



Recommandation relative à l'analyse d'impact transfrontalier des législations nationales

1. Contexte

Mis en place par la Résolution du 23 octobre 2023, le Groupe de travail « Analyse d'impact » a tenu sa dernière réunion le 11 septembre 2024 sous la présidence du Prof. Nikolaus Marsch (Université de la Sarre) et de M. Jean Peyrony (Directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière). Son rapport final (en p.j.) a été approuvé par consensus. Ce document résume les travaux menés au cours des derniers mois et comporte des propositions pour la mise en place de mécanismes ayant pour but de limiter des impacts indésirables sur les régions frontalières de nouvelles législations adoptées par deux Etats.

2. Evaluation politique

Aux termes de l'article 14 du traité d'Aix-la-Chapelle, le CCT est chargé d'« analyser l'incidence de la législation nouvelle sur les territoires frontaliers ». Le GT Analyse d'impact a auditionné les administrations compétentes des deux Etats et de la Commission européenne, ainsi que des représentants des Pays-Bas où cette procédure est déjà en place. Il a constaté qu'une vigilance particulière était nécessaire pour les régions frontalières, et qu'une méthodologie symétrique devrait être élaborée pour l'espace transfrontalier franco-allemand. Compte-tenu des différences institutionnelles entre les deux Etats, des solutions nationales doivent être envisagées sachant que des objectifs et des critères communs sont souhaitables pour parvenir à une réciprocité fonctionnelle.

3. Analyse juridique

Le Groupe de travail a examiné avec attention les différentes procédures (d'origine gouvernementale) précédant l'adoption de projets de loi en Allemagne et en France.

En France, sur la base de la Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, une circulaire du Premier ministre impose aux ministères préparant un projet de loi la rédaction d'une étude d'impact comportant des rubriques obligatoires ; cette circulaire est en cours de révision par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) qui prévoit d'y insérer une référence à l'impact transfrontalier de la loi en cours d'adoption.

En Allemagne, le § 44 du Règlement commun des Ministères fédéraux (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ou GGO*) – modifié par l'article 1 de la Décision du 15 mai 2024 (*GMBI 2024, n° 19, p. 386*) – précise que le terme « impact d'une loi » doit être compris comme les principales conséquences, qu'elles soient recherchées ou non, d'une loi. La mise en œuvre et le contenu de l'analyse d'impact ainsi exigés relèvent de la responsabilité du ministère fédéral qui est le rédacteur en charge du projet de loi, en concertation avec les ministères fédéraux compétents pour chaque domaine, dans la mesure où il ne s'agit pas du même ministère. Les conséquences pour les régions frontalières peuvent être prises en compte par ce biais, sans toutefois être examinées formellement. Les intérêts des régions frontalières peuvent d'une part être présentés dans le cadre de la consultation obligatoire des Länder et des institutions représentatives (*Verbändebeteiligung*). De plus, chaque justiciable (personnes individuelles, organisations, communes, régions, entreprises, associations) peut s'adresser au ministère rédacteur ou au parlement et exposer ses préoccupations spécifiques, par exemple au sujet des intérêts des régions frontalières (*i.e.* droit de pétition).

4. Recommandations

Le Comité de coopération transfrontalière recommande aux gouvernements allemand et français de prendre les mesures – nationales et bilatérales – suivantes :

- Les deux gouvernements devraient s'accorder sur une période d'expérimentation initiale de 18 mois pour tester les mesures proposées par le GT dans son rapport ; en cas de besoin, elle pourra être prolongée.
- Cette période probatoire devrait débuter avec l'entrée en vigueur de la circulaire du Premier ministre révisée (cf. infra) et au plus tard au 1^{er} mai 2025 ; un guide méthodologique pourrait être rédigé pour chaque pays et les administrations compétentes devraient bénéficier d'une formation adaptée pour les sensibiliser aux enjeux de l'intégration transfrontalière.
- Le gouvernement français devrait confirmer l'insertion de dispositions relatives aux régions frontalières dans la circulaire du Premier ministre portant sur l'analyse d'impact (en cours de refonte). Pour le côté français le terme de « régions frontalière » pourra se baser sur la définition en cours d'élaboration dans le cadre du nouveau code frontières Schengen.
- Le gouvernement allemand devrait décider de tester pour une période de 18 mois (phase pilote), dans les domaines de réglementation mentionnés à l'article 13 paragraphe 2 d'Aix-la-Chapelle (économie, affaires sociales, environnement, santé, énergie et transports), l'application de la procédure d'identification et de prévention des effets indésirables non négligeables des nouvelles réglementations légales dans les régions frontalières (par exemple, charges bureaucratiques supplémentaires ou effets secondaires involontaires), conformément à la procédure décrite au point II.2.b du rapport. Les enseignements tirés de la phase pilote seront utilisés pour évaluer si l'approche de l'analyse d'impact a fait ses preuves ou comment elle devrait être modifiée le cas échéant. La mise en œuvre de la phase pilote est coordonnée au sein du gouvernement fédéral allemand par le groupe de travail interministériel pour la coopération transfrontalière (IMA GZ). Une tâche essentielle consistera à préciser davantage les questions directrices et les critères énumérés à l'annexe 2 du rapport du GT.
- En application de l'article 13, alinéa 2 du traité d'Aix-la-Chapelle, les deux gouvernements devraient retenir, pour l'évaluation des conséquences des projets de loi dans les régions frontalières, *a minima* les domaines économique, social, environnemental, sanitaire, énergétique et des transports.
- Les deux gouvernements devraient charger le Secrétariat commun du CCT de diffuser – pendant la phase d'expérimentation de 18 mois – les projets qui lui ont été transmis

(respectivement par le SGG ou le ministère fédéral compétent) aux membres du Comité ainsi que - avec l'accord du SGG ou le ministère fédéral compétent – aux organisations et experts figurant dans la liste annexe (cette liste peut être actualisée par le CCT sur proposition d'au moins deux membres français et allemand) ; le Secrétariat commun devrait communiquer les réponses et analyses obtenues au SGG ou au ministère fédéral compétent, ainsi qu'à tous les membres du CCT (à titre d'information).

- Le CCT met en place un groupe de travail pour accompagner cette phase d'expérimentation afin de veiller à la mise en œuvre de ces recommandations, soutenir les acteurs impliqués par son expertise et soumettre au Comité tous les six mois un rapport sur la mise en œuvre de ces recommandations. Le Groupe de travail est composé d'experts légistiques et des représentants des ministères compétents ainsi que des deux ministères des Affaires étrangères. Par ailleurs, la participation au groupe de travail est ouverte à tous les membres du CCT ; d'autres experts peuvent être associés aux travaux.