



Auswärtiges Amt



Maastricht University

Institute for Transnational and Euregional
Cross Border Cooperation and Mobility (ITEM)



Étude pour analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les régions frontalières

(Art. 14 phrase 2 du Traité d'Aix-la-Chapelle)

30.11.2022

Auteurs :

ITEM Université Maastricht : Martin Unfried, Pim Mertens

MOT : Jean Peyrony, Petia Tzvetanova

Euro-Institut : Clarisse Kauber, Anne Thevenet, Fabienne Schimek

Pour le compte de :

Auswärtiges Amt, Europaabteilung

Sommaire

Synthèse	2
I. Définitions	4
1. <i>Définition des effets frontaliers</i>	4
2. <i>Définition des normes juridiques</i>	4
3. <i>Définition de l'analyse d'impact</i>	4
4. <i>Définition de la région frontalière franco-allemande</i>	5
5. <i>Définition de l'analyse d'impact transfrontalière</i>	5
II. État des lieux	6
1. <i>Aperçu des mécanismes d'analyse d'impact en France, en Allemagne et au niveau de l'UE</i>	6
2. <i>Analyse d'impact transfrontalière</i>	11
III. Propositions : rôle des différents acteurs	14
1. <i>Prise en compte des effets frontaliers par les gouvernements</i>	14
2. <i>Participation des acteurs transfrontaliers aux procédures de consultation</i>	18
3. <i>Comité de coopération transfrontalière</i>	20
4. <i>Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA)</i>	22
5. <i>Mandater des experts externes</i>	23
IV. Études de cas	25
<i>Directive de l'UE sur la qualité de l'air</i>	25
<i>Projet de loi allemand sur la légalisation du cannabis</i>	26
V. Conclusions et recommandations	27
<i>Situation actuelle</i>	27
<i>Proposition d'articulation des différents niveaux</i>	27
<i>Propositions pour les prochaines étapes</i>	30
VI. Annexes	1
1. <i>Fondements légaux</i>	1
2. <i>Publication des projets de loi</i>	3
3. <i>Examen du besoin d'analyse d'impact transfrontalière (necessity check) – exemple de la légalisation du Cannabis en Allemagne</i>	5
4. <i>Propositions de modification des consignes sur les analyses d'impact</i>	8
5. <i>Liste des entretiens</i>	9

Synthèse

Dans un contexte d'interdépendances multiples (globalisation, intégration européenne), mis en lumière par la crise sanitaire, la réalité déborde de toute part les dogmes westphaliens (« territorialisme », souveraineté nationale sur des territoires délimités par des frontières linéaires). Il importe désormais de reconnaître les effets extraterritoriaux des lois et politiques nationales, et de développer de nouvelles politiques prenant en compte les frontières comme zones, et pas seulement comme lignes¹; c'est ce que l'Allemagne et la France ont entrepris de faire dans le cadre du traité d'Aix-la-Chapelle de 2019.

L'analyse documentaire et les entretiens menés² dans le cadre de cette étude ont montré qu'actuellement, **à tous les niveaux, l'analyse d'impact** de la législation sur les régions frontalières est peu structurée et peu prise en compte. Dans l'optique d'un modèle approprié pour l'analyse d'impact transfrontalière au regard du cas franco-allemand, il est donc nécessaire de ne pas se limiter à un seul niveau, par exemple aux gouvernements nationaux ou au Comité de coopération transfrontalière franco-allemand (CCT), mais d'intervenir à tous les niveaux dans le cadre de la gouvernance multiniveaux. Cela consiste à :

- Renforcer la **sensibilisation aux effets frontaliers potentiels des frontières à tous les niveaux**,
- intégrer leur **évaluation ex ante dans les procédures** habituelles des gouvernements et des parlements ;
- créer au niveau des **institutions transfrontalières** (comme le CCT, les Eurodistricts, etc.) de nouvelles capacités pour le suivi structuré des nouveaux projets de loi et, en fonction des besoins, l'analyse approfondie de leurs effets potentiels ;
- et recourir à cet **effet au savoir-faire existant des pionniers** qui procèdent déjà aujourd'hui à des analyses d'impact approfondies (comme la Task Force Frontaliers de la Grande Région, l'Euro-Institut, l'Université de Maastricht, la Hochschule Kehl...).

En ce sens, l'étude décrit comment renforcer les éléments d'une analyse d'impact transfrontalière aux différents niveaux et aux différentes étapes du processus législatif. Cela comprend :

- **un renforcement de la prise de conscience et de l'intégration correspondante des effets frontaliers dans les procédures et les compétences au sein des Ministères.** Il ne s'agit pas d'élaborer de nouveaux guides et règles dans le domaine de l'analyse d'impact législative, mais de compléter les guides et pratiques actuels de l'analyse ex ante de l'impact des lois du côté français et allemand. Comme les pratiques sont très différentes en France et en Allemagne, les recommandations sont également adaptées aux procédures respectives. En ce qui concerne les gouvernements, l'aspect des effets frontaliers devrait être explicitement ancré et renforcé dans les procédures et pratiques existantes. Cela concerne également une plus grande implication des experts³ du domaine de la coopération transfrontalière dans les procédures de consultation en cours des ministères compétents. De plus, le sujet des effets frontaliers pourrait être intégré dans les formations continues existantes des ministères, en particulier pour les agents des ministères qui sont responsables de l'analyse d'impact dans le cadre de projets de loi au sein du ministère chef de file.

¹ ¹ Perrier, B. (2019). La « frontière » selon Paul de La Pradelle, in : *Borders in Globalization Review*, 1(1), S. 127-132. <https://doi.org/10.18357/bigr11201919268>.

² Voir liste des entretiens en annexe, tableau 5. Au total, nous avons échangé avec 39 personnes.

³ Pour une meilleure lisibilité ce rapport utilise la forme masculine générique, qui englobe tous les genres.

- En outre, il s'agit de **renforcer la prise de conscience des effets de frontière par les parlements** impliqués dans la procédure législative. Cela concerne avant tout une meilleure prise en compte de l'expertise des spécialistes des régions frontalières dans le processus de consultation des parlements au niveau national et des Länder (y compris le *Bundesrat*), qui est jusqu'à présent encore peu développée lors des auditions. L'Assemblée parlementaire franco-allemande offre ici un point d'appui particulier, car elle pourrait introduire dans les procédures parlementaires des deux pays des questions spécifiques sur les effets frontaliers, notamment par le biais du groupe de travail nouvellement créé sur la transposition convergente des directives européennes. Dans le cadre du suivi prévu des directives et règlements de l'UE, ce groupe pourrait également vérifier si des effets particuliers sont à attendre pour les régions frontalières. « L'examen du besoin » (*Necessity check*) décrit en annexe pourrait aider à sélectionner les projets de directives européennes nécessitant une analyse d'impact approfondie⁴.

Un résultat essentiel de cette étude est qu'aucune institution n'est jusqu'à présent responsable d'un suivi structuré des projets de loi en France et en Allemagne, ce qui permettrait d'identifier à temps les effets frontaliers potentiels. Il est donc logique que le traité d'Aix-la-Chapelle prévoie ici un rôle particulier pour le CCT. Selon l'article 14, phrase 2, « il analyse l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers ». L'étude a notamment montré que le suivi des nouvelles normes devrait, pour diverses raisons, relever du CCT et que cela nécessite des capacités supplémentaires et un travail en réseau efficace. Il convient toutefois de souligner que cela devrait servir à renforcer l'expertise du CCT en vue de la fonction de conseil déjà ancrée aujourd'hui. Ainsi, la nouvelle mission de suivi et d'analyse pourrait être formulée et conçue de manière à ce que cela ne nécessite pas de modifications du droit dans les deux États.

Recommandation : phase pilote pour la poursuite du développement d'instruments et l'identification des capacités

Étant donné que de nombreux acteurs ont jusqu'à présent peu d'expérience en matière de suivi structuré de projets législatifs, d'études d'impact transfrontalières approfondies et de capacités nécessaires à cet effet, il pourrait être judicieux de mettre en place une phase pilote au cours de laquelle certains instruments seraient développés et appliqués à titre expérimental. Il pourrait s'agir par exemple d'une méthode permettant d'établir, par le biais du CCT, une liste de projets de loi français et allemands et d'identifier les projets ayant une incidence sur la frontière. Pour 2023, cet examen du besoin permettrait de sélectionner un petit nombre de projets afin de réaliser des études d'impact transfrontalières approfondies dans le cadre d'un modèle expérimental. Dans le cadre d'un atelier organisé au cours du premier semestre 2023, le CCT pourrait discuter de ces projets sélectionnés avec des experts qui ont déjà acquis de l'expérience dans la réalisation d'analyse d'impact frontalier. L'atelier pourrait servir à la mise en place d'un réseau qui pourrait à l'avenir soutenir le CCT de manière structurelle. Avec un budget modeste, des experts pourraient par exemple réaliser en 2023 une analyse approfondie pour quatre projets (deux français, deux allemands).

⁴ Voir annexe 3: Examen du besoin d'analyse d'impact transfrontalière (necessity check) – exemple de la légalisation du Cannabis en Allemagne

I. Définitions

1. Définition des effets frontaliers

On peut parler d'effet frontalier lorsque des politiques, des lois ou des règlements nouveaux ou modifiés déclenchent des effets dans les régions frontalières qui affectent les citoyens, les entreprises et/ou les autorités avec des effets différents de ceux à l'extérieur de la région frontalière. Cela peut être déclenché par différentes réglementations et incitations dans le pays voisin, ou par la nature transfrontalière de la région frontalière et la spécificité des activités transfrontalières.

Les effets frontaliers peuvent être positifs et/ou négatifs: par exemple, alors que les citoyens perçoivent un impact frontalier comme quelque chose de positif, les entrepreneurs peuvent être désavantagés par les mêmes politiques, lois ou règlements, ou vice versa.

Toute loi a de facto des effets extra-territoriaux (ex : différences, nouveaux comportements à la frontière, droit pénal, concurrence...). Seule la capacité exécutive est bornée par les frontières nationales. L'introduction du péage pour les poids lourds sur les autoroutes allemandes en est un exemple. Cette mesure a eu pour effet le transfert du trafic de marchandises vers le réseau routier alsacien.

2. Définition des normes juridiques

Par normes juridiques, nous entendons les lois et textes réglementaires de la France, du gouvernement fédéral et des trois Länder de Rhénanie-Palatinat, de Bade-Wurtemberg et de Sarre.

Il s'agit également de la transposition de la législation européenne en droit national en France et en Allemagne. 20 % des lois françaises et 30 % des lois fédérales allemandes sont d'origine européenne. Le *Bundestag* et *Bundesrat* adoptent environ 120 lois par an, le Parlement français 70 par an.

L'étude conceptuelle n'inclut pas les projets, les programmes, les procédures d'aménagement du territoire, les mesures de construction ainsi que les contrats et documents de droit privé.

Nous n'avons pas pu obtenir de renseignements sur la préparation des règlements administratifs et des circulaires des administrations, qui pourraient également être considérés comme des normes juridiques, au sens mentionné ci-dessus.

3. Définition de l'analyse d'impact

L'analyse d'impact ex post permet d'évaluer les actes normatifs existants. Les conclusions d'une telle analyse d'impact peuvent être prises en compte dans la législation future afin d'anticiper les effets indésirables, sur la base de l'expérience acquise.

L'analyse d'impact ex ante examine les effets attendus d'un projet de texte sur les collectivités locales, les coûts administratifs (charges d'exécution de la loi), la société, l'environnement et l'économie à court, moyen et long terme. L'analyse d'impact doit être effectuée pour chaque catégorie particulièrement concernée.

Les analyses d'impact des lois doivent permettre d'améliorer la qualité des textes législatifs et d'éclairer le Parlement et les ministères techniques sur la portée des réformes.

4. Définition de la région frontalière franco-allemande

L'analyse peut porter sur l'ensemble de l'espace frontalier franco-allemand (par ex : région Grand Est, les Länder Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre) ou sur des sous-espaces. Cette dernière option est la plus appropriée si l'on s'attend à des effets très spécifiques pour une zone frontalière donnée. Toutefois, la zone étudiée doit être clairement définie géographiquement et politiquement au début de l'étude.

