Les publications de l'UAD

LES BASSINS DE VIE TRANSFRONTALIERS

Sous la coordination scientifique de Jimmy Meersman



UNIVERSITÉ DE LORRAINE
URBANISME AMÉNAGEMENT DURABLES

Édité par
Chaire Urbanisme et Aménagement Durables
Faculté de Droit, Économie et Administration
3 Cité administrative, Ile du Saulcy
57000 Metz

Dépôt légal : juillet 2025

Directeur de publication
Pascal Caille

Correction et maquette
Lukas Liepold

LES BASSINS DE VIE TRANSFRONTALIERS

Actes de la journée d'étude du 26 septembre 2024

Organisée par

La chaire Urbanisme et Aménagement Durables

en partenariat avec

Le Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GIS-GRALE)

Sous la coordination scientifique de

Jimmy Meersman, maître de conférences en droit public à l'Université de Lorraine

Cette journée d'étude a bénéficié du soutien financier de l'Eurométropole de Metz

ISBN : 978-2-488573-02-3

Sommaire

Avant-Propos
Par Pascal CAILLE 11

Propos introductif – Les bassins de vie transfrontaliers au cœur des mutations de l'action publique
Par Jimmy MEERSMAN 13

PARTIE 1
LES BASSINS DE VIE TRANSFRONTALIERS, NOUVEAUX CADRES DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE 21

I. Regards croisés sur le concept de bassins de vie transfrontaliers 23

Le regard d'un conseiller diplomatique sur les bassins de vie transfrontaliers
Par Philippe LACOSTE 25

Le regard d'un historien sur les bassins de vie transfrontaliers
Par Sylvain SCHIRMANN 31

Le regard d'un sociologue sur les bassins de vie transfrontaliers
Par Eguzki URTEAGA 39

Le regard d'un géographe sur les bassins de vie transfrontaliers
Par Grégory HAMEZ 53

Le regard d'un juriste sur les bassins de vie transfrontaliers
Par Nicolas KADA 63

II. Les autorités compétentes au sein des bassins de vie transfrontaliers 75

La compétence de l'État au sein des bassins de vie transfrontaliers
Par Thibaud MULIER 77

La compétence des collectivités territoriales au sein des bassins de vie transfrontaliers
Par Jimmy MEERSMAN 91

Le rôle des groupements européens de coopération territoriale (GECT) au sein des bassins de vie transfrontaliers
Par Patrice HARSTER 103

La redistribution des compétences par le droit à la différenciation territoriale et l'incidence sur les bassins de vie transfrontaliers
Par Nadine DANTONEL-COR 117

PARTIE 2
LES BASSINS DE VIE TRANSFRONTALIERS, VECTEURS DE CONTINUITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE **133**

I. Continuités urbanistiques et bassins de vie transfrontaliers **135**

Les enjeux juridiques de l'urbanisme transfrontalier
Par Jean-Bernard AUBY **137**

La planification territoriale transfrontalière. Le cas du schéma de développement territorial de la Grande Région
Par Florence JACQUEY **149**

II. Continuités du service public et bassins de vie transfrontaliers **165**

Les enjeux juridiques des services publics transfrontaliers
Par Christophe FARDET **167**

Le service public des transports en commun. Le cas de l'extension transfrontalière du réseau de tramway entre Kehl et Strasbourg
Par Pauline THIEL **181**

La police aux frontières. Le cas du centre franco-allemand de coopération policière et douanière
Par Alain WINTER **185**

Libres propos conclusifs
Par Aurélien BISCAUT **193**

Avant-Propos

Par **Pascal CAILLE**
Titulaire de la chaire Urbanisme et Aménagement Durables,
Professeur de droit public à l'Université de Lorraine

Le présent ouvrage collectif est le premier d'une série de publications entreprises par la chaire Urbanisme et Aménagement Durables de l'Université de Lorraine (UAD). Pareille concrétisation constitue, en elle-même, une source de satisfaction et même d'émotion, en étant un témoignage supplémentaire du dynamisme des membres de la chaire. Mais il y a plus, et il y a mieux. En publiant les actes de la journée d'étude consacrée, le 26 septembre 2024, aux bassins de vie transfrontaliers, l'UAD se réjouit de contribuer à l'éclairage et de nourrir la réflexion autour d'une problématique encore trop peu connue.

La question des bassins de vie transfrontaliers est longtemps restée cantonnée à un cercle somme toute très limité de spécialistes. D'aucuns pourraient penser que rien n'a changé sur ce point. Cette inclination serait regrettable. La question des bassins de vie transfrontaliers devient en effet un sujet d'interrogation plus prégnant, à la hauteur des enjeux qu'elle recèle. L'idée a sans doute précédé le concept, mais chacun a pu prendre la mesure, à plus forte raison durant une crise majeure comme celle de la Covid-19, des spécificités de ces territoires frontaliers qui ne peuvent se sentir parfaitement déterminés par des limites administratives inhérentes à toute organisation territoriale. Le présent ouvrage rappelle – il l'apprendra assurément à certains – que les questions transfrontalières ne constituent pas un objet d'étude théorique et passablement désincarné. Quand bien même ne sont-ils pas, de part et d'autre des frontières, désignés de la même manière, les bassins de vie transfrontaliers sont une réalité tangible commune à des millions de citoyens de différentes nationalités.

La construction européenne a certes permis, en principe, la libre circulation à l'intérieur d'un vaste territoire. Elle n'a pas pour autant supprimé les frontières des États (et encore ne faut-il négliger l'influence exercée par les frontières invisibles), avec tout ce que celles-ci emportent de difficultés et de contraintes pour les personnes physiques et morales vivant le long d'une frontière. L'interdépendance des territoires et des populations est établie. Il y a pourtant encore beaucoup à apprendre du phénomène. Au fond, les chiffres – du nombre de travailleurs transfrontaliers notamment – excèdent de beaucoup ce que le profane croit savoir. Mais par-delà, c'est toute une sociologie – dont les différences dans l'espace et dans le temps n'érodent pas l'homogénéité – qu'on peut découvrir, bien loin de ce que la vulgate et les idées préconçues peuvent donner à penser. C'est tout un

faisceau de considérations pluridisciplinaires qui est mis en exergue à la faveur de la présente publication.

Cette étude collective sur les bassins de vie transfrontaliers ne donne pas seulement la juste mesure d'un phénomène. Elle concourt également à mieux le comprendre et à envisager avec davantage d'acuité les évolutions possibles sinon nécessaires. On doit donc se réjouir de l'investissement si précieux de Jimmy Meersman, qui a non seulement organisé une journée d'étude d'une richesse et d'une densité remarquables, mais qui s'est également efforcé d'en coordonner la publication des actes. On doit tout autant se réjouir de sa transdisciplinarité, aux confins de surcroît de la théorie et de la pratique. C'est toute la philosophie de l'UAD qui trouve à se manifester ici et à laquelle le plus grand nombre pourra souscrire.

Introduction – Les bassins de vie transfrontaliers au cœur des mutations de l'action publique

Par **Jimmy MEERSMAN**
Maître de conférences en droit public à l'Université de Lorraine

Les bassins de vie transfrontaliers constituent un nouveau cadre de l'action publique. Ainsi que l'a récemment souligné le Conseil d'État, «il paraît indispensable d'envisager l'action publique à la "bonne échelle", c'est-à-dire là où elle doit pouvoir rendre le service le plus approprié»[1]. Alors que la France métropolitaine partage environ 2 913 kilomètres de frontières terrestres avec les États voisins, le tracé de ces frontières apparaît parfois inadapté aux réalités administratives. Côté administré, les frontières ne coïncident pas toujours avec le cadre de vie des habitants. En effet, ces derniers sont régulièrement amenés à franchir la frontière pour travailler, consommer, se rencontrer, se soigner, se divertir, etc. Côté administration, le rayonnement des politiques publiques dépasse fréquemment la frontière. L'aménagement du territoire en termes de mobilité, de logement, d'accès aux services publics et de protection de l'environnement en est une illustration. Dès lors, l'action publique doit être repensée à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers, dans le cadre d'une coopération transfrontalière approfondie.

La coopération transfrontalière connaît, depuis quelques années, une puissante accélération. En ce sens, les traités bilatéraux de coopération conclus entre la France et les États voisins – tels que l'Allemagne[2], l'Italie[3] et dernièrement l'Espagne[4] – se sont récemment développés. Mais malgré ce développement, l'action publique demeure trop souvent circonscrite aux frontières administratives, ce qui génère d'importantes discontinuités environnementales, urbanistiques, économiques ou encore sociales. L'épidémie de Covid-19 a notamment jeté une lumière crue sur la réalité de

1 Conseil d'État, *Étude annuelle 2023. L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Paris, La Documentation française, 2023, p. 306.

2 Traité d'Aix-la-Chapelle entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes du 22 janv. 2019.

3 Traité du Quirinal entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée du 26 nov. 2021.

4 Traité de Barcelone d'amitié et de coopération entre la République française et le Royaume d'Espagne du 19 janv. 2023.

la coopération transfrontalière[5]. En effet, elle a révélé le manque de coordination, de part et d'autre de la frontière, des politiques publiques en période de crise. La fermeture unilatérale des frontières, parfois brutale et sans échange préalable, a durement éprouvé les espaces transfrontaliers. Aux confins du territoire national, l'action publique montre ainsi des limites perçues plus ou moins confusément.

Les citoyens sont les premiers impactés par cette inadaptation de l'action publique aux espaces transfrontaliers. Alors qu'elle devrait être un atout, la proximité avec la frontière apparaît aujourd'hui, à certains égards, comme un handicap. Les habitants de ces territoires se heurtent à des obstacles dans leur vie quotidienne. Cela a été très justement souligné par le Conseil d'État, qui pointe « les difficultés auxquelles sont exposés les 430 000 Français transfrontaliers (…) [avec] des frontières administratives auxquels ils doivent s'adapter »[6]. Paradoxalement, les citoyens seraient les grands oubliés de la coopération transfrontalière, alors qu'ils sont pourtant les premiers concernés. Ce sentiment d'abandon alimente une crise de défiance importante à l'égard de la classe politique, plus largement mise en avant par le mouvement des « gilets jaunes »[7]. Cette fracture a aussi été révélée par l'abstention différenciée aux élections européennes de 2024. En effet, la participation dans les territoires frontaliers a été généralement inférieure à la moyenne nationale. Du reste, il faut souligner que la question transfrontalière n'a tenu presque aucune place dans la campagne électorale, si ce n'est quelques phrases convenues.

Souvent annoncée, la coopération transfrontalière peine encore à se concrétiser. Les ouvrages collectifs destinés à réinterroger plus largement cette coopération sont nombreux[8]. Des auteurs ont également proposé un état des lieux de la coopération transfrontalière sur des aspects particuliers, entre autres, du droit de l'environ-

5 J. Peyrony, « Les effets de la fermeture des frontières induite par le Covid-19 sur les régions transfrontalières. Un rapport empirique couvrant la période de mars à juin 2020 » *in* GRALE (dir.), *L'administration locale face à la crise sanitaire*, Paris, Le Moniteur, 2021, p. 183 et s. V. également Mission Opérationnelle Transfrontalière, *La crise du covid-19 aux frontières : retours d'expérience du réseau de la MOT*, 2020 [en ligne].

6 Conseil d'État, rapp. préc., p. 134.

7 O. Bui-Xuan (dir.), *Les « gilets jaunes » au prisme du droit*, Bayonne, IFJD, 2020 ; R. Bibeau et K. Mesloub, *Autopsie du mouvement des Gilets jaunes*, Paris, L'Harmattan, 2019.

8 V. par ex. P. Weckel et G.-M. Salerno (dir.), *Traité du Quirinal pour une coopération bilatérale renforcée, article 10 : « La frontière terrestre franco-italienne constitue un bassin de vie continu, où les populations française et italienne partagent un destin commun »*, Paris, L'Harmattan, 2025 [à paraître] ; G. Bachoué-Pedrouzo et R. Colavitti (dir.), *La gouvernance transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2022 ; P. Cossalter (dir.), *La coopération transfrontalière en Grande Région*, Sarrebruck, Eds. juridiques franco-allemandes, 2016 ; J. Beck et B. Wassenberg (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. Vers une cohésion territoriale ?*, t. 6, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2016 ; C. Fernández de Casadevante Romani (dir.), *L'État et la coopération transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2008 ; H. Comte et N. Levrat (dir.), *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; H. Labayle (dir.), *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière ?*, Bruxelles, Bruylant, 2006 ; Y. Lejeune (dir.), *Le droit des relations transfrontalières entre autorités régionales ou locales relevant d'États distincts. Les expériences franco-belge et franco-espagnole*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

nement[9], du droit constitutionnel[10], du droit de l'Union européenne[11] et du droit international public[12]. Au-delà du droit, la coopération transfrontalière est questionnée par d'autres disciplines telles que la géographie[13], l'histoire[14] ou encore la sociologie[15].

Parallèlement, la réflexion sur les bassins de vie transfrontaliers comme vecteurs de renouveau de l'action publique a pris de l'ampleur. En ce sens, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) – association créée en 1997 par le gouvernement français – a publié le *Manifeste pour la reconnaissance et la meilleure prise en compte de « bassins de vie transfrontaliers » dans l'action publique*[16]. Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) du Grand Est a réalisé un rapport intitulé *Les bassins de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne*[17]. La notion est aussi régulièrement avancée dans les travaux du Parlement. En ce sens, dès 2010, le rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière soulignait que « les bassins de vie transfrontaliers donnent trop rarement naissance à des services aux populations conçus et gérés à la bonne échelle »[18], qu'il « apparaît urgent de nous doter de l'autorité et de la stratégie nécessaire, nous permettant de retrouver les moyens d'une compétitivité

9 S. Jolivet, *La conservation de la nature transfrontalière*, Paris, Mare & Martin, 2016 ; S. Godard, *Contribution à l'étude des aspects juridiques de la coopération transfrontalière appliquée à la protection de l'environnement. Le cas des régions frontalières franco-espagnoles*, thèse, Bordeaux, 1987.

10 T. Mulier, *Les relations extérieures de l'État en droit constitutionnel français*, Paris, Mare & Martin, 2020 ; R. Leatham, *L'action extérieure oblique des collectivités territoriales. Contribution à une théorie juridique sur leurs rapports internationaux et européens*, thèse, Paris I, 2023.

11 M. Goehrs, *Coopération transfrontalière et intégration européenne. Contribution à l'étude du principe fédéraliste*, Bern, Peter Lang, 2018 ; A. Taillefait, « Coopération transfrontalière » *in* J.-B. Auby et J. Dutheil de la Rochère (dir.), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, éd. 3, 2022, p. 981 et s.

12 N. Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, Paris, PUF, 1994 ; M. Rodriguez Ellwanger, *Les instruments juridiques de la planification territoriale transfrontalière dans le bassin de vie franco-valdo-genevois*, Genèse, Schulthess, 2016.

13 B. Reitel, P. Zander, J.-L. Piermay et J.-P. Renard (dir.), *Villes et Frontières*, Paris, Anthropos, 2002 ; G. Hamez, *Pour une analyse géographique des espaces transfrontaliers. Contribution théorique et méthodologique*, Mém. HDR, Rouen, 2015 [en ligne].

14 B. Wassenberg, *Vers une eurorégion ? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Bruxelles, Peter Lang, 2007 ; S. Schirmann, « La coopération transfrontalière. Quelques aspects historiques » *in* B. Wassenberg et J. Beck (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière. Vers une cohésion territoriale ?*, t. 4, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2011, p. 55 et s.

15 E. Urteaga, *La coopération transfrontalière en Pays Basque*, Paris, L'Harmattan, 2007 ; P. Hamman, *Sociologie des espaces-frontières. Les relations transfrontalières autour des frontières françaises de l'Est*, Strasbourg, PUS, 2013.

16 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Manifeste pour la reconnaissance et la meilleure prise en compte de « bassins de vie transfrontaliers » dans l'action publique*, 2024 [en ligne].

17 Conseil économique, social et environnemental régional du Grand Est, *Les bassins de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne*, 2022 [en ligne].

18 E. Blanc, F. Keller et T. Sanchez Schmid, *Rapport de la mission parlementaire sur la politique transfrontalière*, 2010, p. 38 : *JCP. A* 2010, n° 26 [en ligne].

aux frontières, de coopérer avec nos voisins en soutenant les initiatives locales de coopération transfrontalière, de permettre la construction progressive de bassins de vie »[19]. En 2018, le rapport de Sylvain Waserman sur la coopération franco-allemande appellait à reconnaître « des “bassins de vie” transfrontaliers pouvant bénéficier de dispositions réglementaires ou législatives spécifiques visant à résoudre les “irritants” de la vie quotidienne des citoyens »[20]. Dernièrement, le rapport de Brigitte Klinkert sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone transfrontalière a encore signalé l'urgence de « prendre en considération les particularités des bassins de vie transfrontaliers dans (…) tous les domaines de la vie courante, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, de l'accès aux services publics ou de la vie économique et sociale »[21].

Les pouvoirs publics ont récemment reconnu les bassins de vie transfrontaliers. C'est dans le contexte de l'épidémie de Covid-19 qu'ils ont été pour la première fois consacrés. En ce sens, le décret du 30 janvier 2021[22], tel que précisé par le ministère des Affaires étrangères[23], prévoyait que l'obligation faite à toute personne entrant sur le territoire français de présenter un test PCR négatif ne s'appliquait pas « aux déplacements des résidents des *bassins de vie transfrontaliers* dans un rayon de 30 km autour de leur domicile, pour une durée inférieure à 24 heures ». La notion a encore été consacrée par l'article 10 du Traité du Quirinal, aux termes duquel les États « s'engagent à faciliter la vie quotidienne des habitants de ces territoires (…) [et] les échanges dans les *bassins de vie frontaliers* ». En outre, au titre de la coopération franco-espagnole, l'article 30 du Traité de Barcelone prévoit que « les Parties s'engagent à maintenir des relations de bon voisinage et à coopérer étroitement pour répondre aux défis spécifiques de l'espace frontalier pyrénéen et des *bassins de vie partagés*, afin de faciliter la vie quotidienne de leurs habitants ».

Les bassins de vie transfrontaliers apparaissent comme étant à même d'apporter des éléments de réponse à l'inadaptation de l'action publique transfrontalière, dans le cadre d'une évolution juridique nécessaire. Cependant, il existe une grande incertitude sur ce qu'ils sont. En effet, ainsi que l'a souligné la Mission Opérationnelle Transfrontalière, les « bassins de vie transfrontaliers » n'ont pas de définition[24].

19 *Ibid*, p. 30.

20 S. Waserman, *Transfrontalier Franco-Allemand : 6 propositions pour innover au cœur de l'Europe*, 2018 [en ligne].

21 B. Klinkert, *Rapport d'information par la commission des affaires étrangères sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone transfrontalière dans l'Hexagone*, Ass. nat., n° 1023, 2025, p. 15 [en ligne].

22 Décret n° 2021-99 du 30 janv. 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 oct. 2020 et n° 2020-1310 du 29 oct. 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

23 https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/conseils-aux-voyageurs/informations-pratiques/article/coronavirus-covid-19-31-janvier-2021.

24 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Expérimentation « bassins de vie transfrontaliers ». Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers*, 2024, spéc. p. 11 et s. [en ligne]. V. également R. Coletti, T. Chilla et G.-M. Salerno, « Cross-border living areas as popularisation of cross-border integration ? Debating “Bacino di vita” and “Bassin de vie” », *European Journal of Spatial Development* 2024, n° 4, p. 24 et s.

À l'inverse, les « bassins de vie » – sans considération transfrontalière – sont bien connus du droit français. Ils sont mobilisés, par exemple, comme échelle pertinente pour l'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets[25], la conception du schéma départemental de coopération intercommunale[26] et l'application de certaines dispositions du plan de prévention des risques naturels prévisibles[27]. Dans le silence de la loi, le juge fait sienne la définition retenue par l'Institut national de la statistique et des études économiques[28] (INSEE) : « le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en six grands domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports »[29]. À partir de là, une première approche peut être retenue : les bassins de vie « transfrontaliers » désignent le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès – de part et d'autre de la frontière – aux équipements et services les plus courants. Il s'agit d'un espace vécu, par définition évolutif, dont les contours ne sauraient être précisément définis.

Suivant cette approche, les bassins de vie transfrontaliers constituent une nouvelle échelle de l'action publique. Fondée sur une logique de proximité et de différenciation territoriale, cette échelle ne coïncide qu'imparfaitement avec les découpages administratifs traditionnels. En effet, elle surplombe les frontières administratives. Bien évidemment, il ne s'agit pas de supprimer les frontières, essentielles à la délimitation des souverainetés étatiques. Il s'agit seulement de tenir compte des mutations de leurs fonctions, de dépasser l'imaginaire collectif qui les entoure. Ainsi que l'écrivait le Philosophe Michel Serres, « il faut méditer sur la fonction de la frontière (…). Cette démarcation se compose, fort curieusement, de trois épaisseurs. La première, intérieure, protège l'habitant de sa douceur ; à l'extérieur [de] la dernière menace, de ses duretés, les envahisseurs possibles. En celle du milieu se percent des pores, des passages, portes ou porosités par lesquelles, et souvent par semi-conduction, tel vivant ou telle chose entre, se verrouille, sort, transite (…). Défendre, protéger, interdire ou laisser passer : ainsi, triplement, fonctionne une frontière »[30].

La réflexion sur les bassins de vie transfrontaliers doit être engagée, en faisant preuve de créativité. C'est l'objet de cet ouvrage collectif, le premier à être consacré à ce sujet, qui tire les enseignements de la journée d'étude de la Chaire Urbanisme et Aménagement Durables – organisée avec le soutien du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GIS-GRALE) et le Center for Border Studies de l'Université de la Grande Région (UniGR-CBS) – qui s'est tenue le 26 septembre 2024 à l'Université de Lorraine. L'objectif est de proposer un

25 C. env., art. L. 541-13, R. 541-16.
26 CGCT, art. L. 5120-1-1.
27 C. env., art. L. 541-13.
28 CE, 23 déc. 2014, *M. A.*, n° 380964 ; CAA Lyon, 12 janv. 2016, *Cne de Saint-Julien-du-Sault*, n° 14LY00876 ; CAA Bordeaux, 2 mars 2015, *Cne de Baie-Mahault*, n° 13BX02338.
29 https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2060.
30 M. Serres, *Le mal propre. Polluer pour s'approprier ?*, Paris, Le Pommier, 2012, p. 60-61.

dialogue interdisciplinaire et une confrontation des idées entre acteurs du terrain et universitaires sur les bassins de vie transfrontaliers.

Dans un premier temps, les bassins de vie transfrontaliers seront appréhendés comme de nouveaux cadres de l'action publique territoriale avec les regards croisés d'un conseiller diplomatique, d'un historien, d'un sociologue, d'un géographe et d'un juriste sur le concept de bassins de vie transfrontaliers ; ainsi que l'identification des autorités compétentes au sein de ces espaces singuliers que sont l'État et les collectivités territoriales, sans oublier le rôle des groupements européens de coopération territoriale (GECT) et la possible redistribution des compétences par le droit à la différenciation territoriale. Puis, dans un second temps, les bassins de vie seront mobilisés comme vecteurs de continuités territoriales, tant du point de vue de l'urbanisme que des services publics[31].

31 Lors de la journée d'étude du 26 septembre 2024, les discontinuités environnementales ont également été abordées avec la présentation des enjeux juridiques de l'environnement transfrontalier, ainsi que l'étude de la réserve de biosphère transfrontière « Vosges du Nord-Pfälzerwald » et des rivières transfrontalières que sont la Moselle et la Sarre.

PARTIE 1

LES BASSINS DE VIE TRANSFRONTALIERS, NOUVEAUX CADRES DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

I. Regards croisés sur le concept de bassins de vie transfrontaliers

Le regard d'un conseiller diplomatique sur les bassins de vie transfrontaliers

Par **Philippe LACOSTE**
Conseiller diplomatique auprès de la préfète de la Région Grand Est

La pandémie de la Covid-19 et plus récemment les renforcements des contrôles aux frontières internes pour lutter contre l'immigration clandestine ont rappelé aux Européens et notamment à ceux vivant dans des régions proches de l'Allemagne que les délimitations entre États demeuraient une réalité bien tangible, alors qu'elles avaient eu tendance à s'estomper ces dernières décennies. En dépit des progrès réalisés, il reste du chemin à parcourir au sein de l'Union européenne afin que les bassins de vie transfrontaliers soient vécus et aménagés comme un espace unique.

I. Les caractéristiques des bassins de vie transfrontaliers ont conduit la diplomatie française et les instances européennes à adapter leurs dispositifs en impliquant les collectivités territoriales

A. Les difficultés structurelles des espaces frontaliers sont avérées et elles perdurent

Une récente étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[1] montre que les régions frontalières de l'Union européenne ont, en dépit de l'instauration des accords de Schengen, du marché unique et de l'euro, des performances socio-économiques moyennes plus faibles que celles des régions non frontalières : le PIB moyen est inférieur de 14 % par rapport aux régions non frontalières, l'écart est le même en termes de productivité du

1 Organisation de coopération et de développement économiques, *Building More Resilient Cross-Border Regions. Considerations in governance and partnerships*, Paris, OECD Publishing, 2024.

travail (2021), le taux de chômage est en revanche plus élevé : + 6 % (2023). Ces écarts s'expliquent notamment par un manque d'infrastructures dans ces zones périphériques et par des barrières diverses – physiques, administratives ou culturelles (linguistiques) – qui limitent l'intégration et la libre circulation.

Les nombreux habitants[2] de ces bassins de vie transfrontaliers se rendent en effet souvent dans le pays voisin et ils expriment fréquemment de nombreuses insatisfactions en termes de recours aux services publics (transports, hôpitaux, etc.), d'accès au marché du travail (non-reconnaissance des diplômes, etc.), de réglementation routière, de double fiscalité, de protection sociale, de recours contre un prestataire défaillant ou encore de gestion des biens communs (pollutions transfrontalières des eaux, etc.) : ce sont les nombreux « irritants du quotidien » dénoncés par les élus locaux et les associations de travailleurs frontaliers de la Région Grand Est[3].

B. Des modalités d'intervention spécifiques ont été adoptées et la capacité d'agir des collectivités territoriales a été reconnue

Pour répondre aux préoccupations exprimées ci-dessus, les bases de la coopération transfrontalière ont été posées par la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dite « Convention de Madrid » signée en 1980 par les États membres du Conseil de l'Europe. Puis, des accords interétatiques ont été conclus avec, notamment, la définition précise des territoires concernés : accord de Rome pour l'Italie (1993), traité de Bayonne pour l'Espagne (1995), accord de Karlsruhe pour l'Allemagne (1996), accord de Bruxelles pour la Belgique (2002).

