



# Groupe d'initiative « Régions métropolitaines transfrontalières »

// Document de positionnement relatif à la création d'un « mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier »

## Les obstacles à la coopération transfrontalière

Dès 2013, la Commission européenne avait pointé les barrières qui se dressent face à la coopération transfrontalière dans une communication intitulée « EUROPE 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». Huit ans plus tard, le défi persiste, notamment dans l'aménagement du territoire et le développement des régions frontalières, domaines soumis aux logiques d'administration et de planification profondément ancrées dans les États Nations. Ainsi, les espaces frontaliers demeurent des lieux d'un choc des cultures administratives et politiques. On peut le constater à tous les niveaux de la pratique de planification, de l'identification d'objectifs communs de l'aménagement transfrontalier du territoire à la coordination de projets concrets. Des compétences et habilitations différentes, des bases de données divergentes, des ressources personnelles limitées, le manque d'expérience et les barrières linguistiques sont bien souvent le lot quotidien de la coopération transfrontalière – sans oublier l'absence d'une approche globale (de l'aménagement).

*Tous les jours, les entreprises et les citoyens sont confrontés à la réalité des blocages qui nuisent à l'activité transfrontalière, malgré l'existence légale du marché unique. Ils constatent l'insuffisante interconnexion des réseaux et les disparités dans l'application des règles de ce marché. Pour une seule et même opération, les entreprises et les citoyens doivent encore souvent faire avec 27 systèmes juridiques différents. Alors que nos entreprises font quotidiennement face à la réalité de la fragmentation et de la divergence des réglementations, leurs concurrents chinois, américains et japonais peuvent pleinement tirer parti de leurs vastes marchés domestiques. (Commission Européenne 2010: 23)*

## Le Luxembourg et la France proposent de nouvelles solutions transfrontalières : ECBC et plate-forme

Dans le cadre de sa présidence du Conseil européen, le Luxembourg avait pris cette problématique à bras-le-corps à la deuxième moitié de 2015. Avec l'appui de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT), un nouvel outil a été proposé pour régler les questions juridiques dans les coopérations transfrontalières. Afin de pérenniser les idées au-delà de cette présidence, le Luxembourg et la France ont créé un « Working Group on Innovative Solutions to Cross-Border Obstacles » (appelé « groupe de travail » dans ce qui suit).

Dans son rapport d'activités de juillet 2017, le groupe de travail a confirmé qu'il existe d'ores et déjà quelques solutions à des problèmes spécifiques au contexte transfrontalier. Parmi elles, le soutien financier de l'UE (par ex., au niveau de l'UE, à travers le programme INTERREG ou par des prêts accordés par la banque d'investissement européenne) ou des outils institutionnels, comme le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT), déjà opérationnel dans certaines régions frontalières. Dénominateur commun de ces outils : ils ne sont plus applicables dès lors que les législations et réglementations administratives nationales interviennent (WG 2017a : 8 et suivants).

Concrètement, le groupe de travail a proposé deux initiatives susceptibles d'aplanir les obstacles administratifs et juridiques (WG 2017a):

1. **« European Cross-Border Convention (ECBC) procedure and tool »** : la procédure comporte une approche ascendante (bottom-up) systématique ; il s'agit d'un outil permettant aux collectivités territoriales locales ou régionales et aux porteurs de projets d'appliquer des règlements et dispositions administratifs ou juridiques d'un pays voisin de leur côté de la frontière, dans un espace géographique déterminé – et vice-versa. La procédure et l'outil ECBC permettront de simplifier et d'accélérer les processus dans les projets transfrontaliers et les planifications juridiquement contraignants.
2. Création d'une **« European multilevel platform to exchange problem-solving methods »**, autrement dit, d'une plateforme à plusieurs niveaux permettant l'échange paneuropéen d'expériences et d'exemples positifs. Par ce biais, elle attire l'attention sur les problèmes qui se posent aux frontières. Elle regroupera par ailleurs toutes les données relatives aux obstacles et aux solutions dans un contexte transfrontalier pour toute l'Europe.

