

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier»**

[COM(2018) 373 final — 2018/0198 (COD)]

(2018/C 440/20)

Rapporteur: **Etele BARÁTH**

Consultation	Parlement européen, 11.6.2018 Conseil de l'Union européenne, 19.6.2018
Base juridique	Articles 175 et 304 du TFUE
Compétence	«Union économique et monétaire et cohésion économique et sociale»
Adoption en section spécialisée	7.9.2018
Adoption en session plénière	19.9.2018
Session plénière n°	537
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	195/1/3

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Le Comité économique et social européen (CESE) salue la proposition de règlement présentée par la Commission européenne, relative à un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier (ci-après dénommé le «mécanisme»). De l'avis du CESE, la proposition reflète une nouvelle approche et est susceptible de renforcer les possibilités de coopération fondée sur la subsidiarité entre les différents États membres et de contribuer à un développement socio-économique durable et plus équilibré des régions frontalières et à la croissance du produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne.

1.2. Le CESE estime l'argument de la proposition fondé, car même s'il existe actuellement plusieurs instruments institutionnels soutenant ces territoires (notamment Interreg et le GECT), ceux-ci ne disposent pas des compétences requises pour prendre de telles mesures juridiques.

1.3. Le CESE est d'avis que la mise en œuvre du projet de règlement peut contribuer à l'élimination des obstacles historiques, à la diffusion de la pratique quotidienne de l'euroanéité et au renforcement du sentiment de citoyenneté européenne.

1.4. Le CESE encourage la Commission européenne à clarifier toutes les questions génératrices d'incertitude juridique, afin que le processus perçu comme complexe et largement assorti de garanties excessives n'ait pas un effet dissuasif pour les utilisateurs potentiels de cette législation. Il est indispensable d'établir clairement la manière d'encourager deux États membres voisins à coopérer lorsque leurs conceptions du projet diffèrent ou lorsque leurs approches d'une manière générale sont divergentes entre elles.

1.5. Le CESE insiste sur l'importance de surveiller en permanence la bonne application du règlement étant donné que ce dernier ne régit pas les solutions, mais le processus lui-même, et est susceptible d'offrir un cadre à d'innombrables possibilités de coopération.

1.6. L'avantage du projet de règlement est qu'il harmonise plutôt qu'il uniformise, et la définition de son champ d'application territorial constitue dès lors un élément important de son applicabilité (voir le paragraphe 2.7.4).

1.7. En outre, la proposition de règlement part du principe que pour résoudre un problème donné, une solution serait d'appliquer la législation en vigueur de l'autre côté de la frontière. Cette approche n'est toutefois pas possible dans de nombreux cas: il peut arriver qu'il n'existe, ni d'un côté de la frontière ni de l'autre, aucune législation qui puisse contribuer à résoudre un problème donné; la solution peut alors s'inspirer du modèle offert par un troisième pays. Il y a lieu de proposer un mécanisme pour faire face à ce cas de figure.

1.8. Le CESE se félicite de la coordination mise en place par la Commission européenne, et compte sur les points de coordination transfrontalière pour diffuser les anciennes «bonnes pratiques» (programmes transfrontaliers, etc.) et territorialiser les initiatives (par exemple, cohérence avec des stratégies macrorégionales intégrées de développement urbain). Le Comité préconise à cette fin de mettre à profit l'expertise et la capacité de coordination des organisations de la société civile (voir paragraphe 2.14.2).

1.9. Le projet de règlement peut contribuer à renforcer encore une administration publique européenne innovante et responsable, mais le CESE estime nécessaire d'imposer une obligation d'information à l'égard des parties prenantes afin de mettre en lumière les possibilités de coopération transfrontalière, et propose de faciliter la participation aux processus grâce aux moyens offerts par l'administration en ligne et de rendre cette participation plus attrayante.

1.10. Le CESE préconise de prêter attention au déséquilibre significatif qui pourrait exister entre les initiateurs potentiels, qu'il convient de compenser en prévoyant un soutien pour faciliter la participation des partenaires les plus défavorisés au départ.

1.11. En ce qui concerne les initiatives et pratiques juridiques transfrontalières, il importe d'éviter toute possibilité de régression. Il convient de veiller tout particulièrement à ce qu'aucune des parties ne soit pénalisée ni ne subisse de préjudice découlant de la coopération.

## 2. Observations générales

2.1. Le CESE accueille favorablement les initiatives visant à la suppression des obstacles du marché unique et contribuant à la réalisation de ses quatre libertés fondamentales<sup>(1)</sup>. Le CESE considère que la proposition relative à la création d'un mécanisme transfrontalier, qui reflète le travail efficace de la présidence luxembourgeoise, constitue un pas supplémentaire dans cette direction.