Un centre de ressources spécialisé a été constitué en 1997 à Paris : la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT). Aujourd'hui, il est reconnu comme l'un des meilleurs en Europe dans son domaine[4].

Au niveau européen, peut être notée la mise à disposition de moyens financiers incitatifs par le programme Interreg depuis 1991. Doit encore être citée la création des Groupements européens de coopération territoriale (GECT) en 1996, permettant la mise en œuvre de politiques d'aménagement et la gestion de services communs.

Un Ambassadeur thématique est enfin explicitement chargé au Quai d'Orsay de la coopération transfrontalière depuis 2000 et il préside notamment avec des ho-

2 Environ 150 millions d'Européens vivent dans des régions frontalières, soit 30 % de la population européenne.

3 Cf. https://frontaliers-grandest.eu

4 V. notamment ses nombreuses publications sur le site espaces-transfrontaliers.org, tels que le périodique *L'actu transfrontalière* et *Les Cahiers de la MOT*.

mologues étrangers des Commissions intergouvernementales régulières[5]. Son rôle d'impulsion auprès des ministères techniques, concentrés sur leurs tâches nationales, est essentiel.

Simultanément, des lois nouvelles[6] et surtout la jurisprudence des tribunaux administratifs ont progressivement reconnu la capacité des collectivités territoriales à s'engager de manière volontaire dans des actions de coopération internationale, y compris en dehors de leurs compétences nationales[7]. Aujourd'hui, elles peuvent intervenir dans tous les domaines sous réserve d'une délibération écrite et de la conformité aux engagements internationaux de la France. Elles sont désormais des partenaires indispensables à l'action de l'État qui n'a plus le monopole de la gestion des négociations internationales.

C. Des espaces de coopération multilatéraux institutionnalisés permettent un échange structuré sans négliger l'importance des échanges bilatéraux

La Conférence du Rhin supérieur et la Grande Région, cadres historiques de la coopération transfrontalière de la Région Grand Est – auparavant Alsace et Lorraine – permettent d'instaurer un dialogue systématique entre administrations, de part et d'autre de la frontière, sur l'ensemble des politiques publiques. Ces espaces multilatéraux offrent également l'occasion de rencontres diplomatiques à haut niveau, importantes pour permettre l'échange de connaissances, de bonnes pratiques et l'émergence de projets.

Au-delà, les relations bilatérales avec les pays frontaliers offrent la possibilité d'une mise en œuvre opérationnelle des initiatives, à l'image de la convention en matière de santé MOSAR entre la Moselle et la Sarre, facilitant la coopération entre hôpitaux au bénéfice des patients et étendue en 2024 à la médecine nucléaire.

5 V. notamment l'audition à l'Assemblée nationale de Philippe Voiry, Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les relations transfrontalières, le 11 mars 2021.

6 La dernière en date étant la loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – dite « loi 3DS » – qui autorise en particulier les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements à participer au capital de sociétés publiques dont l'objet social est la gestion d'un service public.

7 Min. des affaires étrangères, commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, 2019. V. également J. Meersman, « La diplomatie démultipliée », *AJDA* 2023, n° 7, p. 319-325.

II. L'essentiel des bases juridiques pour faciliter la coopération transfrontalière au sein de l'Union européenne étant acquis, il convient de progresser dans leur mise en œuvre

A. Les principaux cadres juridiques nécessaires ont été adoptés

Une nouvelle génération d'accords bilatéraux est venue explicitement fixer comme objectif de renforcer la coopération transfrontalière, comme le traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle (2019) qui mentionne dans son article 13 :

> « Les deux États entendent faciliter l'élimination des obstacles dans les territoires frontaliers afin de mettre en œuvre des projets transfrontaliers et de faciliter la vie quotidienne des habitants de ces territoires ».

À cet effet, un Comité de coopération transfrontalière est institué dont les collectivités territoriales, les parlements et les entités transfrontalières sont membres de droit, à la différence des Commissions intergouvernementales classiques. Le traité du Quirinal avec l'Italie (2021) et celui de Barcelone avec l'Espagne (2023) reprennent peu ou prou les mêmes dispositions.

Par ailleurs, au niveau européen, un règlement a été adopté en 2024 pour assurer une meilleure opérabilité des services en Europe et la réforme du code Schengen, qui impose notamment aux États de notifier ce qu'ils considèrent comme région transfrontalière, est en cours. En outre, un nouveau règlement intitulé BRIDGEforEU (ex *Facilitating Cross Border Solution et European Cross Border Mechanism*) a été adopté par le Parlement et le Conseil de l'UE, après de longues discussions depuis sa genèse en 2015 par une initiative luxembourgeoise[8] : il permettra en particulier, pour la durée d'un projet transfrontalier, d'appliquer un seul droit au lieu de cumuler les réglementations techniques des deux pays limitrophes (par exemple pour la construction d'un tunnel transfrontalier ou l'exploitation d'une rame de chemin de fer). Cette simplification devrait constituer une source d'économies et de gain de temps appréciable.

8 Commission européenne, *Commission welcomes the agreement on new legislation to ease administrative and legal cross-border obstacles*, Communiqué de presse du 17 déc. 2024.

B. Les collectivités territoriales doivent être encouragées à s'engager dans des programmes de coopération transfrontalière

Deux rapports publics récents[9] arrivent à la même conclusion : plutôt que de créer de nouveaux instruments européens et de souhaiter établir de nouvelles modalités de coopération au niveau européen, au risque de complexifier le système, mieux vaut encourager les collectivités territoriales à utiliser les cadres existants en les adaptant aux conditions locales.

Il semble que le droit à l'expérimentation et la possibilité de dérogation ouverte par le traité d'Aix-la-Chapelle sont à explorer en priorité. Mais deux conditions sont nécessaires pour s'engager sur ces voies.

D'une part, que les administrations centrales aillent plus loin en matière de déconcentration et qu'elles acceptent de déléguer aux préfets de région cette capacité de déroger. Force est de constater qu'elles ne sont pas très enthousiastes, arguant du risque de précédent, de la faiblesse des effectifs concernés, et parfois d'un hypothétique aboutissement d'une négociation européenne en cours ou annoncée.

D'autre part, que les collectivités territoriales soient accompagnées, par exemple par la Mission Opérationnelle Transfrontalière, car elles n'ont pas toujours les ressources humaines pour gérer les procédures, souvent lourdes. Autant que faire se peut, au lieu de réinventer des conventions, il serait souhaitable qu'elles s'inspirent de modèles ayant fait leurs preuves et qu'elles les adaptent à leurs besoins.

C. Au niveau de l'État, renforcer la mobilisation des ministères par une coordination interministérielle accrue

Afin de garantir l'action et le soutien de l'État en faveur des bassins de vie transfrontaliers, il a été proposé d'instaurer une coordination interministérielle renforcée sous le co-pilotage du ministère des Affaires étrangères et celui chargé de l'Aménagement du territoire. Cela permettrait de faire avancer des sujets qui deviennent, à force de ne pas être résolus, des irritants dans notre partenariat. Les procédures de détachement des travailleurs (pourtant issues de la transposition d'une même directive européenne) ou le remboursement des frais de santé acquittés hors du territoire national en font partie.

* * *

9 Inspection générale de l'administration, *La coopération transfrontalière des collectivités territoriales*, n° 22035-R, 2022 ; J.-L. Sauron, *Promouvoir la coopération transfrontalière pour une intégration européenne efficace*, Paris, Institut Terram, 2024.

Enfin, depuis 2015, tous les préfets de région disposent d'un conseiller diplomatique mis à disposition par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Dans sa lettre de mission, figure la facilitation de la coopération transfrontalière et celui en fonction dans la Région Grand Est est particulièrement concerné avec 750 kilomètres de frontières terrestres. Il œuvre à ce titre pour convaincre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État ou les opérateurs publics tels que l'Agence régionale de santé (ARS), l'Agence de l'eau (AE), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) de s'engager pour améliorer la vie quotidienne des habitants des bassins de vie transfrontaliers et de mobiliser des fonds européens à cet effet.

Ces conseillers diplomatiques font œuvre utile, car ces espaces transnationaux sont souvent considérés – et à juste titre – comme des laboratoires de l'intégration européenne[10]. Au-delà des cadres juridiques et institutionnels, la coopération transfrontalière est aussi une affaire de personnes et les liens de confiance noués sont autant de ponts créés entre les territoires.

10 Parlement européen, *Régions frontalières de l'Union européenne : des laboratoires vivants de l'intégration européenne*, Résolution du 15 sept. 2022.

Le regard d'un historien sur les bassins de vie transfrontaliers

Par **Sylvain SCHIRMANN**
Professeur émérite d'histoire contemporaine à l'Université de Strasbourg

Les historiens s'intéressent à la coopération transfrontalière en tant que telle depuis une trentaine d'années. Cet intérêt s'inscrit dans les préoccupations des historiens des relations internationales et de ceux de la construction européenne (qui sont parfois proches, pour ne pas dire souvent les mêmes en ce qui concerne l'historiographie française). Il s'inscrit dans le contexte de la signature du traité de Maastricht en 1992 qui accorde une place aux régions dans le traité fondateur de l'Union européenne, leur reconnaissant un rôle dans la construction européenne. Cette inscription fait suite à l'émergence institutionnelle des premières euro-régions et des formes de coopération transfrontalière qui n'ont pas attendu 1992 pour mettre sur les rails des marqueurs essentiels pour les questions transfrontalières. Quelques considérations peuvent guider l'analyse des rapports entre l'historien et les bassins de vie transnationaux. Il s'agit de comprendre ce qui peut l'intéresser, de voir quand et comment cet intérêt se concrétise. Mais l'histoire nous livre aussi des enseignements sur cette coopération. Ils sont essentiels pour cerner les réels enjeux de celle-ci.

L'étude des questions et des bassins de vie transfrontaliers est essentielle à l'histoire des relations internationales[1]. Elle permet en effet d'aborder certaines interrogations importantes pour cette branche de la discipline. Si classiquement, les historiens ont estimé que les États avaient le monopole de la politique extérieure, les échanges dans les bassins de vie transfrontaliers relèvent d'une micro-diplomatie territoriale, qui met en jeu d'autres acteurs aux côtés des États et interroge dès lors l'inscription de celle-ci dans la diplomatie traditionnelle[2]. Ces espaces transfrontaliers présentent un second intérêt. Ils permettent d'aborder la question de l'internationalisation des États, car l'ouverture à l'autre

1 Se référer au dossier « Pouvoirs locaux et régionaux dans les relations internationales. De la coopération à la diplomatie territoriale ? », *Relations internationales. Revue trimestrielle d'histoire* 2019, n° 179.

2 S. Paquin, « Les actions extérieures des entités subétatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », *Revue internationale de politique comparée* 2005, vol. 12, n° 5, p. 129-142.

des citoyens des marches frontières est indéniablement un vecteur d'une plus grande curiosité à l'égard de l'étranger et d'une plus grande conscience aux objets de l'international. Dans le cas européen, les régions transfrontalières ont été des facteurs d'européanisation, version plus infrarégionale de l'internationalisation. Cette spécificité frontalière soulève une autre interrogation pour l'historien des relations internationales, celui de la définition de l'identité nationale. Celle-ci apparaît dès lors complexe, composée d'identités plurielles qu'il faut inscrire avec leurs particularités dans un tissu national. Dans le cas présent, les frontières créent-elles des identités « finistères » d'un sanctuaire national à défendre ? Ou au contraire favorisent-elles des identités « ponts » ou « passerelles », traits d'union possibles entre deux États-nations ? Il faut se garder de toute forme de déterminisme en la matière, chacune de ces approches pouvant façonner l'homme de la frontière. L'essentiel reste de comprendre comment ces identités se construisent, se façonnent, tant elles sont construction historique et donc obéissent également au contexte. Celui-ci rend les frontières plus ou moins perméables, et donc encourage certains types de comportements et favorise certains discours même sur les espaces transfrontaliers.

Ce questionnement, l'historien de la construction européenne peut le reprendre à son compte[3]. Force est cependant de constater que la coopération transfrontalière interroge également la méthode de l'intégration communautaire. Faut-il voir dans les bassins de vie transnationaux des Europes en miniature qui rendraient possible une construction de l'Europe par le bas[4] ? L'historiographie de la coopération transfrontalière dans certains espaces européens y invite, si on se fie aux travaux sur la coopération dans l'espace du Rhin supérieur ou à ceux sur l'espace Saar-Lor-Lux. D'une manière générale, cette approche peut correspondre à des réalités de l'Europe occidentale[5]. Mais est-ce le cas en Europe médiane[6] ? D'autres études soulignent le rôle de laboratoire d'Europe que constituent les expériences qui se vivent dans les bassins de vie transfrontaliers. De nombreuses initiatives parties de ces régions ont ainsi été analysées. La création du Conseil syndical interrégional (CSI) Saar-Lor-Lux au milieu des années 1970 a servi de modèle à la constitution de plus de quarante CSI à travers l'Europe, qui échangent de bonnes pratiques,

3 V. par ex. M.-T. Bitsch (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003 ; B. Wassenberg, « Diplomatie territoriale et coopération transfrontalière en Europe depuis 1945 », *Relations internationales. Revue trimestrielle d'histoire* 2019, n° 179, p. 9-24.

4 L. Hooghe et L. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001 ; B. Wassenberg et J. Beck, *Living and Researching Cross-Border Cooperation (vol. 3). The European Dimension*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2011.

5 B. Wassenberg (dir), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (vol. 1). Les régions frontalières françaises*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2010, avec un avant-propos de S. Schirmann (p. 13-17) et une introduction de B. Wassenberg (p. 49-65). V. également J. Beck et B. Wassenberg (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 2). Governance in deutschen Grenzregionen*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2011.

6 N. Paun et S. Schirmann (dir.), *Borders, Identities, Communities. The Road to Reconciliation and Partnership in Central and Eastern Europe*, Baden-Baden, Nomos, Publications of the European Union Liaison Committee, vol. 18, 2016.

idées et défendent ensemble les salariés de ces espaces[7]. Ils participent ainsi activement au dialogue social européen. La mise en place de la Grande Région et de ses institutions souligne elle aussi une démarche originale d'aménagement et de réflexion sur un espace de vie partagé par plusieurs nationalités, auxquelles elle fournit un cadre de prise en charge de leur destin. Ailleurs ce sont des universités qui créent des structures qui organisent leurs échanges par-delà les frontières, comme EUCOR dans le Rhin supérieur[8]. Les historiens ont analysé nombre de ces initiatives locales qui ont par la suite inspiré des politiques et des actions européennes.

Si ce qui vient d'être mentionné révèle l'importance du contexte pour comprendre les formes d'organisation et les initiatives au sein des bassins de vie transfrontaliers, celui-ci souligne *a priori* également un intérêt récent (une trentaine d'années) de l'historien pour l'approche du transfrontalier. Or il n'en est rien. Les traités de Westphalie (1648) ayant modifié les soubassements des rapports interétatiques en Europe interrogent les réalités de la frontière sur le vieux continent. Dès lors, les études historiques abordent la question de la frontière à travers de nombreux domaines. Et cela bien avant que l'on fasse de l'histoire de la coopération transfrontalière un objet en soi. Les historiens de l'économie ont ainsi mis en évidence dès les années 1950 que la frontière n'était pas, en ce qui concernait leur champ, si hermétique que cela. Beaucoup d'études concernant les charbonnages ou les houillères enjambent les frontières, analysant le bassin minier du Nord dans sa dimension franco-belge[9]. Tout comme celles sur le bassin sarro-lorrain. La sidérurgie n'a pas été en reste et les auteurs ont abordé la dimension transfrontalière à travers l'exemple des échanges entre le Luxembourg et la sidérurgie de la Lorraine. On pourrait multiplier les exemples. Ces divers cas montrent que les frontières n'empêchent pas la circulation des hommes, des productions, la complémentarité des espaces traversés par les limites des États-nations. Si l'Europe occidentale a davantage été le cœur des investigations des historiens de l'économie, l'Europe médiane et orientale offre des approches similaires que ce soit dans le bassin silésien ou entre la Pologne et la République tchécoslovaque. Le développement des transports consécutif à la première révolution industrielle fournit également son lot de travaux qui prouvent si besoin comment les axes de communication deviennent transnationaux. Le passage des frontières est souvent organisé par des unions internationales (*cf.* celle du rail ou celle des postes et télégraphes). Si l'on prend les grandes voies d'eau internationales, dès 1815 les États homogénéisent les conditions de circulation et dès lors la frontière «disparaît» sur ces voies fluviales. C'est le cas du Rhin régi depuis 1815 par

7 S. Schirmann, «Les Conseils syndicaux interrégionaux (CSI) franco-allemands : l'espace transfrontalier, comme espace de solidarité syndicale et de création d'Europe sociale ?» *in* C. Maurer et S. Matthias (dir.), *Penser et pratiquer la solidarité*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2024, p. 235-248.

8 B. Wassenberg, *Vers une eurorégion ? La coopération transfrontalière franco-germano-suisse dans l'espace du Rhin supérieur de 1975 à 2000*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

9 P. Tilly, «La coopération franco-belge sur les terres du nord : un espace économique et social en construction» *in* B. Wassenberg (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière (vol. 1). Les régions frontalières françaises*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2010, p. 135-152.

la Commission centrale de navigation sur le Rhin, ou encore depuis 1857 celui du Danube[10]. De façon plus générale, la globalisation économique à l'œuvre depuis le XIXe siècle (première phase de mondialisation à partir du dernier tiers du siècle, repli de celle-ci au cours de l'entre-deux-guerres, reprise à partir des années 1950 avec accélération à partir des années 1980) fractionne les États tout autant qu'elle les met en concurrence. Elle oppose et hiérarchise les territoires infraétatiques qui disposent de marges de manœuvre accrues, notamment un rôle international croissant qui favorise pour les territoires frontaliers la coopération entre eux[11].

Le champ du social et des mouvements sociaux n'est pas en reste[12]. Les études sur l'immigration du travail insistent sur la dimension locale de ce phénomène. Dans un premier temps, il concerne des Belges venant travailler dans les mines du Nord, des Luxembourgeois dans le bassin sidérurgique, contribuant à faire de ces régions des bassins de vie transfrontaliers. Le développement industriel fait du travailleur transfrontalier une figure à part au sein du salariat, tant les problèmes particuliers qu'il pose nécessitent souvent des arrangements entre les États. Les modifications des frontières, nombreuses depuis les traités de Westphalie, ont également créé des minorités nationales, situées souvent aux confins des frontières. Cette question a été au cœur de nombreuses études historiques, tant les minorités ont été instrumentalisées à l'époque contemporaine. Elles ont servi de prétexte aux politiques expansionnistes de certains États, ou d'alibi aux politiques coercitives à d'autres. Les interrogations sont nombreuses à leur propos. Comment les États, de part et d'autre d'une frontière, permettent à des identités de s'exprimer et de vivre leur appartenance commune ?[13] Les historiens ont souligné que le point de rupture pour cette question des minorités se situe au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, et en Europe au moins, les irrédentismes s'estompent à la faveur d'une construction intégrative. Celle-ci rend plus faciles les transferts de tout ordre : culturels, par exemple, scientifiques, intellectuels et académiques.

L'historien du politique est lui également concerné. États centralisés et États fédéraux ont des approches différentes de la question du transfrontalier. D'une façon générale, ce qui ressort des études historiques est que l'action internationale des collectivités territoriales (ou infraétatiques) – et donc également celles qui se lancent dans la coopération transfrontalière – se structure à partir d'une triple intervention[14]. La première, celle des collectivités elles-mêmes : la création

10 M. Libera et S. Schirmann (dir.), *La Commission centrale pour la navigation du Rhin. Histoire d'une organisation internationale*, Paris, L'Harmattan, 2017.

11 E. Bussiere, M. Dumoulin et S. Schirmann (dir.), *Économies nationales et intégration européenne. Voies et étapes*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2014.

12 E. François et W. Loth (dir.), *Syndicats et comportement ouvrier en France et en Allemagne de 1890 à 1990*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2017. V. également H. Kaelble, *Das soziale Europa. Europäische Sozialpolitik und nationale Wohlfahrtsstaaten*, 1883 - 2020, Frankfurt, Campus Verlag, 2024.

13 J. Beck et B. Wassenberg (dir.), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen (Band 5). Integration und (trans-)regionale Identitäten*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2013.

14 M. Ohnet, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, LGF, 1996.

en 1979 de l'Association internationale des maires de la Francophonie (AIMF) permet par exemple aux grandes villes de cette aire de mettre en place des actions communes sans le sceau des États. Dans le même ordre d'idées, l'Association des cités et gouvernements locaux (créée en 2004) définit en 2006 la diplomatie des collectivités territoriales comme « un outil des autorités locales pour promouvoir la cohésion sociale, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflit ». Ces objectifs sont particulièrement pertinents dans les bassins de vie transfrontaliers. La seconde intervention provient des États. Si dans les États fédéraux, la diplomatie est une compétence partagée entre entités régionales et pouvoir central, dans les États centralisés l'évolution qui se fait jour consiste à associer les régions à la conduite de l'action extérieure. Dernier élément enfin, l'action des organisations internationales conduit à fournir des outils aux entités régionales pour pratiquer des politiques transnationales. C'est le cas notamment du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne[15]. Dans tous les cas, on aboutit à une complexification des modes de gouvernance des États. Émerge également un récit politique – une *success-story* – qui part de la fin de la Deuxième Guerre mondiale et qui explique que grâce aux jumelages, à la coopération transfrontalière et à la construction européenne des hommes et des femmes se tendent la main par-dessus les frontières. États, collectivités territoriales et organisations internationales écrivent ensemble les pages d'une politique favorisant développement, coopération et pacification. Les bassins de vie transfrontaliers constituent ainsi des archétypes de cette politique.

Ce récit, l'historien l'interroge et valorise l'importance du contexte pour comprendre l'action internationale des collectivités territoriales. Les événements internationaux fournissent des exemples pour souligner que chacune des grandes manifestations mobilise autant l'État que ses entités locales. L'attribution des Jeux olympiques à une ville souligne déjà cette importance de la coopération entre les acteurs institutionnels cités. Il en est de même pour les grandes expositions universelles. Des éléments de leur cahier des charges fixent à la ville candidate la nécessité de pouvoir mobiliser au-delà du national et exigent l'implication des acteurs locaux, nationaux et transnationaux. L'historien ne les ignore pas non plus. Leurs objectifs peuvent être éloignés de ceux de la construction d'un espace transnational. Ou plutôt l'espace transnational obéit à leurs yeux à des objectifs plus personnels. Quelques exemples aident à le comprendre.

À l'origine de l'AIMF en 1979, Jacques Chirac, alors maire de Paris, et Jean Pelletier, maire de Québec, sont dans des logiques similaires. Le premier cherche à exister à l'international face au président Giscard d'Estaing en vue des élections présidentielles de 1981. Le second, favorable à l'indépendance du Québec, tente de renforcer sa position à la veille du référendum prévu à cet effet le 20 mai 1980[16]. En Allemagne Franz Josef Strauss, président d'un Land de Bavière, très ouvert aux

15 G. Brunn, *Region und Regionsbildung in Europa*, Baden-Baden, Nomos, 1996.

16 L. Dumazert, « À l'origine de la francophonie institutionnelle. La création de l'Association internationale des maires de la francophonie », *Relations internationales. Revue trimestrielle d'histoire* 2018, n° 174, p. 125-141.

questions transfrontalières avec l'Autriche voisine, renforce à travers cette base géographique son poids politique national. On peut multiplier les exemples. En réalité, l'histoire nous apprend qu'il faut incarner cette coopération transfrontalière et comprendre les motivations qui animent les multiples acteurs des bassins de vie transfrontaliers.

Pour certains acteurs économiques et financiers, l'engagement transfrontalier répond à la nécessité de désenclaver un espace qui souffre de certains handicaps[17]. C'est le cas de ceux du canton de Bâle, ville en Suisse, qui, à travers l'espace partagé avec l'Alsace et le Pays de Bade, peuvent disposer sur cet espace d'un aéroport international décidé dès les années 1960 et d'un réservoir de main-d'œuvre attirée par les salaires élevés de la Suisse. C'est le cas des acteurs sociaux qui cherchent à minimiser l'impact de la frontière sur le pouvoir d'achat, la fiscalité et la protection sociale. C'est à cette fin que les syndicats de salariés ont mis en route les Conseils syndicaux interrégionaux (CSI) et obtenu la création des EURES transfrontaliers, un service d'aide à l'emploi. Que dire de certaines initiatives culturelles : le festival des arts de la scène à Sarrebruck vit de la proximité de la France et présente des spectacles dans les deux langues. En réalité, les bassins de vie transfrontaliers vivent des interactions entre ces différents milieux qui à l'arrivée favorisent une forme d'intégration dans ces espaces.

L'évolution historique n'est cependant pas linéaire. Les bassins de vie transfrontaliers sont également tributaires de la situation internationale et de l'état des relations des pays limitrophes sur lequel se développe un espace transfrontalier[18]. Un exemple local le montre aisément : l'espace sarro-lorrain. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, la création du mandat sarrois dans le cadre de la Société des Nations et la régie de l'économie sarroise confiée à la France permettent de maintenir le tissu et les échanges entre la Sarre et la Moselle, régions qui faisaient partie du même espace national avant 1918. Le plébiscite de janvier 1935, dans un climat de tension franco-allemande forte avec l'arrivée au pouvoir d'Hitler en 1933, restitue la Sarre au Reich allemand. Dès février 1935, la frontière se ferme entre le territoire sarrois et son arrière-pays français. L'hermétisme de la frontière décidée à Berlin met fin à une complémentarité d'échanges en place depuis 1871 entre les bassins houillers, brouille l'organisation des marchés agricoles et limite considérablement la circulation des personnes entre Sarreguemines et Sarrebruck, ou Forbach et la capitale sarroise[19]. En 1940, la Moselle annexée est placée avec la Sarre dans le Gau Westmark et les deux territoires sont à nouveau intégrés dans le même espace national. La réalité de l'existence d'un bassin de vie transfrontalier se poursuit au lendemain de la Seconde Guerre mondiale à travers

17 M. Libera, *Diplomatie patronale aux frontières. Les relations des chambres de commerce frontalières françaises avec leurs homologues allemandes (1945 – milieu des années 1980)*, Genève, Droz, 2019.

18 B. Wassenberg et J. Beck (dir.), *Vivre et penser la coopération transfrontalière, (vol.4). Les régions frontalières sensibles*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2011.