Ces initiatives ont été reprises par la Commission et reformulées dans une proposition de décret pour le Parlement et le Conseil, en prenant en compte les nombreuses suggestions et craintes exprimées par les parties prenantes dans les processus. La proposition a été présentée le 29 mai 2018 (Commission européenne 2018).

La proposition de décret comporte un **mécanisme volontaire visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans les régions transfrontalières** (angl. : European Cross-Border Mechanism, ECBM) (Commission européenne 2018 : 2/2). Très concrètement, il s'agit de deux mesures :

1. Signature et conclusion d'une **convention transfrontalière européenne** (« European Cross Border Commitment »). Il correspond dans une large mesure à la convention préalable European Cross-Border Convention et stipule que les partenaires travaillant sur des projets transfrontaliers peuvent s'accorder, sur une base volontaire et consensuelle, à recourir à un seul système juridique pour un projet transfrontalier géographiquement et thématiquement délimité. « La convention devrait être directement applicable, ce qui signifie qu'à la suite de sa conclusion, certaines dispositions légales d'un État membre doivent être appliquées sur le territoire de l'État membre voisin. » (Commission européenne 2018 : 2/2).
2. Signature d'une **déclaration transfrontalière européenne** (« European Cross-Border Statement ») : elle ajoute la possibilité que les pays s'entendent formellement, dans le contexte d'un projet transfrontalier donné, sur la modification des prescriptions normales. Cette déclaration rend une procédure de législation dans l'État membre nécessaire. « L'autorité qui conclut la déclaration devrait

faire une déclaration formelle dans laquelle elle annonce qu'elle enclenchera, dans un délai donné, la procédure législative nécessaire pour modifier la législation nationale «normalement» applicable et appliquer ensuite, au moyen d'une dérogation explicite, la législation d'un État membre voisin. (Commission européenne 2018 : 2/2).

## Quelle est l'utilité de la convention ou de la déclaration transfrontalière européenne ?

Le groupe de travail a démontré l'utilité de l'outil ECBC proposé en 2015 en s'appuyant sur des exemples concrets, parmi lesquels la nouvelle ligne de tram de Strasbourg (FR) à Kehl (DE). Même si l'outil a encore évolué depuis, cet exemple illustre bien l'avantage d'un mécanisme volontaire face aux obstacles juridiques et administratifs.

Depuis avril 2017, la ligne D du tram strasbourgeois traverse le Rhin jusqu'à Kehl et relie ainsi les deux centres-villes. Mais avant d'aboutir à cette réalisation, le chemin a été long et semé d'embûches, dont certaines de nature juridique. Le problème provenait de normes techniques divergentes entre l'Allemagne et la France dans le domaine des équipements de véhicules ferroviaires. Les partenaires du projet étaient d'accord pour utiliser sur la ligne transfrontalière les véhicules français Citadis, déjà en service sur le réseau de Strasbourg. Cependant, ce modèle a été conçu selon les normes françaises et n'est pas conforme aux standards techniques allemands. Par exemple, en Allemagne les trams doivent être dotés d'un troisième phare en haut du véhicule, resp. de catadioptrés sur toute leur longueur. Pour être conforme, les partenaires ont décidé de rééquiper les véhicules français empruntant la ligne D. Au total, 22 trams ont été adaptés à la norme allemande, ce qui a augmenté le coût du projet (source : WG 2017c).

L'autorité responsable de la mise en œuvre directe était ici la commune. Mais comme les difficultés dues aux normes divergentes découlaient d'un niveau supérieur (législatif), seule une décision politique au niveau fédéral/national (par ex., en Allemagne, au Ministère des transports BMVI) pouvait aplanir la voie vers une solution plus simple et plus rapide. Par exemple, les Allemands pourraient, au niveau



Devant le gare se trouve le premier station du tramway de Strasbourg sur le territoire de la ville de Kehl. Tous les douzes minutes un tram arrive. (Photo: ville de Kehl)

fédéral, donner leur accord pour que la ligne D circule dans la zone couverte par le projet en répondant aux seules normes françaises. Il serait également possible que les ministères responsables compétents en Allemagne et en France créent, en concertation avec les collectivités locales, une structure de gouvernance pour les projets transfrontaliers dans le secteur des transports.

