



## Expertise du service juridique du Conseil de la proposition de règlement relatif à la création d'un mécanisme européen transfrontalier (ECBM)

**Analyse de la TFF 2.0 du 17/03/2020**

**Auteure : Céline Laforsch**

### **I. Résumé et analyse**

Le 2 mars 2020, le service juridique du Conseil a présenté son expertise concernant la proposition de règlement relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier (COM (2018) 373 final).

Cette expertise juridique pose essentiellement deux questions, à savoir :

- Le choix de la base juridique est-il approprié et plus particulièrement la proposition de la Commission est-elle compatible avec les traités de l'Union européenne (A) ?
- Le règlement est-il l'instrument adapté, notamment au regard du caractère volontaire(B) ?

### **A) Adéquation de la base juridique**

#### **1) Remarques préliminaires**

Dans ses remarques préliminaires, le service juridique du Conseil rappelle que l'article 175, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en relation avec l'article 174 du même Traité, ne doit pas être restreint aux instruments de soutien et actions économiques, la notion de « politique de cohésion » devant être entendue au sens large.

Le service juridique précise que les « actions spécifiques » peuvent aussi prendre la forme d'un mécanisme de coopération administrative (n° 26).

Néanmoins, l'alinéa 3 de l'article 175 a un caractère subsidiaire. Il doit respecter les autres bases juridiques du Traité de l'Union européenne et les mesures adoptées relevant d'autres domaines politiques et thématiques de l'Union (n° 30).



D'une façon générale, la politique de cohésion vise à assurer la cohésion économique, sociale et territoriale de tous les Etats membres, et non seulement pour une partie de ceux-ci.

## **2) Examen de l'objectif de la proposition**

L'objectif déclaré de la proposition est la suppression d'obstacles juridiques et administratifs dans les régions frontalières dans le cadre de mesures portant sur tout élément d'infrastructure ou de services transfrontaliers présentant un intérêt économique général. Selon l'article 174, alinéa 3 du TFUE, les régions frontalières font partie des territoires qui nécessitent une attention particulière dans le cadre du renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale.

Aux termes du préambule, les mesures de financement et d'investissement existantes (telles que INTERREG et GECT) ne suffisent pas à couvrir les besoins des régions frontalières. Les différents systèmes juridiques et administratifs des Etats membres constituent toujours l'obstacle le plus important.

La proposition fait clairement le lien entre la levée d'obstacles juridiques et administratifs affectant certains projets ou services transfrontaliers et la réalisation de l'objectif de mise en œuvre d'une politique de cohésion et le développement des régions frontalières (34).

Le service juridique du Conseil estime que l'objectif de la proposition est conforme au but de la politique de cohésion définie par les traités de l'Union européenne.

## **3) Examen du contenu de la proposition**

Il faut se demander si le contenu de la proposition permet de réaliser convenablement l'objectif déclaré.

En d'autres termes, le mécanisme proposé est-il l'instrument approprié ou existe-t-il des alternatives ? Le mécanisme va-t-il au-delà de l'objectif ? Pour pouvoir répondre à ces questions, il faut examiner deux problèmes différents : d'une part, les effets juridiques du mécanisme (a) et, d'autre part, son champ d'application (b).



### **a) Les effets juridiques**

Les effets juridiques de la « convention transfrontalière européenne » doivent être directement applicables, ce qui signifie que la proposition accorde la primauté au droit de l'Union européenne sur les traités bilatéraux conclus entre les Etats membres.

Or, ceci est contraire au principe juridique selon lequel le droit européen ne doit pas intervenir dans les relations bilatérales entre les Etats membres, les conventions bilatérales en tant que telles ne faisant pas partie du champ de la réglementation de l'Union européenne.

Le principe de la primauté du droit de l'Union européenne ne doit pas avoir pour effet de régler les rapports entre les législations de deux Etats membres. La proposition ne saurait imposer les effets juridiques de l'instrument de la convention au niveau du droit national.

Par ailleurs, le service juridique du Conseil relève que la proposition ne prévoit pas la possibilité d'arrêter la mise en œuvre d'une convention une fois que la procédure est en cours.

Le fait qu'un « projet commun » peut être un « service d'intérêt économique général » pose également un problème dans la mesure où ces services ont leur propre cadre juridique.

Le service juridique considère sur le plan des effets juridiques, que le contenu de la proposition relatif à l'instrument de la « convention transfrontalière européenne » n'est pas compatible avec l'article 175 du TFUE.

### **b) Le champ d'application**

Tout d'abord, les notions de « dispositions légales » et d' « obstacle juridique » ne sont pas suffisamment définies. Le fait que le mécanisme peut s'appliquer dans n'importe quel domaine ouvre son champ d'application à d'autres missions qui ne s'inscrivent pas dans la politique de cohésion et qui prévoient des compétences européennes et des procédures spécifiques ou pour lesquelles l'Union européenne n'est pas compétente.