19 S. Schirmann, *Les relations économiques et financières franco-allemandes 1932-1939*, Paris, CHEFF, 1995.

le statut particulier de la Sarre liée à la France. Ce statut est favorable aux deux territoires frontaliers. Robert Schuman aurait bien volontiers fait de Sarrebruck le siège de la CECA, tant la symbolique pour la Communauté du charbon et de l'acier était forte. Le référendum sarrois de 1955 débouche sur l'intégration de la Sarre dans la République fédérale d'Allemagne (RFA) en 1957. Or, la construction européenne et le rapprochement franco-allemand amorcés dès le début des années 1950 inscrivent ce retour à la patrie allemande dans un autre contexte[20]. La nouvelle frontière franco-allemande est ouverte aux coopérations économiques, aux circulations de personnes, aux échanges culturels et intellectuels. Cette réalité explique que dès les années 1960, partent des initiatives qui débouchent sur un bassin de vie transfrontalier : l'espace Saar-Lor-Lux. L'état de la coopération entre régions frontalières est ainsi un bon indicateur de l'état des relations bilatérales entre États et du degré de cohésion de l'Europe communautaire[21].

L'étude des bassins de vie transfrontaliers s'inscrit ainsi pour les historiens dans la longue durée. Leur constitution est le fruit d'une évolution historique, témoin des rapports de force entre les États. Les tensions limitent la coopération et fragilisent ces bassins ; les coopérations les favorisent. Leur construction est le fruit d'acteurs multiples dont chacun a ses finalités propres à travers une quête commune : réduire les effets de la frontière dans des géographies appartenant à des espaces juridiques différents. Cet objectif est partagé par les États, les collectivités territoriales et les organisations européennes. La réalité de ces bassins dépend ainsi d'un jeu complexe de transferts entre une pluralité d'acteurs. L'histoire souligne enfin qu'en dépit de la poursuite d'objectifs propres à chaque acteur, un bassin de vie transfrontalier est un facteur de développement socio-économique, de cohésion sociale et de pacification des relations pour l'ensemble des acteurs. Il contribue de ce fait à la sécurité de citoyens d'espaces souvent contestés à travers l'histoire et fragilise ainsi tous les irrédentismes.

20 R. Hudemann et R. Poidevin (dir.), *Die Saar 1945-1955*, München, Oldenbourg Verlag, 1992.

21 H. Miard-Delacroix et R. Hudemann (dir.), *Mutations et intégration. Les rapprochements franco-allemands dans les années cinquante*, Munich, Oldenbourg Verlag, 2005.

Le regard d'un sociologue sur les bassins de vie transfrontaliers

Par **Eguzki URTEAGA**
Professeur de sociologie à l'Université du Pays Basque

La coopération transfrontalière connaît un essor non négligeable au cours des dernières décennies dans les domaines de l'emploi, du commerce, de la culture ou des loisirs, au point de contraindre les pouvoirs publics, non seulement à la reconnaître juridiquement, mais aussi à la promouvoir par la création de structures dédiées et par l'élaboration puis la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques (Urteaga, 2008). Malgré les avancées observées en la matière, force est de constater que la persistance d'obstacles, à la fois administratifs, fiscaux, mais aussi linguistiques, provoque d'importantes discontinuités de part et d'autre de la frontière dans les sphères économiques, culturelles, sociales, sanitaires ou environnementales. De fait, les personnes résidant dans ces zones frontalières se heurtent à des difficultés récurrentes pour mener à bien leurs activités journalières.

Dans pareil contexte, la notion de bassins de vie transfrontaliers a fait irruption, en particulier dans l'Hexagone, au point de devenir une catégorie statistique (CESER Grand Est, 2022 : 9). Elle permet d'envisager les échanges et la coopération transfrontalière sous un nouvel angle. Dès lors, il semble intéressant de s'interroger sur sa réalité, en partant du cas basque, afin de mettre en exergue le périmètre incertain et variable, aussi bien dans le temps que dans l'espace, de ces bassins de vie, tout en soulignant leur caractère multiple, faisant référence aussi bien à la famille, aux amis, aux études, à l'emploi qu'aux loisirs. Il convient tout autant de souligner son caractère objectif, ayant une réalité historique, économique, géographique, politique, culturelle voire même juridique, mais aussi sa dimension plus subjective, mobilisant des représentations, des opinions et des attitudes.

Si la continuité territoriale de ces zones, la vie quotidienne des frontaliers et la coopération transfrontalière sont mises à mal par des obstacles divers et variés, elles peuvent, en revanche, être favorisées par la construction européenne impliquant la libre circulation des biens, des capitaux et des personnes ainsi que l'existence d'une monnaie commune ; la création d'institutions dédiées incarnant et promouvant ces échanges ; le partage d'une langue et d'une culture propres à ces territoires ; la mise en œuvre de politiques publiques dans des domaines aussi

divers que l'environnement, le développement économique, l'enseignement supérieur et la recherche ou la culture ; et l'accroissement des mobilités grâce à l'ouverture des frontières et la création de lignes de transport routier et ferroviaire prévues à cet effet.

Une définition qui fait débat

La notion de bassin de vie fait communément allusion à l'espace dans lequel les individus passent l'essentiel de leur existence, faite de pratiques et de représentations, dans les domaines, à la fois, familiaux, amicaux, scolaires, professionnels, mais aussi ceux ayant trait aux loisirs et à l'accès à certains services, qu'ils soient publics ou privés (CESER Grand Est, 2022 : 3-8). Depuis 2003, l'INSEE en a même fait une catégorie statistique pour ce qui est de l'Hexagone. Les bassins de vie sont, le plus souvent, associés aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (Vie publique, 2024), qu'il s'agisse des Communautés de communes ou des Communautés d'agglomération (Urteaga, 2023a).

Pour autant, cette notion est avant tout française, bien qu'il existe une catégorisation analogue en Wallonie. Ainsi, le Schéma de développement de l'espace territorial (SDER) wallon en Belgique définit le bassin de vie comme « un territoire de référence qui sous-tend des enjeux et des projets de développement territorial dépassant les limites communales. Il s'appuie, notamment, sur les déplacements privilégiés des habitants en vue d'accéder aux services et équipements structurants et aux commerces de consommation semi-courante ainsi que sur des volontés politiques régionales et locales pour développer un projet pour ce territoire. Chaque bassin de vie est composé de pôles urbains et ruraux diversifiés et hiérarchisés organisant un développement équilibré du territoire » (CESER Grand Est, 2022 : 9).

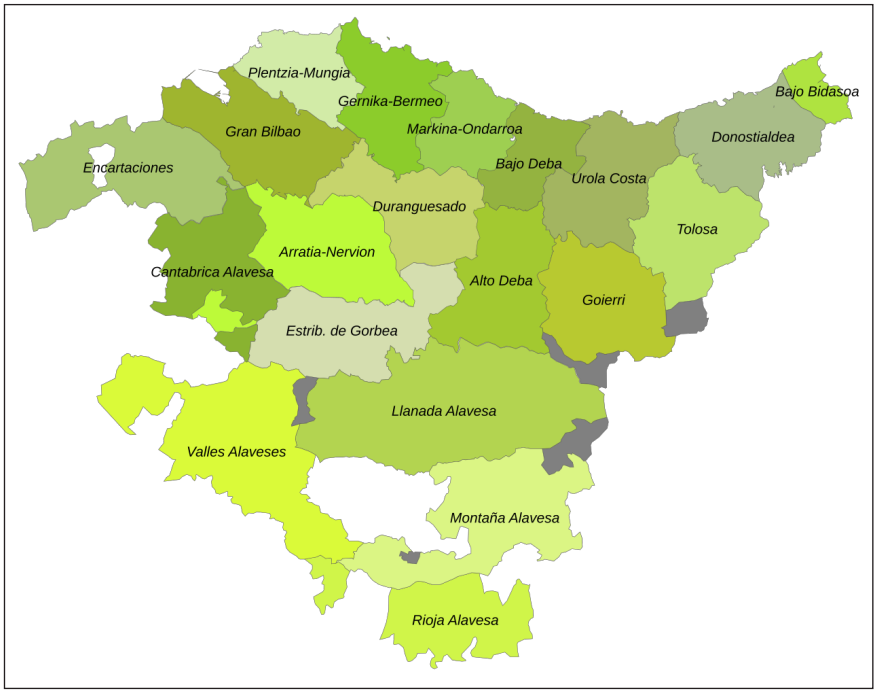
Dans le reste des pays européens, qu'ils soient membres de l'Union européenne (UE) ou non, ce concept n'est guère usité, la plupart des nations lui préférant celui de bassin d'emploi qui renvoie à un espace géographique où les personnes résident et travaillent. Tel est le cas de la Suisse qui en distingue cent un en son sein, constituant une catégorie intermédiaire entre la commune et le canton. En Espagne, et plus précisément dans la Communauté autonome basque (CAB) et la Communauté forale de Navarre (CFN) qui sont les territoires frontaliers du Pays Basque hexagonal, prévaut la *comarca* qui se situe entre la commune et la province. Elle constitue une division administrative locale, s'inscrivant dans la continuité des anciennes divisions de l'ère médiévale, se définissant par l'offre de services de proximité et ayant une utilité en matière d'aménagement du territoire (cartes n° 1 et 2).

Carte n° 1 : Les *comarcas* dans la Communauté forale de Navarre.



Source : Wikipedia

Carte n° 2 : Les *comarcas* dans la Communauté autonome basque.



Source : Wikipedia

A fortiori, il n'existe pas de définition commune des bassins de vie transfrontaliers. Toutefois, la crise sanitaire de la Covid-19, qui s'est traduite par la fermeture de nombreux passages frontaliers et la réintroduction des contrôles aux frontières, a entraîné une prise de conscience des pouvoirs publics quant à la nécessité de reconnaître ces espaces, ayant provoqué un arrêt brutal des échanges quotidiens entre les habitants résidant de part et d'autre de la frontière. Ainsi, depuis le mois de janvier 2021, « le gouvernement français a reconnu la notion de bassin de vie transfrontalier pour exempter leurs résidents de certaines mesures contraignantes (exigence de test négatif à la frontière) prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie [de la] Covid-19. Il s'agissait de leur permettre de continuer [à effectuer] les actes essentiels de la vie quotidienne (travailler, faire des courses, aller chez le médecin, rendre visite à un proche, etc.) qu'ils accomplissent dans le pays voisin, dans un rayon de 30 [kilomètres] autour de leur domicile » (CESER Grand Est, 2022 : 12).

Simultanément, certaines personnes bénéficient du statut de travailleur frontalier qui désigne « tout travailleur qui exerce sa profession sur le territoire d'un État membre [de l'UE] et qui réside sur le territoire d'un autre État membre (critère politique), dans lequel il rentre en principe quotidiennement ou au moins une fois par semaine (critère temporel) ». En ce sens, ce critère « s'applique seulement à la protection sociale des travailleurs en question à l'intérieur de l'Union européenne » (Citicop, 2014 : 5). Nonobstant, pour ce qui est de la fiscalité, « les

conventions bilatérales de double imposition, qui déterminent le régime fiscal des travailleurs frontaliers, ont recours (…) à des définitions plus restrictives qui imposent, en plus, un critère spatial selon lequel le fait de résider dans une zone frontalière *stricto sensu* (…) est considéré comme un élément constitutif de la notion de travailleur frontalier » (Citicop, 2014 : 5).

Un périmètre incertain et variable

Simultanément, force est de constater, surtout en ce qui concerne les provinces basques situées au nord des Pyrénées (carte n° 3), que la délimitation des bassins de vie est malaisée. Autant les communes, les intercommunalités, voire même les provinces (qui n'ont pas de réalité administrative de nos jours, mais ont constitué des entités reconnues jusqu'à la Révolution française de 1789) sont clairement délimitées, autant les bassins de vie transfrontaliers ne correspondent pas à une géographie claire. En effet, si la frontière constitue une référence évidente, jusqu'où s'étend le bassin de vie à l'intérieur de terres ?

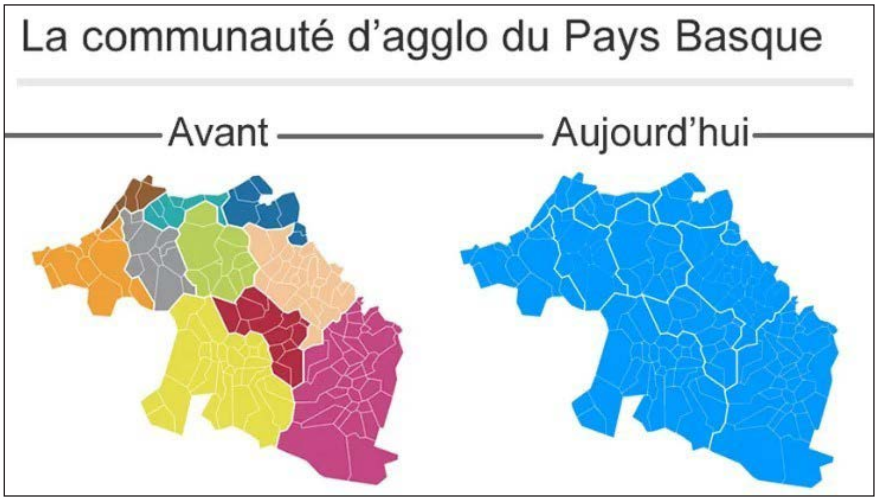
Carte n° 3 : Les provinces basques de l'Hexagone.



Source : Institut culturel basque

De même, le territoire de référence est-il constitué des anciens EPCI, sachant que le Pays Basque hexagonal en dénombre dix jusqu'en 2017, ou d'un seul, depuis la création de la Communauté d'agglomération Pays Basque (CAPB) (Urteaga, 2017) ? De fait, la création de la CAPB, à compter du 1er janvier 2017, consécutivement à l'adoption de la loi NOTRe (Légifrance, 2015) et en réponse à une demande d'institutionnalisation émanant à la fois du mouvement nationaliste basque, des acteurs de la société civile organisée et des élus locaux (Urteaga, 2023b), montre le caractère fluctuant de ce périmètre (carte n° 4).

Carte n° 4 : Évolution des EPCI du Pays Basque avant 2017 et de nos jours.



Source : CAPB, 2017

En outre, le périmètre d'un bassin de vie transfrontalier « peut varier pour chaque individu, en fonction de ses échanges et des activités (travail, consommation, loisirs, relations familiales ou amicales) qu'il pratique de part et d'autre de la frontière ». De plus, « les pratiques spatiales induites par ces activités (fréquentation de tel ou tel lieu) ne suffisent pas à cerner les représentations que les personnes ont du bassin de vie, c'est-à-dire le modèle cognitif qu'elles en ont » (CESER Grand Est, 2022 : 12). En ce sens, dès l'instant où « le périmètre d'un bassin de vie transfrontalier peut varier pour chaque individu, en fonction de ses activités, mais aussi des représentations qu'il en a, (…) une délimitation géographique précise et objective du bassin de vie transfrontalier [devient] hors de portée ». Plus encore, une telle délimitation « ne paraît pas souhaitable, car elle aurait pour conséquence de recréer des frontières au sein des États » (CESER Grand Est, 2022 : 21).

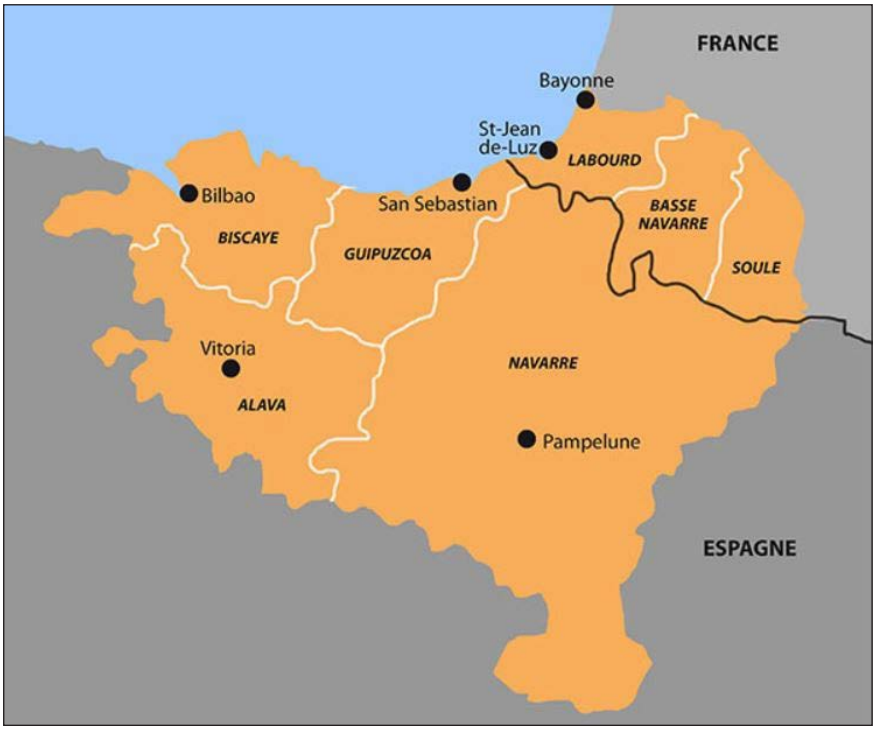
Un phénomène multidimensionnel

En tout état de cause, les bassins de vie transfrontaliers apparaissent comme des réalités multidimensionnelles, puisque la vie quotidienne de leurs habitants se caractérise par une multiplicité d'activités exerçant une influence réciproque. En effet, l'un des traits distinctifs des bassins de vie par rapport aux bassins d'emploi est le fait qu'ils ne se résument nullement à la résidence et à l'emploi, mais concernent également les relations familiales et amicales, les activités sportives et culturelles, les pratiques commerciales et de loisirs.

Ainsi, dans le cas du Pays Basque, il est fréquent que les habitants du Labourd se déplacent en Guipuzcoa pour faire le plein d'essence, profiter de la gastronomie locale et faire la fête, alors que les résidents d'Irun (en Guipuzcoa) préfèrent

se rendre à Hendaye (sur la Côte Basque) pour y jouir de la plage et effectuer de longues promenades au bord de la mer (carte n° 5).

Carte n° 5 : Les provinces basques de part et d'autre de la frontière.



Source : Institut culturel basque

De même, selon une étude réalisée par l'Office de tourisme du Pays Basque pour le compte de la CAPB, en 2020, sur les 1 895 touristes venant des provinces basques situées au sud des Pyrénées, 41% sont issus du Guipuzcoa, 29% de la Biscaye, 23% de la Navarre et 17% de l'Alava (Office de tourisme du Pays Basque, 2020 : 7).

Une réalité objective

En ce sens, les bassins de vie transfrontaliers sont des réalités objectives, notamment sur le plan historique. De fait, dès le IXe siècle, une partie des territoires basques se dote d'un royaume indépendant, fondé par les Vascons en 824 et dont le premier roi est Eneko Arista, premier monarque d'une lignée de seize rois basques qui règnent sur le royaume de Navarre jusqu'en 1234 (Landa, 2001). Durant cette période, de façon plus ou moins prolongée, une partie de l'actuel Guipuzcoa, Biscaye et Alava est incorporée à ce royaume ainsi qu'une part du Labourd. Puis, au XVe siècle, la Basse-Navarre est incorporée au Royaume de Navarre, et ce, jusqu'à l'invasion puis

l'annexion de ce dernier par les troupes castillanes et aragonaises, respectivement en 1512 puis en 1516. Et, la reconquête de la Navarre en 1521 n'est que de courte durée, puisqu'elle s'achève en 1524 après les défaites d'Amaiur puis de Fontarrabie.

Il en est de même sur le plan linguistique, car le basque est la langue, à la fois, propre et commune des territoires basques depuis près de deux millénaires. Ainsi, selon la dernière enquête sociolinguistique effectuée en 2021, dans la CAB, 36,2% de la population de 16 ans et plus est bilingue réceptive (elle maîtrise le basque aussi bien à l'écrit qu'à l'oral) et 18,5% est bilingue passive (elle le comprend et le parle un peu), chiffres qui sont respectivement de 14,1% et 10,6% en Navarre et de 20,1% et 9,4% au Pays Basque hexagonal. De façon globale, c'est-à-dire sur l'ensemble des sept provinces basques situées de part et d'autre de la frontière, 30,2% de la population de 16 ans et plus est bascophone active, 16,1% est bascophone réceptive et 53,8% est non bascophone (Gobierno Vasco, 2024 : 15).

Il en va de façon analogue au niveau politique, dans la mesure où, dès la fin du XIXe siècle, Sabino Arana (Larronde, 2017) dote le nationalisme basque d'une doctrine et de symboles, dont le drapeau basque, qui, non seulement affirme l'identité basque basée sur son histoire, sa culture et sa langue, mais aussi promeut l'unification et l'indépendance des sept provinces basques situées des deux côtés de la frontière (Urteaga, 2004). Cette idéologie, qui s'est renouvelée à partir du milieu du XXe siècle, sous l'influence des mouvements de libération nationaux à travers le monde puis du marxisme, a été portée par des associations, des syndicats et des partis politiques, au point que ces derniers sont devenus largement majoritaires dans la CAB et progressent aussi bien en Navarre qu'au Pays Basque français où la gauche nationaliste basque représente la première force de gauche et la principale alternative au centre-droit (Urteaga, 2020).

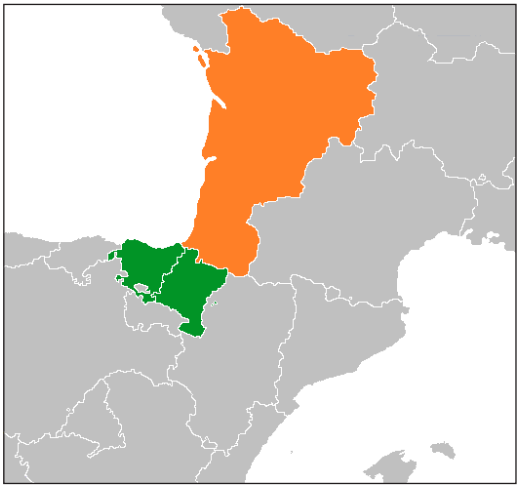
L'économie n'est pas en reste car, au Pays Basque, les échanges transfrontaliers entre le nord et le sud du territoire représentent près de 5% des flux. Ainsi, les CAB et CFN fournissent annuellement au Pays Basque hexagonal des biens et des services pour une valeur de 431 millions d'euros. Ces échanges sont encouragés par les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI) situés de part et d'autre de la frontière qui ont créé en 2010 un GEIE (Groupement européen d'intérêt économique) dénommé *Bihartean* pour «développer des projets économiques transfrontaliers, répondre aux besoins des entreprises situées dans chaque territoire et créer une offre économique et de formation en commun». Cette CCI transfrontalière mène des actions, telles que «des rencontres entre entrepreneurs du Pays Basque nord et sud, la publication d'un catalogue des sous-traitants industriels du Pays Basque ou encore l'étude des comportements d'achats transfrontaliers» (CCI Bayonne-Pays Basque, 2024).

Différents niveaux d'institutionnalisation

Le caractère objectif des bassins de vie transfrontaliers est renforcé par l'institutionnalisation progressive dont ils sont l'objet à des niveaux différents et selon

divers périmètres. Le premier niveau, le plus ample, est celui de l'Eurorégion Euskadi-Nouvelle Aquitaine-Navarre (carte n° 6).

Carte n° 6 : L'Eurorégion Euskadi-Nouvelle Aquitaine-Navarre.



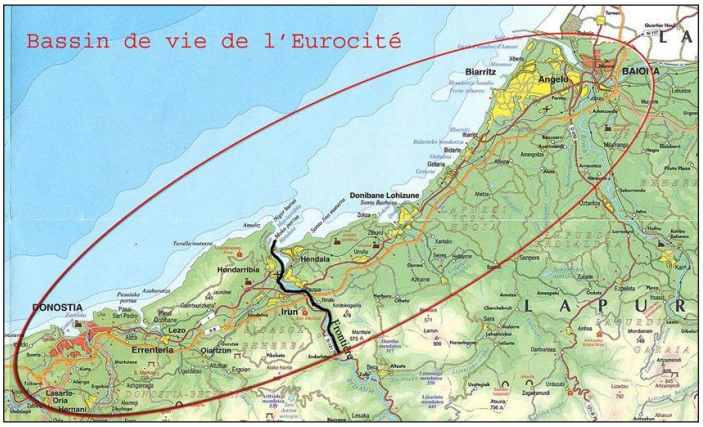
Source : Wikipedia

Il s'agit d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) créé le 12 décembre 2012 visant « à promouvoir le développement économique, social et culturel du territoire transfrontalier et eurorégional, tout en favorisant les échanges en son sein » (Eurorégion, 2024a). Il englobe un territoire de 101 678 km^2, une population de 8 744 648 habitants, 3 541 000 emplois, 486 176 entreprises et 1 781 141 étudiants. Comme l'ensemble des GECT, celui incluant notamment les territoires basques perçoit et gère des fonds européens pour des projets dont il assume ou délègue la maîtrise d'ouvrage, tout en recherchant des fonds pour les opérateurs et acteurs des territoires concernés. À noter que ces projets visent à « initier des activités économiques, sociales et culturelles pour le développement territorial durable dans les domaines [de] l'innovation, l'enseignement, l'environnement, l'accessibilité, la mobilité, l'emploi, etc. » (Eurorégion, 2024b).

À un niveau inférieur se trouve l'Eurocité Bayonne-Saint Sébastien (carte n°7) animée par l'Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité Basque (Bayou, 2001). Il est question d'un Groupement européen d'intérêt économique (GEIE) qui englobe un territoire de 50 kilomètres, situé le long de l'arc atlantique, comprenant 652 000 habitants répartis dans 43 communes. Cette Agence est précédée de l'Observatoire Transfrontalier Bayonne-Saint Sébastien créé en 1997 par la Députation de Guipuzcoa et le District Bayonne-Anglet-Biarritz. Préalablement, le 18 janvier 1993 très précisément, les présidents de ces institutions « signent, à Bayonne, un protocole de coopération transfrontalière entre les deux entités. Ce protocole a pour objet d'initier et de mettre en œuvre la

coopération entre les deux institutions pour développer et structurer la conurbation existante autour de l'axe Bayonne-Saint Sébastien » (Urteaga, 2008 : 33).

Carte n° 7 : Carte de l'Eurocité Bayonne-Saint Sébastien.



Source : Agence transfrontalière pour le développement de l'Eurocité Basque

Enfin, se trouve le Consorcio Transfrontalier Bidasoa-Txingudi comprenant les communes guipuzcoanes d'Irun et de Fontarrabie et la ville labourdine d'Hendaye. Le Consorcio, régie par la législation espagnole en matière de Régime Local, a pour objectif de favoriser la concertation mutuelle sur des actions communes à mener dans les domaines du tourisme, de la culture, du social et du développement économique (Consorcio transfrontalier, 2014: 1-2). À noter que les relations entre ces villes « se renforcent au début des années 1990 avec la signature de la Déclaration institutionnelle du Bassin de la Bidassoa. Cette déclaration, signée le 6 avril 1990, vise à faire face à la constitution du marché unique européen et à ses conséquences. Elle met en place une procédure d'analyse et de réflexion en ce qui concerne l'avenir du Bassin et les mesures à prendre afin de pallier les insuffisances constatées et tirer profit des potentialités du Bassin ». Le 15 janvier 1993, « une Convention pour la constitution de l'Eurodistrict Bidasoa-Txingudi est signée à Irun » (Urteaga, 2008 : 20).

