de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales à compter de leur intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

Les droits à pension sont acquis dans chaque régime lorsque la durée cumulée des services effectués par ces agents antérieurement à leur intégration en qualité d'ouvrier des parcs et ateliers et des ponts et chaussées et des bases aériennes et postérieurement à leur intégration dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale est au moins de deux ans. Ils comprennent :

1° Pour les services effectués en tant qu'affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, une part de pension à la charge de ce régime, liquidée au prorata du temps passé dans la fonction publique territoriale ;

2° Pour les services accomplis, antérieurement à l'intégration dans la fonction publique territoriale, en tant qu'affiliés au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, une part de pension à la charge de ce régime, liquidée au prorata du temps passé en tant qu'ouvrier des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes. Cette part est

Texte du projet de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Dispositions en vigueur

calculée sur la base du traitement indiciaire brut effectivement détenu depuis six mois au moins par l'agent au moment de la radiation des cadres, majorée de taux fixes et identiques pour tous les agents prenant en compte la prime de rendement et les heures supplémentaires.

L'agent a droit à un montant garanti de pension si la somme des parts de pension mentionnées aux 1° et 2° lui est inférieure. Ce montant garanti de pension est liquidé, selon les règles du régime du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, à partir du salaire horaire de référence en vigueur à la date de liquidation, afférent à la classification professionnelle que l'agent aurait pu atteindre sans concours ou examen professionnel en tant qu'ouvrier des parcs et ateliers des ponts et chaussées et des bases aériennes, en tenant compte de la durée d'activité accomplie entre son intégration dans la fonction publique territoriale et sa radiation des cadres. Outre la prise en compte de la prime d'ancienneté, ce salaire est majoré de taux fixes et identiques pour tous les agents prenant en compte la prime de rendement et les heures supplémentaires.

Le montant garanti de pension est à la charge du régime du fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, déduction faite de la part de pension prise en charge par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales à hauteur de la part mentionnée au 1°.

Les agents intégrés conservent, à titre personnel, le bénéfice du régime de départ anticipé pour les ouvriers de l'État affectés sur des travaux ou emplois comportant des risques particuliers d'insalubrité prévu au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État. Ils peuvent compléter la durée de services exigée pour bénéficier de ce départ anticipé dès lors qu'ils exercent dans la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales d'accueil des fonctions ayant, par leur contenu, la même nature que celles qu'ils

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Dispositions en vigueur

exerçaient auparavant.

Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent II en matière de retraite.

III. — Les agents intégrés reçoivent une rémunération au moins égale à leur rémunération globale antérieure. La rémunération globale correspond à la rémunération brute de base augmentée des primes et indemnités à l'exclusion de celles versées pour services effectués lors de travaux supplémentaires. Le cas échéant, ils bénéficient d'une indemnité compensatrice qui est résorbée au fur et à mesure des augmentations de rémunération dont l'intéressé bénéficie dans le cadre d'emplois d'intégration. Un décret en Conseil d'État fixe les éléments de rémunération à prendre en considération et les modalités de détermination de l'indemnité compensatrice.

Texte du projet de loi

II. – Les ouvriers des parcs et ateliers affectés dans les services ou les parties de service mis à disposition en application de la convention ou de l'arrêté mentionné aux II et III de l'article 81 de la loi du 27 janvier 2014 précitée, sont mis à disposition du président de ~~la Collectivité européenne~~ d'Alsace, puis intégrés dans la fonction publique territoriale dans les conditions prévues aux I et III de l'article 10 et à l'article 11 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers, sous réserve des dispositions suivantes :

1° Pour l'application du premier alinéa du I de l'article 10 de la loi du 26 octobre 2009 précitée, les mots : « À la date du transfert du parc » sont remplacés par les mots : « À la date fixée par la convention ou l'arrêté prévu aux II et III de l'article 81 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » ;

2° Pour l'application du ~~I de l'article 11 de la même loi~~, les mots : « de la publication du décret mentionné au premier alinéa du II du présent article ou, dans le cas où ledit décret est publié à la date du transfert du parc, à compter de la date de ce transfert » sont remplacés par les mots : « de la publication du décret mentionné au I de l'article 83 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