2.2. L'Union européenne compte 40 régions frontalières terrestres intérieures, couvrant 40 % de son territoire et représentant près de 30 % de sa population. 1,3 million de personnes traversent quotidiennement la frontière pour aller travailler<sup>(2)</sup>.

2.3. Ces franchissements de frontière peuvent engendrer des difficultés au niveau de l'emploi, de l'amélioration des soins de santé, de l'utilisation des services proposés par les institutions de l'État ou de l'offre de services d'urgence. La non-reconnaissance des régimes fiscaux, des droits à pension et autres droits et des normes, ainsi que l'absence de services d'urgence communs, pourraient poser de graves problèmes. La plupart des obstacles qui subsistent découlent de législations nationales divergentes des deux côtés de la frontière, de procédures administratives incompatibles, ou tout simplement de l'absence de planification territoriale commune<sup>(3)</sup>.

2.4. Pourtant, d'une manière générale, les régions frontalières s'en sortent économiquement moins bien que les autres régions du même État membre. L'accès aux services publics tels que les hôpitaux et les universités est généralement moins aisé dans les régions frontalières. Les particuliers, les entreprises et les pouvoirs publics des régions frontalières éprouvent des difficultés particulières lorsqu'il s'agit de naviguer entre deux systèmes administratifs et juridiques différents. Des chercheurs de l'université technique de Milan ont démontré que la suppression des obstacles administratifs actuels permettrait d'augmenter le PIB de l'Union d'environ 8 %<sup>(4)</sup>.

2.5. Eu égard à la dimension sociale de ce défi, le CESE juge particulièrement important que soient mis en place des mécanismes qui, grâce à la suppression des obstacles administratifs, permettent aux citoyens de choisir librement leur emploi et soutiennent le développement des infrastructures et des services d'intérêt général.

2.6. D'un point de vue économique également, il y a lieu de se féliciter de l'approche adoptée par la proposition, qui va dans le sens d'une réduction accrue des charges administratives, dans l'intérêt des employeurs comme des travailleurs.

<sup>(1)</sup> JO C 125 du 21.4.2017, p. 1.

<sup>(2)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions)

<sup>(3)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/)

<sup>(4)</sup> Camagni et al., Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions, Commission européenne, Bruxelles, 2017.

2.7. En raison de leur situation périphérique, les zones frontalières sont souvent moins favorisées, tant économiquement que socialement <sup>(5)</sup>. Une telle initiative pourrait contribuer utilement au renforcement de la cohésion territoriale, qui vise à garantir le développement harmonieux de tous les territoires, et à permettre à leurs habitants d'exploiter au mieux les atouts régionaux. Conformément au traité de Lisbonne <sup>(6)</sup>, le CESE est d'avis que ce type de diversité peut se transformer en avantage qui contribue au développement durable de l'ensemble de l'Union.

2.7.1. Le CESE regrette que la Commission n'ait pas lancé un processus participatif qui aurait abouti à l'adoption d'une stratégie globale et intégrée pour une Europe durable à l'horizon 2030 et au-delà <sup>(7)</sup>. La contextualisation du nouveau mécanisme est dès lors particulièrement importante: le CESE estime que les nouveaux points de coordination transfrontalière, outre l'harmonisation juridique, doivent également veiller à l'intégration des initiatives dans les différents processus territoriaux.

2.7.2. Ces processus territoriaux comprennent notamment les stratégies territoriales des différents niveaux (par exemple, les stratégies macrorégionales ou les stratégies intégrées de développement urbain) ainsi que l'intégration de l'expérience liée aux programmes européens de coopération territoriale, en particulier en ce qui concerne les expériences et les résultats des programmes transfrontaliers.

2.7.3. La force du texte dans sa formulation actuelle, par rapport aux idées formulées antérieurement, est qu'il n'exclut pas la possibilité de coopération maritime (ce qui rend l'instrument applicable aux coopérations maritimes dynamiques telles que celles établies dans la région du Grand Copenhague et entre Helsinki et Tallinn, ou les relations italo-croates actuellement en plein essor).

2.7.4. Bien que le champ d'application territorial se situe au niveau NUTS 3, selon l'interprétation de la proposition législative, celle-ci prévoit l'application du mécanisme au plus petit territoire justifiable possible, ce dont il convient de se réjouir. Il importe néanmoins que le règlement s'adapte aux cas dans lesquels le champ d'application territorial doit s'étendre au-delà des limites administratives proposées (par exemple, la fréquence radio des ambulances doit fonctionner sur un territoire plus vaste, le cas échéant).