Il peut s'agir par exemple, dans un sens statistique, des entités Nuts 3 (départements et Kreise) frontalières. L'avantage d'une telle approche réside dans les données statistiques disponibles pour ces zones au niveau national et européen. L'étude peut également porter sur les territoires d'entités transfrontalières existantes, comme les sous-régions du Rhin supérieur ou de la Grande Région, ou, au niveau local, sur le territoire d'un Eurodistrict. Une étude peut également porter, à titre d'exemple, sur un Eurodistrict (par exemple Strasbourg-Ortenau), si l'on peut supposer qu'une loi nationale (par exemple sur la mise en place de zones environnementales) puisse avoir des conséquences spécifiques pour cette zone frontalière. Dans ce contexte, la perspective transfrontalière peut jouer un rôle essentiel dans l'étude d'un espace défini comme politiquement transfrontalier. En d'autres termes, il ne s'agit pas seulement des effets d'un seul côté de la frontière.

En pratique, le choix de la dimension territoriale sera étroitement lié à des questions pratiques : dans quelle mesure existe-t-il des données solides pour un espace défini et dans quelle mesure est-il possible de trouver des experts appropriés pour cet espace, capables d'évaluer les effets potentiels ?

5. Définition de l'analyse d'impact transfrontalière

Une analyse d'impact transfrontalière a pour objectif d'améliorer les actes juridiques pour éviter les effets négatifs dans les régions frontalières par rapport aux régions non frontalières. Suivant qui en est à l'origine, l'analyse d'impact transfrontalière mesure les effets sur la zone frontalière à l'intérieur d'un pays ou sur la région transfrontalière dans son ensemble (voir chapitre II état des lieux).

Contrairement à l'évaluation des effets de programmes ou de stratégies, l'analyse d'impact transfrontalière ex-ante porte sur les nouveaux projets de loi ou de réglementation ainsi que sur la modification d'actes juridiques existants (*regulatory impact assessment*). L'analyse peut porter non seulement sur les conséquences socio-économiques (comme les coûts administratifs) ou environnementales spécifiques aux régions frontalières, mais aussi sur les effets sur la coopération entre les citoyens, les entreprises ou les autorités, et sur la question de l'impact d'une réglementation sur les quatre libertés et autres principes de l'intégration européenne. En ce sens, l'analyse d'impact ex-ante transfrontalière permet de rendre transparentes les conséquences des nouvelles lois et réglementations prévues pour les citoyens, les entreprises et les gouvernements des régions frontalières.

Il n'est pas toujours possible d'évaluer à l'avance tous les effets, qui résultent parfois de la pratique et de la collision de deux cadres juridiques. Une analyse d'impact ex-post devrait également être réalisée pour certaines législations produisant de tels effets.

II. État des lieux

1. Aperçu des mécanismes d'analyse d'impact en France, en Allemagne et au niveau de l'UE

L'analyse d'impact est ancrée dans les processus nationaux

Les mécanismes d'analyse d'impact des lois sont similaires en Allemagne et en France. Il existe un processus au sein de l'appareil gouvernemental respectif avec la concertation interministérielle obligatoire et les consultations des acteurs externes. Cela concerne la phase d'élaboration d'un projet de loi. Ensuite, le projet de texte passe par le processus de vote habituel dans les parlements respectifs. Au cours de ces deux phases, les effets frontaliers peuvent être identifiés et leurs conséquences discutées, précisément jusqu'à l'adoption. En France et en Allemagne, les analyses d'impact de droit commun sont réalisées par les ministères en charge de la rédaction du projet de loi. L'étendue des études menées pour évaluer l'impact dépend du légiste et il peut y avoir une différence entre la théorie et la pratique. Les points soumis à un contrôle ultérieur (par exemple, les coûts de mise en œuvre par le conseil de contrôle des normes au niveau fédéral et dans le Bade-Wurtemberg) ou inscrits dans une circulaire semblent avoir un caractère obligatoire dans le cas du gouvernement fédéral. L'application d'autres guides a plutôt un caractère de recommandation.

Cependant, il existe des différences entre l'Allemagne et la France :

- Dans le cadre de la procédure du *Bundesrat*, les Länder peuvent exercer une influence sur la législation et faire en sorte d'éviter les effets négatifs des frontières. Les collectivités territoriales françaises ne le peuvent pas.
- Publication anticipée de projets de loi en Allemagne
- Plus de coopération interministérielle en Allemagne
- En France, les résultats de l'analyse d'impact sont publiés, en Allemagne ils sont résumés dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Le contenu, l'étendue et les méthodes des analyses d'impact en Allemagne, en France et au niveau européen sont présentés ci-dessous sous forme de tableaux. Les bases juridiques y afférentes se trouvent en annexe⁵.

⁵ voir annexe 1 : Fondements légaux.

Contenu et portée de l'analyse d'impact

État	Analyse d'impact?			Contrôle	Impact sur les acteurs locaux inclus dans l'analyse d'impact?
	Projet de loi du gouvernement	Projet de règlement	Proposition de loi du Parlement		
France	Obligatoire : étude d'impact	Obligatoire : fiche d'impact	Pas d'obligation	Conseil d'Etat Conseil constitutionnel Conseil national d'évaluation des normes	Oui: Impact sur les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État
Allemagne – Gouvernement fédéral	Obligatoire : impact des lois, évaluation de la durabilité, impact sur la jeunesse, les coûts et charges administratives d'exécution → dans l'exposé des motifs du projet de loi + Examen des effets frontaliers par le <i>Bundesministerium des Innern</i> (BMI) pendant la concertation interministérielle	Obligatoire	Pas d'obligation, mais peut être menée	Le <i>Normenkontrollrat</i> (NKR) vérifie si l'analyse d'impact a été menée, notamment sous l'angle des charges d'exécution (<i>Erfüllungsaufwand</i>)	uniquement les charges d'exécution (<i>Erfüllungsaufwand</i>)
Sarre	Obligatoire : politique familiale, politique de non-discrimination, impact financier, durabilité, justice intergénérationnelle. Pour des lois pertinentes : analyse d'impact transfrontalière	Obligatoire	Pas d'obligation, mais peut être menée	Non	<i>Konnexitätsprinzip</i> (impact financier sur les collectivités locales)

État	Analyse d'impact du Projet de loi du gouvernement ?	Analyse d'impact du projet de règlement ?	Analyse d'impact de la proposition de loi du Parlement ?	Contrôle	Impact sur les acteurs locaux inclus dans l'analyse d'impact?
Rhénanie-Palatinat	Obligatoire sauf avec une bonne justification : égalité des genres, coûts pour l'administration, impact sur les moyennes entreprises, démographie, impact financier sur les collectivités locales	Partiellement	Obligatoire : possibilités alternatives, coûts, impact financier sur les collectivités locales	Le Landtag peut demander une analyse d'impact	<i>Konnexitätsprinzip</i> (impact financier sur les collectivités locales)
Bade-Wurtemberg	Obligatoire : contrôle de la durabilité, impact sur les citoyens, sur l'économie, sur l'administration publique	Obligatoire	Pas d'obligation, mais peut arriver	Contrôle interne des ministères Le <i>Normenkontrollrat</i> BW vérifie si l'analyse des la charges d'exécution (<i>Erfüllungsaufwand</i>), et le contrôle de durabilité des projets de loi du gouvernement ont été effectués et retracés dans le respect de la méthode.	<i>Konnexitätsprinzip</i> (impact financier sur les collectivités locales)
Union européenne	Obligatoire : propositions législatives	Obligatoire pour certaines initiatives non législatives (par exemple, les programmes de financement) Actes d'exécution et actes délégués		Comité d'examen de la réglementation (<i>Regulatory Scrutiny Board</i>)	Toutes les propositions de la Commission/jusqu'à présent faible dimension territoriale Examen du besoin (si une évaluation territoriale détaillée est nécessaire)

Niveau de la législation	Méthodes d'analyse d'impact		Application dans la pratique
	Administration responsable de la méthode	Consignes et guides	
France	Secrétariat général du gouvernement (SGG), département qualité du droit	Les lignes directrices pour les études d'impact et un nouveau modèle de fiche d'impact figurent sur le site Extraqual du SGG (extranet : http://extraqual.pm.ader.gouv.fr).	Il y a un processus d'échanges, de formation et de pédagogie qui se met en place entre le ministère responsable de la rédaction du texte normatif et le SGG.
Allemagne – Gouvernement fédéral	<i>Bundesministerium des Innern und für Heimat</i> (Ministère fédéral de l'intérieur)	<i>Arbeitshilfe zur GFA des BMI (2009)</i> <i>Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen</i> <i>Gleichwertigkeitscheck</i> <i>Leitfäden von Fachressorts</i>	Il existe déjà beaucoup de guides différents, env. 40. Il n'y a pas d'organe central qui administre les exigences relatives à l'élaboration de la loi dans son ensemble et conseille les législateurs à ce sujet. Le projet "eGesetzgebung" joue un rôle important à cet égard et travaille déjà à l'inventaire et à l'évaluation des outils et des guides.
Allemagne – Gouvernement fédéral	<i>Bundesministerium der Justiz</i> (Ministère fédéral de la Justice)/ <i>Normenkontrollrat</i> (Conseil de contrôle des normes)	<i>Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands, 2022</i> <i>„Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866)“, zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920) geändert.</i>	Actuellement, c'est le guide qui a le plus clairement un caractère obligatoire pour tous les ministères. Le guide n'évalue pas encore les charges d'exécution (<i>Erfüllungsaufwand</i>) dans une dimension territoriale. Il ne contient pas de questions sur les différences potentielles entre les zones rurales ou urbaines, ou entre les régions éloignées ou proches d'une frontière.
Sarre	<i>Ministerium der Justiz</i> (Ministère de la justice)	<i>§ 9 Geschäftsordnung der Regierung Saarlands vom 15.02.2005, Prüffragen in der Anlage 3 zum §12 der Geschäftsordnung</i>	Pas d'information

Niveau de la législation	Administration responsable de la méthode	Consignes et guides	Application dans la pratique
Rhénanie-Palatinat	<i>Staatskanzlei / Ministerium für Justiz</i> (Chancellerie / Ministère de la Justice)	<i>§ 25 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Staatskanzlei und die Ministerien in der Fassung vom 23.02.2021</i> (règlement intérieur du gouvernement) <i>Anhang 4: Merkblatt des Ministeriums der Justiz für die Aufstellung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen in der Fassung vom 31. August 2016</i> (Consignes du ministère de la Justice pour l'élaboration des projets de lois et règlements dans la version du 31 août 2016)	Les consignes sont connues et obligatoires, elles peuvent en principe être modifiées si tous les ministères s'accordent sur ce point.
Bade-Wurtemberg	<i>Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, Referat 53</i> (Ministère de l'Intérieur, du Numérique et des Collectivités locales, unité 53)	<i>Ziffer 4.4 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV-Regelung)</i> <i>Leitfaden Nachhaltigkeitscheck</i> : annexe guide de vérification de la durabilité	La <i>VwV-Regelung</i> est un règlement administratif du gouvernement du Land et des ministères et peut en principe être modifiée si tous les ministères s'accordent sur ce point.
Union européenne	Commission européenne	Lignes directrices pour une meilleure réglementation sur l'analyse d'impact (<i>Better Regulation Guidelines on impact assessment</i>)	Appliqué et vérifié par le <i>Scrutiny board</i> . Cependant, en période de crise Covid et énergétique, beaucoup de propositions sans analyse d'impact par manque de temps... Application du <i>Necessity Check</i> en vue d'une évaluation territoriale approfondie pas encore claire.

Après avoir dressé l'état des lieux des analyses d'impact de droit commun respectives, le rapport présente l'état actuel des analyses d'impact transfrontalières à l'échelle de l'Union européenne et spécifiquement à la frontière franco-allemande.

2. Analyse d'impact transfrontalière

Analyse d'impact transfrontalière au niveau de l'UE

Pour la plupart des propositions de directives, de règlements ou de programmes, la Commission européenne publie un document d'analyse d'impact avec la proposition d'acte législatif. Ces documents sont souvent très volumineux. Toutefois, les crises Covid et de l'énergie ont conduit à renoncer à ce document dans des situations exceptionnelles, par souci de rapidité. Une sorte de guide de la méthode est la « *Better Regulation Tool Box* ». Le chapitre 3⁶ décrit comment réaliser une analyse d'impact en tant que direction générale chef de file.