II. – Les ouvriers des parcs et ateliers affectés dans les services ou les parties de service mis à disposition en application de la convention ou de l'arrêté mentionné aux II et III de l'article 81 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée, sont mis à disposition du président du conseil départemental d'Alsace, puis intégrés dans la fonction publique territoriale dans les conditions prévues aux I et III de l'article 10 et à l'article 11 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers, sous réserve des dispositions suivantes :

Amdt COM-66

1° Pour l'application du premier alinéa du I de l'article 10 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 précitée, les mots : « À la date du transfert du parc » sont remplacés par les mots : « À la date fixée par la convention ou l'arrêté prévu aux II et III de l'article 81 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » et le mot : « transféré » est remplacé par les mots : « à transférer » ;

Amdt COM-112

2° Pour l'application du premier alinéa du I de l'article 11 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 précitée, les mots : « de la publication du décret mentionné au premier alinéa du II du présent article ou, dans le cas où ledit décret est publié à la date du transfert du parc, à compter de la date de ce transfert » sont remplacés par les mots : « de la publication du décret mentionné au I de l'article 83 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des

④

⑤

⑥

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

III. – Les services ou parties de ~~services~~ qui participent à l'exercice des compétences ~~de la Collectivité européenne~~ d'Alsace transférées à l'eurométropole de Strasbourg en application du II de l'article 3 de la présente loi sont transférés dans les conditions prévues ~~par les~~ IV et VII de l'article 114 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Pour l'application du deuxième alinéa du IV ~~de cet~~ article, la date : « 31 décembre 2013 » est remplacée par la date : « 31 décembre de l'~~avant-dernière~~ année précédant la date du transfert des compétences ».

Article 6

I. – Sous réserve ~~des dispositions prévues au~~ présent article, les transferts de compétences à titre définitif, à compter du 1^{er} janvier 2021, prévus à l'article 3 et ayant pour conséquence d'accroître les charges ~~de la Collectivité européenne~~ d'Alsace ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi, hors opérations routières mentionnées au IV du présent article, est égal à la moyenne des dépenses actualisées et constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences. Ces charges d'investissement sont

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

métropoles ».

III. – Les services ou parties de service qui participent à l'exercice des compétences du département d'Alsace transférées à l'eurométropole de Strasbourg en application du II de l'article 3 de la présente loi sont transférés dans les conditions prévues aux IV et VII de l'article 114 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Amdt COM-66

Pour l'application du deuxième alinéa du IV du même article 114, la date : « 31 décembre 2013 » est remplacée par la date : « 31 décembre de l'avant-dernière année précédant la date du transfert des compétences ».

Article 6

I. – Sous réserve du présent article, les transferts de compétences à titre définitif, à compter du 1^{er} janvier 2021, prévus à l'article 3 de la présente loi et ayant pour conséquence d'accroître les charges du département d'Alsace ouvrent droit à une compensation financière dans les conditions fixées aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales.

Amdt COM-66

Les ressources attribuées au titre de cette compensation sont équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, par l'État à l'exercice des compétences transférées, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

Le droit à compensation des charges d'investissement transférées par la présente loi, hors opérations routières mentionnées au 1° du IV du présent article, est égal à la moyenne des dépenses actualisées et constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert de compétences ou, s'il est supérieur, au montant des

⑦

⑧

①

②

③

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

calculées hors taxe et hors fonds de concours autres que ceux en provenance de l'agence de financement des infrastructures de transport en France.

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences.

Un décret fixe les modalités d'application des troisième et quatrième alinéas du présent ~~article~~, après avis de la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

II. – La compensation financière des transferts de compétences prévue au I du présent article et la compensation financière des transferts de services ou parties de service mentionnés à l'article ~~5 de la présente loi~~ s'opèrent par l'attribution de ressources dans les conditions fixées en loi de finances.

Ces compensations financières s'opèrent, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature. Les ressources attribuées à ~~la Collectivité européenne~~ d'Alsace sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, obtenue par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. La fraction de tarif attribuée à ~~la Collectivité européenne~~ d'Alsace à compter du 1^{er} janvier 2021 correspond au montant du droit à compensation

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

dépenses actualisées et constatées au titre de l'exercice budgétaire 2018. Ces charges d'investissement sont calculées hors taxe et hors fonds de concours autres que ceux en provenance de l'agence de financement des infrastructures de transport en France.

Amdts COM-113, COM-114

Le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées par la présente loi est égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées sur une période maximale de trois ans précédant le transfert de compétences ou, s'il est supérieur, au montant des dépenses actualisées et constatées au titre de l'exercice budgétaire 2018.

