

Propositions de la MOT pour l'examen parlementaire du projet de loi 4D

Renforcer le chapitre « coopération transfrontalière »

Cette note fait suite à la présentation en Conseil des Ministres le 12 mai 2021 du projet de loi relatif à la « différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale », dit « 4D ». Le texte présenté comporte un chapitre dédié à la « coopération transfrontalière » (articles 57, 58 & 59 du projet) au sein du titre VII portant Mesures de simplification de l'action publique locale, ce dont la MOT se réjouit.

Au cours de la consultation préalable des acteurs sur le texte du projet de loi, la MOT a souhaité faire remonter – en lien avec ses adhérents – des principes et propositions propices au développement de la coopération transfrontalière dans le cadre d'une première contribution publiée début 2021¹.

C'est sur ces bases et afin de renforcer la portée des dispositions transfrontalières du texte au cours de son examen par le Parlement, que plusieurs propositions peuvent être aujourd'hui formulées ou enrichies, afin de consolider davantage la catégorie des mesures contribuant au développement harmonieux des territoires en bordure des frontières nationales.

Propositions transversales

Dans sa première contribution début 2021, la MOT mettait en avant quatre principes directeurs sur lesquels fonder ses propositions : appuyer l'exercice différencié de compétences en définissant un « intérêt transfrontalier » ; agir à l'échelle de l'espace fonctionnel en associant les collectivités voisines ; s'inspirer des normes du voisin dans l'évolution des nôtres ; favoriser la coordination transfrontalière à l'échelle nationale. Trois propositions transversales² peuvent être ici faites pour soutenir l'application de ces principes.

1. Créer un point de coordination transfrontalière national

Etat des lieux : Le développement des territoires transfrontaliers touche différents domaines thématiques de politiques publiques, et nécessite une coordination étroite en interministériel et entre les différents ministères dont les décisions impactent les territoires transfrontaliers (Travail, Solidarités & Santé, Transition écologique, Transports, Finances, Affaires Européennes, Cohésion territoriale...). Cette coordination interministérielle prévalait lors de la création de la MOT par un Comité Interministériel.

¹ Voir sous ce lien : http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Positions/Avis-Loi-4D-MOT.pdf

² Une quatrième proposition transversale soutenue par la MOT serait de prendre en compte la dimension transfrontalière dans les études d'impact des projets de loi. Cependant, dans la mesure où cette proposition concerne l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, seule une loi organique peut permettre de la mettre en œuvre.

tériel de Développement et d'Aménagement du Territoire (CIADT) en 1997, était l'une des préconisations de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière Blanc-Keller de 2010³ et du Livre Blanc Diplomatie et Territoires de 2016⁴, et a été récemment réactivée avec la création du Comité de Coopération Transfrontalière prévu par le Traité d'Aix-la-Chapelle en 2019, chargé d'assurer un suivi transversal des obstacles à l'échelle de la frontière franco-allemande. Cette démarche est en cours de duplication sur les autres frontières, ce qui implique un pilotage central.

Nécessité de légiférer et objectif poursuivi : Aujourd'hui, il n'y a pas de cellule (ou point de contact) nationale en charge d'assurer un suivi permanent et transversal des obstacles au développement transfrontalier, pour faire le lien avec les différents ministères et autorités compétents. La présente proposition vise à créer un tel point de coordination, afin d'assurer une meilleure prise en compte du fait transfrontalier dans les politiques publiques déployées à l'échelle nationale.

Proposition d'article :

« Après l'article L 1115-6 du code général des collectivités territoriales est créé l'article :

L'Etat crée un point de coordination transfrontalière national. Sous la forme d'un comité de coordination interministériel, celui-ci est chargé d'examiner les solutions permettant de lever les obstacles transfrontaliers qui n'auront pas pu être résolus localement.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »

2. Mettre à l'ordre du jour des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) les délégations de compétences portant sur des projets transfrontaliers structurants

Etat des lieux : Les Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP) réunissent de manière régulière dans chaque région les représentants de l'Etat et des différentes strates de collectivités territoriales, afin d'examiner la manière avec laquelle articuler de la façon la plus efficace possible l'exercice de leurs différentes compétences. Elles ont à leur agenda les problématiques de coopération transfrontalière, et l'actuel projet de loi 4D vise à renforcer leur prise en compte des enjeux de délégations de compétences sur des projets structurants.

Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis : Afin de renforcer le portage des problématiques transfrontalières en y associant différents niveaux d'acteurs publics et de collectivités, sur la base du modèle décrit par la loi du 2 août 2019 portant création de la Collectivité Européenne d'Alsace, collectivité chargée d'élaborer un schéma de coopération transfrontalière établissant les délégations de compétences nécessaires pour la conduite de projets transfrontaliers structurants, et sur le modèle de l'article L. 5217-2 du CGCT qui prévoit que l'exercice de certaines compétences par les métropoles soit subordonné à la reconnaissance de leur intérêt métropolitain, il conviendrait de légiférer pour prendre en compte l'intérêt transfrontalier dans les propositions de délégations de compétences faites au sein des CTAP. Cette disposition vise ainsi à favoriser la conduite de projets transfrontaliers structurants.

Proposition d'amendement à intégrer dans l'article 3 du projet de loi, relatif à l'inscription des délégations de compétences à l'ordre du jour des CTAP :

L'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un X ainsi rédigé :

« X. En application du troisième alinéa du I. du présent article, les conférences territoriales de l'action publique peuvent mettre à l'ordre du jour des propositions de délégations de compétences portant sur la réalisation de projets structurants qui présentent un intérêt transfrontalier pour les territoires concernés. Cet intérêt transfrontalier consiste à distinguer dans une compétence les actions qui par leur étendue, leur contenu, leur objet stratégique, leur dimension financière et leur rayonnement peuvent être prises en charge par une collectivité frontalière.

³ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000399.pdf>

⁴ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/ressources-et-bibliotheque-de-l-aect/le-livre-blanc-diplomatie-et-territoires/>

3. Prendre en compte la dimension transfrontalière dans l'élaboration des « contrats de cohésion territoriale »

Etat des lieux et nécessité de légiférer : Les contrats de cohésion territoriale, qui prennent la forme des « Contrats de Relance et de Transition Ecologique (CRTE) » pour la première génération de signatures en 2020-2021, sont établis en majeure partie à l'échelle des bassins de vie intercommunaux. Contrats « ensembliers », qui organisent la relation et les investissements effectués sur le territoire concerné entre l'Etat et les collectivités locales, un certain nombre d'entre eux en cours de signature comptent un volet dédié au transfrontalier. La présente disposition vise à impulser de manière systématique la prise en compte de la dimension transfrontalière dans l'élaboration de ces contrats de cohésion territoriale pour les territoires frontaliers concernés.

Proposition d'amendement à ajouter au neuvième alinéa du 3° de l'article 47 du projet de loi, relatif aux contrats de cohésion territoriale :

« les contrats de cohésion territoriale définissent les modalités de coopération avec les autres collectivités territoriales ou groupements de collectivités de l'aire urbaine ou du bassin de vie, y compris le cas échéant les collectivités étrangères de l'aire urbaine ou du bassin de vie transfrontalier concerné ».

Propositions thématiques

1. Services publics conjoints : favoriser l'ouverture transfrontalière des « France Services »

Etat des lieux et nécessité de légiférer : Les France Services sont des lieux d'appui et d'accompagnement aux démarches administratives de la vie quotidienne des usagers. Sur les territoires frontaliers, la vie quotidienne peut prendre un contour transfrontalier et impliquer des démarches administratives de l'autre côté de la frontière (emploi, prestations sociales, fiscalité, études et formation...). Prenant exemple sur différentes structures existantes qui conseillent les usagers quant à leur démarche de part et d'autre de la frontière (Maison Ouverte des Services pour l'Allemagne à Forbach, Maison du Luxembourg à Thionville, Frontaliers Grand Est...), les France Services développées dans les territoires frontaliers peuvent être amenées à intégrer un appui aux démarches administratives pour des services relevant d'autorités compétentes de l'autre côté de la frontière, ou de structures de gouvernance portées conjointement comme les « Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT) ».