L'outil 34 est un instrument spécifique qui permet de déterminer si la proposition peut avoir un impact sur différentes zones territoriales (impact territorial). Un petit nombre de questions sont formulées à cet effet :

- Does the option affect economic activity, environment, or people living in cities, rural, cross-border, insular, mountainous, or sparsely populated areas and in the EU outermost regions to a significantly different extent than elsewhere in the EU?
- Is the problem concentrated in certain areas (e.g. rural), regions, or Member States?
- Does the initiative affect certain areas (e.g. rural), regions, or Member States in a disproportionate manner?
- Does the initiative address regions differently according to their traits/endowments and thus lead to uneven territorial development?
- Does one or the other option distort the principle of territorial cohesion as one of the founding principles of the EU?
- Does the initiative have an effect on the EU outermost regions taking into account their constraints (as per art. 349 TFEU) and on other island, crossborder and mountain regions taking into account their characteristics (as per art. 174)?

Ainsi, certains effets (en jaune) sur les régions frontalières ou les zones transfrontalières sont également explicitement mentionnés. Si la réponse à cette première évaluation est positive, le guide (Tool Box) recommande de procéder à une analyse plus approfondie à l'aide du « *Territorial Impact Necessity Check* ». Il s'agit d'un questionnaire en ligne⁷ élargi développé dans le cadre d'ESPN, qui permet de déterminer en cinq étapes si une analyse d'impact territorial approfondie est appropriée pour un projet donné.

Comment se déroule le contrôle de qualité au sein de la Commission ? C'est avant tout le « *Regulatory Scrutiny Board* » qui est chargé de contrôler la qualité des rapports d'analyse d'impact. Celui-ci pourrait donc également signaler les déficits dans le domaine des aspects territoriaux. Mais dans la pratique, c'est aussi une tâche supplémentaire de la Direction générale REGIO dans le cadre de la concertation interservices. Celle-ci devrait examiner les propositions des autres directions générales afin de déterminer si les effets sur les régions frontalières ont été suffisamment pris en compte.

Au vu du cadre décrit, la Commission européenne semble être un bon exemple pour les États membres et les régions. Le moment, la portée et la transparence des procédures d'évaluation d'impact sont bien décrits. De plus, les conclusions ne sont pas intégrées dans la proposition sous la forme d'une brève réponse oui/non, mais il existe des documents détaillés qui présentent l'évaluation de la Commission. En outre, un questionnaire clair est proposé pour l'examen du besoin (necessity check) en ce qui

⁶ Le chapitre 3 de la Better Regulation Tool Box est publié ici: https://ec.europa.eu/info/files/chapter-3-identifying-impacts-evaluations-fitness-checks-and-impact-assessments_en en anglais.

⁷ Le Necessity Check (examen du besoin) est publié sur cette page d'ESPN : <https://apps.espon.eu/TiaToolv2/check>.

concerne les effets territoriaux et donc aussi les effets dans les régions transfrontalières. Il existe même un outil en ligne, l'instrument ESPON, qui a été développé à cet effet.

D'une manière générale, on peut toutefois remarquer que la Commission européenne ne dispose pas de l'expertise nécessaire pour évaluer en détail les effets sur les nombreuses régions frontalières différentes de l'UE. Cela s'explique d'une part par la situation problématique des données. Malgré les efforts entrepris, Eurostat ne collecte que peu de données sur les flux transfrontaliers, par exemple dans le domaine du marché du travail ou des activités économiques. L'exemple de la législation dans le domaine de la qualité de l'air montre en outre que les effets dans les régions frontalières sont souvent aussi causés par les différences de transposition des directives dans le droit national. Par exemple, ce sont des méthodes de mesure différentes de part et d'autre de la frontière telles que les zones à faibles émissions régies par des conditions très distinctes (voir chapitre IV cas pratiques) Ces effets ne peuvent pas être évalués à l'avance par l'Union européenne. Pour cela, il est nécessaire de disposer d'une expérience sur le terrain pour savoir comment le législateur national a utilisé différents instruments dans le passé et quels en ont été les effets à la frontière.

Analyse d'impact transfrontalière à la frontière franco-allemande

En France, les effets frontaliers peuvent être pris en compte dans la rubrique « droit applicable des pays étrangers » des études et fiches d'impact du **Secrétariat Général du Gouvernement**. Il s'agit d'un dispositif très englobant et très complet. Le SGG peut être sollicité pour ajouter des rubriques, ou certaines thématiques (par exemple, sectorielles : la jeunesse) – cela peut conduire à compléter les modèles d'évaluation lesquels sont très ouverts pour pouvoir tout couvrir.

Au niveau fédéral et des Länder, l'analyse des effets frontières n'est pas intégrée dans les études d'impact générales des projets de loi et de règlement, mais est prise en compte d'une autre manière.

Par exemple, les ministères allemands des Länder et du Bund ont aussi la possibilité de signaler des effets frontaliers dans le cadre de la concertation interministérielle. Par exemple, le **Bundesministerium des Innern (BMI)** vérifie déjà si certaines lois peuvent avoir des effets sur les régions frontalières et l'indique dans sa prise de position auprès du ministère en charge du projet de loi.

La législation fédérale prévoit explicitement la prise en compte des effets frontaliers dans le cadre des enjeux d'aménagement du territoire (conférence des ministres de l'aménagement, loi sur l'aménagement ROG). Les services du Ministère fédéral du logement, du développement urbain et de la construction connaissent déjà bien les effets frontaliers.

Le contrat de coalition de la Sarre (2017-2022) mentionne explicitement comme objectif l'introduction d'une « évaluation obligatoire de l'impact législatif en ce qui concerne la pertinence transfrontalière et les interactions des projets (analyse d'impact sur l'espace frontalier) ». Cette évaluation ne doit pas seulement être effectuée pour les projets de loi sarrois, mais aussi pour les affaires fédérales impliquant les Länder. Dans le règlement intérieur du gouvernement de la Sarre (*Geschäftsordnung*), qui aurait dû être modifié conformément à l'accord de coalition en vue d'inclure l'analyse d'impact sur l'espace frontalier, l'examen des effets frontaliers n'est pas encore mentionné. L'analyse d'impact transfrontalière peut cependant faire partie des vérifications générales effectuées pendant l'élaboration des projets de loi.

L'analyse d'impact transfrontalière spécifique n'est donc pas prévue en Sarre de manière généralisée,

ce qui est probablement dû au fait que les réglementations du Land n'ont souvent pas d'impact transfrontalier significatif. Une analyse d'impact transfrontalière en amont de l'élaboration de la norme intervient spécifiquement dans certains domaines plutôt que dans une approche transversale et systématique. Cela concerne par exemple les services de secours transfrontaliers (§ 9 de la loi sarroise sur les services de secours), les achats et les loisirs transfrontaliers (§ 3 de la loi sur les transports publics locaux de voyageurs en Sarre) ou la lutte transfrontalière contre la criminalité (§ 9a de la loi sarroise sur la police).

De plus, les institutions transfrontalières traitent fréquemment des effets frontaliers, le plus souvent ex-post. Le Conseil rhénan a demandé officiellement aux gouvernements de prendre en compte les effets frontaliers dans l'élaboration des normes, dans sa résolution « [Prendre en compte la réalité des régions frontalières en cas de restrictions au passage des frontières](#) » du 29.06.20 (points 6 et 8).

Par ailleurs, les partenaires Français, allemands, belges et luxembourgeois de la Grande Région se sont mis d'accord pour financer la « **Task Force Frontaliers Grande Région** »⁸, une équipe de juristes chargée entre autres de réaliser des analyses d'impact transfrontalier des normes européennes ou nationales. Ceci n'est pas directement intégré dans le processus législatif, mais les résultats sont envoyés aux ministères compétents.

Nouvelle obligation découlant du Traité d'Aix-la-Chapelle

L'analyse d'impact transfrontalière a pris une nouvelle importance par l'article 14 du Traité d'Aix-la-Chapelle : « Ce comité [de coopération transfrontalière] est chargé... d'analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers. »

Il s'agit d'une nouvelle obligation introduite par un traité bilatéral, à savoir un instrument de droit international qui a créé une nouvelle instance, le Comité de coopération transfrontalière. Ce Comité et cette mission en particulier ne sont pas (encore) introduits dans les droits français et allemand et ne sont donc pas encore pris en compte par les procédures nationales d'analyse d'impact respectives. Étant donné que pour l'heure ce dispositif ne relève que du seul droit international, il s'agit plutôt d'une déclaration politique que d'une véritable obligation juridique au sens des droits internes. Par conséquent, une nouvelle procédure d'analyse des effets frontaliers faisant référence à l'article 14 doit être validée par les gouvernements nationaux; sinon elle aura un caractère consultatif dans le cadre du traité.

Les experts divergent sur le fait qu'il s'agisse d'une analyse ex-ante et/ou ex-post. **Dans ce rapport, nous l'avons interprété de manière ex-ante dans une approche préventive.**

⁸Voir à ce sujet : <https://www.arbeitskammer.de/themenportale/task-force-grenzgaenger-30-der-grossregion/gesetzesfolgenabschaetzung>

III. Propositions : rôle des différents acteurs

Au lieu de modèles distincts, les cinq propositions suivantes devraient être considérées comme des « éléments » grâce auxquels une analyse d'impact transfrontalière pourrait être intégrée à différents niveaux et avec différents acteurs. Les différents éléments doivent se compléter, car nous estimons que les mesures prises à un seul niveau ne peuvent pas être suffisamment efficaces.

Nous partons du principe que l'expertise de tous les niveaux politiques est nécessaire pour évaluer les effets de frontière et qu'elle devrait également être intégrée dans les différentes phases du processus législatif. Outre les connaissances du législateur proprement dit (national ou régional), il faut en particulier exploiter les connaissances des acteurs des régions frontalières qui, sur la base de leurs expériences avec les réglementations existantes, peuvent évaluer les effets d'une nouvelle législation sur le terrain.

Il est essentiel de sensibiliser à la question de l'analyse d'impact transfrontalière et de faire adopter la méthode par les différents acteurs.

Les éléments suivants ont été analysés :

- Prise en compte des effets frontaliers par les gouvernements
- Participation des acteurs transfrontaliers aux procédures de consultation
- Comité de coopération transfrontalière (CCT)
- Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA)
- Mandater des experts externes

1. Prise en compte des effets frontaliers par les gouvernements

Description

a. Mention explicite dans les instructions aux ministères compétents

Un instrument important serait l'intégration des aspects frontaliers et de la dimension territoriale des projets de loi dans les documents / procédures existants régissant l'analyse d'impact. Dans ce cas, l'analyse porte sur les **effets frontaliers à l'intérieur du pays**. Cela vient de l'application d'un cadre juridique national ou régional.

En France, il peut être envisagé d'éditer un guide supplémentaire dédié aux effets frontaliers, afin de mieux les faire connaître des rédacteurs de textes législatifs. Certaines personnes interrogées nous ont toutefois alertés sur le risque qu'il ne soit pas lu par les ministères.

En Allemagne, les ministères disposent déjà d'un grand nombre de guides, raison pour laquelle un guide supplémentaire tendrait à accroître la complexité et est considéré d'un œil critique par les praticiens. Il serait donc judicieux de compléter les guides existants.

Ceux-ci ont un caractère plus ou moins obligatoire. Du côté allemand, l'instruction du *Normenkontrollrat* pour déterminer les charges administratives d'exécution des projets de loi fédérale a un caractère contraignant. Le guide sur l'analyse d'impact de la législation du ministère fédéral de l'Intérieur, est plus indicatif. Les questions relatives à l'évaluation spécifique des effets frontaliers ne sont pas encore incluses dans les guides et devraient donc être complétées de manière ciblée. Dans ce contexte, un complément spécifique à l'instruction du *Normenkontrollrat* ciblant les régions

frontalières (si des effets particuliers sont à attendre dans ce domaine) serait une option intéressante⁹.