Amdt COM-114

Un décret fixe les modalités d'application des troisième et quatrième alinéas du présent L, après avis de la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

II. – La compensation financière des transferts de compétences prévue au I du présent article et la compensation financière des transferts de services ou parties de service mentionnés à l'article 5 s'opèrent par l'attribution de ressources dans les conditions fixées en loi de finances.

Ces compensations financières s'opèrent, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature. Les ressources attribuées au département d'Alsace sont composées d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, obtenue par application d'une fraction du tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. La fraction de tarif attribuée au département d'Alsace à compter du 1^{er} janvier 2021 correspond au montant du droit à compensation pérenne défini au I du

④

⑤

⑥

⑦

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

pérenne défini au I du présent article.

Si les recettes provenant des impositions attribuées en application du présent II diminuent et s'établissent à un niveau inférieur au montant du droit à compensation pérenne défini au ~~I du présent article~~, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir ~~à elle-ci~~ un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa sont inscrites au rapport du Gouvernement présenté chaque année à la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

III. – Le cas échéant, le transfert de compétences prévu au II de l'article ~~3~~ s'effectue selon les modalités prévues au V de l'article 133 de la loi ~~du 7 août 2015 précitée~~.

Pour l'application de ces dispositions, les mots : « par arrêté du représentant de l'État dans le département » sont alors remplacés par les mots : « par arrêté conjoint des représentants de l'État ~~des~~ départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ».

IV. – ~~À l'exception des aménagements de sécurité dont les financements sont transférés dans les conditions prévues à l'article 3 et aux I, II et III du présent article, l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements continuent d'assurer le financement des opérations routières inscrites au volet routier du contrat de plan État-Région Alsace signé le 26 avril 2015 et modifié par l'avenant aux contrats de plans État-Région (CPER) 2015-2020 Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine signé le 2 décembre 2016, jusqu'au 31 décembre 2020. La maîtrise d'ouvrage des travaux prévus dans ces contrats et non réalisés à~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

présent article.

Amdt COM-66

Si les recettes provenant des impositions attribuées en application du présent II diminuent et s'établissent à un niveau inférieur au montant du droit à compensation pérenne défini au I, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir au département d'Alsace un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa sont inscrites au rapport du Gouvernement présenté chaque année à la commission consultative mentionnée à l'article L. 1211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

III. – Le cas échéant, le transfert de compétences prévu au II de l'article 3 de la présente loi s'effectue selon les modalités prévues au V de l'article 133 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Pour l'application de ces dispositions, les mots : « par arrêté du représentant de l'État dans le département » sont alors remplacés par les mots : « par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ».

IV. – La maîtrise d'ouvrage des opérations routières prévues au volet routier du contrat de plan État-Région Alsace signé le 26 avril 2015 et modifié par l'avenant aux contrats de plans État-Région (CPER) 2015-2020 Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine signé le 2 décembre 2016, non réalisées à la date du 31 décembre 2020, est transférée au département d'Alsace le 1^{er} janvier 2021. Ces opérations continuent d'être financées jusqu'à leur achèvement, dans la limite des enveloppes financières globales fixées pour les volets routiers des contrats et dans les conditions

⑧

⑨

⑩

⑪

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

~~cette date~~ est transférée à ~~la~~ Collectivité européenne d'Alsace au 1^{er} janvier 2021. Toutefois, ~~ils~~ continuent d'être financés jusqu'à ~~l'achèvement de ces opérations dans les mêmes conditions~~, dans la limite des enveloppes financières globales fixées pour les volets routiers des contrats.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent IV.

Article 7

I. – ~~La~~ Collectivité européenne d'Alsace succède aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans tous leurs biens, droits et obligations, dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles en cours à la date de sa création, ~~ainsi que dans toutes les délibérations et actes pris par ces derniers~~.

Le transfert de ces biens, droits et obligations est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu à ~~aucun~~ paiement d'aucun droit, ni d'aucune indemnité ou taxe, ni à la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

suivantes :

1° L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements continuent d'assurer le financement des opérations consistant en la création de voies ou d'ouvrages nouveaux ou en l'élargissement de voies existantes ;

2° Les collectivités territoriales et leurs groupements continuent d'assurer le financement des autres opérations. Le département d'Alsace, qui bénéficie à ce titre de la compensation financière mentionnée au I du présent article, est subrogé pour ces mêmes opérations aux engagements financiers pris par l'État.