Des obstacles persistants

Pour autant, il convient de souligner le fait que, pour les habitants de ces bassins de vie transfrontaliers, « l'existence de ces zones spécifiques se manifeste d'abord par les obstacles qu'ils y rencontrent concrètement. Quel que soit le domaine considéré (travail et télétravail, transports, santé, consommation, accès aux services, etc.), le "citoyen transfrontalier" est régulièrement confronté à des difficultés inhérentes à sa situation particulière. Et, ces difficultés sont même croissantes, [car] l'augmentation des flux et mobilités dans des régions frontalières de plus en plus intégrées a entraîné

une hausse concomitante des entraves à ces mêmes flux et mobilités » (CESER Grand Est, 2022 : 13). Quatre types d'obstacles peuvent être identifiés, parmi tant d'autres.

La première résistance est linguistique, dans la mesure où si une part non négligeable des habitants des territoires basques maîtrise le basque, moins nombreux sont ceux qui s'expriment dans la langue officielle du territoire voisin. Ainsi, selon une étude menée par l'INSEE, intitulée *Langues parlées en Aquitaine : les pratiques héritées* (INSEE, 2002), seulement 5,4% de la population de plus de 18 ans résidant en Aquitaine indique être en mesure de parler et d'écrire en espagnol, cette proportion étant légèrement supérieure au Pays Basque français en raison de la proximité de la frontière. Quant à la Communauté autonome Basque, en 2016, 11% des personnes interrogées affirment s'exprimer dans la langue de Molière, cette part s'élevant à 17% en Guipuzcoa. Dans le cas de la Navarre, « 21% de la population affirme pouvoir parler et écrire en français » (Eurorégion, 2024 : 21). Or, aussi bien dans la CAB que dans la CFN, cette part diminue au fur et à mesure que l'âge des locuteurs baisse.

Une seconde contrariété, directement liée à la première, a trait aux différentes références culturelles. De fait, en raison de l'éducation reçue au sein de la famille, des connaissances acquises à l'école et des informations diffusées par les médias, les habitants des zones frontalières ont intériorisé au fil du temps des normes, des valeurs, des codes et des représentations qui les éloignent réciproquement, le cadre de référence étant le plus souvent étatique ou, tout du moins, régional. En ce sens, les principales barrières sont moins physiques que mentales, et le fait de ne pas maîtriser la langue de son voisin ne permet pas d'accéder aux médias et aux auteurs prédominants dans le territoire limitrophe. En résulte une méconnaissance manifeste de la réalité politique, économique, sociale et culturelle du territoire pourtant proche géographiquement.

Le troisième obstacle est administratif, puisque les citoyens frontaliers se heurtent à de nombreuses entraves lorsqu'ils souhaitent, par exemple, travailler dans le territoire voisin. Non seulement les habitudes de travail et les niveaux de salaires diffèrent, notamment en ce qui concerne les disparités salariales et les niveaux de salaires minimums, mais, en outre, les marchés du travail sont fort distincts. En effet, celui-ci est plus dynamique et dérégulé au sud des Pyrénées, alors qu'une stabilité supérieure prévaut au nord de la Bidassoa. De même, les jeunes souhaitant étudier dans une Université du territoire limitrophe achoppent avec les problèmes liés à la reconnaissance des diplômes et aux modalités d'accès à l'Université (Parcoursup dans un cas et Selectividad dans l'autre).

Enfin, les contrariétés résultant de la fiscalité ne doivent pas être négligées. En effet, pour être considéré comme travailleur frontalier et pouvoir ainsi bénéficier des conventions bilatérales de double imposition qui déterminent le régime fiscal des travailleurs frontaliers, encore faut-il résider et travailler dans « la liste des communes incluses dans la zone frontalière franco-espagnole, conformément à l'accord complémentaire entre la France et l'Espagne du 24 janvier 1971 » (Citicop, 2014 : 5). Dès lors, il suffit qu'une personne réside ou travaille hors de

cette zone pour ne pas être considérée comme travailleuse frontalière. Cela se produit de plus en plus fréquemment, car cette liste n'a guère été actualisée, alors que, au même moment, les distances qui séparent les lieux de résidence et de travail n'ont cessé de croître en raison de l'amélioration des modalités de transport et des tensions persistantes sur le marché immobilier.

Les opportunités présentes

Cependant, les bassins de vie transfrontaliers ont l'avenir devant eux, notamment consécutivement à la construction européenne, car l'UE a adopté un ensemble de directives, programmes, rapports et avis allant en ce sens. Ainsi, « l'avis du Comité Européen des régions, du 5 février 2021, appelle au renforcement des services publics transfrontaliers, qu'il considère comme essentiels pour améliorer la vie quotidienne dans les régions frontalières européennes ». De même, « dans un rapport spécial de juillet 2021, la Cour des Comptes Européenne appelle à parachever la libération du potentiel des régions transfrontalières de l'Union européenne dans le cadre des programmes Interreg ». En outre, la Commission européenne propose, dans son rapport du 14 juillet 2021, « de développer "des services publics transfrontaliers plus nombreux et de meilleure qualité" et de les soutenir dans leur numérisation afin de les rendre "interopérables et transfrontaliers par défaut" ». Enfin, le programme Interreg VI « compte parmi ses objectifs l'émergence de gouvernances transfrontalières et la mise en place de stratégies intégrées sur des zones fonctionnelles, dans le but explicite de "remédier aux obstacles juridiques et autres dans les régions frontalières" » (CESER Grand Est, 2022 : 14-16).

De plus, l'existence d'institutions correspondant à ces bassins de vie transfrontaliers favorise leur développement, chacune d'entre elles élaborant puis mettant en œuvre des politiques publiques à cet effet. À titre d'exemple, l'Eurorégion Euskadi-Nouvelle Aquitaine-Navarre encourage plusieurs types de projets permettant aux acteurs du territoire de participer activement au développement du territoire transfrontalier en fonction de leurs besoins, compétences et objectifs. Ainsi, des subventions sont accordées sur la base d'un appel à projets annuel portant sur la culture, le plurilinguisme, l'éducation, la jeunesse et le sport, la citoyenneté, la recherche et l'innovation, les énergies renouvelables ou la santé. Simultanément, un ensemble de dispositifs visent à répondre aux priorités de l'Eurorégion, tels que la mobilité étudiante, le campus eurorégional d'excellence, la promotion de la langue et de la culture basques, la formation professionnelle, etc. (Eurorégion, 2024d).

De même, le fait de partager une langue et une culture communes, le basque en l'occurrence, est un atout non négligeable, puisque non seulement l'*euskara* permet de communiquer et d'échanger plus aisément, mais en outre il crée un sentiment d'appartenance et d'identité collective qui favorise l'identification et la reconnaissance mutuelles, ainsi qu'une proximité évidente. Il suffit d'assister à une

rencontre, dans un cadre plus ou moins formel, entre deux bascophones résidant de part et d'autre de la frontière pour s'en convaincre. La course de relais *Korrika* traversant toutes les provinces basques et organisée tous les deux ans ou les fêtes organisées annuellement pour soutenir les écoles d'expression basque sous contrat, qu'il s'agisse de *Herri Urrats* au Pays Basque hexagonal, de *Kilometroak* en Guipuzcoa ou de *Nafarroa Oinez* en Navarre, en offrent un parfait exemple.

Enfin, l'ouverture des frontières (avec la quasi-disparition des contrôles aux frontières) et les nouvelles modalités de transport (via la création de lignes d'autobus et de train) entraînent une augmentation des flux afin de mener à bien des activités de la vie quotidienne, que ce soit pour faire des courses, faire la fête, passer la journée en famille, mais aussi pour étudier et travailler dans le territoire limitrophe.

Conclusion

En définitive, bien que la notion de bassin de vie transfrontalier fasse débat et soit essentiellement utilisée dans l'Hexagone, d'autres pays européens préférant parler de bassin d'emploi ou de *comarca*, force est de constater qu'elle s'avère stimulante intellectuellement et utile politiquement. En effet, si son périmètre s'avère souvent incertain et fluctuant, il n'en reste pas moins qu'il constitue un phénomène multidimensionnel, associant des aspects subjectifs et objectifs, et ayant fait l'objet d'une institutionnalisation progressive, en particulier au Pays Basque. Et, si la continuité territoriale se heurte à de nombreux obstacles, qu'ils soient linguistiques, culturels, administratifs ou fiscaux, il convient d'observer qu'elle est susceptible d'être encouragée par la construction européenne, les politiques publiques mises en œuvre par les différentes institutions transfrontalières, le partage d'une langue et d'une culture communes, et le développement des mobilités.

Bibliographie

C. Bayou, *L'Eurocité basque. Le rêve d'une métropole de rang européen*, Paris, La Documentation française, 2001.

CCI Bayonne-Pays Basque, *CCI transfrontalière Bihartean*, 2024, https://www.bayonne.cci.fr/cci-transfrontaliere-bihartean.

CESER Grand Est, *Les bassins de vie transfrontaliers, laboratoire de l'intégration européenne*, 2022, https://www.ceser-grandest.fr/wp-content/uploads/2022/11/2022-11-10-rapport-avis-bassins-de-vie-transfrontaliers-adoptes-1.pdf.

Citicop, *Guide transfrontalier pour citoyens de nationalité européenne*, 2014, https://www.irunhondarribiahendaye.com/images/sobre-consorcio/docs/guia-ciudadanos-fr.pdf.

Consorcio Transfrontalier Bisadoa-Txingudi, *Statuts*, 2014, https://www.irunhondarribiahendaye.com/images/sobre-consorcio/docs/Statuts-modif-22-10-2014-fr.pdf.

Eurorégion Euskadi-Nouvelle Acquitaine-Navarre, *Qu'est-ce que l'Eurorégion ?* 2024a, https://www.euroregion-naen.eu/leuroregion/qu-est-ce-que-euroregion/.

Eurorégion Euskadi-Nouvelle Acquitaine-Navarre, *Cadre européen*, 2024b, https://www.euroregion-naen.eu/leuroregion/cadre-europeen/.

Eurorégion Euskadi-Nouvelle Acquitaine-Navarre, *Diagnostic sur l'emploi transfrontalier*, 2024c, https://www.euroregion-naen.eu/wp-content/uploads/2019/10/Diagnostic-sur-lEmploi-Transfrontalier_FR.docx.pdf.

Eurorégion Euskadi-Nouvelle Acquitaine-Navarre, *Partager, innover, préserver*, 2024d, https://www.euroregion-naen.eu/projets/.

Gobierno Vasco, *VII encuesta sociolingüística 2021*, 2024, https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/eas_ikerketak/es_def/adjuntos/VII_Encuesta_sociolinguistica_2021.pdf.

INSEE, « Langues parlées en Aquitaine : les pratiques héritées », *Le quatre pages INSEE Aquitaine*, n° 110, septembre 2022, https://www.insee.fr/fr/statistiques/2044479.

L. Landa, *Nafarroako historia*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2001.

J.-C. Larronde, *Histoire du nationalisme basque*, Bayonne, Elkar, 2017.

Office de Tourisme du Pays Basque, *Chiffres clés du tourisme*, 2021, https://static.en-pays-basque.fr/wp-content/uploads/2021/05/chiffres-cles-2020-office-de-tourisme-pays-basque-aadt64-capb.pdf.

E. Urteaga, *La question basque en France*, Toulouse, Milan, 2004.

E. Urteaga, *La coopération transfrontalière au Pays Basque*, Paris, L'Harmattan, 2008.

E. Urteaga, *La Communauté Pays Basque : institutionnalisation du territoire*, Paris, L'Harmattan, 2017.

E. Urteaga, *L'essor du vote nationaliste basque*, Paris, L'Harmattan, 2020.

E. Urteaga, « Création de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque », *L'Espace Politique* 2023a, n°s 47-48, vol. 2022-2/3.

E. Urteaga, « Les facteurs déclenchants de l'institutionnalisation du Pays Basque », *Annales de Géographie* 2023b, n° 752, p. 68-90.

Vie Publique, *Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale*, 2024, https://www.vie-publique.fr/fiches/les-etablissements-de-cooperation-intercommunale.

Le regard d'un géographe sur les bassins de vie transfrontaliers

Par **Grégory HAMEZ**
Professeur de géographie à l'Université de Lorraine

La notion de *bassin de vie transfrontalier* présente l'intérêt de la simplicité : tout un chacun peut se représenter un espace près d'une frontière nationale, où une population « vit » et peut être amenée à traverser cette frontière. Seulement, cette notion est ambiguë : le *bassin de vie* est une catégorie statistique française, proposée et définie par l'INSEE pour guider les politiques publiques, et qui n'a de sens qu'au sein du territoire national ; les pays frontaliers de la France utilisent d'autres termes. Évoquer l'existence de *bassins de vie transfrontaliers* revient donc à porter un regard français sur des espaces dont l'organisation échappe en bonne partie aux compétences du système administratif et légal français. C'est une approche colonialiste des franges de la France.

Cela étant, l'usage de catégories usitées dans un pays voisin pour qualifier ces espaces, par exemple les axes d'urbanisation liés à l'aménagement du territoire tels qu'ils sont définis dans le Land de Sarre (*raumordnerische Siedlungsachsen*) présenterait un nationalisme du même type ; et l'usage de catégories développées par les instances communautaires, telles que les « aires urbaines fonctionnelles », serait certes exempt de présupposés nationaux mais au prix d'une déconnexion avec les cadres administratifs nationaux, ce qui entraverait leur opérationnalisation.

Nous proposons dans ce chapitre d'assumer le parti-pris français dans l'usage de la notion de *bassin de vie transfrontalier*, pour développer ses implications d'ordre géographique. Un premier temps rappellera les définitions utilisées pour qualifier le bassin de vie en général et dans sa dimension transfrontalière, un deuxième temps montrera plusieurs implications appliquées dans le cas franco-luxembourgeois, un troisième temps proposera une approche géographique du bassin de vie transfrontalier.

I. De la précision de la définition INSEE du bassin de vie à l'imprécision de la définition en contexte transfrontalier

Le bassin de vie est une catégorie statistique, définie par l'INSEE. Sa définition actuelle est : « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants » (Lévy, Mora, Prusse 2023). Les statisticiens ont donc retenu une dimension de proximité et d'accès aux services pour définir ce qui relève de la « vie » : le bassin se caractérise par un espace de flux dans la quotidienneté. D'un point de vue technique, l'INSEE différencie les services et équipements en trois gammes, suivant la fréquence de leur usage. Ceux qui sont considérés pour définir les bassins de vie sont ceux de la gamme « intermédiaire », comprenant par exemple les collèges ou les supermarchés. Les bassins de vie regroupent les communes situées dans l'aire d'attraction de ces services et équipements, soit généralement l'aire d'attraction des villes petites et moyennes.

Cette définition statistique a évolué dans le temps. Lors de la création de la catégorie du bassin de vie en 2003 par l'INSEE, l'emploi était également pris en compte, en plus des équipements et services (Hilal et Schmitt 2003, Julien 2007). Ce n'est plus le cas depuis 2012. Le fait de ne plus considérer l'emploi permettait de mieux prendre en compte les bassins de vie en milieux urbains denses : de fait, dans ces milieux-là, les mobilités domicile-travail peuvent se faire sur des distances-temps particulières, de façon décorrélée avec la fréquentation des services du quotidien.

Des travaux pour développer ce terme dans un contexte transfrontalier ont été menés à plusieurs reprises dans le passé. Une première étude scientifique a été menée au milieu des années 2000, à partir d'une vaste enquête auprès de 2470 frontaliers travaillant au Luxembourg, et provenant d'Allemagne, de Belgique et de France (Enaux et Gerber, 2008). La notion de « bassin de vie » y est utilisée en référence au sens alors retenu par l'INSEE, c'est-à-dire comprenant les navettes domicile-travail autant que les services. Les auteurs questionnent le concept d'attachement au lieu. Ils concluent sur la diversité des facteurs amenant à considérer le bassin de vie dans une dimension transfrontalière : diversité d'abord suivant le pays d'origine des travailleurs, les Allemands travaillant au Luxembourg ayant une conception davantage transfrontalière de leur bassin de vie que les Belges ou les Français ; diversité ensuite suivant le niveau de diplôme et la catégorie socio-professionnelle, les personnes les moins diplômées et ayant un emploi d'ouvrier ou d'employé ayant davantage une représentation transfrontalière que les plus diplômées et ayant un emploi de cadre ; diversité aussi culturelle et linguistique, le fait de parler le luxembourgeois permettant davantage de considérer le lieu de travail dans son bassin de vie ; diversité enfin en termes de distance entre le lieu de résidence et le lieu de travail, la proximité jouant positivement pour considérer le lieu de travail comme faisant partie du bassin de vie.

Dans sa thèse soutenue en 2016, Guillaume Drevon apporte un complément intéressant sur la représentation que les travailleurs français travaillant au Luxembourg ont de leur espace de vie : dans le même temps que leur mobilité est plus longue que la mobilité moyenne des navetteurs en France, leurs espaces de sociabilité s'étendent rarement au Luxembourg et sont davantage développés autour de leur domicile (Drevon, 2016).

Les deux travaux de recherche précédents ne concernent que les travailleurs frontaliers, et pas les autres habitants, ni les dimensions administratives et légales des coopérations transfrontalières. Dans un autre cadre, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) a lancé en 2022 une expérimentation pour définir des bassins de vie transfrontaliers, de façon plus générale (Biscaut *et al.*, 2024). La démarche est participative, et s'appuie sur des consultations et ateliers menés dans cinq sites pilotes transfrontaliers sur différentes frontières de la France. Les auteurs considèrent quatre axes principaux pour représenter les bassins de vie transfrontaliers : la proximité à la frontière ; les structures de gouvernance existantes, comme les GECT ; l'intensité de la coopération transfrontalière ; les relations fonctionnelles et les caractéristiques territoriales (comme le travail, le commerce, la continuité urbaine, etc.). Cette méthodologie se veut donc plus globale, en considérant autant les aspects fonctionnels qu'institutionnels de la mise en relation transfrontalière.

Mais cette étude soulève une question de définition, car les critères de choix des cinq sites transfrontaliers retenus ne sont pas explicités. Que peuvent avoir en commun l'Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai, le site Nord-lorrain à proximité du Luxembourg, l'Eurodistrict Pamina, l'agglomération franco-valdo-genevoise et le site Alpes du Sud-Riviera ? Il semble que les auteurs de l'étude aient choisi des sites emblématiques soit de relations fonctionnelles particulièrement fortes, comme le cas du Nord-lorrain-Luxembourg, soit de zones de coopération déjà fortement institutionnalisées comme le cas de l'Eurodistrict Pamina, soit les deux critères combinés comme dans le cas de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Il s'agit en tout cas toujours de zones relativement denses, et où se trouvent une ou plusieurs villes polarisantes au-delà des frontières. Les zones transfrontalières moins denses situées par exemple dans les Ardennes ou sur la frontière France-Espagne ne sont pas prises en compte. Un présupposé de l'étude serait donc qu'un bassin de vie transfrontalier soit lié à une notion de centralité et de densité de population. Mais une vie transfrontalière ne pourrait-elle pas aussi se concevoir dans des zones peu denses ?

Cette brève revue ouvre sur des questions fondamentales de définition : quels critères thématiques doivent être considérés, c'est-à-dire quels domaines de la vie (services, équipements, emploi, ou autres) ? Quelles populations doivent être prises en compte, uniquement celles concernées par la traversée des frontières, quel qu'en soit le motif, ou l'ensemble ? Quel périmètre spatial peut avoir ce bassin de vie transfrontalier ? Enfin, ce bassin se doit-il d'être transnational et représenter une vie transfrontalière partagée de part et d'autre, ou non ? Ces questions seront maintenant appliquées au cas de l'espace Nord-lorrain-Luxembourg.

II. Le Nord-lorrain à la frontière luxembourgeoise : un bassin de vie ou un bassin de vies ?

L'espace du Nord-lorrain se caractérise par une diversité de milieux : un espace polarisé par la ville de Metz, qui dispose de services polarisant tout le département de la Moselle et au-delà (la commune de Metz comptait plus de 121.000 habitants en 2022, l'Eurométropole de Metz plus de 229.000 habitants) ; un espace polarisé par la ville moyenne de Thionville, à mi-chemin entre Metz et la frontière luxembourgeoise, dont la commune compte 42.000 habitants ; un milieu organisé autour d'un chapelet de petites villes anciennement industrialisées, d'environ 10.000 habitants, faisant partie du bassin lorrain houiller et ferrifère ; et enfin des milieux ruraux, parfois très peu denses comme dans le département de la Meuse.

La carte suivante montre la délimitation des « bassins de vie », tels qu'ils sont définis par l'INSEE. La plupart de ces bassins sont polarisés par une seule ville centre où sont regroupés les services et équipements, comme dans le bassin de Verdun ou dans celui de Bouzonville ; d'autres comprennent plusieurs centralités, comme Metz et Thionville.



Figure 1. Les bassins de vie définis par l'INSEE dans le Nord-lorrain, à la frontière luxembourgeoise

La méthodologie déployée par l'INSEE n'a pas pris en considération la fréquentation de services et équipements au Luxembourg. De fait, certains équipements luxembourgeois ne concernent pas les habitants du Nord-lorrain, d'autres bien davantage. Plusieurs études scientifiques permettent de les identifier (notamment Decoville et Durand 2018, Gerber 2012, Klein et Hamez 2023, Wille 2021). Dans le tableau suivant, nous avons repris la typologie des équipements de la gamme intermédiaire proposée par l'INSEE, et avons tenté de l'appliquer aux équipements luxembourgeois en questionnant lesquels d'entre eux étaient supposés attirer la fréquentation des habitants français, au regard de cette littérature.

Niveau d'attraction transfrontalière des équipements et services luxembourgeois	Les 35 équipements et services de la gamme intermédiaire, retenus par l'INSEE pour définir les bassins de vie (Levy et al., 2023)
Attraction faible ou inexistante	Police ; Service funéraire ; École de conduite ; Pressing, laverie ; Vétérinaire ; Collège ; Sage-femme, orthophoniste, psychologue ; Laboratoire d'analyses, ambulance ; Accueil jeunes enfants ; Services pour personnes âgées
Attraction possible	Supermarché ; Magasins (en 8 types, dont meubles, vêtements, etc.) ; Bassin de natation, salle de sport spécialisée ; Banque ; Contrôle technique automobile ; Centre de finances publiques
Attraction fréquente	Station-service

Tableau 1. Classement des équipements retenus dans la définition INSEE des bassins de vie, suivant l'attractivité transfrontalière du Luxembourg

À titre d'exemple, une recherche sur les flux scolaires a mis en évidence que très peu de collégiens français étaient scolarisés au Grand-Duché – seulement quelques dizaines d'individus (Klein et Hamez 2023). Par ailleurs aussi, si les écoles de conduite au Luxembourg n'attirent vraisemblablement pas les Français, les centres de contrôle technique automobile sont davantage concernés compte tenu du nombre important de travailleurs frontaliers français disposant d'un véhicule de fonction immatriculé au Luxembourg (Gerber et al., 2019). De fait, certains équipements ne concernent que les travailleurs frontaliers, comme les centres des finances publiques.

De tous les équipements envisagés, il ressort clairement que ce sont les stations-service qui attirent le plus, en lien avec la fiscalité avantageuse sur l'essence (Belkacem *et al.*, 2022). Cette forte fréquentation des stations-service situées sur la frontière concerne d'autres produits, comme le tabac, en raison également de la fiscalité. Cette attractivité s'exerce sur tous les habitants, même si les travailleurs frontaliers sont davantage susceptibles de les utiliser du fait de leur mobilité régulière. Si l'on

définit le bassin de vie du point de vue des équipements et des services, le côté transfrontalier des bassins de vie est donc fortement restreint à certains produits et certains espaces.

Si à présent, l'emploi est considéré pour définir le bassin de vie, la question de la proximité au Luxembourg devient centrale. La carte suivante indique la part de travailleurs frontaliers sur la population résidant dans chaque bassin de vie.

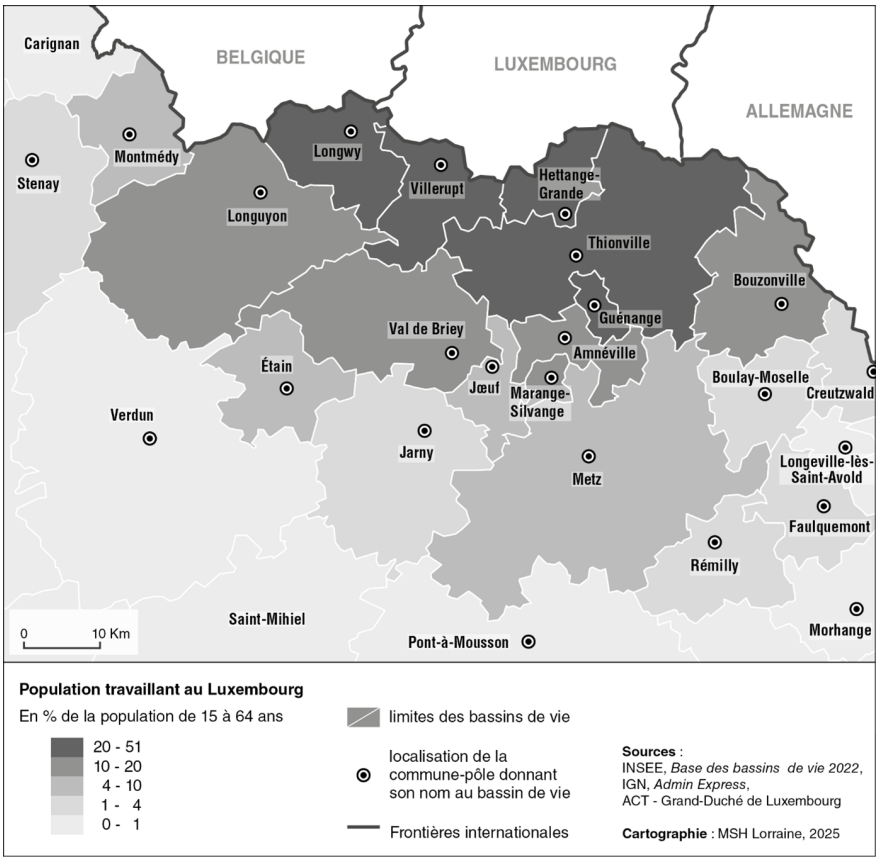


Figure 2. Les Français travaillant au Luxembourg, localisés dans leur « bassin de vie » de résidence

Dans une première couronne à partir de la frontière luxembourgeoise, la présence de l'emploi frontalier est massive puisque plus de 20% des personnes d'âge actif y travaillent – taux pouvant s'élever à plus de 70% dans les communes directement limitrophes. Cette part décroît avec la distance.