Proposition d'amendement :

Proposition à ajouter à l'article 49 du projet de loi, au premier alinéa du 2°, relatif aux « conventions France Services »

« Art. 27. – Afin d'améliorer pour tous les usagers la qualité des services au public et leur accessibilité, en milieu rural et urbain, des conventions, dénommées conventions France Services, peuvent être conclues aux niveaux départemental et infra-départemental entre l'Etat, des collectivités territoriales ainsi que leurs groupements et des organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public ou concourant à la satisfaction des besoins de la population. Ces conventions peuvent également inclure les groupements définis à l'article L1115-4-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, ou des autorités compétentes en matière d'organisation de services publics dans les pays voisins frontaliers, en fonction des besoins. »

2. Santé :

Etat des lieux : La crise sanitaire de 2020-2021 a en partie révélé l'insuffisante prise en charge des problématiques de santé en transfrontalier. Si des transferts de patients ont pu être effectués en s'appuyant sur les outils de gouvernance existants, ou que l'hôpital transfrontalier de Cerdagne a pu mettre en place un plan de fonctionnement adéquat en temps de crise, il convient de faciliter davantage la prise en charge des problématiques de santé à une échelle transfrontalière, autant au niveau stratégique national/régional (intégration du transfrontalier dans les Plans Régionaux de Santé des ARS), au niveau de la coordination des acteurs locaux (Contrats locaux de santé transfrontaliers) ou de celle des professionnels (Communauté Professionnelles Territoriales de Santé Transfrontalières).

a. organiser des communautés professionnelles territoriales de santé transfrontalières

Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis : S'appuyant sur la dynamique de la constitution récente des CPTS, il convient de favoriser la complémentarité de la prise en charge médicale dans les bassins de vie transfrontaliers. Pour des espaces où la

démographie médicale est parfois déficitaire, la coordination entre praticiens exerçant de part et d'autre de la frontière doit en effet permettre une meilleure appréhension des besoins de la population et un suivi intégré des patients.

Proposition d'article :

Proposition de modification de l'article L1434-12 du code de la santé publique :

*« Afin d'assurer une meilleure coordination de leur action et ainsi concourir à la structuration des parcours de santé mentionnés à l'article L. 1411-1 et à la réalisation des objectifs du projet régional de santé mentionné à l'article L. 1434-1, des professionnels de santé peuvent décider de se constituer en communauté professionnelle territoriale de santé, en associant **le cas échéant de professionnels exerçant dans les territoires étrangers frontaliers et limitrophes**, sous réserve pour les professionnels du service de santé des armées de l'autorisation du ministre de la défense. »*

b. Prendre systématiquement en compte les enjeux transfrontaliers dans la réalisation des Plans Régionaux de Santé (PRS)

Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis : La formulation de l'article 57 du projet de loi présenté au Conseil des Ministres du 12 mai 2021 permet la prise en compte des aspects transfrontaliers dans les plans régionaux de santé en matière d'accès aux soins urgents, d'évacuation des blessés et de coordination en cas de crise sanitaire. Cette prise en compte n'est valable que dans les cas où un accord-cadre de coopération sanitaire a été précédemment conclu, ce qui n'est pas le cas pour toutes les régions frontalières françaises. Il convient donc d'élargir la formulation, afin de prendre en compte les dynamiques transfrontalières en matière de santé dans l'ensemble de leurs composantes, y compris en l'absence de la signature d'accords-cadres, et afin de permettre le cas échéant la signature de contrats locaux de santé par l'Agence Régionale de Santé avec ses équivalents étrangers frontaliers.