2.8. Comme le reflète également la nouvelle proposition de budget de l'Union européenne, la protection de l'environnement est devenue aujourd'hui une priorité incontestable: la Commission propose d'augmenter le financement en faveur de l'environnement et de l'action pour le climat <sup>(8)</sup>. Il est clair qu'il y a lieu de se réjouir de toute tentative d'approche cohérente de l'écosystème européen offrant la possibilité de protéger la nature.

2.9. Tout comme la Commission européenne, dans sa communication intitulée «Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne» <sup>(9)</sup> (qui, au moyen de 10 propositions, met en lumière la manière dont l'Union européenne et ses États membres pourraient réduire la complexité, la longueur et le coût des interactions transfrontalières et encourager la mise en commun des services le long des frontières intérieures), le CESE est d'avis que la coopération doit aller au-delà de l'harmonisation juridique (soutien du multilinguisme, etc.).

2.10. Néanmoins, il est à craindre que la mise en place du mécanisme sur une base volontaire entraîne une fragmentation supplémentaire de la pratique juridique et de la configuration administrative en Europe, et qu'apparaissent en outre des différences considérables entre les pratiques des États les plus développés et de ceux qui le sont moins. En effet, ces derniers rencontrent non seulement des obstacles juridiques différents, mais aussi des défis plus lourds, par exemple du point de vue économique.

2.11. Le CESE est conscient du caractère chronophage de l'harmonisation juridique, mais encourage cependant les États membres à mettre en place une structure aussi homogène que possible. Dans l'ensemble, il apparaît que la proposition de règlement vise à raccourcir les délais de procédure afin de protéger les acteurs locaux. Toutefois, compte tenu de la complexité du mécanisme et de la longueur des procédures bureaucratiques, il doit exister une forte volonté de coopération pour que les délais prévus puissent être respectés.

2.12. La configuration du nouveau système institutionnel à plusieurs niveaux soulève également certaines questions. Il importe de définir le cadre de fonctionnement de ces institutions de telle sorte que les obstacles qui surgissent n'aient pas de répercussion sur les autorités (capacités insuffisantes, etc.).

<sup>(5)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_fr.pdf)

<sup>(6)</sup> JO C 306 du 17.12.2007.

<sup>(7)</sup> JO C 345 du 13.10.2017, p. 91.

<sup>(8)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4002\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_fr.htm)

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions)

2.13. À cet égard, le Comité se réjouit du rôle de coordination de la Commission européenne, rendu possible par la création, en septembre 2017, du point de contact frontalier <sup>(10)</sup>.

2.13.1. Il est toutefois préoccupé par le manque de financement européen, qui pourrait poser problème notamment pour les États membres les moins développés. Le Comité estime donc important de prévoir une possibilité de connexion entre les différents fonds de financement et le mécanisme.

2.14. Il approuve particulièrement le caractère ascendant de l'initiative, dans la mesure où ce sont les acteurs locaux — c'est-à-dire ceux qui font effectivement l'expérience des obstacles précités et y font face — qui sont à l'origine de la procédure d'harmonisation.

2.14.1. Du fait qu'elles mobilisent les acteurs locaux concernés, les organisations de la société civile sont particulièrement bien placées pour déceler les problèmes locaux et formuler des propositions. Par conséquent, le CESE estime que leur participation revêt une importance particulière et préconise de mettre à profit leur expertise et leur capacité de coordination (en s'appuyant par exemple sur les indicateurs interrégionaux des chambres de commerce, ou encore sur les coopérations existant entre syndicats ou organisations d'intérêts). Le Comité juge également importante la prise en compte des travaux des conseils économiques et sociaux nationaux et régionaux.

2.14.2. Il importe cependant que les États membres soutiennent largement la société civile afin que les acteurs économiquement défavorisés puissent également être informés des possibilités et en profiter.

2.14.3. À cet égard, le CESE propose de soutenir le travail des organisations créées par des régions frontalières (telles que l'Association des régions frontalières européennes, la Mission opérationnelle transfrontalière ou le Service d'Europe centrale pour les initiatives transfrontalières), dans le but de promouvoir les intérêts des zones frontalières, l'établissement de contacts et l'échange d'expériences entre les différents acteurs, ainsi que les possibilités de coopération.

Bruxelles, le 19 septembre 2018.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(10)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3270\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3270_fr.htm)