Que signifie pour les habitants le fait de vivre dans des communes autant polarisées par l'emploi du pays voisin ? C'est d'abord une opportunité salariale pour les navetteurs transfrontaliers, dont le salaire peut être le double de celui qu'ils auraient en France à emploi comparable. C'est ensuite une source d'inégalités

entre ceux qui travaillent au Luxembourg et les autres : inégalités de niveau de vie et d'accès à un foncier particulièrement cher. C'est aussi un défi de gestion municipale pour les communes concernées ; elles sont en situation d'économie résidentielle, avec des dépenses alourdies pour répondre aux besoins spécifiques des travailleurs (horaires allongés d'accès aux services, comme les garderies et écoles), et des recettes d'autant plus faibles que peu d'entreprises sont présentes (car attirées par la fiscalité avantageuse du Grand-Duché).

III. Vers une définition géographique du bassin de vie transfrontalier

À partir des développements précédents sur la définition administrative du bassin de vie appliquée au cas des bassins français situés dans l'aire d'attraction du Luxembourg, une définition géographique du bassin de vie transfrontalier sera maintenant proposée.

La première question repose sur le sens éventuellement commun par-delà les frontières qui peut être donné à « bassin transfrontalier ». L'exemple franco-luxembourgeois illustre que les motifs de relation des Français envers le Luxembourg sont essentiellement liés à l'emploi et à quelques types d'achat, en raison d'un différentiel fiscal ; les relations des Luxembourgeois envers la France sont elles-mêmes tout à fait particulières. En outre, de précédentes études ont démontré que les systèmes de représentation restent en bonne part structurés par les pays d'appartenance (Decoville et Durand 2019, Wille, 2021). Il serait donc probablement idéaliste ou idéologiquement orienté de postuler l'existence de bassins de vie transfrontaliers communs ; il est plus réaliste de réfléchir l'extension de bassins de vie transfrontaliers depuis un côté de la frontière, puis depuis l'autre côté, sans postuler *a priori* qu'un périmètre commun doive en émerger.

La deuxième question est celle de la configuration spatiale des bassins de vie transfrontaliers. Le cas franco-luxembourgeois abordé précédemment est symptomatique d'un bassin de résidence situé d'un côté de la frontière, où se déploient la plupart des activités (fréquentation des commerces et services, relations de sociabilité) sauf le travail et quelques achats ayant lieu ponctuellement de l'autre côté de la frontière, pour une part importante de la population. De ce fait, il serait plus justifié de parler de l'extension transfrontalière de certains bassins de vie, plutôt que de bassins de vie transfrontaliers.

Ce dernier point doit toutefois être nuancé, pour tenir compte des milieux de vie situés à la plus grande proximité de la frontière, où les populations peuvent se côtoyer quotidiennement et dans tous les domaines de la vie. C'est le cas par exemple des aires urbaines traversées par une frontière. Dans les quartiers ou rues limitrophes de la frontière, les relations peuvent être significatives, comme en attestent par exemple les chiffres de la nuptialité frontalière dans les villes doublons

de la frontière franco-belge (Hamez 2005, Hamez 2015). Ces lieux de mixité frontalière peuvent être qualifiés de bassins de vie transfrontaliers.

La troisième question est celle de la distance. L'intensité du fait transfrontalier décroît rapidement avec la distance-temps à la frontière. Dans le cas du Nord-lorrain, la zone d'emploi de Thionville, limitrophe du Grand-Duché, compte plus de 44% de sa population active qui est occupée au Luxembourg, la zone d'emploi de Metz un peu plus de 9%, la ville de Metz étant située à 50 minutes en voiture de Luxembourg-Ville, la zone d'emploi de Nancy moins de 1%, cette dernière ville étant située à 1h30 de Luxembourg-Ville (Rousseau, 2024). Or, la distance joue sur la représentation que l'on se fait de la frontière : Boquet et Dorkel ont ainsi montré qu'une distance de 20 kilomètres en deçà de la frontière serait un seuil pour se sentir appartenir à un espace transfrontalier (Boquet, Dorkel, 2024).

Conclusion

Pour définir les bassins de vie transfrontaliers, l'espace compte. En termes de distance, en termes de configuration spatiale comme en termes de pratiques, les relations qui constituent ces bassins de vie sont liées à des lieux spécifiques. Il ressort aussi une grande diversité de ces bassins de vie, suivant les contextes frontaliers, et la difficulté à en donner une représentation harmonisée. Ce chapitre a mis en avant la dimension matérielle de ces bassins de vie, en questionnant les équipements fréquentés par la population comme les traversées de frontière liées à l'emploi.

Cela étant, cette dimension matérielle ne peut se comprendre sans que ses causes ne soient questionnées. En l'occurrence, dans le cas du Luxembourg, la nature fiscale de la frontière explique les caractéristiques des bassins de vie : c'est en raison de conditions fiscales avantageuses dans certains secteurs d'activité que le Grand-Duché prospère depuis une trentaine d'années, attirant de nombreux travailleurs frontaliers, et c'est par un régime de taxation différentielle du tabac et de l'essence qu'il attire les consommateurs des pays voisins. Les relations quotidiennes des populations qui dessinent les bassins de vie transfrontaliers ne sont que le reflet de ces régimes fiscaux inter-étatiques différents.

Enfin, la dimension immatérielle des bassins de vie transfrontaliers comprend également des éléments davantage symboliques, qui n'ont été qu'effleurés dans ce chapitre : un éventuel sentiment commun d'appartenance au-delà des frontières, qui s'appuierait sur une histoire partagée, une culture et parfois une langue. Ces espaces ne sont jamais neutres et peuvent nourrir des représentations particulières de la citoyenneté, du vivre-ensemble, du lien à l'État comme de la façon de considérer les populations du pays voisin. L'approche géographique du bassin de vie transfrontalier doit être complétée par les approches d'ordre historique, sociologique, culturel, juridique.

Bibliographie

R. Belkacem *et al.*, 2022, « Conception de la frontière et comportements des acteurs transfrontaliers », *Projectique*, 31, p. 9-38.

A. Biscaut, A. Duret, J. Peyrony et P. Tzvetanova, Expérimentation « Bassins de vie transfrontaliers », *Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers* 2024, Paris : MOT [en ligne].

M. Boquet et N. Dorkel, « La redéfinition spatiale de l'espace frontalier lorrain à partir du sentiment de proximité à la frontière de ses habitants », *Géoproximités* 2024, 4 [en ligne].

A. Decoville et F. Durand, « Exploring Cross-border Integration in Europe : How Do Populations Cross Borders and Perceive Their Neighbours ? », *European Urban and Regional Studies* 2019, 26, p. 134-157.

G. Drevon, *Mobilité quotidienne et stratégies d'adaptation spatio-temporelles des ménages : une approche comparée des espaces transfrontaliers et non frontaliers des métropoles luxembourgeoises et grenobloises* 2016. Thèse : Géographie. Université Grenoble Alpes ; CEPS/INSTEAD.

Ch. Enaux et Ph. Gerber, « Les déterminants de la représentation transnationale du bassin de vie. Une approche fondée sur l'attachement au lieu des frontaliers luxembourgeois », *Revue d'économie régionale et urbaine* 2008, 5, p. 725-752.

Ph Gerber, « Advancement in Conceptualizing Cross-Border Daily Mobility: The Benelux Context in the European Union », *European Journal of Transport and Infrastructure Research* 2012, 12, p. 178-197.

Ph. Gerber *et al.*, « Quelles attitudes et satisfactions envers les moyens de transport ? Le cas des frontaliers travaillant au Luxembourg », UniGR-CBS *Cahier thématique* 2019, 2, p. 85-99 [en ligne].

G. Hamez, « Approche multiscalaire de la nuptialité franco-belge », *Espace populations sociétés* 2005, 2, p. 237-250.

G. Hamez, *Pour une analyse géographique des espaces transfrontaliers*, Mém. HDR, Rouen, 2015 [en ligne : tel-01321837].

M. Hilal et B. Schmitt, *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, rapport de l'INSEE pour la DATAR, 2003 (avec la participation de IFEN, INRA, SCEES), Paris : INSEE [en ligne].

M. Klein et G. Hamez, « Les mobilités scolaires transfrontalières du Nord-lorrain vers le Luxembourg : approche quantitative », *4-pages du LOTERR* 2023, 17, p. 1-4 [en ligne].

Ph. Julien, « La France en 1 916 bassins de vie », *Économie et Statistiques* 2007, p. 25-39.

D. Lévy, V. Mora et S. Prusse, « Le nouveau zonage en bassins de vie 2022 : 1 700 bassins de vie façonnent le territoire national », *INSEE Analyses* 2023, 83.

L. Rousseau, « Dans le Grand Est, des trajets domicile-travail beaucoup plus longs pour les frontaliers », *INSEE Analyses Grand Est* 2024, 188.

Ch. Sohn, « La frontière comme ressource : vers une redéfinition du concept », *Bulletin de L'Association de Géographes Français* 2022, 99, 1, p. 11-30.

Ch. Wille, *Lebenswirklichkeiten und politische Konstruktionen in Grenzregionen. Das Beispiel der Großregion SaarLorLux: Wirtschaft – Politik – Alltag – Kultur* 2021, Bielefeld : transcript Verlag [en ligne].

Le regard d'un juriste sur les bassins de vie transfrontaliers

Par **Nicolas KADA**
Professeur de droit public à l'Université Grenoble Alpes
Codirecteur du GIS-GRALE – Université Paris I Panthéon Sorbonne

Alors qu'il s'agissait il y a quelques décennies de constater « Paris et le désert français », puis plus récemment de dénoncer le « mille-feuille territorial », ce sont désormais les « fractures territoriales » que l'on déplore ou les « bassins de vie » que l'on vénère. À chaque période sa métaphore donc, pour tenter de représenter au mieux les maux mais aussi les remèdes de l'organisation spatiale de l'administration française. Loin de la terminologie juridique, ces expressions sont pourtant largement utilisées par les juristes pour la vulgarisation qu'elles proposent mais aussi l'incarnation qu'elles suggèrent. La notion de bassin de vie fonctionne ainsi, elle aussi, à la manière d'une métaphore, appartenant à cet imaginaire du ou des territoires[1]. De cette manière, le droit assume enfin sa dépendance aux territoires, jusque dans leur diversité. Et le droit s'autorise alors une audace : celle de chercher à les organiser, conformément à la logique de la territorialisation[2]. Lorsque le bassin de vie en question est qualifié de transfrontalier, le droit doit alors faire face à un nouvel élément de complexité : la double appartenance d'un même territoire à deux ordres juridiques nationaux différents.

Le bassin de vie transfrontalier renvoie donc à la coopération décentralisée, qui n'est pas de ces notions qui sont les plus explicites. Elle nourrit en effet un certain mystère, que les praticiens comme les observateurs ne peuvent s'empêcher de regretter. Si l'on envisage sous ce nom générique toutes les formes de collaborations ou de relations existantes entre les collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec des autorités locales d'autres États, elle s'intègre en réalité dans ce qu'il est d'usage de désigner comme l'action extérieure – ou internationale – des collectivités décentralisées. L'analogie n'est pas parfaite, l'action

1 V. L. Lemouzy, *L'imaginaire dans l'action publique territoriale*, thèse science politique, Université de Paris 2, juin 2017.

2 V. J. Caillosse, « Territorialisation » *in* N. Kada et *al.* (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, 2017, p. 1017 et s.

extérieure intégrant aussi des opérations unilatérales (comme en cas d'urgence ou d'aide humanitaire) mais le code général des collectivités territoriales retient cette dénomination (CGCT, 1re Partie, Livre premier, Titre unique, Chapitre V) en la définissant de manière extensive. Ces précautions terminologiques préalables s'expliquent par la grande variété des collaborations existantes. Il peut en effet s'agir de coopérations dites de développement, généralement fondées sur des conventions (CGCT, art. L. 1115-1) mais parfois motivées par une préoccupation humanitaire et hors de tout cadre conventionnel (CGCT, art. L. 1115-1 al. 2). Il peut également s'agir de coopération transfrontalière (CGCT, art. L. 1115-4-1) encouragée par le droit européen. Si ces coopérations s'appuient désormais le plus souvent sur des conventions ou sont assimilables à de la coopération transfrontalière ou territoriale, il subsiste toujours certaines actions plus informelles, héritées du jumelage ou animées par un objectif de prospection des entreprises étrangères par exemple.

Le décalage entre la pratique des collectivités et le régime juridique de l'action extérieure décentralisée a souvent été dénoncé. Le regard du juriste serait donc biaisé, car le droit est notamment accusé de servir les seuls intérêts de l'État et d'entraver la libre administration des collectivités en ne prenant pas en compte la réalité de leur action internationale. Sans nier le fondement de ces critiques, il faut pourtant reconnaître que les vingt dernières années ont vu le droit de l'action extérieure profondément évoluer et se stabiliser, sous l'effet conjugué de plusieurs influences parfois contradictoires. Du fait des interventions répétées du droit du Conseil de l'Europe puis du droit de l'Union européenne notamment, mais aussi en raison d'un changement de position de l'État lui-même à l'égard de ces relations internationales des collectivités territoriales, le régime juridique est devenu à la fois plus complet, plus libéral et plus stable. « Aujourd'hui, l'État et les collectivités incarnent la diplomatie française »[3] écrivait déjà André Laignel il y a plus d'une décennie, dans son rapport remis en janvier 2013 au ministre des Affaires étrangères. Si les influences extérieures ont ainsi incontestablement rendu ce droit plus complexe, les influences internes ont dans le même temps contribué à en sécuriser les pratiques. Le droit administratif français n'est donc pas resté insensible à ces évolutions, tant législatives que jurisprudentielles ou parfois simplement pratiques.

Le regard du juriste est donc parfois romantique, poétique et vagabond. Il peut aussi être ambigu, sombre et critique. Il mêle ainsi deux défauts, malheureusement communs lorsqu'on s'intéresse à la vision : la myopie (flou de loin) et l'hypermétropie (flou de près). Pour être en situation de questionner les relations qui s'établissent entre toutes ces figures juridiques qui composent la territorialisation et donner une consistance juridique aux bassins de vie transfrontaliers, une brève réflexion préalable s'impose, c'est évident, sur chacune de ces deux défaillances de la vision.

3 A. Laignel, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Nouvelles approches, nouvelles ambitions* [en ligne].

Le rapport qu'elles entretiennent avec le droit, c'est le moins qu'on puisse en dire, n'a rien de très assuré, aussi loin que le regard du juriste puisse porter : il y a donc bien (et c'est malheureux) une forme de myopie (I).

Il n'en demeure pas moins que le droit parvient, lorsque l'on y regarde de plus près, à saisir et rendre compte de cette réalité, sécurisant les limites et le fonctionnement interne de ces fameux bassins de vie, quitte parfois à les corseter : il n'y a donc (et c'est heureux) aucune forme d'hypermétropie (II).

I. Regarder de loin : la permanence d'une myopie

Les bassins de vie transfrontaliers constituent une expression que le droit a du mal à saisir. Il s'y emploie pourtant, en rencontrant des limites évidentes liées tout autant à la démarche générale de territorialisation qu'à la difficulté concrète de saisir la réalité de ces espaces géographiques incertains.

A. Un flou persistant sur la questions de la territorisalisation du droit

Dans le *Dictionnaire des politiques publiques* publié en 2004, Alain Faure esquisse une analyse intéressante de la territorialisation : « Depuis quelques années, les références au territoire ou à ses dérivés dans les sciences sociales se révèlent d'un usage assez problématique en raison des incertitudes de sens qu'elles expriment. D'une part, le terme génère souvent des acceptions ambiguës dans les discours. Les invocations récurrentes et réversibles aux "projets de territoire" et aux "territoires de projet" en donnent une belle illustration »[4]. Et le politiste de préciser que le qualificatif « territorial » vient compléter de manière excessive des termes désormais largement utilisés tels que gouvernance, développement ou continuité, bien que recouvrant à chaque fois des significations différentes. La territorialisation du droit et des politiques publiques est ainsi présentée comme une nécessité, voire comme un incontournable, sans que l'on ne distingue véritablement de quel type de territorialisation il s'agit : décentralisation, déconcentration ou simple adaptation aux réalités du terrain ? Le politiste use de cette terminologie et le juriste est bien en peine de traduire, en droit, ce qu'elle recouvre dans les faits.

Dans la doctrine juridique comme dans le droit positif, la notion de « territoire » possède en réalité un statut ambigu. Très présente dans tous les débats et textes relatifs aux questions de pouvoir et d'institutions, la notion n'a pourtant jamais été théorisée dans les sciences politiques et juridiques. En tout cas, si elle l'a été,

4 A. Faure, « Territoires/Territorialisation » *in Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences po, 2004, p. 430 et s.

cette théorie ne s'est jamais installée comme incontestable et durable : Paul Alliès le souligne parfaitement dans sa thèse intitulée « L'invention du territoire »[5], où il rappelle d'abord les origines révolutionnaires de la notion qui entend alors faire croire à une transposition interne des délimitations politiques de la France tout en esquissant juridiquement un découpage directement lié et imposé par les impératifs de l'administration de l'État. Communes et départements vont ainsi pendant deux siècles porter ce double sceau originel d'une conception politique et d'une volonté administrative, qui se trouvent confondues mais parfois aussi exposées à la contestation. « La commune et le département ne sont alors conçus que comme les espaces intérieurs du territoire national » précise Alain Faure[6], avant de rappeler que « ce n'est pas un hasard si la racine latine du mot territoire, *jus terrendi*, se réfère à celui qui détient le droit de terrifier ». La territorialisation renvoie alors directement à des questions de pouvoir, de domination, de surveillance et d'asservissement. Ceci explique la conception très rationaliste du territoire qui est progressivement développée à partir du XIXe siècle par les élites politiques et administratives : conçu comme un espace à conquérir, le territoire est donc appréhendé de manière uniforme et dénuée de tout particularisme. Les statuts des communes, de départements puis des régions sont ainsi communs à tous les espaces habités, la République n'envisageant le territoire que comme un lieu d'affirmation de ses valeurs, dans toute leur universalité. Dans cette optique, le droit vient donner corps au territoire, quitte à en gommer – ou tout au moins à en nier – les aspérités et particularités. Une complicité s'installe entre élus et administrateurs, donnant à cette conception républicaine et juridique du territoire toute sa force. Pierre Grémion s'intéresse ainsi au « pouvoir périphérique »[7] et à ce qu'il dénomme la régulation croisée – que d'aucuns auraient pu également qualifier de régulation territoriale – afin de dénoncer les échanges et confusions entre élus, notables et hauts-fonctionnaires locaux, porteurs d'un discours commun sur l'intérêt général et les vertus d'un État déconcentré. On retrouve d'ailleurs régulièrement cette rhétorique dans tous les discours de réforme de l'État et des collectivités décentralisées.

Pourtant, ces trente dernières années, la territorialisation recouvre progressivement une signification supplémentaire, associée à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Elle se trouve donc associée à la modernité et à la réforme du service public en général. Les collectivités locales elles-mêmes ne sont-elles pas rebaptisées de collectivités territoriales ? Le glissement sémantique n'est pas anodin, il traduit une prise en compte croissante par le droit des spécificités locales, sous forme d'expérimentations ou de libertés quant aux priorités politiques. C'est notamment le cas pour la montagne, avec une législation dédiée mais aussi des institutions spécifiquement créées telles que le Conseil national de la Montagne ou les Comités de massif. Certains observateurs, dans la doc-

5 P. Allies, *L'invention du territoire*, Grenoble, PUG, 1980, 184 p.

6 *Op. cit.*

7 P. Gremion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 472 p.

trine politique et juridique, iront même jusqu'à évoquer l'apparition d'un « État territorial » pour qualifier les nouvelles formes d'institutionnalisation des politiques publiques, le territoire servant désormais de principal lieu pour définir (et non plus seulement résoudre) les problèmes. Sur le plan symbolique mais aussi du droit positif, on retrouve des traces de cette évolution dans les termes mêmes de deux lois de décentralisation votées en 1992 et en 1995. La première, dite loi Joxe consacrée au développement de l'intercommunalité se veut ainsi relative à l'Administration territoriale de la République[8], et la seconde, dite loi Pasqua relative à l'aménagement et au développement du territoire[9] évoque pour la première fois le pluriel dans son exposé des motifs. Dans un cadre institutionnel incontestablement sclérosé, les territoires ont ainsi été appréhendés selon une conception essentiellement fonctionnelle, via la mise en place d'outils juridiques désormais utiles à l'action publique comme le zonage, le partenariat ou la contractualisation. Politiques territorialisées plus que politiques territoriales à proprement parler, les actions publiques s'adaptent donc aux spécificités des territoires en usant de procédures et cadres juridiques qui les incitent à aller dans ce sens. Les territoires font ainsi l'objet de découpages multiples, plus ou moins négociés, et censés être adaptés aux objectifs assignés à chaque politique publique concernée. Les bassins de vie constituent une nouvelle forme de découpage, dont on entend souligner la dimension humaine. Mais si la définition du territoire a fort légitimement donné naissance à de nombreux travaux en sciences humaines et sociales, les recherches juridiques consacrées à la notion de territoire restent paradoxalement encore peu nombreuses, bien que la notion de territoire renvoie par définition à une conception juridique. Le territoire se définit comme un espace juridicisé, c'est-à-dire marqué et limité par le droit. Élément traditionnel de définition de l'État (aux côtés de la population et de la souveraineté), le territoire se trouve donc désormais émietté et permet de concevoir une conduite de l'action publique et un pouvoir d'édiction de la norme éventuellement en dehors du seul monopole étatique. Plus largement, cette approche renvoie à un principe de subsidiarité qui est désormais consacré tant dans l'ordre juridique européen depuis le Traité sur l'Union Européenne de 1992 que la rédaction de l'article 72 de la Constitution issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Cette complexité a été synthétisée en deux grandes approches par Jacques Moreau[10]. Selon lui, la territorialisation peut ainsi être conçue comme l'ensemble des exceptions à l'égalité des citoyens devant la loi du fait des différences objectives entre les territoires et de la capacité reconnue aux autorités locales d'adopter des solutions propres aux territoires qu'elles ont vocation à administrer. Mais la territorialisation du droit permet aussi de se pencher attentivement sur les politiques publiques nationales ou européennes qui prennent le territoire

8 Loi d'orientation n° 92-125 du 6 févr. 1992 relative à l'administration territoriale de la République - *JORF*, n° 33, 8 févr. 1992, p. 2064.

9 Loi n° 95-115 du 4 févr. 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire - *JORF*, n° 31, 5 févr. 1995, p. 1973.

10 J. Moreau, « Esquisse d'une théorie juridique de la territorialisation », *Revue de droit sanitaire et social* 2009, p. 16.

en lui-même pour objet, qu'il s'agisse des politiques d'aménagement du territoire, de déconcentration ou de décentralisation. Droit, territoires et institutions sont donc historiquement et conceptuellement liés, même si les relations entre les notions évoluent au fil du temps et des options politiques. La notion de bassin de vie transfrontalier n'en constitue, à cet égard, qu'une des dernières illustrations.

B. Un flou évident sur la question des bassins de vie transfrontaliers

Quelle réalité juridique pour les bassins de vie transfrontaliers ? Le juriste, comme à son habitude, se réfère tout d'abord aux textes de droit positif pour s'assurer de la prise en compte de la notion : si les textes officiels ne la mentionnaient pas, il semblerait difficile – pour ne pas dire impossible – de lui consacrer une quelconque reconnaissance en droit.

Or, les références textuelles existent mais elles sont pour le moins rares et dispersées. On dénombre en effet seulement trente-quatre citations sur le site Légifrance, si l'on saisit « bassins de vie » sans même préciser le qualificatif de « transfrontaliers ». Si l'on regarde dans les codes, on trouve seulement dix mentions de l'expression dans cinq codes : quatre dans le code de l'environnement, trois dans le code de la construction et de l'habitation, une dans le code du commerce, une dans le code général des impôts et une dans le code général des collectivités territoriales (art. L. 5210-1-1 relatif aux établissements publics intercommunaux et plus précisément à la fonction des schémas départementaux de la coopération intercommunale dans la définition des périmètres de ces établissements).

Rechercher une éventuelle actualité juridique de la notion constitue également une entreprise vaine, le dernier exemple en date étant le décret n° 2023-68 du 6 février 2023 portant publication du traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, signé à Rome le 26 novembre 2021 : « La frontière terrestre franco-italienne constitue un bassin de vie continu, où les populations française et italienne partagent un destin commun. [...] de vie frontaliers liées à des écarts significatifs dans les mesures adoptées à titre national ». Las, le juriste ne peut que constater la faiblesse du recours à cette expression en droit positif, ce qui ne signifie pas pour autant que celle-ci ne recouvre aucune réalité. Cela démontre simplement la myopie du droit sur un tel sujet, voyant flou dès que l'on s'éloigne des sentiers régulièrement empruntés et largement balisés.

Depuis 2022, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) a pourtant lancé un projet « expérimentation des bassins de vie transfrontaliers » dont l'un des objectifs est bien de définir la notion de « bassin de vie transfrontalier » et d'analyser les besoins des territoires concernés, ainsi que les éventuels freins juridiques, pour parvenir à des recommandations. Cette prise en compte de la notion de « bassins de vie transfrontaliers » est en effet apparue comme l'occasion de penser

autrement le fait frontalier et d'aboutir à un traitement approprié par les politiques publiques et les règles de droit. Ce besoin de reconnaissance s'est avéré accru au moment de la crise sanitaire de 2020 (Covid-19) lorsque de nombreux passages frontaliers ont été bloqués ou strictement contrôlés, voire certaines frontières totalement clôturées : dans ces lieux, la crise sanitaire a alors touché de plein fouet les habitants, dont la vie quotidienne a été bouleversée dès lors que la frontière était subitement rétablie. Certains services publics locaux ou nationaux, par nature transfrontaliers, ont été particulièrement éprouvés dans leur fonctionnement. Entre 2023 et 2024, la MOT a ainsi mené une expérimentation sur les bassins de vie transfrontaliers sur cinq sites pilotes : l'Eurodistrict Pamina (frontière franco-allemande), l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (frontière franco-belge), le Nord Lorrain - Luxembourg (frontière franco-luxembourgeoise), les Alpes du Sud-Riviera (frontière franco-italo-monégasque) et l'agglomération franco-valdo-genevoise (frontière franco-suisse). Au terme de cette période, la MOT a publié un « Manifeste pour la reconnaissance et la meilleure prise en compte des bassins de vie transfrontaliers dans l'action publique »[11], invitant tous les acteurs concernés, y compris le Parlement et le Gouvernement dans leur rôle d'écriture de la règle de droit, à reconnaître pleinement l'existence et les opportunités offertes par ces bassins de vie transfrontaliers.