Proposition d'amendement de l'article 57 du projet de loi relatif aux projets régionaux de santé transfrontaliers :

Au I de l'article L. 1434-3 du code de la santé publique, il est ajouté un 7° ainsi rédigé :

*« 7° Comporte, le cas échéant, **un volet consacré à la prise en compte des bassins de vie transfrontaliers en matière d'offre de soins** et à la mise en œuvre des accords-cadres de coopération sanitaire applicables dans les régions frontalières ou dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. **Ce volet** porte notamment sur l'accès aux soins urgents, l'évacuation des blessés ainsi que sur la coordination en cas de crise sanitaire, **et sur toute autre thématique nécessitant une coopération sanitaire avec les autorités compétentes dans les régions frontalières étrangères limitrophes**. Sa mise en œuvre est précisée par la signature de contrats locaux de santé impliquant les collectivités étrangères frontalières, lorsque les dispositions des droits nationaux s'appliquant à chacune de celles-ci le permettent.*

L'article L1434-2 du code de la santé publique est ainsi modifié :

3° Au second alinéa, les mots « lorsqu'un accord cadre international le permet » sont supprimés. »

3. Mobilités : élargir la concertation sur les Plans de Mobilité aux équivalents étrangers frontaliers

Etat des lieux et nécessité de légiférer : Le plan de mobilité défini à l'article L1214-1 du code des transports détermine les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité. Il est actuellement élaboré par cette dernière en tenant compte de la diversité des composantes du territoire ainsi que des besoins de la population et en lien avec les collectivités territoriales limitrophes. Dans les territoires frontaliers, les autorités équivalentes étrangères limitrophes devraient aussi être identifiées pour cette concertation.

Proposition d'article :

Proposition de modification de l'article L. 1214-1 du code des transports :

*A l'article L. 1214-1 du code des transports, après le mot « limitrophes » sont insérés les mots « **et le cas échéant avec leurs équivalents étrangers frontaliers, et les groupements transfrontaliers** ».*

4. Circuits-courts et alimentation : assurer une portée transfrontalière des Plans alimentaires territoriaux (PAT)

Etat des lieux et nécessité de légiférer : Les plans alimentaires territoriaux répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Afin de valoriser les complémentarités entre les offres et demandes de produits agricoles qui peuvent transparaître à l'échelle du territoire transfrontalier, la concertation avec les collectivités étrangères frontalières peut favoriser la mise en place de filières transfrontalières de production en circuits-courts. Cette concertation doit aussi permettre une meilleure prise en charge à l'échelle du bassin de vie des objectifs de lutte contre le gaspillage ou contre la précarité alimentaire.

Proposition d'article :

Proposition de modification de l'article L.111-2-2 du code rural et de la pêche maritime :

A l'article L.111-2-2 du code rural et de la pêche maritime, après les mots « l'ensemble des acteurs d'un territoire » sont insérés les mots « le cas échéant avec leurs équivalents étrangers frontaliers, et les groupements transfrontaliers ».

5. Urbanisme règlementaire : favoriser la concertation transfrontalière pour l'élaboration des documents d'urbanisme autre que les SRADDET, et notamment les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)

Etat des lieux et nécessité de légiférer : Les impacts transfrontaliers dans l'élaboration des plans d'aménagement font l'objet d'une prise en compte insuffisante actuellement. Si l'élaboration de ces documents fait l'objet de procédures d'enquêtes publiques et d'études d'impact devant faire état des conséquences transfrontalières des projets envisagés (dispositions du code de l'environnement), il convient d'associer davantage les communes étrangères compétentes qui en feraient la demande dans l'élaboration des documents d'urbanisme règlementaire, et en particulier des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

Proposition d'article :

A l'article L132-13 du code de l'urbanisme, après le mot « limitrophes » sont insérés les mots « et le cas échéant les collectivités territoriales étrangères limitrophes compétentes en matière d'usage des sols ».