Au niveau des Länder également, les aspects frontaliers peuvent être intégrés dans les guides actuellement utilisés pour l'analyse d'impact des normes juridiques, qui sont de nature très différente dans le Bade-Wurtemberg, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat. Dans le Bade-Wurtemberg, par exemple, cela pourrait signifier de compléter le guide « évaluation de la durabilité » et en Rhénanie-Palatinat d'ajouter un point dans les consignes du Ministère de la Justice sur la préparation des projets de loi et règlements. En Sarre, on pourrait intégrer l'objectif politique de réaliser des évaluations d'impact transfrontalière dans le règlement intérieur du gouvernement (*GGO*).

En France, la modification porterait sur la loi organique qui régit les analyses d'impact et sur certaines lois sectorielles (ex : code de l'urbanisme, cf. conclusions du projet MORO franco-allemand).¹⁰

b. Mention explicite des acteurs transfrontaliers dans les procédures de participation

par exemple dans la check-list établie au niveau fédéral allemand pour les procédures de participation « *Frühe Beteiligung Betroffener bei der Gesetzgebung* », dans les procédures de consultation en France qui dépendent des domaines politiques.

c. Intégration du sujet « effets frontaliers » dans les formations

Cela peut s'intégrer dans les formations existantes (par exemple, le programme « Mieux légiférer et réduire la bureaucratie au niveau fédéral », *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung BAKÖV*, Institut National du Service Public INSP, Instituts régionaux d'administrations IRA, écoles d'administration allemande). Des formats courts de formation auprès des ministères les plus concernés pourraient aussi accompagner la mise en place des nouvelles obligations. Par exemple, les étudiants de la *Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl* sont sensibilisés dans le cadre de la spécialité Europe.

d. Généralisation de correspondants transfrontaliers dans les Ministères

Lorsque que ce n'est pas encore le cas, notamment en France, des correspondants transfrontaliers dans chaque ministère (par exemple au sein de la Direction des affaires européennes et internationales) pourraient être identifiés et analyser les projets de loi.

En France, l'identification d'un point de coordination transfrontalière interministériel serait utile. En Allemagne, une implication plus forte des correspondants transfrontaliers (*BMI, Staatskanzleien*) dans les négociations interministérielles contribuerait à une meilleure prise en compte des intérêts des territoires frontaliers, dans le dialogue avec les ministères spécialisés.

e. Sensibilisation des ministères français par le SGG et SGAE

En France, le Secrétariat général du gouvernement (SGG), garant de la qualité du processus de production législative par l'État, est prêt à prendre en compte le transfrontalier dans son examen général, et à jouer son rôle de formation/information des ministères (chef de bureau qui porte la loi)

⁹ Voir annexe 4 : propositions de modification des consignes sur les analyses d'impact

¹⁰ Ibid.

également sur les enjeux transfrontaliers. Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), en tant que point de coordination interministérielle pour les affaires européennes doit être associé s'agissant des législations ayant une portée européenne.

Évaluation

Action	Faisabilité	Efficacité	Coût
Modifier la loi organique française	Manque de volonté politique	Importante	Modéré ; cela peut relever des missions mêmes du gouvernement si l'idée est adoptée
Modifier les guides des ministères sur l'analyse d'impact	Pas de certitude sur son application effective Nécessite une décision du conseil des ministres et la mobilisation d'un ministère pour porter la modification	<i>Leitfaden</i> <i>Erfüllungsaufwand</i> NKR / <i>Nachhaltigkeitscheck</i> BW qui ont le caractère le plus contraignant : L'intégration des effets frontaliers y serait la plus efficace	L'intégration des effets frontaliers dans les guides et routines existants serait en principe possible sans frais supplémentaires. Pour les ministères compétents, leur prise en compte représente un petit effort supplémentaire.
Modifier le <i>Gleichwertigkeits-Check</i> (guide sur l'équité territoriale)	Pas de certitude sur son application effective Nécessite une décision du conseil des ministres	Les effets frontaliers peuvent être inclus dans les domaines de l'économie, de l'environnement et des aspects régionaux.	L'intégration dans les guides et routines existants serait en principe possible sans frais supplémentaires. Pas de charge supplémentaire pour les ministères compétents qui doivent déjà tenir compte de régions particulières
Mention explicite des acteurs transfrontaliers dans les procédures de participation en Allemagne	Les ministères compétents peuvent décider eux-mêmes qui doit être consulté. L'implication d'acteurs disposant de connaissances spécifiques sur les frontières est une question de reconnaissance de l'importance à tous les niveaux. Présuppose un bon « examen du besoin », pressentant des effets frontaliers.	L'intégration de l'expertise serait un aspect important dans le cadre des consultations publiques.	Les consultations d'experts sont déjà organisées habituellement. Pas de coûts supplémentaires sauf pour les experts eux-mêmes

Mention explicite des acteurs transfrontaliers dans les procédures de participation en France	Bonne, à introduire dans les guides du SGG	Importante	Modéré
Intégration du sujet "effets frontaliers" dans les formations existantes en France	Bonne	A court terme oui, mais mobilité importante des fonctionnaires	Grâce à l'intégration dans des formations continues existantes, il ne faut pas s'attendre à des coûts élevés.
Intégration du sujet "effets frontaliers" dans les formations existantes en Allemagne	Faisable si les aspects frontaliers sont intégrés dans les cours existants à des fins de sensibilisation. Notamment dans le domaine des cours franco-allemands	L'efficacité serait plutôt à moyen ou long terme.	Grâce à l'intégration dans des formations continues existantes, il ne faut pas s'attendre à des coûts élevés.
Généralisation de correspondants transfrontaliers dans les Ministères et identification d'un point de coordination transfrontalière interministériel en France	Difficile	Excellente	Coût de formation, pas forcément de recrutement Double pilotage Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Le SGAE pourrait jouer un rôle.
Implication des référents transfrontaliers dans les négociations interministérielles avant le Conseil des Ministres en Allemagne	Déjà le cas au niveau fédéral Possible au niveau Land sous réserve des capacités temporelles et de l'information préalable Toutes les lois ne devront pas être examinées.	Excellente car estimation du besoin d'évaluation d'impact transfrontalier très en amont Utile de discuter en complément avec les acteurs du terrain dans les régions frontalières	Pas de coût supplémentaire au niveau fédéral Environ 1 jour par semaine pour les personnes qui ne lisaient pas les projets de textes. ¹¹
Sensibilisation des ministères français par le SGG / SGAE	Tout à fait possible	excellente	Pas de coûts supplémentaires, missions habituelles

¹¹ A titre indicatif : Le NKR BW comprend 6 bénévoles et 4 employés. Le NKR du Bund comprend 10 bénévoles et 14 employés.

2. Participation des acteurs transfrontaliers aux procédures de consultation

Description

Sans modifier la procédure, les institutions proches de la frontière (Communes, Kreis, Land, Région, Collectivité européenne d'Alsace...) ont la possibilité de prendre position sur les projets de réglementation. Il faudrait renforcer les capacités et conditions de participation de ces acteurs, si possible de concert pour avoir plus de poids. Les acteurs transfrontaliers (ex : Eurodistricts, Conseil rhénan, Conseil parlementaire interrégional de la Grande Région...) ou du pays voisin pourraient prendre position si les Ministères les informaient et consultaient officiellement. Le CCT serait le cadre logique d'un tel processus.

a. Résolution dans le cadre de procédures de consultation externes des ministères

Les acteurs du transfrontalier pourraient réagir aux avant-projets de loi (en Allemagne) ou aux informations informelles des ministères (France et Allemagne en amont des consultations officielles).

Les procédures de consultation existent déjà, par exemple auprès des collectivités locales (ex : *Kommunaler Rat* pour les lois du Land Rhénanie-Palatinat), des associations et des Länder via les ministères concernés. Une résolution sur les effets frontaliers pourrait donc s'y intégrer et permettre de prendre officiellement position sur un texte avant le passage définitif en conseil des ministres¹².

b. Participation à des ateliers

Une participation collective des acteurs frontaliers serait par exemple possible dans le cadre d'un atelier « necessity check / examen du besoin » des effets frontaliers d'un projet de loi pour utiliser les connaissances de terrain en début de processus. (De telles méthodes ont été développées au niveau de l'UE). Les acteurs frontaliers peuvent également participer à un atelier dans le cadre d'une évaluation d'impact plus approfondie, soit sous l'angle franco-allemand, soit sous le prisme des régions frontalières allemandes ou françaises. La composition des ateliers dépendrait des sujets.

c. Participation des Länder allemands à la procédure du *Bundesrat*

Les ministères du Land en charge des domaines concernés sont informés des projets de loi au plus tard au stade du *Referententwurf* (version du Ministère chef de file) et ont la possibilité d'alerter sur les effets frontaliers dans leur prise de position. Ils pourraient en effet identifier des effets frontaliers en échangeant avec les ministères français et les collectivités locales frontalières. La coordination interministérielle des prises de position sur les futures lois fédérales s'effectue par chaque Land juste avant la séance du *Bundesrat* (assemblée des Länder). Il ressort des entretiens avec les Länder qu'il faut adopter une approche spécifique et non généraliste pour repérer des effets frontaliers dans les projets de loi.

d. Participation à la procédure d'audition au Parlement ou fourniture d'expertise pour les commissions parlementaires.

¹² Sur les modalités de participation voir annexe 2 : publication des projets de loi

Dans le cas où les résultats de l'analyse d'impact transfrontalière ne seraient pas connus avant l'adoption du projet en Conseil des Ministres, il y a encore la possibilité de fournir de l'expertise aux commissions parlementaires sous la forme de rapports ou d'auditions d'experts, en s'appuyant sur les membres du CCT et de l'APFA.

e. Relance des groupes parlementaires dédiés au transfrontalier

Au Sénat comme à l'Assemblée nationale (où un tel groupe a déjà existé), la constitution d'un groupe de parlementaires frontaliers, à même de faire valoir les enjeux transfrontaliers dans les débats, et pouvant s'appuyer sur une expertise externe (point de coordination transfrontalier, MOT), serait d'un grand apport.

Évaluation

Action	Faisabilité	Efficacité	Coût
Consultation des acteurs transfrontaliers dans le cadre de procédures de consultation externes des ministères	Bonne si les ministères décident de le faire régulièrement	Importante	Modéré, à introduire dans les procédures existantes d'échanges entre le SGG/ le BMI et les ministères en charge de la rédaction des projets de textes normatifs. Habitude des acteurs transfrontaliers d'adopter des résolutions.
Participation à des ateliers	Bonne, en ligne ou en présentiel	Excellente si un bon mix d'acteurs se réunit	½ à 1 journée pour chaque acteur Coûts pour l'animation, la logistique, les logiciels Interprétariat : 2000 €
Portage des effets frontaliers par les Länder au niveau fédéral	Bonne car intégré dans la procédure existante	Importante si les effets frontaliers ne sont pas un sujet accessoire	Aucun
Participation à la procédure d'audition au Parlement	Manque de volonté politique	Importante en France Modéré en Allemagne	Modéré
Fourniture d'expertise pour les commissions parlementaires	Manque de volonté politique	Importante	A évaluer
Relance des groupes parlementaires dédiés au transfrontalier	Bonne	Importante	A évaluer

3. Comité de coopération transfrontalière

Les analyses d'impact des nouvelles législations sur les espaces transfrontaliers sont prévues à l'article 14 du Traité d'Aix-la-Chapelle et dans la Déclaration de Toulouse en tant que rôle du CCT. Concrètement, le suivi structurel de la législation nationale/régionale pourrait être pris en main par le Comité :

a. Liste des réglementations ayant des effets frontaliers (ex ante et ex post)

La liste des lois ayant des effets sur les zones frontalières à discuter au CCT devrait être résumée dans une annexe au programme de travail du CCT afin d'augmenter la prise de conscience des effets frontaliers.

Par les connaissances du secrétariat et des membres via des discussions, les contrats de coalitions, les médias ou via les projets de loi publiés, il est déjà possible de lister quelques lois importantes pour lesquelles on pressent des effets frontaliers. Par une information précoce et ciblée du CCT par les ministères, en particulier par ceux qui sont membres permanents du CCT, le CCT pourrait réagir plus rapidement. En France, les deux Ministères chefs de file pour les enjeux transfrontaliers sont le MEAE (déjà membre du CCT) et le Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires (DGCL/ANCT), qui devrait devenir membre permanent du CCT. En Allemagne, le Ministère de l'intérieur et le Ministère des affaires étrangères, ainsi que les ministères concernés par l'ordre du jour sont représentés.

