

## Propositions de la MOT pour l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi 3DS

### Renforcer le chapitre « coopération transfrontalière »

Cette note fait suite à l'adoption en première lecture au Sénat le 21 juillet 2021 du projet de loi relatif à la « différenciation, décentralisation, déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale », dit « 3DS ». De substantielles modifications ont été apportées au chapitre relatif à la « coopération transfrontalière » (articles 57 et suivants), et une partie des propositions soutenues par la MOT<sup>1</sup> ont été adoptées par la chambre haute, ce dont la MOT se réjouit.

C'est sur ces bases et afin de renforcer la portée des dispositions transfrontalières du texte au cours de son examen par l'Assemblée nationale à l'automne 2021, que plusieurs propositions peuvent être à nouveau remontées, pour favoriser le développement harmonieux des territoires en bordure des frontières nationales et conserver les acquis apportés par les Sénatrices et Sénateurs.

#### Propositions visant à renforcer la portée transfrontalière du texte

##### 1. Désigner 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 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 2010<sup>2</sup> et du Livre Blanc Diplomatie et Territoires de 2016<sup>3</sup>, 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 assurant 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 désigner un tel point de coordination, parmi les moyens publics nationaux existants, afin d'assurer une meilleure prise en compte du fait transfrontalier dans les politiques publiques déployées à l'échelle nationale.

Cette proposition d'article s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la proposition de règlement portée par la Commission Européenne visant à la création d'un mécanisme européen transfrontalier (proposition de règlement dit « ECBM » n°2018/0198). Ce mécanisme de coordination à l'échelle européenne pour faciliter la levée d'obstacles aux projets transfrontaliers, serait

---

<sup>1</sup> Dans le cadre d'une première note de propositions aux parlementaires publiée en juin 2021, visible sous ce lien : [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/images/Actu\\_Events/Projet\\_de\\_loi\\_4D\\_Propositions\\_amendements\\_de\\_la\\_MOT.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/images/Actu_Events/Projet_de_loi_4D_Propositions_amendements_de_la_MOT.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000399.pdf>

<sup>3</sup> <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/>

---

notamment mis en œuvre grâce à la désignation de points de coordination transfrontalière au sein de chacun des Etats membres. Cette désignation d'une instance de coordination à l'échelle française permettrait ici de créer un précédent bénéfique au développement de la coopération transfrontalière en Europe.

Proposition d'article à ajouter après l'article 59 :

« Après l'article L1115-6 du code général des collectivités territoriales est créé l'article :

*L'Etat désigne un point de coordination transfrontalière national. S'appuyant sur 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. Prendre systématiquement en compte les enjeux transfrontaliers dans la réalisation des Plans Régionaux de Santé (PRS)

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 (entre France et Espagne) 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 (Communautés Professionnelles Territoriales de Santé Transfrontalières).

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 et amendée en première lecture au Sénat 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. La formulation pourrait cependant être élargie, afin de prendre en compte les dynamiques transfrontalières en matière de santé dans l'ensemble de leurs composantes, en s'appuyant sur l'existence de dynamiques de circulation des patients à l'échelle de bassins de vie transfrontaliers, et afin de permettre le cas échéant la signature de contrats locaux de santé par l'Agence Régionale de Santé avec ses équivalents et collectivités étrangères frontalières.

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 ultramarines dans lesquelles la présente section est applicable. **Ce volet** porte notamment sur l'organisation de la continuité des soins, l'accès aux soins urgents, 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.

## 3. Renforcer la prise en compte des dynamiques transfrontalières dans l'établissement des Zones à Faibles Emissions mobilité (ZFE)

Etat des lieux : L'établissement de zones à faibles émissions mobilité au sein des agglomérations est l'une des mesures centrales à l'échelle européenne et nationale pour renforcer la lutte contre le changement climatique et améliorer la qualité de l'air. Les catégories de véhicules concernés sont précisées pour leur mise en œuvre par les Maires et Présidents d'EPCI compétents, via le système d'équivalence des vignettes environnementales (vignettes crit'air en France). Si ces vignettes sont issues de directives européennes communes en la matière<sup>4</sup>, les différences de transposition dans les droits internes des Etats membres aboutissent aujourd'hui à un système non harmonisé d'équivalences entre les vignettes en vigueur dans chacun des pays. Ces différences obligent ou obligeront – en l'absence d'accords locaux de coopération sur cette question – les habitants

---

<sup>4</sup> Les « directives sur la qualité de l'air » 2008/50/CE, 96/62/CE, 1999/30/CE

---

des territoires frontaliers à devoir se doter de plusieurs vignettes pour circuler librement à l'échelle des agglomérations et bassins de vie transfrontaliers concernés (Strasbourg, Lille, Nice, Genevois Français...), ou à risquer une contravention dès lors où ils circuleraient avec une vignette issue de la réglementation du pays frontalier voisin.

Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis : Afin de faciliter la libre circulation à l'échelle transfrontalière et l'intégration des bassins de vie, l'article L2213-4-1 du Code Général des Collectivités Territoriales peut être amendé pour tenir compte de la situation spécifique des territoires frontaliers. Il s'agirait en substance d'inciter les acteurs décisionnaires à prévoir les modalités d'équivalence ou les dérogations s'appliquant aux véhicules des résidents étrangers. Sans préjudice des dispositions visant à préserver la qualité de l'air et à renforcer la lutte contre le changement climatique, des modalités d'équivalence ou des dérogations pourraient être prévues pour ces véhicules, sur la base du système européen d'équivalence des vignettes environnementales.

De manière analogue, afin d'encourager une meilleure circulation des informations à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers concernant la mise en œuvre de zones à faibles émissions mobilité, la Loi peut prévoir de transmettre les projets d'arrêtés et les études d'impacts concernant leur mise en place aux collectivités étrangères limitrophes (article L2213-4-1 du CGCT). Cette disposition est aussi à faire valoir dans le cadre de mesures de prévention de la qualité de l'air spécifiques prises par les préfets pendant les pics de pollution (art L223-1 du Code de l'Environnement).

Proposition d'article à ajouter après l'article 57 bis :

*« Au II. de l'article L2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, après les mots « des dérogations individuelles peuvent être accordées » sont ajoutés les mots « S'agissant des zones à faible émissions mobilité limitrophes d'un Etat étranger, l'arrêté précise les modalités d'équivalence ou les dérogations s'appliquant aux véhicules des résidents étrangers. »*

*Au III. de l'article L2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, après les mots « aux conseils municipaux des communes limitrophes », sont ajoutés les mots « le cas échéant aux collectivités frontalières étrangères limitrophes ».*

*Au premier alinéa de l'article L223-1 du code de l'environnement, après les mots « après information des maires intéressés », sont ajoutés les mots « et le cas échéant des représentants des collectivités frontalières étrangères limitrophes concernées ».*

#### **4. Prendre en compte les stratégies d'aménagement et documents d'urbanisme élaborés par les groupements transfrontaliers dans les SCoT français**

Etat des lieux et nécessité de légiférer : Pour les territoires aux frontières françaises, la prise en compte des dynamiques et des enjeux des territoires voisins est insuffisamment développée pour conduire dans l'état du droit actuel à de véritables stratégies d'aménagement partagées. Faute de reconnaissance dans le droit de l'urbanisme, les documents d'urbanisme et d'aménagement français – au premier rang desquels le Schéma de Cohérence Territoriale – ne tiennent peu ou pas assez compte des stratégies actées de manière conjointe au niveau transfrontalier, par les groupements publics de collectivités françaises et étrangères. La présente disposition vise ainsi à ce que les SCoT prennent en compte les objectifs des schémas d'aménagement du territoire et des documents d'urbanisme réalisés par un groupement transfrontalier couvrant tout ou partie de leur périmètre.

Proposition d'article à ajouter après l'article 58 :

*Après le 2° de l'article L131-2 du code de l'urbanisme sont ajoutés les mots :*

*« 3° Les objectifs des schémas d'aménagement du territoire et des documents d'urbanisme réalisés par tout groupement transfrontalier défini conformément à l'article L1115-4-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, et concernant tout ou partie du périmètre du schéma de cohérence territoriale. »*

---

# Propositions soutenues par la MOT et adoptées au Sénat, à acter par l'Assemblée Nationale

## 1. Santé : organiser des communautés professionnelles territoriales de santé transfrontalières

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).

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.

Cette proposition d'article a été adoptée par le Sénat à l'article 57 bis :

*Au premier alinéa de l'article L. 1434-12 du code de la santé publique, après les mots : « territoriale de santé », sont insérés les mots : « , en associant le cas échéant des professionnels exerçant dans les territoires étrangers frontaliers ».*

## 2. 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.

Cette proposition d'article a été adoptée par le Sénat à l'article 58 quater :

*L'article L. 751-2 du code de commerce est ainsi modifié :*

*1° Le I est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle en informe également, le cas échéant, l'exécutif des collectivités territoriales étrangères limitrophes ou de leurs groupements compétents en matière d'aménagement commercial. » ;*

*2° L'avant-dernier alinéa du II est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le cas échéant, il invite à y participer, sans voix délibérative, un représentant de chacune des collectivités territoriales étrangères limitrophes ou de leurs groupements compétents en matière d'aménagement commercial ainsi qu'un représentant de tout groupement européen de coopération territoriale compétent en matière d'aménagement commercial ou d'aménagement du territoire dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation. »*

## 3. Sociétés publiques locales : élargissement de la participation de collectivités étrangères

Etat des lieux et nécessité de légiférer : Le projet de Loi 3DS, 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.