La solution choisie pour le tram, qui est en service depuis avril 2017, repose sur un accord entre les parties prenantes au projet. Les partenaires français ont donné leur feu vert à l'ajout d'équipements additionnels aux trams Citadis afin de les rendre conformes aux normes allemandes. L'avantage est clair : il n'a pas été nécessaire de modifier le droit, car les parties prenantes se sont entendues sur un cadre strict dans une zone délimitée où des normes moins contraignantes – mais suffisantes pour le label CE<sup>1</sup> – sont acceptées. L'inconvénient : un long et difficile processus de négociations jusqu'à la mise en service du tronçon. L'ajout d'équipements additionnels exigés par la loi allemande sur les trams français a considérablement augmenté le coût du projet.

À présent, qu'apporterait de plus le mécanisme proposé par la Commission européenne dans un cas concret ? En signant ou en concluant une convention transfrontalière européenne ou une déclaration transfrontalière européenne, les communes limitrophes et les autorités fédérales allemandes auraient pu soit ouvrir la ligne D plus rapidement en « exportant » les normes techniques françaises sur le tronçon allemand, soit initier une procédure législative. Il n'y aurait pas eu de coûts supplémentaires pour rééquiper les véhicules ferroviaires français et le projet aurait pu voir le jour plus facilement. Un mécanisme formellement établi au niveau des autorités européennes créerait des conditions cadre juridiques claires.

## L'IMEG soutient la proposition d'un nouveau mécanisme volontaire à lever les obstacles juridiques

Les membres de l'IMEG militent depuis des dizaines d'années pour la coopération transfrontalière. Ils constatent régulièrement que celle-ci est rendue difficile par de nombreuses embûches. C'est pourquoi l'IMEG soutient l'ambition de la Commission d'enrichir le panel d'instruments existants par la convention et la déclaration transfrontalières et d'ouvrir ainsi la voie à des solutions sur mesure pour surmonter les barrières administratives et juridiques entre deux États voisins. Les membres de l'IMEG

- défendent la position selon laquelle **l'amélioration de la situation économique des régions frontalières** est essentielle pour qu'elles puissent mieux remplir leur « rôle moteur » du développement économique, sociétal et social. La convention et la déclaration transfrontalière leur permettraient de mieux tirer profit de la proximité géographique avec le pays voisin, de créer des synergies et de contribuer à la croissance économique.
- approuvent – sur le secteur du marché du travail – **la mobilité des travailleurs transfrontaliers** et espèrent que la convention et la déclaration transfrontalières simplifieront les conditions actuelles et les obstacles juridiques.
- sont d'avis qu'un **réseau de transport public transfrontalier** bien conçu est primordial pour une région métropolitaine transfrontalière. L'exemple de l'extension du tram entre Strasbourg et Kehl n'est pas un cas isolé et illustre les conséquences de l'existence de différents systèmes de droit d'un côté et de l'autre de la frontière. Elles entraînent une grande mobilisation de ressources humaines

---

1 Remarque : le fabricant, distributeur, etc., déclare, conformément au règlement UE 765/2008, avec le label CE « que le produit est conforme aux exigences en vigueur figurant dans la législation communautaire d'harmonisation. »

et des coûts additionnels. La convention et la déclaration transfrontalières peuvent aider à choisir des solutions moins onéreuses et plus rapides et à donner de nouvelles impulsions au transport ferroviaire transfrontalier de proximité.