Amdts COM-113, COM-66

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent IV.

Article 7

I. – Le département d'Alsace succède aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans tous leurs biens, droits et obligations, ainsi que dans toutes les procédures administratives et juridictionnelles en cours à la date de sa création.

Amdts COM-115, COM-66

Le transfert de ces biens, droits et obligations est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucun droit, ni d'aucune indemnité ou taxe, ni de la contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts.

Amdt COM-115

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord

⑫

⑬

⑭

①

②

③

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par le président ~~de la collectivité~~. La substitution de personne morale aux contrats antérieurement conclus n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

II. – La ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace est substituée aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au sein des syndicats mixtes, ~~groupements de collectivités~~ ou toute personne morale ou organisme extérieur dont ils sont membres à la date de sa création.

Les statuts des syndicats mixtes concernés ~~existants~~ à la date de promulgation de la présente loi sont mis en conformité avec le présent article dans un délai de neuf mois à compter de la création ~~de la Collectivité européenne~~ d'Alsace.

III. – La ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace est substituée, à la date de sa création, aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au sein des commissions et instances présidées par le représentant de l'État dans le département, dont ils étaient membres.

IV. – Pour l'exercice 2021,

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par le président du conseil départemental. La substitution de personne morale aux contrats antérieurement conclus n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

Amdt COM-66

Le département d'Alsace succède aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans toutes les délibérations et actes pris par ces derniers. Ces actes et délibérations demeurent applicables, dans le champ d'application qui était le leur avant la fusion, jusqu'à leur remplacement, pour ceux qui ont un caractère réglementaire, par de nouveaux actes et délibérations applicables sur le territoire du département d'Alsace. Ces nouveaux actes et délibérations s'appliquent au plus tard le 1^{er} janvier 2027.

Amdts COM-115, COM-66

II. – Le département d'Alsace est substitué aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au sein des syndicats mixtes, des groupements de collectivités ou de toute personne morale ou organisme extérieur dont ils sont membres à la date de sa création.

Amdt COM-66

Les statuts des syndicats mixtes concernés existant à la date de promulgation de la présente loi sont mis en conformité avec le présent article dans un délai de neuf mois à compter de la création du département d'Alsace.

Amdt COM-66

III. – Le département d'Alsace est substitué, à la date de sa création, aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin au sein des commissions et instances présidées par le représentant de l'État dans le département, dont ils étaient membres.

Amdt COM-66

IV. – Pour l'exercice 2021,

④

⑤

⑥

⑦

⑧

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales est applicable à ~~la~~ ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace, sur la base du cumul des montants inscrits aux budgets de l'année précédente, ainsi que des autorisations de programme et d'engagement votées au cours des exercices antérieurs, par les anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin auxquels ~~elle~~ succède.

Pour ce même exercice, ~~la~~ ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace est ~~compétente~~ pour arrêter les comptes administratifs des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, dans les conditions prévues à l'article L. 1612-12 du même code.

Article 8

Jusqu'au prochain renouvellement des conseils départementaux, le conseil ~~départemental de la~~ ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace est composé de l'ensemble des conseillers départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Le président est élu dès la première séance de l'assemblée suivant la création ~~de la~~ ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace, dans les conditions prévues à l'article L. 3122-1 du code général des collectivités territoriales.

~~Les~~ ~~conseillers~~ ~~départementaux de la~~ ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace sont élus, ~~à compter du prochain renouvellement général, dans chacun des cantons des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales est applicable au département d'Alsace, sur la base du cumul des montants inscrits aux budgets de l'année précédente, ainsi que des autorisations de programme et d'engagement votées au cours des exercices antérieurs, par les anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin auxquels il succède.

Amdt COM-66

Pour ce même exercice, le département d'Alsace est compétent pour arrêter les comptes administratifs des anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, dans les conditions prévues à l'article L. 1612-12 du même code.

Amdt COM-66

Article 8

I. – Jusqu'au prochain renouvellement des conseils départementaux, le conseil départemental d'Alsace est composé de l'ensemble des conseillers départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

Amdt COM-66

Le président est élu dès la première séance de l'assemblée suivant la création du département d'Alsace, dans les conditions prévues à l'article L. 3122-1 du code général des collectivités territoriales.