En attendant que le flou se dissipe sur cette notion, il est néanmoins rassurant de constater que le droit parvient, de près, à s'en saisir de manière beaucoup plus efficace et satisfaisante : la myopie ne se double donc pas d'une hypermétropie.

II. Regarder de près : l'absence de toute hypermétropie

Dans ce contexte de recherche d'une plus grande sécurité juridique, l'institutionnalisation de la coopération est rapidement apparue comme une démarche bienvenue. Mais le recours à des instruments de coopération performants a d'abord nécessité d'éclaircir la question de la légalité de la compétence de chaque niveau de collectivités territoriales en la matière.

A. Une compétence à part entière

« Les formulations retenues par la loi Thiollière puis, encore plus largement, par la loi Canfin font basculer l'AECT d'une simple modalité de mise en œuvre des compétences internes des collectivités à une compétence proprement dite dans

11 Manifeste accessible sur le site internet de la Mission Opérationnelle Transfrontalière : http://www.espaces-transfrontaliers.org.

toutes les hypothèses dans lesquelles elles sont autorisées à intervenir »[12] explique Romain Bourrel. La loi de 2007 précitée avait permis aux collectivités d'intervenir par le biais d'une convention sans avoir à démontrer de manière explicite l'intérêt public local de leur action : celui-ci était en effet présumé dans le cadre de leurs compétences d'attribution. Elles pouvaient de surcroît également intervenir en cas d'urgence, sans nécessairement conclure dans ce cas une convention. La loi de 2007 avait donc modifié la nature de l'article L. 1115-1 CGCT, en consacrant l'intervention internationale des collectivités au rang de compétence d'attribution pleine et entière, permettant ainsi de dépasser l'obstacle de la clause générale de compétence qui exigeait de faire la preuve de l'existence d'un intérêt public local, c'est-à-dire direct pour les populations locales et non suspect de partialité.

Grandement facilitée dès 2007, l'action internationale des collectivités territoriales l'est encore davantage avec la loi de 2014 qui leur permet d'agir dans toutes les hypothèses sans nécessairement conclure de convention. Communes, départements, régions… tous les niveaux décentralisés bénéficient donc depuis lors d'une compétence d'attribution relativement large en matière internationale, même si la loi Canfin ne signifie pas pour autant le refus de tout contrôle de la part du juge administratif de l'existence d'un intérêt public local. Cette exigence subsiste alors dans certains cas[13]. Mais la suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a ravivé les interrogations. Est-ce que cette nouvelle réforme territoriale allait remettre en cause l'action extérieure des collectivités décentralisées ? En réalité, la loi de 2014 ayant expressément consacré l'action internationale des collectivités territoriales comme constituant une de leurs compétences, seule une mention contraire dans la loi de 2015 aurait pu les priver de toute capacité juridique d'intervention.

Lors de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) du 4 juillet 2016, la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales a néanmoins clarifié les conséquences de la loi NOTRe sur la capacité de toutes les collectivités territoriales françaises à agir à l'international, quelles que soient leurs compétences sur le territoire national. En effet, certaines collectivités, notamment les départements, s'étaient interrogées à la suite d'une réponse ministérielle ambiguë à une question écrite[14]. Pour la secrétaire d'État, il n'y a aucune hésitation : la nouvelle répartition des attributions en droit interne résultant de la loi NOTRe et la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions ne sauraient empêcher toutes les catégories de collectivités de poursuivre ou d'entreprendre des actions à l'international, même en dehors des sphères de compétence exclusive ou partagée qui leur sont assignées par la loi.

12 R. Bourrel, « L'action extérieure des collectivités territoriales » *in* N. Kada *et al.* (dir.), *op. cit.*, p. 29.

13 L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, « Première pierre pour une basilique », *AJDA* 2016, n° 13, p. 712.

14 Question écrite n°08444 de Mme Frédérique Espagnac, Sénat.

Une fois cette question de la compétence enfin tranchée de manière durable, quels outils sont-ils mis à disposition des collectivités territoriales par le droit interne ? En quoi le droit administratif permet-il d'organiser concrètement l'action extérieure des collectivités décentralisées ?

B. Une institutionnalisation variable

Les instruments offerts aux collectivités qui souhaitent entreprendre des actions extérieures ont évolué ces dernières années. Au-delà des outils issus du droit européen tels que le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) abordés dans d'autres contributions de ce même ouvrage, la convention demeure bien évidemment l'instrument privilégié : les collectivités peuvent se fonder sur l'article L. 1115-1 CGCT issu de la loi du 7 juillet 2014 en concluant, le cas échéant, une convention ; elles peuvent également fonder leur action sur les articles L. 1115-1-1 et L. 1115-2 pour intervenir dans des domaines spécifiques (eau, électricité, déchets ménagers, etc.). Mais le droit interne français offre désormais aux collectivités et à leurs groupements plusieurs instruments institutionnels susceptibles de répondre à leurs attentes.

Longtemps construite sur la base d'associations selon le modèle de la loi du 1er juillet 1901, l'action internationale des collectivités repose encore parfois sur cet outil[15]. Personne morale traditionnelle régie par le droit privé, l'association peut en effet accueillir parmi ses membres des partenaires étrangers et demeure ainsi une forme classique d'administration en tant que délégataire de la gestion d'un service public. Elle offre de surcroît une souplesse de gestion reconnue, bien qu'elle ne soit pas toujours adaptée à de telles coopérations internationales.

Le groupement d'intérêt public (GIP) est une autre possibilité à laquelle ont recours les collectivités décentralisées françaises. Personne morale de droit public *sui generis*[16], le GIP a été conçu pour regrouper des personnes morales de droit public ou de droit privé autour d'un projet commun. Il est institué par une convention approuvée par l'État et doté d'une autonomie administrative et financière, selon un dispositif encadré depuis 2011 par le législateur[17]. Érigé par la loi ATR du 6 février 1992 en instrument de la coopération décentralisée, il ne peut néanmoins être créé que pour une période déterminée avec des collectivités appartenant à des États membres de l'Union européenne et dans un champ restreint de coopération interrégionale et transfrontalière. L'État demeure par ailleurs très présent au sein du GIP, tant lors de sa création que par la reconnaissance d'un droit de visite, d'un droit d'information et même d'un droit de veto au préfet de région ou à son représentant. Dès lors, la formule n'a que peu séduit les

15 Par ex., le Pôle européen de développement (PED) créé en 1996 (frontière franco-belgo-luxembourgeoise).

16 TC, 14 févr. 2000, *GIP-HIS c/Verdier*, n° 3170, *Rec*. p. 748.

17 Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit ; *JORF*, n° 0115, 18 mai 2011, p. 8537.

collectivités qui lui ont très tôt préféré la formule du groupement européen de coopération territoriale. La loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 a donc abrogé ce dispositif, sans toutefois remettre en cause les GIP déjà créés.

Il est également possible pour une collectivité territoriale et/ou un groupement de recourir à une société d'économie mixte locale (SEML) en accueillant en son sein une participation publique étrangère. Personne morale constituée sous forme de société anonyme, dotée d'un capital en actions, la SEML peut être librement créée pour réaliser les opérations autorisées dans le cadre de leur objet social. Conformément à l'article L. 1522-1 du CGCT, les collectivités étrangères et leurs groupements ne peuvent dans ce cas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants. En outre, si les collectivités étrangères concernées ne relèvent pas d'un État membre de l'Union européenne, un accord interétatique est nécessaire au préalable. À ces deux réserves près, le recours à une SEML permet donc d'abriter des capitaux étrangers pour réaliser des opérations d'intérêt public : aménagement, construction ou exploitation d'un service d'intérêt commun. Leur statut a été largement refondu par le législateur au fil du temps, mais la formule demeure encore faiblement séduisante tant les exemples de participation de collectivités étrangères à des SEML restent encore relativement rares.

Dans les cas (nécessairement plus restreints) de coopération transfrontalière, tels que les bassins de vie, les collectivités françaises peuvent également avoir recours au district européen. Ce dispositif, créé par l'article 187 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales[18] permet en effet aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'instituer, avec leurs homologues étrangers, un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, qui sera ainsi doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. L'objectif est alors de satisfaire des missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et/ou de créer et gérer des services publics et les équipements afférents. En pratique, ces districts européens appliquent les règles des syndicats mixtes ouverts[19]. Selon Romain Bourrel, un tel dispositif présente « deux inconvénients majeurs. D'une part, la création d'un syndicat mixte entraîne le transfert des compétences des collectivités et les moyens de gérer lesdites compétences vers la nouvelle entité créée. D'autre part, le district européen doit avoir son siège sur le territoire français mais pourrait gérer des services et équipements situés de l'autre côté d'une frontière »[20].

Enfin, le droit français autorise les collectivités et leurs groupements à adhérer à un organisme public étranger ou de participer au capital d'une personne morale étrangère. Selon l'article L. 1115-4 du CGCT en effet, cette possibilité n'est néanmoins concevable que dans les limites des compétences des collectivités concernées et dans le respect des engagements internationaux de la France.

18 CGCT, art. L. 1115-4-1.
19 CGCT, art. L. 5721-1 et s.
20 R. Bourrel, *op. cit.*, p. 32.

D'autres conditions doivent impérativement être respectées : une autorisation préalable par arrêté du représentant de l'État dans la région, un total de la participation au capital d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne pouvant dépasser les 50 % et une convention soumise au contrôle de légalité. Les exemples sont finalement à ce jour encore peu nombreux, toujours à proximité de la frontière franco-espagnole : l'un au Pays-Basque et l'autre en Catalogne.

Au carrefour du droit administratif et du droit constitutionnel, du droit national et du droit européen, l'action extérieure des collectivités territoriales est également à la rencontre du droit et de la politique. Or, les bassins de vie transfrontaliers nécessitent, en plus, une approche géographique et sociologique : cela ne peut qu'accroître la complexité du processus de territorialisation du droit déjà bien engagé. La stabilisation récente de leur encadrement juridique n'enlève rien à la nécessité de leur institutionnalisation, dans l'objectif d'une plus grande sécurisation. Devant de surcroît composer avec les contraintes d'ordre budgétaire, le souhait d'une plus grande souplesse de gestion et les nécessités d'un contrôle démocratique (de part et d'autre de la frontière), les bassins de vie transfrontaliers se trouvent ainsi confrontés à des injonctions qui, si elles sont toutes légitimes, n'en deviennent pas moins contradictoires : un enjeu que l'empreinte du droit, bien qu'encore timide, ne saurait occulter et doit à l'inverse chercher à relever.

II. Les autorités compétentes au sein des bassins de vie transfrontaliers

La compétence de l'État au sein des bassins de vie transfrontaliers

Par **Thibaud MULIER**
Maître de conférences en droit public à l'Université Paris Nanterre

La littérature juridique, spécialement en droit constitutionnel, met en évidence une forme de statocentrisme – certains diraient de conservatisme – dans le domaine des relations extérieures[1], aussi bien dans le droit positif que dans les représentations véhiculées par les organes et acteurs institutionnels[2]. L'État bénéficie d'une compétence générale relative aux relations extérieures[3] qui, sans être explicitée par le constituant français[4], le conduit à assurer la représentation de la collectivité politique qui le compose, son intégrité et à l'engager dans ses rapports avec les unités extérieures à ses frontières. En somme, il remplit une fonction-fin, au sens de Charles Eisenmann, propre aux relations extérieures[5]. Dans ce cadre, tout ce qui franchi(rai)t la frontière serait du (seul) ressort de l'État, unique titulaire (ou presque) de la personnalité juridique internationale ; seul, en tout cas, en capacité de nouer un rapport pacifique ou belliqueux au-dehors de son territoire.

1 Pour les besoins de l'étude, il s'agit de toutes les situations de représentation et d'engagement, sur un plan diplomatique et (ou) militaire, de l'État à l'extérieur de ses frontières.

2 T. Mulier, *Les relations extérieures de l'État en droit constitutionnel français*, Paris, Mare & Martin, 2020.

3 Cette compétence renvoie au fait que l'on impute à l'État un comportement issu de la mise en œuvre des compétences des organes constitués en matière de relations extérieures (art. 5, 14, 15, 16, 20, 21, 35, 36, 52 et 53 Constitution 1958). Elle ne doit pas être confondue avec la « compétence internationale » qui est « une compétence générale de production et d'exécution du droit international » : L. Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, 20e éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 48.

4 À la différence d'autres Constitutions : par ex., selon l'art. 32 de la Loi fondamentale allemande « *la conduite des relations avec les États étrangers relève de la Fédération* ».

5 C. Eisenmann, « Section C – Les activités. Chapitre I. Les fonctions de l'État » *in* E. Faure et L. Trotabas (dir.), *Encyclopédie française*, Paris, Société nouvelle de l'Encyclopédie française, t. X – l'État, 1964, p. 291-311.

Pour autant, il serait présomptueux d'en conclure que l'État règne sans partage ni concurrent au bord de ses frontières et au-delà[6]. En droit, la compétence de l'État en matière de relations extérieures est générale, mais elle n'est pas absolue : ses démembrements peuvent se projeter au-delà du territoire étatique[7]. Si, au nom des principes d'invisibilité de la République et de la souveraineté inscrits aux articles 1er et 3 de la Constitution française du 4 octobre 1958, l'État français a fait montre d'une certaine « méfiance […] pendant longtemps » envers « l'action extérieure des collectivités territoriales »[8], le développement d'une compétence résiduelle au profit des collectivités territoriales est désormais constaté – pensons au Chapitre V (Livre I, Titre Unique) du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif à l'« Action extérieure des collectivités territoriales ». Dans les faits, cette action extérieure s'est développée en particulier à propos de la « coopération transfrontalière »[9], dans la mesure où la complexification des politiques publiques, de la porosité des frontières, de la libre circulation des personnes et des biens autour et à travers elles étaient de plus en plus saillants.

À cet égard, le « bassin de vie transfrontalier » (ci-après BVT), entendu comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants »[10] constitue l'une des réalités de la coopération transfrontalière. Difficile à définir et identifier[11], le BVT évoque des besoins particuliers, propres à des territoires qui ne se soucient guère de l'existence d'une frontière. En effet, la zone transfrontalière mobilise des problématiques très concrètes – qui intéressent souvent en premier lieu les collectivités territoriales – comme les transports en commun, le traitement des déchets, l'accès aux soins ou à l'éducation, le bassin d'emploi, etc.[12] Le BVT impose la mise en place de politiques publiques spécifiques (accès au soin ; mouvement des travailleurs, etc.) liées aux particularismes qui charrient une frontière. La création d'une Mission Opérationnelle Transfrontalière (ci-après MOT) en 1997 reflète ce souci de l'État de prendre en considération les spécificités locales d'un franchissement d'une frontière : la MOT est une association créée par l'État français, dotée d'une dimension interministérielle, mais aussi composée des principaux acteurs territoriaux transfrontaliers. L'État reste ici un « incontournable », ne serait-ce que pour garantir le développement de la coopération transfrontalière en général et accompagner celui des BVT en particulier, mais dans l'hypothèse de

6 En 2024, selon le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, plus de 4 000 collectivités territoriales françaises avaient noué un partenariat à l'international : https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/les-chiffres-cles/.

7 H. Ruiz-Fabri, « Immatériel, territorialité et État », *APD* 1999, p. 187

8 L. Janicot et M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales,* 3e éd., Paris, PUF, 2015, p. 433.

9 T. Mulier, *op. cit.*, § 179-194.

10 INSEE, « Bassin de vie », 13 oct. 2016 [en ligne].

11 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Expérimentation « bassins de vie transfrontaliers ». Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers,* mai 2024, p. 10-13 [en ligne].

12 B. Klinkert, *Rapport d'information par la commission des affaires étrangères sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone transfrontalière dans l'Hexagone,* mars 2025, Ass. nat., n° 1023, p. 15-39.

sa reconnaissance officielle un jour, en droit, un travail de « co-construc[tion] [de] vision partagée des bassins de vie transfrontaliers et de leurs besoins [existe] avec les acteurs aux différents niveaux »[13]. Il faut dire que les BVT ne sont pas un « petit sujet » pour l'État, puisque l'espace transfrontalier est vaste sur le territoire européen. Selon Eurostat, il représente « 40 % de la surface de l'Union européenne et un citoyen sur trois vit dans un tel espace. Deux millions de personnes sont des travailleurs transfrontaliers, dont 20 % vivent en France »[14] ; plus de 140 millions de personnes seraient concernées. Dans la mesure où les enjeux de chaque BVT sont multiscalaires (européen, national, régional ou local) et tantôt concrets (déplacement des travailleurs en cas de crise pandémique), tantôt diffus (aménagement du territoire autour de la frontière), l'État ne peut ignorer les BVT. Ce dernier finit ainsi, de lui-même, par admettre qu'il n'est pas, parfois, l'échelon le plus idoine pour garantir le développement prospère de tels bassins.

Pour autant, une telle réalité n'a pas vocation à lui échapper : le développement de la coopération transfrontalière ne se double pas d'un retrait de l'État, mais davantage d'une persistance sous des formes adaptées. Au-delà du fait que l'État dispose de la compétence générale des relations extérieures, qui le conduit à contrôler en amont et (ou) en aval, toute action extérieure d'une collectivité locale qui conduirait à engager ou produire une norme[15], la préférence envers l'État pour gérer, en dernier ressort, le rapport à l'autre s'explique pour des raisons philosophique, anthropologique et psychologique. Psychologique, parce que « nous sommes [tellement] étatisés »[16], que l'on ne sait pas, collectivement, penser sans ce référentiel paradigmatique[17]. Philosophique, car nous sommes inscrits dans une conception « moderne » de l'État, promue par de grands noms sans besoin de citer ceux de l'absolutisme (de Tocqueville, Rousseau, Hauriou…), selon laquelle les relations extérieures sont du seul domaine de l'État, qui exerce(rait) un monopole à travers un organe gouvernemental, plutôt aristocratique[18]. Anthropologique, parce que, comme le démontre l'anthropologue James C. Scott, l'État a besoin de voir, de borner pour exercer son autorité, sa domination[19], chose malaisée avec les BVT, dans la mesure où il s'agit d'un « espace vécu et perçu comme tel par les frontaliers, […] la délimitation géographique précise du bassin de vie transfrontalier para[issant] illusoire et pass[ant] au second plan ; davantage que son périmètre exact, l'important ce sont les flux qu'on y constate »[20]. En somme, la porosité et l'ouverture de la frontière matérialisée par les mouvements incessants et routiniers

13 *Idem*, p. 6.
14 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Les territoires transfrontaliers. La fabrique de l'Europe*, nov. 2017, p. 9 [en ligne].
15 T. Mulier, *op. cit.*, § 195-204.
16 T. Bernhard cité par P. Bourdieu, *Sur l'État*, Paris, Seuil, 2012, p. 339.
17 F. Poirat, « L'État » *in* D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, p. 642.
18 T. Mulier, *op. cit.*, § 446 et s.
19 J.-C. Scott, *L'œil de l'État. Moderniser, uniformiser, détruire*, Paris, La Découverte, 2021.
20 CESER du Grand Est, *Les bassins de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne*, nov. 2022, p. 12 [en ligne].

des personnes et biens au sein d'un BVT mettent au défi l'État sans le remettre en cause.

Pour étudier l'action de l'État au sein des bassins de vie transfrontaliers, il convient de déterminer comment l'État finit par détenir une compétence générale relative aux relations extérieures qui a un effet sur le développement des BVT (I). Dans un tel cadre, il s'agit de porter ensuite la réflexion sur pourquoi le développement de toute coopération transfrontalière est envisageable, mais, à n'en pas douter, sous l'œil vigilant de l'État (II).

I. Comment ? La compétence générale des relations extérieures dévolue à l'État en raison du phénomène « ascendant » du principe de subsidiarité

De manière générale, la compétence générale de l'État en matière de relations extérieures prend sa source dans un contexte historique qui mêle représentations, croyances et modèle d'organisation fondé sur une persistance de la conception des États monarchiques souverains[21]. Dans une certaine mesure, les mots de Tocqueville le résument à grand trait : « certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers. D'autres intérêts sont spéciaux à certaines parties de la nation, tels que, par exemple, les entreprises communales »[22]. De toute évidence, la coopération transfrontalière entre en contradiction avec une telle conception, puisqu'elle reflète l'existence d'intérêts souvent plus spéciaux et locaux. Deux siècles plus tard, sur le plan juridique, la conception tocquevillienne demeure peu ou prou, non sans un certain étonnement.

Alors que les systèmes juridiques contemporains ont connu un « irrésistible » mouvement de décentralisation[23], l'entreprise réussie de l'institutionnalisation de l'État moderne reste la norme en matière de relations extérieures : « la société que nous appelons la société moderne est caractérisée, surtout en Europe occidentale, par un niveau bien déterminé de la monopolisation. La libre disposition des moyens militaires est retirée au particulier et réservée au pouvoir central, quelle que soit la forme qu'il revête »[24], qu'il soit unitaire, décentralisé, régional ou fédéral. Une telle persistance n'est pas sans conséquence : l'État définit (seul) ce qu'est l'intérêt public de la collectivité politique qui le compose dans ses rapports au-dehors de ses fron-

21 N. Élias, « III. Les transformations de l'équilibre "nous-je" (1987) » *in La société des individus*, Paris, Pocket, 1997, p. 298.

22 A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. I, Paris, Gallimard, Nrf, 1992, p. 87.

23 J. Rivero, *Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'État moderne*, Paris, Publications de l'ENA, 1949, p. 51.

24 N. Élias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, Pocket-Agora, 2007, p. 25.

tières. L'État s'envisage tel un bloc qui inclut les collectivités territoriales en un tout homogène selon lequel le franchissement de l'une de ses frontières intéresse l'ensemble et non quelques-uns de ses démembrements. Pour autant, la décentralisation peut se développer et ainsi favoriser les bassins de vie locaux, du moment qu'ils ne remettent pas en cause l'État dans le cas d'un passage de frontière. À cet égard, les articles 72 de la Constitution française et L. 1111-2 du CGCT précisent bien que les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs compétences, « concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire […] et à l'amélioration du cadre de vie ». Sans faire mention des activités propres aux relations extérieures, deux interprétations sont envisageables, mais à chaque fois, l'issue est la même : soit l'absence d'une telle mention conduit, *a contrario*, à considérer que les relations extérieures ne relèvent pas de la compétence des collectivités territoriales ; soit l'absence d'une distinction explicite entre le dedans et le dehors n'exclut pas que certaines activités extérieures soient prises en charge par une collectivité territoriale, sous réserve que l'action en cause soit concourante à l'État.

En droit français, la seconde hypothèse est celle qui est communément admise. En témoigne la position du Conseil d'État qui, en près de vingt-cinq ans, ne semble guère avoir évolué. Dans un avis de l'Assemblée générale en date du 16 mai 1980, au visa des articles 2, 20, 52, 55 et 72 de la Constitution[25], le Conseil d'État avait estimé qu'aucun organe constitué n'est habilité, en dehors de l'État, à disposer de « la capacité juridique à l'effet de mener une activité diplomatique de [son] propre chef »[26]. Sans compromettre plusieurs évolutions du droit positif visant à reconnaître l'action extérieure des collectivités territoriales[27], la position du Conseil d'État n'a pas dévié depuis, comme l'illustre sa décision *SOS Méditerranée* rendue le 13 mai 2024[28]. Celle-ci rappelle en substance qu'à travers la distinction entre « politique » et « humanitaire », la plus haute juridiction administrative estime que les collectivités territoriales peuvent prendre part au débat public jusqu'à une certaine limite, à savoir l'interdiction de prendre parti dans un conflit de nature politique ou un

25 CE, avis, 16 mai 1980, n° 326 996. V. aussi : Conseil d'État, *Droit international et droit français*, Paris, La Documentation française, 1986, p. 110 : « eu égard notamment aux dispositions du titre VI de la Constitution, aucune convention internationale ne saurait conférer aux collectivités territoriales compétence pour passer des traités ou accords internationaux. Aucune ratification ou loi d'approbation ne peut porter atteinte à la compétence fondamentale qui est celle de l'État ».

26 E. Zoller, *Droit des relations extérieures*, Paris, PUF, 1992, p. 23.

27 V. par ex. plusieurs accords internationaux portant sur le cadre juridique de la coopération transfrontalière, comme l'accord franco-italien du 26 nov. 1993, le traité franco-espagnol du 10 mars 1995 et l'accord de Karlsruhe du 23 janv. 1996 signé par la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse. De plus, le cadre législatif a évolué, en France, avec la loi du 6 févr. 1992 relative à l'Administration territoriale de la République (ATR), la loi du 4 févr. 1995 sur l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la loi du 16 avr. 2008 sur le renforcement de la coopération transfrontalière, la loi du 2 févr. 2007 sur l'action extérieure des collectivités territoriales, la loi MAPTAM du 27 janv. 2014, la loi du 5 déc. 2016 sur l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional et, enfin, la loi du 1er févr. 2022 dite 3DS sont autant d'illustrations de ce développement et de cette reconnaissance d'une action extérieure des collectivités territoriales.

28 CE, Sect., 13 mai 2024, *Association SOS Méditerranée*, n° 474 507.

conflit collectif du travail. En dehors de ces hypothèses, un espace est ménagé aux collectivités territoriales pour les autoriser à « mener ou […] soutenir des actions internationales de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire », le cas échéant en concluant « à cette fin une convention avec des autorités locales étrangères ». Néanmoins, les collectivités territoriales ne peuvent agir en dehors du cadre fixé par l'État, rappelle le Conseil d'État : « les actions menées ou soutenues [par les collectivités territoriales] doivent respecter les engagements internationaux de la France. Elles ne doivent pas interférer avec la conduite par l'État des relations internationales de la France ». En d'autres termes, la prohibition du soutien aux actions contraires aux normes et relations extérieures, déterminées par le seul État, demeure, mais dans la limite de ce cadre, les collectivités locales sont autorisées à agir en faveur d'une véritable autonomisation de « toute » action de coopération ou d'aide au développement. En somme, à travers sa compétence générale des relations extérieures, l'État fixe le contenant de l'action extérieure des collectivités territoriales : celles-ci peuvent y déployer un contenu en partie propre (sous réserve de la loi qui détermine les modalités formelles et d'application de l'action extérieure des collectivités territoriales). Tant que ce contenu « n'interfère pas » avec l'action internationale de l'État[29], la coopération transfrontalière peut être envisagée, même en dehors des compétences d'attribution des collectivités locales. Partant, « l'affermissement d'une clause générale de compétence extérieure » dévolue aux collectivités territoriales formalisée par la jurisprudence administrative[30] ne doit pas faire oublier, selon l'expression de l'ancien ministre des Affaires étrangères et européennes Laurent Fabius[31], que toute « diplomatie démultipliée »[32] ne soit en réalité qu'un complément ou un prolongement, et non une concurrence de celle de l'État.