6. Urbanisme commercial : favoriser la concertation transfrontalière au sein des Commissions Départementales de l'Aménagement Commercial (CDAC)

Etat des lieux et nécessité de légiférer : L'aménagement commercial dans les territoires frontaliers est notamment fondé sur des zones de chalandises transfrontalières. Dans un contexte de prise en compte croissante des problématiques environnementales liées à l'artificialisation des sols et de développement de politiques de régénération des commerces de centre-ville, il convient de prendre davantage en compte les répercussions transfrontalières des projets d'aménagement commercial aux frontières. C'est aussi l'objet de l'initiative pilote franco-allemande MORO déployée sur le territoire du Land de Sarre et du Département de la Moselle. A cet effet, la composition des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) pourrait associer les structures transfrontalières du territoire concerné à ses délibérations.

Proposition d'article :

« L'article L751-2 du Code du commerce est ainsi modifié :

Au I. de l'article, après les mots « Elle informe les maires des communes limitrophes à la commune d'implantation », sont ajoutés les mots « et le cas échéant leurs équivalents étrangers limitrophes et frontaliers ».

Au 1° du II. de l'article est ajouté un « h) Un membre représentant le cas échéant les groupements définis à l'article L1115-4-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, sur le territoire concerné par le projet »

Au deuxième alinéa du 3° du II. de l'article, après les mots « le représentant de l'Etat dans le département complète la composition de la commission en désignant au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné », sont ajoutés les mots, « et invite à y participer, dans le cas d'une zone de chalandise transfrontalière, un élu et une personnalité qualifiée de leurs équivalents étrangers limitrophes et frontaliers. »

7. Sociétés publiques locales : élargissement de la participation de collectivités étrangères

Etat des lieux et nécessité de légiférer : Le projet de Loi 4D, dans sa forme présentée en Conseil des ministres le 12 mai 2021, comporte un article permettant l'élargissement de la participation au capital des SPL aux collectivités territoriales étrangères et à leurs groupements. Cette disposition est a priori favorable au développement de projets et d'équipements transfrontaliers publics en commun, que ce soit pour favoriser l'aménagement des continuités urbaines transfrontalières, ou pour mettre en place une infrastructure commune structurante. Toutefois, la rédaction de l'article présenté en Conseil des Ministres est limitée aux SPL « dont le seul objet est la gestion d'un service public d'intérêt commun transfrontalier pouvant comprendre la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service », ce qui semble exclure la prise en compte des autres SPL et notamment les « SPL-aménagement ». Ainsi, cette rédaction restreint de manière expresse le champ des SPL dont le capital est ouvert aux collectivités territoriales étrangères, et cela sans véritable justification juridique dès lors que l'ensemble des SPL sont soumises aux mêmes règles de sécurisation financière, parmi lesquelles la limitation à 49% de la prise de capital par les collectivités territoriales étrangères.

Par conséquent, la disposition actuelle de l'article 59 du projet de loi présente un risque de contentieux quant à son interprétation ultérieure par des acteurs exclus de son champ d'application sans véritable base juridique. L'élargissement de la participation des collectivités étrangères à toutes les formes de SPL doit pouvoir bénéficier à l'ensemble des projets portés (par exemple les aménagements structurants conduits à Ferney-Voltaire par la SPL Territoire d'Innovation, dans l'agglomération genevoise), d'autant que le risque financier des opérations d'aménagement est d'abord porté par la collectivité qui en a pris l'initiative, et non par l'ensemble des actionnaires.

Proposition d'amendement de l'article 59 relatif aux Sociétés publiques locales du projet de Loi :

« Au premier alinéa de l'article 59, après les mots « des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital des sociétés publiques locales », les mots « dont le seul objet est la gestion d'un service public d'intérêt commun transfrontalier pouvant comprendre la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service » sont supprimés. »



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais - 75001 Paris - France

Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80 - www.espaces-transfrontaliers.eu