Amdt COM-66

II. – Le nombre de cantons dans lesquels sont élus les conseillers départementaux d'Alsace est égal à la somme du nombre de cantons des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin tel que défini à l'article L. 191-1 du code électoral.

Amdts COM-116, COM-66

III (nouveau). – Le code électoral est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 280, sont insérés deux articles L. 280-1 et

⑨

①

②

③

④

⑤

L. 280-2 ainsi rédigés :

« Art. L. 280-1. – Pour l'application du 2° de l'article L. 280, le conseil régional du Grand Est procède, dans le mois qui suit son élection, à la répartition de ses membres élus dans la section départementale correspondant au département d'Alsace entre les collèges chargés de l'élection des sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. »

⑥

« Le nombre de membres à désigner pour faire partie des collèges électoraux sénatoriaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est déterminé en fonction de la population respective de ces deux départements, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. »

⑦

« Le conseil régional désigne d'abord ses membres appelés à le représenter au sein du collège électoral du département du Haut-Rhin. »

⑧

« Chaque conseiller ou groupe de conseillers peut présenter avec l'accord des intéressés une liste de candidats en nombre au plus égal à celui des sièges à pourvoir. »

⑨

« L'élection a lieu au scrutin de liste sans rature ni panachage. Les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne. »

⑩

« Lorsque les opérations prévues aux trois alinéas précédents ont été achevées, les membres du conseil régional mentionnés au premier alinéa qui n'ont pas encore été désignés font de droit partie du collège électoral sénatorial du département du Bas-Rhin. »

⑪

« Celui qui devient membre du conseil régional entre deux renouvellements, en remplacement d'un membre mentionné au premier alinéa, est réputé être désigné pour faire partie du collège électoral sénatorial du même département que le conseiller qu'il remplace. »

⑫

« Le représentant de l'État

⑬

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

dans la région notifie au représentant de l'État dans chacun des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin les noms des conseillers désignés pour son département en vue de l'établissement du tableau des électeurs sénatoriaux mentionné à l'article L. 292.

« Art. L. 280-2. – Pour l'application du 3° de l'article L. 280, les conseillers départementaux d'Alsace sont membres du collège électoral appelé à élire les sénateurs du Bas-Rhin ou du Haut-Rhin, selon que la commune siège du bureau centralisateur du canton dans lequel ils ont été élus est située dans l'un ou l'autre de ces départements. »

2° Aux troisième et quatrième colonnes du tableau n° 7 annexé, les neuvième et dixième lignes sont remplacées par une ligne ainsi rédigée :

«

Alsace	60
--------	----

 ».

Amdts COM-117, COM-66

Article 9

En vue de la création ~~de la~~ ~~Collectivité européenne~~ d'Alsace au 1^{er} janvier 2021 sur le fondement de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi :

1° Adaptant les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de ~~celle-ci~~, et fixant les dispositions transitoires applicables jusqu'au renouvellement général des conseils départementaux ;

2° Adaptant le territoire d'intervention et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de tout établissement ou organisme institué par la loi ;

Article 9

En vue de la création du département d'Alsace au 1^{er} janvier 2021 sur le fondement de l'article L. 3114-1 du code général des collectivités territoriales, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi :

Amdt COM-66

1° Adaptant les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de celui-ci, et fixant les dispositions transitoires applicables jusqu'au renouvellement général des conseils départementaux ;

2° Adaptant le territoire d'intervention et les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de tout établissement ou organisme institué par la loi ;

⑭

⑮

⑯

①

②

③

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

3° Précisant les modalités de transfert des fonctionnaires et agents contractuels, y compris les personnels détachés sur les emplois fonctionnels ;

4° Précisant et complétant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables ~~à la Collectivité européenne~~ d'Alsace, ainsi que celles relatives aux concours financiers de l'État, aux relations financières avec les autres collectivités et à la péréquation des ressources fiscales ;

5° Précisant les règles applicables aux relations entre ~~la Collectivité européenne~~ d'Alsace et le représentant de l'État sur son territoire ;

6° Modifiant les références en droit électoral aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ou aux membres de leurs assemblées délibérantes qui ne peuvent être maintenues, notamment lorsqu'elles constituent le cadre d'un mode de scrutin ;

~~7° Adaptant les règles relatives à la composition du collège électoral concourant à l'élection des sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ;~~

8° Adaptant et clarifiant les règles relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités prévues par le code électoral, sur le ressort ~~de la Collectivité européenne~~ d'Alsace ;

9° Adaptant les références aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans toutes les dispositions législatives en vigueur susceptibles d'être applicables ~~à la Collectivité européenne~~ d'Alsace.