- saluent également la deuxième proposition du groupe de travail : créer **une plate-forme d'échange paneuropéenne à plusieurs niveaux**. Elle est susceptible de favoriser la communication entre États voisins et de mettre le focus sur des problèmes persistants, certains même après plusieurs décennies de coopération. L'IMEG souhaite participer à l'installation de cette plate-forme et propose d'apporter ses expériences pour enrichir le processus.
- se réjouit du fait que des représentant(e)s du Ministère de l'aménagement du territoire aient participé au processus d'amélioration de l'outil ECBC et/ou de la convention et de la déclaration transfrontalières. Ils sont confiants que le mécanisme pour surmonter les obstacles juridiques et administratifs contribuera considérablement, dans le contexte national, à la mise en place du **principe directeur de la conférence interministérielle pour l'aménagement du territoire (MKRO) « Renforcer la compétitivité »** (MKRO 2016). Ce principe directeur contribue largement au développement de régions métropolitaines, mais aussi à une meilleure coopération et interconnexion des espaces, et reconnaît que les structures et aménagements régionaux doivent être considérés dans un contexte plus large – donc aussi transfrontalier. Des actions initiées dans ce principe directeur sont, entre autres, « le soutien des régions métropolitaines par une prise en compte renforcée dans les politiques sectorielles nationales et européennes et dans les fonds structurels européens », « le renforcement de la coopération transfrontalière avec les États membres limitrophes, par ex., dans l'aménagement territorial régional », ainsi que le « soutien d'un développement régional intégré et transversal, notamment par des réseaux et partenariats à différents niveaux. » Un aspect central de ces principes directeurs se traduit par ailleurs par le soutien de la compétitivité des régions et des sous-espaces au moyen d'une mise en réseau efficace. L'initiative visant à créer un mécanisme pour réduire les obstacles administratifs et juridiques dans un contexte transfrontalier est soutenue par le Luxembourg, la France, la Grande Région, la Rhénanie-Palatinat, la conférence interministérielle européenne et la conférence interministérielle sur l'aménagement territorial de la République fédérale d'Allemagne.



(Photo: agl, Sarrebruck)

## Références et autres informations

Commission Européenne (2018): 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. COM/2018/373 final - 2018/0198 (COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373&from=EN> [21.08.2018]

Commission Européenne (2010): EUROPE 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Bruxelles = Communication de la Commission, Bruxelles, le 3.3.2010, COM(2010) 2020 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=DE>. [21.08.2018]

MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung – Geschäftsstelle (Hrsg., 2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016. Berlin

Parlement européen, Commission du développement régional (2018): Rapport sur la 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 (COM(2018)0373 – C8-0228/2018 – 2018/0198(COD)). 29 novembre 2018. [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0414+0+DOC+XML+V0//FR](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2018-0414+0+DOC+XML+V0//FR) [08.01.2019]

WG Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles (2017a): Background Report. July 2016 – July 2017. <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/news/news/news/show/finalisation-du-rapport-du-groupe-de-travail-obstacles-transfrontaliers> [04.09.2017]

WG Working Group on Innovative Solutions to Cross Border obstacles (2017b): Factsheets with examples illustrating the use of the European Cross-Border Convention. July 2016 – July 2017. <http://www.espaces-transfrontaliers.org/en/news/news/news/show/finalisation-du-rapport-du-groupe-de-travail-obstacles-transfrontaliers> [04.09.2017]

## Mentions légales

### Régione porte-parole

Regionalverband Mittlerer Oberrhein  
Prof. Dr. Gerd Hager, Verbandsdirektor

Ministerium des Innern und für Sport  
Rheinland-Pfalz  
Martin Orth, Leiter Abteilung 7 – Landesplanung

### Autres membres de l'IMEG

Ministerium für Inneres, Bauen und Sport  
des Saarlandes, Landesplanung  
Region Aachen – Zweckverband  
Regionalverband Südlicher Oberrhein  
Regionalverband Hochrhein-Bodensee  
Regionalverband Bodensee-Oberschwaben

### Secrétariat général

agl Hartz • Saad • Wendl  
Landschafts-, Stadt- und Raumplanung  
[www.agl-online.de](http://www.agl-online.de)

Andrea Hartz, Lydia Weber  
[info@metropolitane-grenzregionen.eu](mailto:info@metropolitane-grenzregionen.eu)

16 janvier 2019