Si d'autres acteurs mènent des analyses d'impact transfrontalier, ils devraient en informer le CCT pour que leurs travaux soient intégrés dans la liste annuelle annexée au programme de travail. Ainsi il est possible de constater si le traité d'Aix-la-Chapelle a été mis en œuvre.

b. Examen du besoin (necessity check)

A l'aide d'un simple questionnaire « Examen du besoin/ *Necessity check* », il convient de déterminer si un examen approfondi des effets frontaliers d'un projet est nécessaire dans l'ensemble de la région franco-allemande. Si des effets frontaliers pertinents et indésirables sont à prévoir, le Comité pourrait prendre la décision de les examiner dans le cadre d'une étude détaillée, soit lui-même, soit en faisant appel à un prestataire externe, et s'impliquer dans le débat législatif par l'intermédiaire des 6 parlementaires du CCT (dont certains sont membres de l'Assemblée parlementaire franco-allemande). L'exercice du *Necessity check* peut se dérouler autour d'un atelier regroupant une partie des membres techniques du CCT ainsi que leurs référents thématiques. Mais attention, côté français, les ministères non représentés au CCT devraient aussi participer à un tel atelier si le sujet l'exige. Il en va de même pour l'apport des collectivités territoriales.

c. Responsabilité pour une analyse d'impact plus approfondie

S'il ressort de l'examen du besoin qu'il y a lieu de supposer des effets frontaliers potentiellement significatifs, le CCT devrait confier la réalisation d'une analyse d'impact approfondie à d'autres acteurs.

Évaluation

Action	Faisabilité	Efficacité	Coût
Liste des textes avec effets frontaliers (ex-ante et ex-post)	<p>Une solution praticable en Allemagne serait un suivi des documents publiés dans le cadre des consultations respectives des ministères compétents. Dans ce cadre, il est facile de déterminer les projets pour lesquels un examen du besoin est effectué.</p> <p>La condition est une information ciblée et précoce du CCT par les ministères compétents ou ses membres.</p>	Risque que la liste soit établie trop tard pour pouvoir évaluer les effets frontaliers ex-ante	<p>L'établissement de la liste devrait être possible en peu de temps, si le CCT est informé directement.</p> <p>Une recherche d'informations nécessiterait ½ journée par semaine.</p> <p>De facto les effets ex-post sont déjà listés puisque le CCT intègre l'analyse et la résolution des obstacles dans son programme de travail.</p>
Réalisation de l'examen du besoin [d'une analyse d'impact transfrontalière] (Necessity check)	Examen du besoin pour certains projets de loi uniquement possible avec des capacités supplémentaires au sein du secrétariat (ou avec une expertise externe)	<p>Fonction de suivi importante et avec un regard franco-allemand</p> <p>En format multilatéral, on peut avoir une position multilatérale, transfrontalière, sans représenter uniquement l'intérêt national et faire ainsi pression sur les ministères pour une prise en compte des effets frontaliers.</p>	<p>Le secrétariat du CCT actuel n'a pas de temps ni de compétences pour cela.</p> <p>Coût : 1 jour par projet incluant des demandes auprès des membres ou 3 jours si organisation et synthèse d'un workshop + coûts de traduction (2000 € la journée). + aide par des experts thématiques</p>
Responsabilité pour une évaluation d'impact plus approfondie	<p>Aujourd'hui pas de capacité du secrétariat.</p> <p>Le CCT n'a pas de personnalité juridique et ne peut pas mandater de prestataire.</p>	<p>Évaluation externe en tant que document purement consultatif. Pas en tant que décision officielle du comité.</p> <p>Propositions neutres ne nécessitant pas la majorité qualifiée des membres.</p>	<p>15-30 jours par analyse d'impact</p> <p>A long terme: 4 juristes de différentes spécialités.</p>

4. Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA)

L'Assemblée parlementaire franco-allemande (APFA) a déjà quatre groupes de travail. Son groupe de travail pour une transposition convergente des directives européennes en France et Allemagne en cours de création pourrait contribuer à sensibiliser les députés au domaine des effets frontaliers. Cependant, ce groupe de travail n'en est qu'à ses débuts et la question de savoir quelle méthode de travail sera utilisée pour suivre la législation européenne est encore inconnue. C'est pourquoi il est encore trop tôt pour déterminer si un suivi général des effets frontaliers s'inscrit dans le cadre des groupes de travail de l'APFA.

Il serait tout aussi utile que le groupe de travail ait la possibilité de commander une étude approfondie des effets de frontière pour des projets bien précis.

Idéalement, il pourrait également y avoir une procédure coordonnée entre le CCT et l'APFA. Ainsi, les projets nationaux identifiés par le CCT à la suite d'une analyse des besoins pourraient également être communiqués directement à l'Assemblée. En revanche, dans le cas d'initiatives de directives européennes ayant un impact potentiel sur les régions frontalières, l'APFA pourrait en informer le CCT.

Action	Faisabilité	Efficacité	Coût
Identification des textes à venir, notamment des transpositions de directives UE	Bonne dans le nouveau groupe de travail	Un suivi des effets frontaliers de la législation européenne serait tout à fait intégrable, et il y a assez de temps pour le faire	Minimal, car déjà prévu, à faire par un groupe de députés volontaires et leurs assistants parlementaires
Liste des textes avec effets frontaliers (ex-ante et ex-post)	Dépend du fonctionnement du nouveau groupe	Dépend de l'appui administratif dont les députés disposent	Possible avec l'aide des assistants parlementaires
Réalisation de l'examen du besoin [d'une analyse d'impact transfrontalière] (Necessity check)	Difficile sans impliquer les experts du domaine concerné	Efficace uniquement en impliquant un réseau d'experts	Faible si il y a seulement quelques projets de directives UE par an
Responsabilité pour une évaluation d'impact plus approfondie	Choix en concertation avec le CCT ?	Pourrait contribuer à l'évaluation des projets de directives UE	APFA pourrait commanditer à un prestataire (15-30 jours de travail)

5. Mandater des experts externes

Par « prestataires de services externes », nous n'entendons pas en premier lieu des acteurs commerciaux tels que des cabinets de conseil, etc., mais des acteurs de droit public disposant d'une expertise dans le domaine de la coopération transfrontalière (universités/ grandes écoles/ Institut européen/ MOT/ Centre européen de la consommation/ Infobest/ Taskforce travailleurs frontaliers/ etc.) Ceux-ci pourraient assumer différentes tâches dans le cadre du renforcement de l'évaluation des effets frontaliers. Cela peut concerner le développement de méthodes (adaptation de guides existants, formations, ...) ou le travail sur les analyses d'impact elles-mêmes (par exemple la première étape d'un examen du besoin). En outre, ils pourraient soutenir les acteurs publics dans le cadre d'études approfondies, par exemple en organisant des ateliers ou en élaborant des rapports d'évaluation d'impact sur les frontières et des avis.

Le prestataire de services s'appuierait à son tour sur des experts spécialisés dans le domaine politique ou juridique concerné, en vue de traiter les sujets juridiques les plus divers.

Tout comme l'examen du besoin, l'analyse d'impact approfondie des effets frontaliers devrait suivre une méthode uniforme (par exemple à l'aide d'un guide méthodologique), dont l'accent peut être adapté individuellement en fonction du type de réglementation envisagé.

Les prestataires de services externes devraient être impliqués par le biais de contrats-cadres afin de réduire la charge de travail liée au droit des marchés publics. En fonction des prestations attendues et de l'échelon il faudra déterminer le commanditaire (*Auswärtige Amt*, Ministère des affaires étrangères, ministère compétent, CCT s'il obtenait une personnalité juridique...).

Il serait aussi possible de fonctionner sur le modèle de la Commission européenne du B-Solutions avec un pool d'experts mobilisables et rétribuables par un acteur central qui ferait bénéficier les différents ministères d'expertises externes. Les experts pourraient alors intervenir soit via des contrats au cas par cas, soit par la subvention de postes, sur le modèle de la Task Force Frontaliers de la Grande Région ou encore dans le cadre de projets Interreg.

Le recours aux experts travaillant dans les collectivités territoriales et les ministères est aussi possible, si leur disponibilité le permet et s'ils travaillent avec leurs homologues du pays voisin.

Évaluation

Action	Faisabilité	Efficacité	Coût
Veille sur les textes à venir, 1 ^{er} filtre	Difficile à externaliser car les experts ne sont pas destinataires des textes Peu réaliste en France	Possible si les prestataires sont spécialistes du transfrontalier	Plus élevé que si internalisé (ex: ½ jour d'expert par semaine coûte plus que 10 % d'un poste)
Rédaction de résolution	Bonne si pour le compte d'institutions publiques	Réactivité Mais pas de valeur ajoutée par rapport aux institutions transfrontalières	variable
Animation de Workshop	Bonne	Intérêt de recourir à un prestataire rompu à la méthode	2000 à 3000 euros + 2000 euros de traduction
Organisation de formations	Bonne	Utile si organisé plusieurs années	5000 euros pour 1 journée + 2000 euros traduction éventuelle
Examen du besoin d'évaluation d'impact sans workshop	Modérée	Résultats seraient théoriques, en complément à l'approche du ministère compétent	1 jour
Réalisation d'un évaluation d'impact approfondie	Bonne	Intérêt de la posture neutre Si saisi trop tard pas assez de délai pour évaluer ex-ante, sauf pour la transposition des directives UE.	Suivant les sujets, le nombre de frontières, 10 à 40 jours de travail incluant animation de workshop, 15 000 – 30 000 € Entre 1 et 6 mois

IV. Études de cas

Directive de l'UE sur la qualité de l'air

Transposition des zones à faibles émissions - mobilité

Pour protéger la santé humaine, la législation européenne¹³ a fixé des valeurs limites de qualité de l'air pour les particules fines (PM10) et le dioxyde d'azote (NO₂), notamment une moyenne annuelle de 40 microgrammes par mètre cube (µg/m³) pour les PM10 et une moyenne journalière de 50 µg/m³ pour les PM10, à ne pas dépasser plus de 35 jours par an (ces deux valeurs limites doivent être respectées depuis le 1er janvier 2010 et jusqu'au 30 juin 2011). 01.2005, avec report de délai au 11 juin 2011 au plus tard), ainsi qu'une valeur moyenne annuelle de 40 µg/m³ pour le NO₂ (à respecter depuis le 01.01.2010, avec report de délai au 1er janvier 2015 au plus tard).

Les Etats membres font toutefois preuve de flexibilité en ce qui concerne les mesures. La zone à faibles émissions - mobilité (en anglais : "low emission zone") est une forme de mesure communale à l'échelle européenne contre la pollution atmosphérique due au trafic, lorsque les valeurs limites de qualité de l'air fixées par la législation communautaire ou nationale ne sont pas respectées. Il s'agit de zones situées dans des agglomérations urbaines dans lesquelles la circulation de véhicules plus émetteurs est interdite.

Depuis le début de l'année 2022, l'Eurométropole de Strasbourg est une Zone à Faibles Émissions mobilité (ZFE) fixe. Tous les automobilistes doivent désormais disposer d'une vignette écologique française toute l'année. Dans un premier temps, les infractions ne seront pas sanctionnées. Ce n'est qu'à partir de janvier 2023 que des amendes seront infligées. Pour les véhicules très polluants, des interdictions de circuler seront progressivement introduites en fonction de la catégorie Crit'Air. Cela vaut également pour les automobilistes allemands. Jusqu'à présent, la vignette verte allemande pour les particules fines n'est pas reconnue en France (contrairement à certaines villes allemandes qui reconnaissent les vignettes Crit'air françaises). L'arrière-plan juridique est la « loi d'orientation des mobilités a créé les zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) ». Cela signifie dans la région frontalière, la connaissance et l'application de deux normes.