Le projet de loi ~~portant~~ ratification de chaque ordonnance est déposé devant le Parlement au plus

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

3° Précisant les modalités de transfert des fonctionnaires et agents contractuels, y compris les personnels détachés sur les emplois fonctionnels ;

4° Précisant et complétant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables au département d'Alsace, ainsi que celles relatives aux concours financiers de l'État, aux relations financières avec les autres collectivités et à la péréquation des ressources fiscales ;

Amdt COM-66

5° Précisant les règles applicables aux relations entre le département d'Alsace et le représentant de l'État sur son territoire ;

Amdt COM-66

6° Modifiant les références en droit électoral aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ou aux membres de leurs assemblées délibérantes qui ne peuvent être maintenues, notamment lorsqu'elles constituent le cadre d'un mode de scrutin ;

7° (*Supprimé*)

Amdts COM-118, COM-102 rect.

8° Adaptant et clarifiant les règles relatives aux inéligibilités et aux incompatibilités prévues par le code électoral, sur le ressort du département d'Alsace ;

Amdt COM-66

9° Adaptant les références aux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin dans toutes les dispositions législatives en vigueur susceptibles d'être applicables au département d'Alsace.

Amdt COM-66

Le projet de loi de ratification de chaque ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le

④

⑤

⑥

⑦

⑧

⑨

⑩

⑪

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de chaque ordonnance.

Article 10

Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi :

1° Tendant, afin de maîtriser le trafic routier de marchandises sur les axes ~~relevant de la Collectivité européenne~~ d'Alsace, à instaurer des contributions spécifiques versées par les usagers concernés ;

2° ~~Précisant et complétant les dispositions relatives au transfert des routes nationales non concédées mentionnées à l'article 3 de la présente loi, notamment les prescriptions techniques et les règles de police de la circulation applicables au réseau routier transféré ;~~

3° Précisant les conditions dans lesquelles ~~la Collectivité européenne~~ d'Alsace continue d'assurer les engagements de l'État portant sur les routes qui lui sont transférées et liés à la mise en service de l'autoroute A355.

Le projet de loi ~~portant~~ ratification de chaque ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de chaque ordonnance.

Article 11

À l'exception de ~~son~~ article 2, du troisième alinéa du I de ~~son~~ article 3, du II de ~~son~~ article 4 et ~~de~~ ses articles 9 et 10, la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Pour l'application de l'article 2, ~~entre le lendemain du jour~~ de la publication de la présente loi et le 1^{er} janvier 2021, les mots : « sur le territoire ~~des départements du Bas~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

dernier jour du troisième mois suivant la publication de chaque ordonnance.

Article 10

Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans les douze mois suivant la promulgation de la présente loi, à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi :

1° Tendant, afin de maîtriser le trafic routier de marchandises sur les axes situés sur le territoire du département d'Alsace, à instaurer des contributions spécifiques versées par les usagers concernés ;

Amdts COM-74, COM-66

2° (*Supprimé*)

Amdt COM-119

3° Précisant les conditions dans lesquelles le département d'Alsace continue d'assurer les engagements de l'État portant sur les routes qui lui sont transférées et liés à la mise en service de l'autoroute A355.

Amdt COM-66

Le projet de loi de ratification de chaque ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de chaque ordonnance.

Article 11

À l'exception de l'article 1^{er} *bis*, du I de l'article 2, du II de l'article 2 *bis*, du troisième alinéa du I de l'article 3, du II de l'article 4 et des articles 9 et 10, la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Pour l'application de l'article L. 132-1 du code du tourisme, entre le lendemain de la publication de la présente loi et le

①

②

③

④

⑤

Dispositions en vigueur

Texte du projet de loi

~~Rhin et du Haut Rhin~~ » sont substitués aux mots : « sur le territoire de la Collectivité européenne d'Alsace ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1^{er} janvier 2021, les mots : « sur le territoire du département d'Alsace » sont remplacés par les mots : « sur le territoire des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin ».

Amdts COM-120, COM-66