Le service juridique rappelle que l'article 175 du TFUE ne peut servir de base à la réalisation de mesures qui dépassent le cadre des mesures de cohésion.

Par ailleurs, il convient d'examiner le champ d'application géographique.



Il n'est pas inhabituel de constater que des mesures de cohésion favorisent les activités exercées entre les Etats membres et avec des pays tiers. Néanmoins, ces mesures ne doivent pas avoir pour effet d'imposer aux Etats membres la façon dont ils doivent négocier et conclure leurs traités bilatéraux.

Selon le service juridique, la proposition ne doit pas aboutir au fait que le droit de l'Union européenne prime sur les traités bilatéraux des Etats membres.

## B) Caractère volontaire et choix de l'instrument juridique

### 1) Caractère volontaire

L'article 4 de la proposition prévoit que les Etats membres peuvent décider soit d'enclencher l'ECBM, soit d'utiliser « des moyens existants » (article 4.2 de la proposition de règlement), sans préciser ce qu'il faut entendre par cette notion.

Le service juridique estime qu'un instrument de cohésion, tel qu'il est envisagé en l'occurrence, ne doit pas prévoir une faculté de « opt in / opt out » (option). D'une façon générale, l'application du règlement ne doit pas dépendre de la décision des différents Etats membres. Toute dérogation doit être objective et justifiée.

Pour le service juridique, il est nécessaire de modifier les termes de l'article 4 pour qu'il soit clair qu'il ne s'agit pas d'un système de « opt in / opt out ».

### 2) Choix de l'instrument juridique

Le service juridique examine aussi la question de savoir si l'utilisation d'une directive serait plus appropriée pour la mise en œuvre de l'ECBM, notamment au regard du caractère volontaire souhaité.

Selon le service juridique, le choix d'utiliser une directive ou un règlement est sans importance. Ce choix ne changeant rien au fait que, par principe, une réglementation doit s'appliquer à tous les Etats membres.

Le service juridique rappelle que, si le soutien nécessaire à l'adoption d'un tel instrument fait défaut, l'article 20 du TUE et les articles 326-336 du TFUE prévoient la possibilité de développer une coopération renforcée entre un certain nombre d'Etats membres dès lors que les conditions sont réunies.



## c) Conclusion

Pour la TFF 2.0, les points essentiels de l'analyse du service juridique du Conseil sont les suivants :

- 1) D'une façon générale, l'objectif de la proposition de règlement est conforme au but de la politique de cohésion telle que définie par les traités de l'Union européenne.
- 2) Les effets juridiques de l'instrument de la « convention transfrontalière européenne » ne sont pas compatibles avec les dispositions de l'article 175 du TFUE. Selon le service juridique, le mécanisme doit être modifié de façon à ce qu'il ne constitue qu'un instrument de coordination. Il ne devrait définir qu'une méthode et une procédure. Les Etats membres devraient eux-mêmes définir la manière de conclure leurs conventions et les effets produits par celles-ci. La proposition ne doit pas aboutir au fait que le droit de l'Union européenne prime sur les traités bilatéraux des Etats membres.
- 3) Le service juridique rappelle que l'article 175 du TFUE ne peut servir de base à la réalisation de mesures qui dépassent le cadre des mesures de cohésion. Il faudrait donc définir le champ d'application matériel de la proposition de règlement de manière à ce qu'il ne s'applique pas aux autres domaines de compétence.
- 4) Il convient de modifier les termes de l'article 4 pour qu'il soit clair qu'il ne s'agit pas d'un système de « opt in /opt out ». Le projet ainsi modifié devrait prévoir que le mécanisme s'applique de la même manière à tous les Etats membres.
- 5) Le service juridique précise qu'il importe peu de savoir si une directive ou un règlement est utilisé, ce choix ne changeant rien au fait que, par principe, une réglementation doit s'appliquer à tous les Etats membres. La possibilité d'une participation volontaire des Etats membres, comme le prévoit la proposition de règlement, n'est pas compatible avec les traités de l'Union européenne.

Au vu de cette synthèse des résultats de l'analyse du service juridique, il y a lieu de conclure que la proposition de règlement nécessite des modifications importantes.



**17 mars 2020**

**Auteure  
Céline Laforsch**

Ministère de l'Economie, du Travail, de l'Energie et des Transports de la Sarre  
Task Force Frontaliers 2.0  
Franz-Josef-Röder-Straße 17  
66119 Saarbrücken  
taskforce.grenzgaenger@wirtschaft.saarland.de  
www.tf-frontaliers.eu