Cette proposition d'amendement a été adoptée par le Séant à l'article 59 :

*Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :*

*1° À l'avant-dernier alinéa de l'article L. 1522-1, le mot : « avec » est remplacé par les mots : « entre la France et »;*

*2° L'article L. 1531-1 est ainsi modifié :*

*a) Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

*« Sous réserve, pour les États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable entre la France et les États concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés publiques locales dont l'objet social est conforme au deuxième alinéa du présent article. » ;*

*b) Au même dernier alinéa, le mot : « elles » est remplacé par les mots : « les sociétés publiques locales ».*

#### **4. Mobilité transfrontalière : désigner les pôles métropolitains comme possibles Autorités Organisatrices de la Mobilité.**

***Cette disposition a fait l'objet d'un courrier commun de la MOT avec plusieurs associations d'élus : Assemblée des Communautés de France ; France Urbaine ; Groupement des Autorités Responsables de Transport, et le Pôle Métropolitain du Genevois Français.***

Etat des lieux et nécessité de légiférer : L'article 8 de la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 a souhaité élargir la liste des collectivités et groupements assumant le rôle d'autorité organisatrice des mobilités sur leur ressort territorial. Malheureusement, la rédaction finale aboutit aujourd'hui à certaines interprétations restrictives qui tendent à exclure les pôles métropolitains du champ d'application (codifié à l'article L1231-1 du code des transports), alors même que sont cités par le texte les syndicats mixtes, qu'ils soient ouverts et fermés, et les PETR. L'objet de cet amendement est de lever cette ambiguïté.

En effet, les pôles métropolitains figurent parmi les outils de coopération interterritoriale les plus agiles dont disposent les acteurs locaux et dépassent d'ailleurs aujourd'hui largement le champ des seules métropoles (à ce jour, il existe 29 pôles métropolitains). A ce titre, les enjeux de mobilité seront centraux : les bassins de vie et d'emploi dépassent les périmètres institutionnels, lesquels sont largement ignorés par nos citoyens dans leur usage et leur appropriation du territoire. C'est notamment le cas des territoires transfrontaliers comme le Genevois français qui font face à des défis spécifiques et qui s'appuient sur des Pôles métropolitains pour y faire face collectivement.

C'est aussi le cas de territoires regroupant des EPCI à dominantes à la fois rurales et urbaines mais dont les élus souhaitent gérer les mobilités à l'échelle du bassin de vie dans une logique de cohésion des territoires. Les enjeux de transition écologique passeront nécessairement par une alliance renforcée des territoires. D'ores et déjà, les territoires s'organisent et des pôles métropolitains se sont déjà engagés dans cette voie. Il est indispensable de les accompagner en sécurisant leur capacité à assumer ce rôle au service de la résilience de nos territoires et de la transition écologique. Il serait paradoxal et contre-productif que la loi oblige les élus à créer un nouveau syndicat mixte à côté du pôle métropolitain existant.

C'est pourquoi, la loi doit lever cette ambiguïté juridique en explicitant la capacité des pôles métropolitains à assumer le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité sur leur ressort territorial, dès lors que leurs intercommunalités membres en auront fait le choix.

Cette proposition d'article a été adoptée par le Sénat à l'article 5 A :

---

L'article L. 1231-1 du code des transports est ainsi modifié :

1° Au I, après la seconde occurrence du mot : « territoriales », sont insérés les mots : « , les pôles métropolitains mentionnés à l'article L. 5731-1 du même code » ;

2° Le III est ainsi modifié :

a) La première phrase est ainsi modifiée :

– après la seconde occurrence du mot : « territoriales », sont insérés les mots : « , un pôle métropolitain mentionné à l'article L. 5731-1 du même code ou un pôle d'équilibre territorial et rural mentionné à l'article L. 5741-1 du même code » ;

– à la fin, le mot : « syndicat » est remplacé par le mot : « groupement » ;

b) À la seconde phrase, après la première occurrence du mot : « code », sont insérés les mots : « un pôle métropolitain mentionné à l'article L. 5731-1 du même code ou un pôle d'équilibre territorial et rural mentionné à l'article L. 5741-1 du même code ».



Mission opérationnelle transfrontalière

38, rue des Bourdonnais - 75001 Paris - France

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