Une telle architecture de la distribution des compétences entre l'État et les compétences territoriales repose sur le principe de subsidiarité. La mobilisation de ce principe peut paraître paradoxale, dans la mesure où il est attaché à une conception libérale de limitation du pouvoir central. Pourtant, « la subsidiarité tend […] à concilier ces deux indispensables à la survie de toute société : la liberté et l'autorité. Elle entend associer l'une et l'autre »[33]. Dans une perspective juridique, la subsidiarité est le principe permettant de déterminer, pour une activité en cause, l'échelon organique le plus adapté. En matière de décentralisation, l'approche classique comprend « le principe de subsidiarité [un] combat [contre] l'excès de

29 V. Etame Sone, « Précisions sur l'action extérieure des collectivités en matière humanitaire : le cas du sauvetage en mer », *AJCT* 2024, p. 493-498.

30 *Idem*, p. 497.

31 F. Matel, « Entretien avec Laurent Fabius, Ministre des Affaires étrangères et européennes », *Revue internationale et stratégique* 2013-1, n° 89, p. 53.

32 V. sur cette notion : A. Laignel, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Nouvelles approches, nouvelles ambitions*, 2013, p. 7 ; P. Turk, « La démocratie démultipliée. Le parlement et les collectivités sont-ils des acteurs de la politique étrangère » *in Mélanges en l'honneur de Didier Maus*, PUAM, 2023, p. 459-473 ; J. Meersman, « La diplomatie démultipliée », *AJDA* 2023, n° 7, p. 319-325.

33 F. Baudi-Cullière, *Principe de subsidiarité et administration locale*, Paris, LGDJ, 1995, p. 9.

l'État »[34]. Elle tend à desserrer l'étau centralisateur de l'État. Toutefois, la subsidiarité n'est pas à sens unique, elle n'est pas seulement descendante : elle « peut mener au renforcement de l'État puisqu'elle le conduit à ne se concentrer que sur les aspects essentiels de la vie en société, c'est-à-dire ceux que cette dernière ne pourrait gérer sans lui »[35]. D'ailleurs, ce principe joue aussi un rôle de distribution des compétences en ce qu'il équivaut à « faire exercer les compétences au niveau le plus adéquat au regard de la satisfaction des citoyens et de leur coût, qu'il donne ainsi par principe la priorité au niveau communal, il n'exclut pas de faire remonter au niveau supérieur l'exercice des compétences »[36].

Dans un tel cadre, si le constituant attribue, explicitement ou non, la compétence générale des relations extérieures à l'État (ou la distribue au profit de ses organes constitués par lesquels est imputé son comportement), ce n'est pas en raison d'une essentialisation de l'État en la matière, mais bien le résultat d'une préférence du constituant donnée à l'échelon central dans l'attribution de cette compétence – ce domaine étant vu, à tort ou à raison, comme relevant de l'ensemble de la collectivité politique (logique holiste) et non de chaque individu qui la compose (logique libérale). Ainsi, l'ordre juridique est organisé de la façon suivante : les échelons infraétatiques considérés par le pouvoir constituant comme incapables (ou peu à même) de garantir l'intégrité de la collectivité, exprimer la position de la collectivité étatique dans son intégralité et la représenter dans son intégralité sont exclus. Suivant Arnaud Duranthon, « avant d'être un principe d'organisation des moyens – à travers l'organisation des institutions – […], le principe de subsidiarité est un principe d'organisation des fins – à travers une construction ascendante de l'intérêt général »[37]. Les collectivités territoriales ne sont donc pas comprises comme susceptibles de poursuivre l'intérêt public attaché à la matière des relations extérieures, à savoir nouer de « bons rapports »[38] avec son voisinage direct ou plus lointain, ce rôle propre et caractéristique revenant à l'État et à lui seul dans l'esprit du pouvoir constituant, soit parce qu'il l'assure directement, soit parce qu'il l'assume à travers d'autres entités. Le titulaire du pouvoir réglementaire principal le rappelle sans ambages : « une collectivité ne peut ignorer [l]es engagements [internationaux de l'État] au moment de projeter une action de coopération avec une autre collectivité ou autorité étrangère. En effet, une collectivité ne saurait enfreindre ni les intérêts de la Nation ni les pouvoirs constitutionnels du Président de la République et du Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France »[39].

34 *Ibid*, p. 65.

35 *Ibid*., p. 62.

36 C. Alonso, *Recherche sur le principe de séparation en droit public français*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015, p. 436.

37 A. Duranthon, S*ubsidiarité et collectivités territoriales. Étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités territoriales en droit public français*, Paris, Dalloz, 2017 p. 39.

38 T. Mulier, *op. cit.*, § 635.

39 Circulaire NOR/INTB1513713C du 2 juill. 2015 du ministre des Affaires étrangères et du Développement international et du ministre de l'Intérieur.

Néanmoins, à l'image des agents déconcentrés susceptibles de participer au « bon ordre » de la fonction de police assurée par l'État[40], il n'est pas inenvisageable que le franchissement d'une frontière, pour des considérations locales, soit porté au bénéfice des collectivités territoriales, du moment que le cadre étatique n'est pas remis en cause. Dans une certaine mesure, ces dernières agissent davantage comme une entité déconcentrée que décentralisée : l'autonomie des collectivités territoriales est plus réduite, mais sans être annihilée[41] tant que leur action extérieure propre se déploie à l'ombre de la complémentarité de l'action extérieure de l'État et non de sa rivalité[42].

II. Pourquoi ? Le franchissement localisé de la frontière à l'ombre de l'État

Le phénomène ascendant du principe de subsidiarité ne remet pas en cause l'action extérieure des collectivités territoriales : il se tempère, sans que l'on puisse soutenir une inversion de ce phénomène. Pour le dire de façon triviale, l'État maîtrise le lest qu'il accepte de lâcher. Du point de vue de l'État, l'essentiel est sauf : permettre une action extérieure des collectivités territoriales, jusqu'à l'inscrire dans le droit positif, voire à terme consacrer l'existence de BVT et un régime juridique dédié pour ses besoins spécifiques, ne signifie(ra) pas pour autant qu'il abandonne la partie. À défaut de maîtriser pleinement tous les rapports noués à chaque franchissement localisé de frontières, l'État veille à en assumer au moins la maîtrise d'ensemble : « pour les collectivités publiques infraétatiques, ce sera nécessairement au sein de l'organisation de l'État, donc du droit national, qu'il faudra chercher à identifier la capacité des [collectivités publiques infraétatiques] d'entreprendre des relations transfrontières »[43]. Tant qu'il maîtrise la production du droit positif, l'État garde la main, parce qu'il module son rôle vis-à-vis de l'action extérieure des collectivités territoriales qui ne peut être que persistante, compte tenu du principe de subsidiarité ascendant. Ainsi, sans remettre en cause le cadre posé par l'État, ce dernier consent à ce que certaines collectivités territoriales développent, par exemple au nom d'un

40 C. Eisenmann, « 6. Les Fonctions de l'État » *in Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, 2002, p. 214-215.

41 Par ailleurs, l'État peut jouer un rôle d'accompagnateur des collectivités territoriales : ainsi, la Délégation pour les collectivités territoriales et la société civile (DCTCIV) « définit et met en œuvre la stratégie de soutien du ministère (appels à projets, dispositifs conjoints, programme de valorisation de l'expertise territoriale, etc.). Elle met en œuvre cette stratégie en complémentarité avec l'action de l'ensemble des partenaires ». De plus, après l'adoption de l'article L. 1115-6 du CGCT, la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) composée à parité de représentants de l'État et de collectivités territoriales formule des propositions pour accompagner le développement de la coopération décentralisée. V. le site dédié à l'action des collectivités territoriales mise en place par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères : https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/.

42 V. Etame Sone, *op. cit.*, p. 498.

43 N. Levrat, *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontalière entre collectivités publiques et infraétatiques*, Paris, PUF, 1994, p. 181.

intérêt public local, la nécessité de nouer des relations diplomatiques avec une collectivité publique étrangère, étatique ou infraétatique[44], voire des entités privées[45].

Et pour cause, aucune compétence ni activité n'est un attribut naturel de l'État ou d'un droit propre laissé aux gouvernants[46]. En effet, « la compétence de l'État est une compétence qui se modifie au cours de l'histoire. […] Même dans le domaine de ces attributions constantes de l'État, la nature et les limites de sa compétence restent variables »[47]. Au fur et à mesure de son institutionnalisation, l'État moderne s'est approprié la maîtrise des relations extérieures, il a même semblé la monopoliser. Pour autant, tout organe constitué n'agit qu'en raison d'une compétence, rien n'empêche donc que l'ordre juridique nuance la compétence générale de l'État – comme la souveraineté n'est en elle-même pas figée dans sa compréhension[48]. Autrement dit, si « la coopération entre collectivités infraétatiques n'a pas vocation à se substituer à la coopération intergouvernementale protégée par les règles traditionnelles […] du monopole de l'État pour la qualité de sujet de l'ordre juridique international »[49], rien n'interdit des adaptations à ses interstices. Dans sa décision *SOS Méditerranée*, le Conseil d'État le rappelle quand il estime que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, tant que l'action n'est pas d'ordre politique. À côté du domaine politique, propice aux conflits dont seul l'État pourrait donc connaître, une action extérieure d'une collectivité territoriale peut se déployer comme, en l'espèce, en faveur d'une association à caractère humanitaire.

À mesure que l'État moderne évolue, il accepte « ainsi de laisser – sans [forcément] parvenir à définir des formes juridiques précises réglementant ces situations – une certaine marge d'autonomie à leurs collectivités publiques infraétatiques pour entreprendre des relations transfrontalières »[50], notamment en raison des besoins de diversifications de l'action publique des collectivités territoriales, que l'État ne peut pas assurer aux endroits localisés où est régulièrement franchie la frontière ; il peut seulement les assumer. L'article L. 1115-5 du CGCT consacre ainsi un monopole étatique de conclusion des conventions internationales, mais le législateur ménage

44 CE, avis, 16 mai 1980, n° 326 996.

45 CE, Sect., 13 mai 2024, *Association SOS Méditerranée*, n° 474 507, préc.

46 « Les gouvernants n'ont pas de droits propres à gouverner, mais exercent une compétence dans les conditions fixées par la constitution de l'État. La constitution de l'État, comprise comme un acte juridique limitant la puissance des gouvernants et reposant ainsi sur une limitation et une division de cette puissance, peut alors donner naissance à la notion de compétence ». V. Constantinesco et V. Michel, « Compétences de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen* juin 2011 (actualisation : avr. 2017), § 13.

47 G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, t. II, Paris, Éd. Panthéon-Assas, 2005, p. 141.

48 V. par ex. pour le cas du rapport à l'Union européenne : S. Saurugger, « Théoriser l'État dans l'Union européenne ou la souveraineté au concret », *Jus Politicum* 2012, n° 8, p. 22.

49 C. Schneider, « La souveraineté de l'État au carrefour du droit international et du droit administratif. Réflexion sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infraétatiques » *in Mélanges Gustave Peiser*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p. 426.

50 N. Levrat, *op. cit.*, p. 24.

des exceptions en matière de création d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT), d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière en cas d'autorisation « préalablement » obtenue auprès du « représentant de l'État dans la région ». En somme, l'interdiction d'une participation à la production d'une norme de droit international par une collectivité territoriale est la règle, mais sa dérogation, sous le contrôle en amont du représentant de l'État[51] en région[52], est possible précisément pour prendre en compte les spécificités propres aux franchissements localisés d'une frontière et à la coopération subséquente.

Partant, même si les conditions dérogatoires fixées par le législateur s'avèrent restrictives, l'étau de l'État se desserre, bien qu'il y laisse un regard vigilant sur l'action extérieure des collectivités territoriales. À cet égard, le Conseil constitutionnel rappelle que la « coopération entre collectivités territoriales doit s'effectuer dans le respect des engagements internationaux de la France ; […] [sans quoi l'on porterait] atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté »[53]. S'il n'y a aucune production d'une nouvelle norme, la relation transfrontalière est relativement aisée et intéresse peu l'État (ex. accords de jumelage). En revanche, s'il y a une telle production (ex. aménagement du territoire et coopération décentralisée/transfrontalière), le législateur autorise les autorités de la République à habiliter les présidents des conseils généraux et régionaux à négocier et signer des accords internationaux. Ces derniers « agissent [donc] comme représentants de l'État et au nom de la République française », qu'il s'agisse du domaine de compétences de l'État ou de celui de la collectivité en cause[54]. En d'autres termes, les collectivités territoriales sont considérées comme des autorités déconcentrées de l'État : ni la représentation ni l'engagement extérieurs – fussent-ils motivés pour des considérations spécifiques au franchissement d'une frontière – ne peuvent être envisagés sans l'intermédiation de l'État. C'est bien la preuve que la participation à la production du droit international est un enjeu de souveraineté, dans la mesure où tant que l'État maîtrise celle-ci, directement ou par un contrôle amont/aval, il peut se saisir à tout moment du franchissement d'une frontière, même le plus insignifiant et le plus localisé possible.

En matière de relations extérieures, la logique ascendante du principe de subsidiarité peut donc être relativisée, mais elle ne s'inverse pas même avec la multiplication des franchissements de frontière qui intéressent (presque) les seules collectivités

51 Il faut noter que les préfets de région sont dotés de « conseillers diplomatiques ». Disponible en ligne : https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/la-delegation-pour-les-collectivites-territoriales-et-la-societe-civile-dctciv/article/les-conseillers-diplomatiques-aupres-des-prefets-de-region.

52 La logique est sensiblement proche concernant l'adhésion à certains organismes publics étrangers : CGCT, art. L. 1115-4.

53 Cons. const., déc. n° 94-358 DC du 26 janv. 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Rec*. p. 183, considérant 52.

54 Cons. const., déc. n° 2000-435 DC du 7 déc. 2000, *Loi d'orientation pour l'outre-mer, Rec.* p. 164, considérants 15-18 et 20-23.

territoriales. Suivant Valérie Goesel-Le Bihan, « la volonté de maintenir la coopération transfrontalière dans l'ordre juridique international et celle, corrélative, de pérenniser l'exclusivité de la compétence étatique en matière décisionnelle, est clairement exprimée »[55]. Autrement dit, à mesure que la coopération transfrontalière se développe, la compétence générale de l'État cherche à être consolidée – l'une ne réduit pas l'autre, elles ont vocation à se compléter, entre intérêt des collectivités territoriales et dirigisme de l'État[56]. En matière de coopération transfrontalière, la marge de manœuvre accordée aux collectivités territoriales n'empêche pas l'État de garder un œil alerte sur les modalités du franchissement localisé d'une frontière[57]. D'ailleurs, la MOT rappelle qu'à chaque étape du développement de la coopération transfrontalière, l'État assume une place centrale, pour ne pas dire « indispensable »[58], ne serait qu'en raison du fait que les ministres composent les institutions de la coopération transfrontalière[59]. La référence – pour le moment discrète – aux BVT en droit positif conforte d'ailleurs l'intermédiation récurrente de l'État, qu'il soit question de la matière sanitaire[60], celle d'apprentissage[61] ou encore celle du développement de services publics transfrontaliers (ex. mobilité des citoyens ; accès aux soins et sécurité). Sur ce dernier point, plusieurs traités bilatéraux de coopération, de caractère interétatique, font état de la réalité de tels services publics adaptés aux franchissements localisés d'une frontière[62] : ce sont bien les États qui définissent le cadre dans lequel les BVT peuvent se déployer. À charge, ensuite, pour les organes constitués dont le comportement est imputé à l'État, de le concrétiser dans leurs ordres juridiques internes. C'est la raison pour laquelle le guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales souligne que « parmi les développements d'avenir à envisager dans le cadre national, on peut s'attendre à ce que des questions relevant de la problématique des bassins de vie transfrontaliers puissent relever du "droit à l'expérimentation" »[63]. À cet égard, les promoteurs

55 V. Gosel-Le Bihan, *La répartition des compétences en matière de conclusions des accords internationaux sous la Ve République*, Paris, Éd. A. Pedone, 1995, p. 305.

56 B. Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2024, p. 580-581.

57 Circulaire du 12 mai 1987 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales, *JORF* 16 mai 1987, p. 5 391.

58 D. Augias et E. Marochini, « La coopération transfrontalière, facteur de cohésion des territoires », 15 mars 2022. [en ligne : https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/la-cooperation-transfrontaliere].

59 V. par ex. le Fonds national d'aménagement et de développement du Territoire présidé par le Premier ministre (Circulaire NOR TERB2000342C du 14 janv. 2020 relative aux dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires) ou la Commission nationale de la coopération décentralisée présidée par le Premier ministre, à défaut par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (CGCT, art. L. 1115-4).

60 Par ex., au terme du décret du 30 janv. 2021 (*JORF*, n° 27, 31 janv. 2021) qui exemptait d'un test PCR négatif pour franchir, par ex. pour des raisons professionnelles, la frontière.

61 Code du travail, art. L. 6235-1.

62 V. le traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle (2019) qui prévoit la possibilité de faire de dérogation lorsque le droit national ne prévoit pas de résoudre un problème ; le traité franco-italien du Quirinal (2021) qui évoque des « services publics communs » et des « bassins de vie frontaliers » ; le traité franco-espagnol de Barcelone (2023) qui stipule des « bassins de vie partagés ».

63 CNCD, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, 2019, p. 98.

d'un BVT sont tenus de se rapprocher des préfectures concernées, autorités déconcentrées de l'État, pour déterminer si une procédure d'expérimentation peut s'appliquer à un franchissement localisé de frontière[64]. Pour le moment, le dispositif fait penser *mutatis mutandis* à une forme de « tutelle administrative » de l'État sur les BVT qui, « au point de vue politique », permet à ce que son unité ne soit pas « menacée par la trop grande autonomie des personnes morales. Le souci de l'unité nationale doit [alors] primer toute autre considération »[65].

Néanmoins, la principale difficulté pour faire évoluer le paradigme de l'action extérieure des collectivités territoriales est le sentiment évoqué par tous les acteurs de la coopération décentralisée du relatif « désintérêt des administrations centrales pour les questions transfrontalières », en particulier auprès des ministres[66]. Preuve, s'il le fallait encore, que les habitudes et représentations d'un État seul capable de gérer les relations au-dehors restent prégnantes dans les sphères du pouvoir central et gouvernemental.

* * *

En définitive, le développement des BVT mélange permanence de l'État et accroissement des coopérations transfrontalières et le conduit à reconfigurer sa compétence générale aux relations extérieures. En raison de la logique ascendante du principe de subsidiarité, un tel développement ne peut prospérer sans « l'État, garant de l'unité du territoire national [qui] a été longtemps réticent à l'idée d'accroître les outils juridiques nécessaires à l'action extérieure des collectivités locales »[67]. Par sa médiation, soit au moment de produire des normes admettant une action extérieure des collectivités territoriales, soit par le contrôle qu'il opère sur son déploiement, l'État a donc fini par accepter des « formes légères de coopération » afin de générer des « sortes de politiques étrangères locales »[68], mais aussi à consentir à l'existence d'un intérêt public local – du moment qu'il est compatible avec les impératifs poursuivis par l'État en matière de relations extérieures. L'État laisse ainsi l'espace au développement de certaines politiques publiques spécifiques, adaptées au franchissement localisé d'une frontière dans lesquelles les BVT ont vocation à être des acteurs déterminants.

Pour autant, l'État veille à ne pas saborder son édifice « moderne ». Depuis son institutionnalisation, un triple enjeu l'anime en matière de relations extérieures :

64 Décret du 29 déc. 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet, *JORF*, n°0305, 31 déc. 2017.

65 P. Laroque et R. Maspetiol, *La tutelle administrative, le contrôle des administrations départementales, communales, coloniales et des établissements publics*, Paris, Sirey, 1930, p. 15 ; B. Faure, *op. cit.*, p. 580.

66 B. Klinkert, Ass. nat, *op. cit.*, p. 46-47.

67 L. Janicot et M. Verpeaux, *op. cit.*, p. 433.

68 E. Guillet, « Fasc. 422 : Aménagement du territoire. Politiques des territoires locaux », *JurisClasseur Collectivités territoriales* sept. 2022, § 98.

l'enjeu holistique (poursuite d'un *télos* collectif plutôt que particulariste), l'enjeu unitaire (l'unité plutôt que la différenciation en cas de franchissement de frontière) et l'enjeu de légitimité (préserver la perception selon laquelle il demeure plus profitable de suivre plutôt qu'une logique descendante). C'est la raison pour laquelle, malgré la réalité croissante des coopérations transfrontalières en général, du développement des BVT en particulier, l'État fait montre d'une formidable capacité à reconfigurer sa compétence pour ne pas perdre sa qualité d'unité politique idoine dès qu'il est question de nouer des relations au-dehors de frontières.

La compétence des collectivités territoriales au sein des bassins de vie transfrontaliers

Par **Jimmy MEERSMAN**
Maître de conférences en droit public à l'Université de Lorraine

L'action des collectivités territoriales françaises[1] s'exerce dans le cadre de leur compétence, domaine d'intervention qui leur a été dévolu par l'État. Cette compétence connaît des transformations importantes, qui s'expliquent du fait des mutations de la société. En effet, le rôle des collectivités territoriales change parce que la société évolue. Dans ce contexte, l'action des collectivités territoriales est amenée à s'intensifier dans les bassins de vie transfrontaliers.

Traditionnellement, la coopération transfrontalière échappe à la compétence des collectivités territoriales. En effet, il est généralement admis que celle-ci relève de la diplomatie, domaine réservé de l'État. Autrement dit, elle participe de « l'ensemble des moyens et activités qu'un État consacre à la gestion de sa politique étrangère »[2]. Au sens de la Constitution de la Ve République, l'État détient une compétence exclusive en matière de relations internationales. À l'inverse, les collectivités territoriales ne disposent d'aucune attribution propre dans ce domaine. Le Conseil d'État a évoqué, à ce sujet, l'existence d'un « tabou constitutionnel »[3]. Dès lors, les collectivités territoriales seraient éclipsées par l'État souverain[4].

1 Seules les collectivités territoriales de « droit commun » seront l'objet de cette contribution, à l'exclusion des collectivités territoriales à statut particulier et des collectivités d'outre-mer qui présentent d'indéniables spécificités en la matière.

2 S. Guinchard et T. Debard (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, éd. 32, 2024, v. diplomatie, p. 389.

3 Conseil d'État, *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Paris, La Documentation française, 2006, p. 47. V. également C. Meurant, « Les avis du Conseil d'État relatifs aux engagements internationaux de la France », *RFDA* 2023, n° 1, p. 169 et s.

4 Conseil d'État, *Étude annuelle 2024. La souveraineté*, Paris, La Documentation française, 2024, spéc. p. 138. Pour aller plus loin, T. Mulier, *Les relations extérieures de l'État en droit constitutionnel français*, Paris, Mare & Martin, 2020. V. également P.-M. Dupuy, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *AFDI* 1977, n° 23, p. 837 et s.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les collectivités territoriales ont toutefois nourri des ambitions qui dépassent les frontières nationales. À l'origine, leur action transfrontalière reposait essentiellement sur la pratique des jumelages entre villes françaises et étrangères, notamment allemandes et italiennes. Cette pratique a été reconnue, sous la IVe République, par le décret du 24 janvier 1956 – toujours en vigueur – portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal. Cependant, ce n'est que plus tard qu'un véritable cadre juridique sera posé à la coopération transfrontalière. L'article 65 de la loi sur la décentralisation du 2 mars 1982 a constitué une première étape, en autorisant les régions – sous réserve de l'accord préalable de l'État – à « organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région ». Néanmoins, aucune disposition générale ne régissait encore la coopération transfrontalière. C'est avec la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République que les premières bases de l'action transfrontalière des collectivités territoriales ont été posées. Depuis, le cadre normatif s'est progressivement précisé, sous l'influence du droit de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, dans le sens d'une ouverture des collectivités territoriales au-delà les frontières nationales[5].

En outre, dans la continuité de la convention-cadre européenne de Madrid du 21 mai 1980 – enrichie de ses protocoles additionnels – placée sous l'égide du Conseil de l'Europe, l'État a multiplié les accords visant à renforcer l'action transfrontalière des collectivités territoriales. À titre d'exemple, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse ont signé le traité de Karlsruhe du 23 janvier 1996. Cet accord avait pour objet de « de faciliter et de promouvoir la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux français, allemands, luxembourgeois et suisses, dans leurs domaines de compétences et dans le respect du droit interne et des engagements internationaux ». Plus récemment, au titre de la coopération franco-allemande, le président de la République Emmanuel Macron et la chancelière fédérale Angela Merkel ont signé, le 22 janvier 2019, le Traité d'Aix-la-Chapelle. Si ce texte a suscité des réserves[6], son article 13 marque néanmoins une avancée importante en affirmant « le rôle essentiel des collectivités territoriales », ainsi que l'engagement pris par les États de les doter de « compétences appropriées (…) [leur] permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers, en particulier dans les domaines économique, social, environnemental, sanitaire, énergétique et des transports ». Cette disposition a été successivement reprise, en des termes semblables, à l'article 10 du Traité du Quirinal du 26 novembre 2021 relatif à la

5 Pour aller plus loin, S. Fromont, « La coopération transfrontalière » *in* C. Mondou et A. Potteau (dir), *L'action extérieure des collectivités territoriales. Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 109 et s. ; P. Combeau, « Fasc. 60. Action extérieure des collectivités territoriales », *J.-Cl. Collectivités territoriales* 2016.

6 V. par ex. O. Gohin, « Le traité d'Aix-la-Chapelle affecte la souveraineté nationale », *Le Figaro* 21 janv. 2019.

coopération franco-italienne et l'article 30 du Traité de Barcelone du 19 janvier 2023 relatif à la coopération franco-espagnole.

Les collectivités territoriales peuvent désormais entreprendre des actions transfrontalières. Autrement dit, elles peuvent « démultiplier » la diplomatie française, sans évidemment se substituer à l'État souverain. Dès lors qu'il n'existe qu'une diplomatie française, les canaux diplomatiques doivent aller de concert. En effet, il ne saurait y avoir de diplomatie parallèle. Comme le souligne le rapport d'André Laignel, commandé par le ministère des Affaires étrangères en 2013, « la conduite des relations internationales est et reste un pouvoir régalien de l'État, mais les collectivités territoriales, de manière complémentaire, y sont de plus en plus présentes, exerçant ce que l'on peut appeler (…) une "diplomatie démultipliée". (…) Aujourd'hui, [c'est] l'ensemble de la puissance publique – État et collectivités territoriales – qui incarne, chacun dans leur domaine de responsabilité et dans le respect du rôle de l'État, la diplomatie française aux yeux de nos partenaires étrangers »[7]. Suivant cette logique de diplomatie démultipliée, les collectivités territoriales sont juridiquement fondées à agir conjointement avec l'État dans la conduite de la politique étrangère de la France, y compris à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers[8].