Les différentes mesures visant à atteindre les objectifs européens en matière de protection de l'air sont un bon exemple où les effets de frontière pourraient être thématiques dès la procédure normative. Les délibérations de l'Eurométropole de Strasbourg sur la mise en place de la zone environnementale auraient pu tenir compte, lors d'un examen des effets de frontière, du fait que les voitures allemandes correspondant à un certain niveau de la vignette environnementale allemande peuvent également circuler dans la zone environnementale française. Dans ce cas, une évaluation des effets frontaliers du côté français aurait pu contribuer à rendre possible la reconnaissance des vignettes allemandes dans la zone frontalière. D'autant plus que les réglementations nationales devraient respecter les mêmes normes européennes en matière de protection de l'air. Dans la zone frontalière entre les Pays-Bas et l'Allemagne, les automobilistes néerlandais doivent jusqu'à présent avoir une vignette allemande et s'enregistrer en Belgique avec un autre système par ville. Cela n'est pas pratique et constitue un préjudice pour les habitants frontaliers qui doivent connaître et respecter plusieurs normes dans le

¹³ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21.05.2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe. Directive (EU) 2016/2284 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques

pays.

Une prise en compte nationale des effets frontaliers au niveau du ministère responsable peut thématiquer ce point dans la procédure réglementaire dans le cadre de l'actuelle analyse d'impact de la réglementation, ce qui nécessite la perception d'effets frontaliers potentiels et un ancrage des aspects transfrontaliers dans les guides et les listes de questions des ministères.

De même, la problématique peut être soulevée par des experts dans le cadre de procédures d'audition correspondantes, si ceux-ci apportent leur expertise d'une région frontalière. Ici aussi, il faut une meilleure prise de conscience de la nécessité d'entendre les experts des régions frontalières.

Les parlementaires ont également la possibilité d'introduire ce point dans les commissions parlementaires respectives. Mais pour cela, ils doivent disposer de l'expertise correspondante et être soutenus par des experts de la région frontalière avec des chiffres et des arguments appropriés. Pour cela, il est nécessaire d'ancrer structurellement et de renforcer l'expertise spécifique à la frontière.

Une proposition de loi visant à introduire une zone environnementale pourrait donc être identifiée comme un projet frontalier à un stade précoce par le CCT dans le cadre d'un monitoring structuré. Si un tel monitoring était réalisé par le secrétariat du CCT, celui-ci aurait identifié le projet à l'aide d'un examen du besoin et constaté un effet frontalier potentiel. Le CCT pourrait ainsi charger un prestataire de services externe de réaliser une analyse d'impact transfrontalière spécialement sur cette question. Les résultats pourraient ensuite jouer un rôle dans le cadre de la procédure législative.

Le CCT pourrait par exemple conseiller le gouvernement national (avec une perspective transfrontalière) ou intégrer les résultats dans une procédure de consultation en cours. Les acteurs de la région frontalière (par exemple les communes) disposeraient ainsi d'une base de contenu leur permettant d'articuler leurs intérêts potentiels. Côté français, la MOT pourrait jouer ce rôle d'expert pour le gouvernement français.

Les résultats d'une telle évaluation des effets frontaliers pourraient également être repris par des parlementaires de l'Assemblée franco-allemande. Cela ne signifie pas que le gouvernement français doit automatiquement éviter l'effet frontière, mais que la législation est dans ce cas mieux informée et que les effets potentiels pour les habitants frontaliers sont pris en compte dans l'évaluation.

Projet de loi allemand sur la légalisation du cannabis

Le 26 octobre 2022, le ministère fédéral de la Santé a publié un document de référence sur la distribution contrôlée de cannabis. Il s'agit d'une étape dans la procédure législative qui vient avant la proposition de loi proprement dite. Dans ce cas, il serait judicieux de procéder à un examen du besoin afin de déterminer si l'on peut s'attendre à des effets particuliers pour les régions frontalières. Cette hypothèse se fonde sur l'expérience d'autres régions frontalières, par exemple à la frontière germano-néerlandaise. Dans ce pays, différentes réglementations ont conduit par le passé à des effets frontaliers, comme par exemple l'établissement d'un tourisme de la drogue. Celui-ci a posé des défis particuliers aux communes frontalières en termes de sécurité et de consommation de drogues. Dans le cadre d'un simple suivi des nouveaux projets de loi, il serait logique de procéder ici à un examen du besoin.¹⁴

¹⁴ Voir annexe 3: Examen du besoin d'analyse d'impact transfrontalière (necessity check) – exemple de la légalisation du Cannabis en Allemagne

V. Conclusions et recommandations

Situation actuelle

Les différents acteurs cités dans nos propositions pourraient contribuer à une meilleure prise en compte des effets frontières, en les anticipant (par un suivi et un examen du besoin) et en les analysant si nécessaire (par des analyses d'impact approfondies d'indicateurs et en croisant les regards de différentes institutions).

Le contexte allemand (fédéralisme, principe de subsidiarité) favorise la prise en compte ex ante des enjeux transfrontaliers dans le cadre des procédures existantes (analyses d'impact des ministères chefs de file, procédures de consultation externe, *Bundesrat*, concertations interministérielles, auditions devant des commissions parlementaires...).

Le contexte français est plus centralisé et moins transparent, de sorte que l'information et la participation précoces des acteurs des régions frontalières dans la procédure constituent un plus grand défi.

Il existe bel et bien des possibilités d'amélioration dans les deux pays, tant par une meilleure prise en compte des effets frontières par les ministères que par le développement d'une pratique de consultation des régions frontalières en amont.

Pourtant, dans les deux pays, l'analyse d'impact ex-ante des effets sur les régions frontalières est encore largement méconnue et devrait être mieux connue de tous les acteurs cités dans nos propositions. Du point de vue des ministères spécialisés et des députés, les questions transfrontalières sont encore parfois considérées comme abstraites et secondaires.

Les institutions transfrontalières et proches de la frontière dans l'espace franco-allemand ainsi que le Comité franco-allemand de coopération transfrontalière disposent de l'expertise et de l'expérience nécessaires en matière de législation existante pour élaborer des avis qualifiés dans le cas de nouveaux projets de loi. Cependant, ils ne sont pas encore systématiquement impliqués dans le processus législatif et il manque un suivi structuré de la législation ainsi que des capacités et des responsabilités en cas de besoin d'une évaluation approfondie des effets frontaliers.

Proposition d'articulation des différents niveaux

Comment articuler les différents éléments et acteurs ?

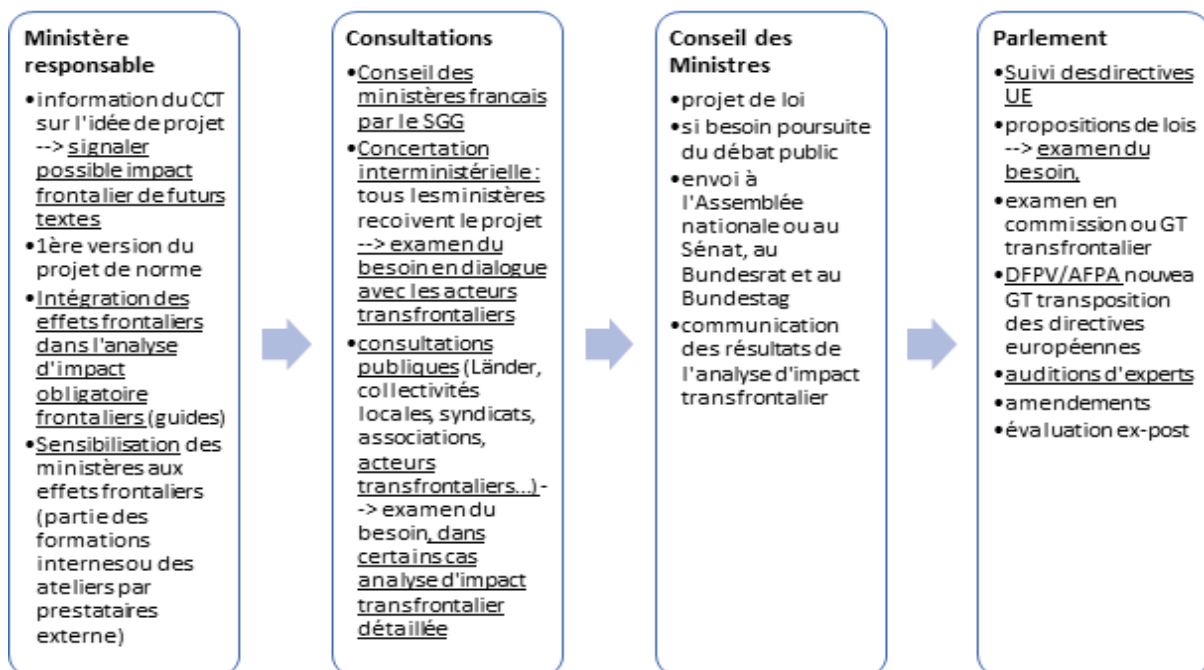
Dans un premier temps, il s'agit **d'améliorer les différentes possibilités d'intervention en ce qui concerne les phases du processus législatif**. Plus tôt les effets de frontière seront identifiés dans les ministères compétents et discutés au niveau interministériel, plus les éventuelles adaptations pourront être intégrées efficacement dans les projets de normes. Pour cela, il faut, comme nous l'avons vu, que l'aspect « effet frontalier » soit intégré dans les analyses d'impact et les procédures des ministères responsables. Si l'expertise spécifique manque au sein du gouvernement, un renforcement de la participation d'experts des régions frontalières dans les procédures de consultation permettrait d'introduire les conséquences potentielles pour les régions frontalières dans le processus.

Si un projet de loi est ensuite débattu au Parlement national (ou au Parlement des Länder), la perspective frontalière peut également être renforcée par une **intégration accrue de l'expertise des**

régions frontalières dans les commissions parlementaires. Cela vaut d'autant plus pour la formulation de propositions de loi d'initiative parlementaire.

La prise en compte de l'expertise transfrontalière nécessaire est particulièrement indiquée lorsqu'il s'agit de la transposition d'actes juridiques européens dans le droit national. Dans ce cas, un suivi ciblé permettrait de déterminer les projets de loi pour lesquels une étroite concertation entre les gouvernements français et allemand est nécessaire afin d'éviter des effets de frontière indésirables et d'obtenir des effets de synergie. Cette tâche pourrait par exemple être confiée à l'Assemblée parlementaire, puisqu'un groupe de travail sur la législation européenne y est actuellement mis en place. Pour cela aussi, il faut renforcer l'expertise de la région frontalière.

Le diagramme suivant représente tous les instruments proposés dans le chapitre III pour intégrer l'analyse d'impact sur les régions frontalières dans le processus législatif. L'intégration des effets frontaliers dans les procédures existantes améliore les chances d'identifier à temps les effets sur les régions frontalières nationales respectives.



Les différents éléments pourraient contribuer à renforcer la perception des effets frontaliers potentiels dans les différentes phases de la procédure législative et à renforcer la place de l'expertise nécessaire des régions frontalières dans les procédures de consultation.

Les gouvernements nationaux ne peuvent toutefois pas évaluer les effets frontaliers qui pourraient se produire dans les régions frontalières du pays voisin et ne sont responsables, en tant que législateurs, que pour les régions frontalières nationales. Les effets sur l'ensemble d'une zone transfrontalière (comme la zone d'un Eurodistrict) ne sont donc pas encore pris en compte. De même, un gouvernement national ne peut pas évaluer l'impact de la législation du pays voisin sur l'ensemble du territoire transfrontalier.

Pour cela, il faut non seulement une mise en réseau verticale dans un système multi-niveaux, mais aussi une **perspective horizontale et transfrontalière et une institution dotée d'un mandat**

clairement transfrontalier. Un résultat essentiel de cette étude est qu'aucune institution n'est jusqu'à présent responsable d'un suivi structuré des projets de loi en France et en Allemagne, ce qui permettrait d'identifier à temps les effets potentiels sur les territoires transfrontaliers. Il est donc cohérent que le Traité d'Aix-la-Chapelle prévoie ici un rôle particulier pour le CCT.

- **En raison de sa composition, le CCT adopte une perspective transfrontalière et pourrait réaliser un tel suivi de la législation potentielle de France et d'Allemagne.**
- En raison de cette perspective binationale, cela garantit que le suivi des projets de réglementation porte sur des effets qui pourraient être pertinents aussi bien du côté allemand que du côté français de la région frontalière.
- En ce qui concerne les acteurs des régions frontalières impliqués, on peut supposer qu'un tel suivi est particulièrement efficace grâce à leur expertise. Pour cette tâche de suivi et d'analyse, le CCT peut faire appel à un réseau d'experts des régions frontalières qui sont également prêts à jouer un rôle ici (Eurodistricts, Infobest, Task Force Frontaliers Grande Région, Euro-Institut, MOT, CEC, etc.). Ceux-ci peuvent notamment aider à examiner les besoins de plus près (une analyse approfondie est-elle nécessaire ?) et, selon le domaine politique, à élaborer une analyse d'impact frontalière approfondie si les capacités de réseau correspondantes sont créées. **Des experts techniques locaux devraient dans tous les cas être impliqués**, car une approche trop générale risque de passer à côté des effets de frontière. Ces experts sont en partie déjà connus par le biais des groupes de travail du Sommet de la Grande Région et de la Conférence du Rhin Supérieur ou encore des Eurodistricts.
- Toutefois, le CCT ne dispose pas pour l'instant des capacités en personnel nécessaires pour assurer le suivi et l'examen du besoin. Sans capacités supplémentaires et sans un bon réseau externe pour réaliser des évaluations approfondies, la tâche ne pourra pas être menée à bien.

Les parlementaires membres du CCT ont un rôle particulier à jouer : ils **doivent veiller à ce que les travaux du CCT soient pris en compte dans le travail législatif des parlements**. Ils peuvent notamment s'appuyer sur les travaux de l'Assemblée parlementaire franco-allemande (par exemple, coordination de la transposition des directives européennes).

Pour de meilleures chances d'être prise en compte au niveau national, l'analyse d'impact devrait concerner l'ensemble des frontières françaises (terrestres et maritimes, y compris l'outre-mer) et pas seulement la frontière franco-allemande. Pour les lois fédérales allemandes, il peut également être opportun, dans le cadre de projets spécifiques, de prendre en compte toutes les frontières allemandes. Cependant, s'il s'avère que l'impact provient de la collision de deux lois à la frontière ou que les contextes sont très différents, il peut être nécessaire d'analyser frontière par frontière en impliquant les partenaires du pays voisin.

En principe, l'utilisation d'études d'impact frontalières structurées doit servir à réduire les obstacles juridiques afin d'intensifier la coopération franco-allemande dans la zone transfrontalière. Il s'agit en particulier de faciliter les activités transfrontalières des citoyens et des entreprises.

Les actions mise en œuvre sur la frontière franco-allemande, proposées ici, se situent dans une perspective d'ouverture aux autres frontières et d'intégration européenne. La résolution d'obstacles juridiques peut bénéficier de la capitalisation qui se met en place au niveau européen (analyse d'impact de la Commission européenne¹⁵, b solutions, approche de l'ECBM, future plateforme du Comité des régions, programme ESPON), et le cas échéant peut passer par une évolution de la

¹⁵ COM(2017) 534 final, Boosting growth and cohesion in EU border regions, p. 8.

législation européenne. **Il est souhaitable que les initiatives européennes et nationales se complètent parfaitement** et que la situation particulière des régions transfrontalières puisse ainsi être prise en compte de manière plus ciblée à l'avenir.

Propositions pour les prochaines étapes

Pour mettre en application le traité d'Aix-la-Chapelle, nous proposons :

Phase pilote

Étant donné que de nombreux acteurs ont jusqu'à présent peu d'expérience en matière de suivi structuré de projets législatifs, d'études d'impact frontalières approfondies et des capacités nécessaires à cet effet, une phase pilote pourrait être utile, au cours de laquelle certains instruments seraient développés et appliqués à titre expérimental.

Il pourrait s'agir par exemple d'une méthode permettant d'établir, par le CCT, une liste de projets de loi français et allemands et d'identifier les projets ayant une incidence sur la frontière. À l'aide d'un examen plus approfondi du besoin (réponse à un court questionnaire), on pourrait ensuite déterminer si une analyse plus approfondie est nécessaire. En 2023, cela pourrait concerner des exemples actuels, comme le projet de loi sur la distribution contrôlée de cannabis ou le télétravail du côté allemand. L'examen du besoin pourrait également être réalisé avec l'aide des experts mentionnés de la région frontalière (experts techniques parmi les membres du CCT, institutions transfrontalières, communes, destinataires des normes). Une première ébauche d'un tel examen du besoin est présentée en annexe¹⁶. Pour 2023, cet examen du besoin permettrait de sélectionner un petit nombre de projets afin de réaliser des études d'impact transfrontalières approfondies dans le cadre d'un modèle pilote.

Dans le cadre d'un atelier organisé au cours du premier semestre 2023, le CCT pourrait discuter de ces projets sélectionnés avec des experts qui ont déjà acquis de l'expérience dans la réalisation d'évaluations d'impact sur la santé. Les expériences de la Taskforce Frontaliers, qui a élaboré des évaluations d'impact frontalier pour la Grande Région, sont particulièrement intéressantes. On y a également acquis de l'expérience dans le choix des projets, de la méthode et de la question des capacités nécessaires à la réalisation d'une évaluation approfondie. L'atelier pourrait servir à la mise en place d'un réseau qui pourrait à l'avenir soutenir le CCT de manière structurelle.

Avec un budget de 60 000 à 80 000 € (pour les rémunérations nécessaires des experts ou l'embauche de juristes), il serait alors possible de réaliser une évaluation approfondie par des experts pour quatre projets (deux français, deux allemands) en 2023 par exemple.

Pool d'experts pour l'espace franco-allemand

Sur la base de la phase pilote, le CCT pourrait déterminer si, structurellement, des experts (des administrations et institutions susmentionnées) se déclarent prêts à l'avance à assumer une tâche de suivi, d'examen du besoin et d'analyse d'impact approfondie dans les domaines les plus importants. Éventuellement, suivant l'exemple de la Task Force Frontaliers dans le domaine du marché du travail, des experts dans des domaines spécifiques (par exemple l'environnement) pourraient être financés

¹⁶ Voir annexe 3: Examen du besoin d'analyse d'impact transfrontalière (necessity check) – exemple de la légalisation du Cannabis en Allemagne

par des fonds Interreg à l'aide d'une subvention initiale.

Mesures à prendre par les ministères à législation inchangée

En ce qui concerne l'amélioration de la connaissance de la réalité des territoires transfrontaliers (lien avec le groupe Observation du territoire du CCT), il est explicitement question en France de « Mettre en place un cadre interministériel léger permettant de suivre les enjeux transfrontaliers, sous le double pilotage du MEAE et du Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires »¹⁷; ce cadre préfigure la mise en place du réseau européen de points de coordination transfrontalier nationaux qui était prévu par le projet de règlement ECBM (coordonnés par le point de contact DG REGIO). Il faudrait également envisager la désignation d'un point de contact transfrontalier dans chaque ministère où cela est pertinent.

Les mesures pour la France et l'Allemagne devraient concerner plusieurs niveaux :

- Mettre en place des actions de formation/information au sein des ministères afin que les fonctionnaires intègrent les enjeux des impacts spécifiques aux régions frontalières ;
- Du côté français, appuyer le travail du SGG ;
- Intégrer la dimension transfrontalière dans les règles de gestion et les guides, incitation à consulter les acteurs transfrontaliers de manière précoce, etc. ;
- Étant donné le nombre et la variété des acteurs, commencer par sensibiliser les acteurs des domaines risquant le plus d'avoir des impacts sur les régions frontalières : économie, fiscalité, environnement, enseignement supérieur, santé ;
- À moyen terme, intégrer l'identification des effets frontaliers potentiels dans les guides et consignes n'ayant pas de caractère législatif.

Modifications législatives

A long terme et à un niveau multi-frontières, des modifications législatives ou de la loi organique française devraient être envisagées afin de garantir que l'impact de la nouvelle législation sur les régions transfrontalières soit pris en compte et bénéficie d'une portée politique importante.¹⁸

Les instruments proposés dans cette étude pour renforcer l'évaluation d'impact transfrontalière ne peuvent être efficaces que si tous les acteurs interagissent à différents niveaux, sont sensibilisés et font preuve d'une volonté politique forte. De plus, pour mieux comprendre, il faut des premières actions pratiques pour mettre en œuvre concrètement les propositions. La phase pilote serait en ce sens une première étape importante.

¹⁷ Dominique FAURE, Secrétaire d'État auprès du Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, à Bayonne début octobre 2022

¹⁸ Sur le fondement de l'article 174 TFUE et à la révision du code Schengen qui accorde une importance particulière aux régions transfrontalières.

VI. Annexes

1. Fondements légaux

L'analyse d'impact des lois et règlements est prévue par les normes juridiques suivantes :

Niveau de la législation	Sources / Textes sur l'analyse d'impact	Textes qui précisent l'analyse d'impact transfrontalière
France	Loi organique du 15 avril 2009, l'article 39 alinéa 3 de la Constitution pour les projets de loi Circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 pour les textes réglementaires Circulaire du Premier ministre du 12 octobre 2015 pour les projets de lois et de textes réglementaires ayant un impact sur les services déconcentrés de l'Etat Circulaire du Premier ministre du 2 mai 2016 relative à l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de lois et de textes réglementaires	
Allemagne – Gouvernement fédéral	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: §44 Gesetzesfolgen / § 62 Rechtsverordnungen	
Sarre	Geschäftsordnung der Regierung des Saarlandes §9 (2) Vorbereitung der Sitzungen des Ministerrats	Accord de coalition 2017-2022 p. 143
Rhénanie-Palatinat	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung Rheinland-Pfalz, §25 Form eines Gesetzentwurfs, Gesetzesfolgenabschätzung, Anwendung des Konnexitätsausführungsgesetzes	

Niveau de la législation	Sources / Textes sur l'analyse d'impact	Textes qui précisent l'analyse d'impact transfrontalière
Bade-Wurtemberg	Neufassung der Geschäftsordnung der Landesregierung Baden-Württemberg, §5 (1) Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen, Ziffer 4.41 und 4.42	Accord de coalition 2021-2026, p. 149
Union européenne	European Commission (2021), 305 final. Better regulation guidelines, chapitre 3.4 "Impact assessment"	COM(2017) 534 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Boosting growth and cohesion in EU border regions, p. 8. Better Regulation Toolbox, Chapter 2, How to carry out impact assessments. Territorial impacts.

2. Publication des projets de loi

	Où les projets de loi sont-ils disponibles?		Sites d'information et consultation sur les projets de loi	Implication des acteurs externes – moment dans le processus législatif
Niveau de la législation	Avant le débat parlementaire	Pendant le débat parlementaire		
France	Informel	Sites Assemblée nationale et Sénat	Projets de lois – Dossiers législatifs - Légifrance (legifrance.gouv.fr)	
Allemagne – niveau fédéral	Accord de coalition Avant-projets publiés sur les sites des Ministères: <i>Referentenentwurf</i> <i>Regierungsentwurf</i> <i>Bundesregierung Homepage: Beschlüsse des Kabinetts</i> (décisions du conseil des ministres sur le site du gouvernement)	<i>Bundestag Homepage: Drucksachen in der Tagesordnung</i> <i>Bundestag: Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP)</i> <i>Bundesrat: Drucksachen, Neueingänge</i>	https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/kabinetttsthemen https://www.bundestag.de/tagesordnung https://dip.bundestag.de/erweiterte-suche?f.wahlperiode=20&rows=25 https://www.bundesrat.de/DE/dokumente/neueingange/neueingange-node.html	Consultation officielle des Länder et associations : Participation publique après le <i>Referentenentwurf</i> (1 ^{ère} version du projet de loi), les résolutions sont publiées. Les ministères compétents des Länder sont informés et prennent position sur le <i>Referentenentwurf</i> . Implication informelle des Länder également plus tôt. <i>Bundesrat</i> (chambre des Länder) : Les ministères compétents des Länder reçoivent le projet de loi, concertation interministérielle (via la chancellerie ou la table ronde des correspondants du <i>Bundesrat</i>) dans chaque Land peu avant la semaine de la session plénière du <i>Bundesrat</i> .

Sarre	Accord de coalition Page de chaque ministère	Page d'accueil Landtag : Base de données	https://www.landtag-saar.de/landtag/gesetze/	Au niveau du ministère responsable, procédure de consultation externe sur la base du <i>Referentenentwurf</i>
Rhénanie-Palatinat	Accord de coalition Nouvelle plateforme de transparence : Projets de loi	Page d'accueil Landtag : Les imprimés à l'ordre du jour	https://tpp.rlp.de/ https://opal.rlp.de/	Au niveau du ministère responsable, consultation possible après le 1er passage au Cabinet
Bade-Wurtemberg	Portail de participation grand public	Page d'accueil Landtag	https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/ https://www.landtag-bw.de/home/dokumente/drucksachen.htm	Procédure de consultation externe en ligne après le Conseil des ministres, et de manière informelle plus tôt
Union européenne	Programme de travail de la Commission UE « Donner votre avis » : premier projet d'initiative, consultation dans le cadre de l'analyse d'impact	Commission européenne, page « Donner votre avis »	https://ec.europa.eu/info/publications/commission-work-programme_fr https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_fr	La plateforme "Fit for Future" est un groupe d'experts de haut niveau qui soutiendra la Commission dans ses efforts de simplification de la législation européenne et de réduction des coûts inutiles qui y sont liés. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre du programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT).

3. Examen du besoin d'analyse d'impact transfrontalière (necessity check) – exemple de la légalisation du Cannabis en Allemagne

Question	Brève explication	Effet ?	Effet ?	Effet ?
		Oui	Non	Inconnu
Les libertés relatives au franchissement des frontières sont-elles concernées ?	Dans le cas néerlandais, quelques villes ont mis en place une réglementation limitant la libre circulation. Ainsi, les touristes allemands se voyaient refuser l'accès aux coffee-shops. Seuls les résidents de la commune où se trouvait le coffee-shop étaient autorisés à y accéder.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le projet a-t-il une incidence sur les droits et/ou devoirs des résidents à l'étranger qui ont un lien avec l'Allemagne (si projet de loi allemand) ? (Les résidents à l'étranger sont-ils traités différemment des résidents nationaux ?)	Voir ci-dessus : En cas de problèmes particuliers liés au tourisme du cannabis, la libre circulation depuis la France pourrait également être limitée.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le projet affecte-t-il les bonnes relations ou le rapprochement de la région frontalière avec ses voisins de l'autre côté de la frontière ?	Le tourisme du cannabis peut entraîner des problèmes importants dans les centres-villes (cas des Pays-Bas). Cela pourrait troubler les relations de voisinage entre pays.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Compétitivité économique de la région transfrontalière		Oui	Non	inconnu
Le projet pourrait-il avoir un impact sur la situation socio-économique de la région transfrontalière (chômage, croissance économique, environnement) qui serait différent de celui du reste du pays ?	Les entreprises françaises pourraient exercer une activité en Allemagne.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le projet peut-il (effectivement) influencer le travail/la mobilité transfrontalière ou la décision de le faire (en raison de la fiscalité, des différences sociales, des charges administratives, des opportunités) ?	La mobilité transfrontalière pourrait très bien augmenter par une sorte de tourisme du cannabis, qui peut conduire à des sorties shopping significatives de consommateurs français, si le cannabis est en vente libre en Allemagne.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le projet peut-il (réellement) avoir un impact sur le commerce transfrontalier dans le pays voisin ou sur la décision de le faire (en raison de la fiscalité, des différences sociales, des charges administratives, des opportunités) ?	Nouveaux secteurs d'activité également pour les entreprises françaises frontalières. Secteur d'activité élevé à proximité de la frontière (exemples : jeux de hasard et cigarettes bon marché)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le projet peut-il influencer la décision de suivre une formation à l'étranger ou inversement ?		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le projet pourrait-il influencer l'activité économique dans le pays voisin ou la décision de le faire ?	Voir ci-dessus	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Impact sur la coopération transfrontalière et la cohésion eurorégionale		Oui	Non	Inconnu
Le projet implique-t-il la mise en œuvre de la législation européenne et celle-ci est-elle mise en œuvre différemment que dans le pays voisin ? Peut-on en attendre certains effets ?	Oui, une conformité au droit de l'Union européenne n'est pas forcément garantie.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le projet pourrait-il porter préjudice à des projets/programmes transfrontaliers ? (par ex. éducation, économie (sites), sites de production d'énergie)	Les différences en matière de politique des stupéfiants peuvent rendre plus difficile la coopération dans le secteur de la prévention sanitaire.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Existe-t-il des documents ou des stratégies pertinents dans le pays voisin qui devraient être pris en compte ?	Oui, les objectifs de la politique de santé. Sans doute aussi les stratégies de la Justice et de la Police en vue d'endiguer le trafic de drogue.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aspects transversaux		Explication en cas de réponse positive à la question :		
Niveau micro et macro : indiquez si le projet affectera (principalement) un petit ou un grand groupe de citoyens/d'entreprises, etc. dans les régions transfrontalières.		Touchera tous les citoyens. Opportunités spécifiques pour les entreprises. A également un impact sur la coopération des services publics (police, services de santé).		
Géographiquement : indiquez sur quelle région frontalière spécifique à la frontière franco-allemande le projet pourrait avoir un impact.		Sur l'ensemble de la région frontalière, mais davantage sur les espaces urbains, où le phénomène du tourisme du cannabis surviendra.		

4. Propositions de modification des consignes sur les analyses d'impact

Deux exemples sont proposés ici : la modification de la loi organique française et l'adaptation du « *Leitfaden zum Erfüllungsaufwand* » allemand.

Reformulation de la Loi organique du 15 avril 2009

Cette proposition de modification concerne l'article 8 du chapitre 2 de la « loi organique » n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ». Une loi organique est placée en dessous de la Constitution mais au-dessus des lois ordinaires, ce qui explique que son adoption, tout comme sa reformulation, soit soumise à des procédures et des règles bien particulières. L'article 8 du chapitre 2 concerne l'analyse d'impact des projets de loi. Un domaine supplémentaire à inclure dans les documents d'analyse d'impact accompagnant les projets de loi pourrait être ajouté ici : « s'il y a lieu, les effets du projet de loi sur les **régions transfrontalières**. » Il serait placé après les points :

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;

Reformulation du «*Leitfaden zum Erfüllungsaufwand*» (guide de l'évaluation des charges administratives)

Au sein du gouvernement allemand, l'application du «*Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung*» semble actuellement avoir le plus de poids. Il ressort clairement des entretiens que ce guide a un caractère obligatoire, alors que d'autres guides, comme le "*Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung*" du Ministère fédéral de l'Intérieur, n'ont qu'un caractère de recommandation. Dans ce sens, il semble approprié d'intégrer la question du *Erfüllungsaufwand* (charges d'exécution) spécifique pour les régions frontalières dans ce guide. Jusqu'à présent, ce dernier ne fait que distinguer le *Erfüllungsaufwand* en fonction de trois groupes cibles différents : les citoyens, l'économie et l'administration.

Le chapitre III du guide décrit :

- ce sur quoi porte l'analyse de la charge d'exécution (*Erfüllungsaufwand*):
- quelles directives déclenchent des charges d'exécution pour quels destinataires de la norme
- quelles prescriptions font partie de quel processus ou sous-processus pour lequel une détermination synthétique de la charge d'exécution est effectué
- pour quelles directives ou quels processus des groupes de cas ont été formés pour lesquels la charge d'exécution est déterminée séparément

- quelles prescriptions sont des obligations d'information de l'économie (*Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung*, p. 16)

Une requête pourrait par exemple être ajoutée ici :

« Quelles sont les particularités applicables aux sous-espaces spécifiques tels que les zones rurales, **les régions frontalières**, les îles. Faut-il s'attendre ici à une charge d'exécution pour les destinataires que sont les entreprises, les citoyens et l'administration, qui s'écarte des valeurs moyennes ? »

Ces compléments, et d'autres si nécessaire, pourraient garantir que les effets spécifiques pour les régions frontalières puissent être identifiés à temps, même en ce qui concerne les charges d'exécution. Un complément similaire pourrait être apporté au *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung* du ministère fédéral de l'Intérieur. Ici aussi, il serait judicieux d'ancrer la dimension des conséquences spécifiques pour les régions frontalières (et autres espaces territoriaux particuliers) dans questionnaire, ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui.

5. Liste des entretiens

Au total, nous avons mené des entretiens de fond et des interviews avec 39 personnes (14 structures en Allemagne, 8 en France, 2 au niveau de l'UE et 8 institutions transfrontalières).

Structure	Fonction	Nom	Prénom
Deutsch-französische parlamentarische Versammlung	Referat PE 2 - EU-Grundsatzangelegenheiten, Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion	Schlichting	Jan
Comité de coopération transfrontalière / Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Secrétariat	Gräber Müller Juetten	Cathrin Vincent Aron
Eurodistrict SaarMoselle	Geschäftsführerin	Guillemin	Florence
Eurodistrict Pamina	Referent Europa und Netzwerke	Siebenhaar	Frédéric
Eurodistrict trinational de Bâle	Geschäftsführer	Duvinage	Frédéric

Structure	Fonction	Nom	Prénom
Eurodistrict Strasbourg - Ortenau	Geschäftsführerin	Klaffke	Annika
Oberrheinkonferenz / Conférence du Rhin supérieur	deutscher Sekretariat	Caheau	Johann
Oberrheinrat / Conseil rhénan	Secrétariat	Kleinert	Christian
Bundesministerium der Justiz	Referat DA2, Bessere Rechtsetzung	Naundorf	Stefan
Bundesnormenkontrollrat (NKR)	Vertreter des Sekretariats des NKR	Dr. Sander	Bertil
Bundesministerium des Innern und für Heimat	Referat DV 1 Grundsatz OZG und E-Government; Verwaltungsmodernisierung und -organisation; Bessere Rechtsetzung	Riesel	Alina
Bundesministerium des Innern und für Heimat	Leiter des Referats H II 2 – Grenzüberschreitende regionale Zusammenarbeit	Dr. Behmenburg Rix	Ben Nancy
Staatsministerium Baden-Württemberg	Stv. Leiterin Referat 63, Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit, EU-Strategie für den Donaauraum / Alpenraum, Vier Motoren für Europa, Frankreich (und weitere Kolleg*innen der Landesverwaltung)	Diegelmann	Christina
Landtag Baden-Württemberg	Landtagsverwaltung		
Staatskanzlei Saarland	Abteilung E Europa, Frankreich und internationale Zusammenarbeit	Schöpfer	Tina
Justizministerium Saarland			
Landtag Saarland	Leiter des Referats III.1 "Europa und Informationsdienste"	Niedermeyer	Martin
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz	Landesvertretung Rheinland Pfalz Berlin - grenzüberschreitend	Wild	Christina
Bundesministerium der Justiz Rheinland-Pfalz	Stellv. Abteilungsleiterin / Bundesratsangelegenheiten	Dr. Kranz	Dagmar
Landkreis Breisgau Hochschwarzwald	Landrätin + Mitglied des Bundesnormenkontrollrats Stabsbereich Koordination und Presse	Störr-Ritter Lefebvre	Dorothea Sarah

Structure	Fonction	Nom	Prénom
Bundestag	Mitglied des Bundestags früher im Vorstand der D-F-Parlamentarversammlung; Parlamentarische Staatssekretärin Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz	Brantner	Franziska
Hochschule Kehl	Professor	Prof. Frey	Michael
European Commission	DG General Secretariat > Unit A2	Cipollone	Antonina
European Commission	DG Regio	Ferreira Verschelde	Ricardo Nathalie
Ministère de l'Europe et des affaires étrangères	Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières	Voiry	Philippe
Secrétariat général du Gouvernement	Sous-directrice chargée du service de la législation et de la qualité du droit	Racinet Arany	Emmanuelle Gabor
Direction générale des collectivités locales	Chef de bureau, sous-direction des compétences et institutions locales	Charlottin Valentin	François Camille
Agence nationale de la cohésion des territoires	Coordinatrice de programmes européens, coopération territoriale européenne et questions transfrontalières	Bezes- Feldmeyer Frès	Christina Jean-Luc
Conseil d'Etat	Conseiller d'Etat, délégué au droit européen	Sauron	Jean-Luc
Secrétariat général des affaires européennes	Responsable du secteur mobilité, mer et territoire Adjoint	Dufour Chalopin	Jean-Philippe Alexis
Assemblée nationale	Ex-député assemblée parlementaire franco-allemande	Arend	Christophe
Assemblée nationale	Députée, co-présidente de l'Assemblée parlementaire FR-DE	Klinkert	Brigitte