Mais, l'action transfrontalière des collectivités territoriales peine encore à se concrétiser. Celle-ci s'arrête trop souvent aux frontières administratives, ce qui génère d'importantes discontinuités – environnementales, urbanistiques, économiques, sociales, sanitaires, etc. – de part et d'autre de la frontière. Les populations vivant dans ces espaces situés aux confins du territoire national se heurtent également à des obstacles dans leur quotidien. À ce titre, le Conseil d'État a pointé « les difficultés auxquelles sont exposés les 430 000 Français transfrontaliers (…) avec des frontières administratives auxquelles ils doivent s'adapter »[9]. Récemment, ces difficultés ont été rappelées par le rapport de Brigitte Klinkert consacré aux problématiques rencontrées par les Français vivant en zone transfrontalière[10]. Par ailleurs, la pandémie de Covid-19 a révélé les limites de la coopération transfrontalière avec un manque de coordination des politiques publiques, aggravé par la fermeture unilatérale des frontières[11].

---

7 A. Laignel, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises. Nouvelles approches... Nouvelles ambitions*, Min. des Affaires étrangères, 2013, p. 7 [en ligne].

8 J. Meersman, « La diplomatie démultipliée », *AJDA* 2023, n° 7, p. 319 et s.

9 Conseil d'État, *Étude annuelle 2023. L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Paris, La Documentation française, 2023, p. 134.

10 B. Klinkert, *Rapport d'information par la commission des affaires étrangères sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone transfrontalière dans l'Hexagone*, Ass. nat., n° 1023, 2025 [en ligne].

11 Sur ce point, J. Peyrony, « Les effets de la fermeture des frontières induite par le Covid-19 sur les régions transfrontalières. Un rapport empirique couvrant la période de mars à juin 2020 » *in* GRALE (dir.), *L'administration locale face à la crise sanitaire*, Antony, Le Moniteur, 2021, p. 183 et s. V. également Mission Opérationnelle Transfrontalière, *La crise du covid-19 aux frontières : retours d'expérience du réseau de la MOT*, 2020 [en ligne].

Dès lors, il apparaît un écart entre les buts théoriques recherchés par le droit de la coopération transfrontalière et ceux réellement atteints en pratique. Les raisons, ainsi que les conséquences de cette distorsion doivent être identifiées. Georges Vedel écrivait que le juriste « ne peut pas ignorer que la vie administrative, tout comme l'iceberg, laisse visible le huitième ou le dixième de sa masse – ce qui apparaît dans les textes ou au contentieux – et que le reste est enfoui dans les abîmes de l'ordre intérieur »[12]. Suivant cette approche, les points de blocage auxquels sont confrontées les collectivités territoriales tiennent moins au droit, qu'à la compréhension et la mise en œuvre de celui-ci. S'il existe une reconnaissance normative de l'action transfrontalière des collectivités territoriales (I), il demeure un certain nombre d'entraves administratives (II).

I. Une reconnaissance normative

Le droit de la coopération transfrontalière est en avance sur la pratique. Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales disposent d'une liberté d'action suffisante pour l'exercice de leur compétence transfrontalière. Cette compétence, angle mort du droit des collectivités territoriales, est doublement définie : d'une part sur le plan organique (A) et, d'autre part, sur le plan matériel (B).

A. La compétence organique

La compétence organique permet d'identifier les autorités locales qui peuvent entreprendre une action transfrontalière. Aux termes de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales, sont compétentes les « collectivités territoriales françaises ». L'article 72 alinéa 1er de la Constitution précise qu'il s'agit des communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer. De plus, l'article L. 1115-1 étend la compétence organique aux groupements de collectivités territoriales visés à l'article L. 5111-1 que sont, entre autres, les établissements publics de coopération intercommunale et syndicats mixtes. Doit également être mentionnée la Collectivité européenne d'Alsace, curiosité juridique du paysage administratif français[13]. L'article L. 3431-1 du code précité prévoit que cette collectivité singulière, née le 1er janvier 2021 du regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, est « chargée d'organiser sur son territoire, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de coopération transfrontalière ».

12 G. Vedel, « Préface » *in* J.-M. Auby, P. Bandet, L. Boulet *et al.*, *Traité de science administrative*, Paris - La Haye, Mouton & Co, 1966, p. VII.

13 Pour aller plus loin, N. Dantonel-Cor et R. Wakote (dir.), dossier « La Collectivité européenne d'Alsace », *BJCL* 2019, n° 11, p. 743 et s. ; L. Janicot et M. Verpeaux, « La Collectivité européenne d'Alsace ou les fruits d'un non-choix », *AJDA* 2019, n° 38, p. 2236 et s.

Les collectivités territoriales françaises peuvent essentiellement coopérer avec trois types d'homologues étrangers. D'abord, l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales dispose qu'elles peuvent nouer des relations de voisinage avec des « autorités locales étrangères ». Rien n'impose que ces relations soient entretenues avec des autorités de même rang. Ainsi, une commune française peut coopérer avec une province italienne ou un arrondissement belge. Cependant, il doit nécessairement s'agir d'autorités reconnues par l'État français. À ce jour, cette condition n'a jamais posé de difficulté au titre de la coopération transfrontalière. En effet, il n'existe aucune discussion sérieuse sur les autorités locales limitrophes à la France. Au-delà du cadre transfrontalier, le non-respect de cette condition a toutefois pu être sanctionné par le juge administratif. À titre d'exemple, le Conseil d'État a conclu à l'illégalité de la charte d'amitié signée avec les communes de Chouchi, Chekher et Tchartar, autorités locales situées dans la République autoproclamée du Haut-Karabagh qui n'est pas reconnue par la France[14].

Ensuite, les collectivités territoriales françaises peuvent entreprendre des actions avec des États étrangers. Jusqu'à la « loi Thiollière » du 2 février 2007, cette coopération était interdite. En ce sens, l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales disposait qu'« aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger ». Mais, au fil des réformes – dont la dernière en date est la « loi Letchimy » du 5 décembre 2016 – le cadre s'est assoupli. Désormais, l'article L. 1115-5 permet aux collectivités territoriales de conclure une convention avec un État étranger dans certains cas. Pour en rester au stade des généralités, il s'agit notamment des accords permettant la création d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT) ou d'un groupement local de coopération transfrontalière (GLCT), sous réserve de l'autorisation de l'État. Doivent également être citées les conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale, toujours avec l'aval de l'État. C'est ainsi que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a conclu deux accords de coopération dans le domaine de la lutte contre le dérèglement climatique : l'un avec le Costa Rica[15], l'autre avec le Djibouti[16].

Enfin, les collectivités territoriales françaises peuvent tisser des liens avec des personnes privées. Certes, l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales ne prévoit pas cette possibilité. Cependant, le juge administratif a autorisé une telle pratique. Ainsi, pour le Conseil d'État, « aucune disposition ni aucun principe n'interdisent qu'une convention de coopération conclue avec une autorité locale étrangère soit également signée par d'autres personnes, françaises

14 CAA Lyon, 24 juin 2021, *Cne de Saint-Étienne*, n° 19LY04159, conf. CE, 30 mars 2022, n° 455931 ; CAA Versailles, 19 nov. 2020, *Cne d'Arnouville*, n° 19VE02474, conf. CE, 30 déc. 2021, n° 448670. V. également CAA Lyon, 24 juin 2021, *Cne de Décines-Charpieu*, n° 19LY03651 ; CAA Lyon, 24 juin 2021, *Cne de Bourg-lès-Valence*, n° 19LY03073.

15 Délib. n° 20-452, 9 oct. 2020.

16 Délib. n° 21-176, 23 avr. 2021.

ou étrangères, de droit public ou de droit privé, y compris par la ou les personnes qui seront chargées de la réalisation du projet qui fait l'objet de l'accord »[17]. En l'espèce, il s'agissait d'une convention signée pour la restauration de la basilique Saint-Augustin d'Hippone à Annaba, en Algérie. Cette convention liait entre autres la région Rhône-Alpes à l'association diocésaine d'Algérie, personne privée. Dans le domaine de la coopération méditerranéenne, le Conseil d'État a aussi permis le versement de subventions à l'association humanitaire de sauvetage en mer « SOS Méditerranée France », personne privée[18]. Le juge a toutefois précisé que ces subventions ne doivent pas financer les actions autres qu'humanitaires, consistant notamment à critiquer le refus opposé par certains États membres au débarquement des personnes secourues en mer, ainsi que les orientations de l'Union européenne[19].

B. La compétence matérielle

La compétence matérielle permet de circonscrire le périmètre des actions transfrontalières susceptibles d'être entreprises par les collectivités territoriales. La compétence intérieure des collectivités territoriales, c'est-à-dire celle s'exerçant sur leur territoire, n'appelle pas d'observation particulière. Elle est régie par le droit commun. Tout au plus, deux remarques peuvent être faites. D'une part, nous l'avons dit, les accords de coopération transfrontalière récemment conclus entre la France et les États voisins – tels que l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne – prévoient un élargissement des compétences des collectivités territoriales. Il faut noter que, à la différence des autres traités, l'article 13 du Traité d'Aix-la-Chapelle pour la coopération franco-allemande présente une clause d'expérimentation permettant aux autorités locales de déroger aux dispositions juridiques qui font obstacle à la coopération transfrontalière, dans le sens d'une différenciation territoriale. Cependant, à ce jour, cette clause n'a encore jamais été mise en œuvre. D'autre part, la « loi 3DS » du 21 février 2022 est venue renforcer la coopération transfrontalière dans un certain nombre de domaines tels que la santé et l'apprentissage[20].

La compétence extérieure des collectivités territoriales, s'exerçant au-delà des frontières, se caractérise par une grande liberté. En effet, la « loi Thiollière » du 2 février 2007 a supprimé la règle qui leur imposait de n'entreprendre des ac-

17 CE, 17 févr. 2016, *Région Rhône-Alpes*, n°s 368342-368343-368344-368352, *Rec.* p. 41 : *JCP A* 2016, n° 14, p. 16, concl. E. Cortot-Boucher ; *AJDA* 2016, n° 13, p. 712, chron. L. Dutheillet de Lamotte et G. Odinet ; *Dr. adm.* 2016, n° 6, p. 23, comm. G. Éveillard.

18 CE, Sect., 13 mai 2024, *SOS Méditerranée France et a.*, n°s 472155-474507-474652, *Rec.* : *RFDA* 2024, n° 4, p. 715, concl. T. Pez-Lavergne ; *AJDA* 2024, n° 25, p. 1373, comm. A. Gouin et L. Cadin ; *JCP A* 2024, n° 27, p. 30, comm. T. Rombauts-Chabrol ; *Dr. adm.* 2024, n°s 8-9, p. 28, comm. G. Éveillard. Conf. CAA Nantes, 25 oct. 2024, *M. A*, n° 22NT04116.

19 TA Rouen, 31 janv. 2025, *M. Sprimont*, n° 2301020 : *JA* 2025, n° 717, p. 11, obs. R. Fievet ; TA Orléans, 8 avr. 2025, *M. B*, n° 2301051.

20 G. Éveillard, « Le volet simplification de la loi 3DS », *AJDA* 2022, n° 24, spéc. p. 1397-1398.

tions que dans leur domaine de compétence intérieure[21]. Puis, une circulaire du 24 mai 2018 relative au cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle a précisé que, en l'état du droit, « une collectivité peut ainsi agir en matière extérieure en dehors des compétences que le législateur lui a attribuées ». Dans le même sens, la Commission nationale de la coopération décentralisée affirme que cette compétence « n'est plus liée aux compétences exercées dans l'ordre interne, mais constitue bien une compétence propre, par attribution de la loi »[22]. À partir de là, il a pu être déduit l'existence d'une « clause générale de compétence extérieure »[23] bénéficiant à l'ensemble des collectivités territoriales françaises.

Cette compétence extérieure présente une double singularité. D'une part, elle est facultative, et non obligatoire. En effet, l'action transfrontalière des collectivités territoriales est essentiellement la traduction de choix politiques locaux, régis par le principe constitutionnel de libre administration[24]. D'autre part, elle est autonome, c'est-à-dire distincte de la compétence intérieure. En d'autres termes, les collectivités territoriales peuvent intervenir dans des domaines de compétence qui ne relèvent pas nécessairement de leur compétence intérieure. C'est ainsi qu'en cas de pandémie, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur est juridiquement fondée à commander des masques sanitaires pour des autorités locales italiennes, mais non pour les Alpes-Maritimes. Cette autonomisation de la compétence extérieure, qui peut aboutir à des résultats surprenants, a l'avantage de prémunir les collectivités territoriales d'éventuels changements dans la répartition des compétences intérieures[25].

De manière générale, il faut souligner que le code général des collectivités territoriales n'impose aucun périmètre matériel à l'action transfrontalière des collectivités territoriales. Tout au plus, l'article L. 1115-1 dispose que celles-ci doivent prendre « en considération (…) le programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015 ». Ce programme s'articule autour de dix-sept objectifs très larges, tels que « pas de pauvreté » (objectif n° 1), « industrie, innovation et infrastructure » (objectif n° 9) et « mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques » (objectif n° 13). De même, les traités de coopération transfrontalière ne fixent aucun périmètre matériel contraignant. Ils se contentent d'identifier des chantiers prioritaires tels que la santé, la sécurité, la mobilité, l'environnement et la formation.

Par conséquent, il existe un cadre normatif favorable à l'action transfrontalière des collectivités territoriales. Celles-ci sont confrontées à des points de blocage,

21 Pour un aperçu du droit antérieur, B. Dolez, « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *RFDA* 1995, n° 5, p. 936 et s.

22 Commission nationale de la coopération décentralisée, P. Pougnaud, *Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, 2019, p. 32.

23 J.-F. Brisson, « Les compétences des collectivités territoriales », *RFDA* 2022, n° 2, p. 300.

24 Cons. const., déc. n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *Territoire de Nouvelle-Calédonie*, *Rec.* p. 27 : *RDP* 1979, p. 1695, comm. L. Favoreu.

25 Rép. min. à la question n° 97532, *JOAN* 31 janv. 2017, p. 774.

qui ne s'expliquent pas au regard du droit français. Dès lors, il convient de rechercher les obstacles administratifs existants.

II. Des entraves administratives

La pratique de la coopération transfrontalière est en retard sur le droit. Bien que les outils juridiques existants offrent une souplesse suffisante, il apparaît que l'action transfrontalière des collectivités territoriales est freinée par un certain nombre d'entraves administratives. Celles-ci se situent essentiellement dans l'administration de l'État (A) et l'administration décentralisée (B).

A. L'administration de l'État

L'administration de l'État tient un rôle central dans l'action transfrontalière des collectivités territoriales. En effet, c'est l'État souverain qui est l'élément moteur de la coopération transfrontalière. Cependant, ni l'administration centrale ni l'administration territoriale de l'État ne sont exemptes de critiques. S'agissant de la première, c'est essentiellement l'action ministérielle qui pose des difficultés. L'analyse montre que les interventions du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, ainsi que de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, ne sont pas coordonnées. Sur ce point, l'Inspection générale de l'administration a regretté «l'absence de réel dispositif interministériel de coordination»[26], lequel serait désormais à l'étude[27]. De plus, le rapport précité de Brigitte Klinkert recommande «de donner une envergure politique aux questions transfrontalières en confiant cette responsabilité à un membre du gouvernement, soit par la mention de ce thème dans son titre, soit par la création d'un secrétariat d'État ou, *a minima*, un Haut-Commissaire ou délégué interministériel aux questions transfrontalières»[28].

S'agissant de l'administration territoriale de l'État, dans le cadre de la déconcentration, c'est le contrôle de légalité qui appelle des réserves. De façon bien connue, ce contrôle est exercé par le préfet de département. Toutefois, l'Inspection générale de l'administration a récemment souligné la «relative impréparation» des préfets dans ce domaine[29]; celle-ci s'explique en partie par la mobilité fréquente de ces hauts fonctionnaires qui ne permettrait pas le bon suivi des dossiers transfrontaliers. Pour remédier à cette impréparation, depuis 2015, chaque préfet de région est accompagné d'un conseiller diplomatique. Cependant, ce dernier est encore peu mobilisé[30]. De

26 Inspection générale de l'administration, *La coopération transfrontalière des collectivités territoriales*, n° 22035-R, 2022, p. 22 : *AJDA* 2023, n° 7, p. 311, obs. M.-C. de Montecler.

27 F. Mac Kain, «La coopération transfrontalière : un enjeu d'importance croissante», *Administration. Revue de l'administration territoriale de l'État* 2023, n° 279, spéc. p. 98.

28 B. Klinkert, rapp. préc., p. 46.

29 Inspection générale de l'administration, rapp. préc., p. 25.

30 *Ibid*, p. 26.

plus, on regrettera qu'il soit placé auprès des préfets de région, et non des préfets de départements transfrontaliers. Ce regret est d'autant plus fort que l'agrandissement des régions issu de la loi « NOTRe » du 7 août 2015 a rendu moins prégnantes les questions transfrontalières dans les régions. À titre d'exemple, le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes est le préfet du Rhône, qui n'est pas un département transfrontalier à la différence des départements de Savoie et Haute-Savoie.

Toute intervention transfrontalière des collectivités territoriales passe nécessairement par une délibération autorisant leur exécutif à agir en ce sens, celle-ci étant transmise au contrôle de légalité. En effet, la circulaire précitée du 24 mai 2018 prévoit que « l'ensemble des actes que les collectivités territoriales et leurs groupements sont amenés à prendre dans ce domaine, y compris les actes pris sous formes de vœux qui ne font pas grief, doivent (…) être transmis au préfet en vue du contrôle de légalité ». De façon bien connue, le préfet veille à la régularité des actes des collectivités territoriales. Mais en matière de coopération transfrontalière, le contrôle de légalité se révèle aussi être de nature politique[31]. Les collectivités territoriales doivent impérativement se conformer aux orientations de la politique étrangère définies par l'État[32]. À défaut, pour le Conseil constitutionnel, il serait porté « atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté »[33]. Une place importante est ainsi accordée à l'appréciation de l'opportunité politique, montrant que « l'État contrôle le jeu de la coopération transfrontalière »[34]. Cela n'est pas sans poser des difficultés, dès lors que les services de l'État sont insuffisamment formés dans ce domaine.

Lorsque le préfet estime qu'un acte est entaché d'illégalité, il peut le déférer au juge administratif, seul compétent pour en prononcer l'annulation. À notre connaissance, il n'existe pas de jurisprudence significative à ce sujet. Toutefois, on peut mentionner un contentieux peu nourri, qui dépasse le seul cadre transfrontalier. Par exemple, le juge sanctionne toute prise de parti dans un conflit de nature politique telle qu'une subvention accordée à la révolution sandiniste au Nicaragua[35] et à la population de la bande de Gaza[36], ou encore le déploiement d'une banderole appelant à la libération du « Mandela palestinien » sur la façade d'une mairie[37].

31 B. Faure, « Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales », *AJDA* 2024, n° 6, spéc. p. 304.

32 P. Weckel, « Développement de l'action extérieure des collectivités territoriales et immuabilité du cadre constitutionnel » *in* P. Türk (dir.), *Pour un droit constitutionnel des collectivités territoriales. Évolutions et débats*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 383 et s.

33 Cons. const., déc. n° 94-358 DC du 26 janv. 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *Rec.* p. 183 : *RFDA* 1995, n° 5, p. 876, note D. Rousseau ; *RFDC* 1995, n° 22, p. 400, obs F. Mélin-Soucramanien.

34 H. Labayle, « L'État et la coopération transfrontalière. Éléments de synthèse » *in* C. Fernández de Casadevante Romani (dir.), *L'État et la coopération transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 172.

35 CE, 23 oct. 1989, *Cne de Pierrefitte-sur-Seine et a.*, n°s 93331-93847-93885, *Rec.* p. 209 : *AJDA* 1990, n° 2, p. 119 ; TA Poitiers, 18 nov. 2004, *Charbonneau c. Dpt des Deux-Sèvres*, n° 0400561 : *AJDA* 2005, n° 9, p. 486, note Y. Gounin.

36 TA Marseille, 27 avr. 2010, *Assoc. des contribuables de l'intercommunalité d'Aubagne*, n° 0902358 : *AJDA* 2010, n° 24, p. 1372, note Y. Gounin et O. Guillaumont.

37 CAA Versailles, 23 mars 2017, *Préfet de la Seine-Saint-Denis*, n° 16VE02774.

B. L'administration décentralisée

L'administration décentralisée est en première ligne de l'action transfrontalière des collectivités territoriales. Suivant la feuille de route diplomatique décidée par l'État, celles-ci sont amenées à entretenir des relations de voisinage pour coordonner l'aménagement du territoire dans les domaines de la mobilité, du logement et de l'accès aux services publics. Des relations de voisinage sont également nécessaires pour organiser la protection de l'environnement et assurer la gestion des crises. Cette situation implique de créer une base de connaissances commune, de part et d'autre de la frontière. Or, cette démarche est rendue difficile en raison d'une triple asymétrie.

La première asymétrie réside dans l'organisation administrative des États. De façon bien connue, la France est un État unitaire qui compte essentiellement, au titre des collectivités territoriales, les communes, départements et régions. Cependant, cette organisation administrative ne correspond pas à celle des États limitrophes à la France métropolitaine. D'abord, le Luxembourg – État unitaire – compte pour seules collectivités territoriales les communes (*gemengen*). Ensuite, au titre des États de type régional, l'Italie se compose de communes (*comuni*), provinces (*province*) et villes métropolitaines (*città métropolitane*), et régions (*regioni*) ; tandis que l'Espagne dispose de communes (*municipios*), provinces (*provincias*), communautés (*comunidades autónomas*) et villes autonomes (*ciudades autónomas*). De plus, la France hexagonale côtoie également des États de type fédéral avec l'Allemagne qui a pour collectivités territoriales les communes (*gemeinden*), arrondissements (*kreise*) et districts (*regierungsbezirke*) ; la Belgique dont l'administration locale repose sur les communes et provinces ; la Suisse qui est dotée de communes. Suivant la circulaire précitée du 24 mai 2018, les États fédérés tels que les *länder* allemands, les communautés et régions belges, et les cantons suisses sont assimilés – dans une certaine mesure – à des autorités locales. Enfin, la France côtoie les « micro-États » que sont la Principauté d'Andorre composée de paroisses (*parròquies*) et la Principauté de Monaco dépourvue d'administration décentralisée.

La seconde asymétrie est relative aux compétences détenues par les autorités locales situées de part et d'autre de la frontière. S'agissant de la compétence intérieure, le périmètre d'action des communes françaises ne coïncide pas avec celui des autorités locales étrangères de même rang. En effet, chaque État reconnaît plus ou moins de compétences à ses entités infra-étatiques. S'agissant de la compétence extérieure, les collectivités territoriales françaises disposent d'une « clause générale de compétence ». Mais, ce n'est pas nécessairement le cas à l'étranger. Dans ces conditions, l'identification de l'autorité locale compétente dans le cadre d'un projet transfrontalier constitue une difficulté importante.

La troisième asymétrie porte sur les normes techniques. La question ferroviaire en est un bon exemple. En ce sens, le schéma de coopération transfrontalière de la Métropole Nice Côte d'Azur, adopté le 16 décembre 2019, souligne que la « mobilité transfrontalière efficiente constitue l'une des conditions permettant également de renforcer l'intégration transfrontalière. Or, (...) la desserte locale transfrontalière est aujourd'hui particulièrement incertaine ». À cet égard, la ligne TER reliant Cannes à

la ville italienne de Vintimille – en passant par la Principauté de Monaco – connaît « des perturbations dues à la rupture de charge à Vintimille ». Autrement dit, les passagers doivent changer de train pour poursuivre leur itinéraire. Cette situation s'explique par l'existence de normes techniques divergentes en matière de rails et wagons. Faute de concertation entre les autorités compétentes, la gare de Vintimille matérialise une frontière ferroviaire, distincte de la frontière administrative.

Ces trois asymétries sont autant de freins à l'action publique transfrontalière. Leur résolution implique des savoirs politiques et techniques, mais aussi des moyens financiers dont ne disposent pas toujours les collectivités territoriales. Certes, il existe des financements européens tels que les programmes Interreg. Les collectivités territoriales peuvent également s'appuyer sur des partenaires. À ce titre, le Centre national de formation de la fonction publique territoriale (CNFPT) propose depuis peu des formations sur le transfrontalier, la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) favorise le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) soutient ces dernières dans leurs projets. Cependant, malgré ces dispositifs, les collectivités territoriales restent « insuffisamment accompagnées »[38].

En conclusion, nous partageons le constat fait par l'Inspection générale de l'administration selon lequel il n'est pas nécessaire de modifier notre droit[39]. En effet, les points de blocage auxquels sont confrontées les collectivités territoriales dans l'exercice de leur compétence transfrontalière ne s'expliquent pas tant par le cadre juridique, que la compréhension et la mise en œuvre de celui-ci. Un certain nombre d'entraves administratives doit encore être levé. Ce n'est qu'à cette condition que les bassins de vie transfrontaliers pourront constituer une nouvelle échelle de l'action publique locale, susceptible de gommer les discontinuités territoriales.

Dès lors, les bassins de vie transfrontaliers pourraient s'imposer à l'avenir comme un espace administratif commun. Cet espace vécu, en constante évolution, dépasserait les découpages administratifs traditionnels. Bien évidemment, il ne s'agit pas de supprimer les frontières nationales, mais de tenir compte des mutations de leurs fonctions. Cette évolution juridique nécessaire suppose, au préalable, d'engager la réflexion sur un *droit administratif transfrontalier*, adapté aux spécificités de chaque territoire.

38 Ministère des Affaires étrangères et du Développement international et Commission nationale de la coopération décentralisée, *Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée*, Paris, La Documentation française, 2017, p. 81.

39 Inspection générale de l'administration, rapp. préc., p. 5.

Le rôle des groupements européens de coopération territoriale (GECT) au sein des bassins de vie transfrontaliers

Par **Patrice HARSTER**
Vice-Président du CESER Grand Est
Président de la commission Transfrontalier, Europe, relations interrégionales et internationales
Ancien Directeur général du GECT Eurodistrict Pamina

L'approche qui est privilégiée dans cet article est celle de la coopération institutionnelle confrontée aux réalités du vécu des citoyens dans la Région Grand Est. Alors que, depuis 1993, les citoyens européens sont libres de circuler au sein de l'Union européenne, ils subissent du fait de leur mobilité, très souvent de proximité, des obstacles et des contraintes. Trop souvent les acteurs institutionnels n'ont eu de préoccupation que pour les travailleurs frontaliers, en délaissant un peu le quotidien des citoyens habitant à proximité d'une frontière. La frontière d'État, celle qui nous intéresse, est invisible. Dans le contexte français de la coopération institutionnelle, deux séquences récentes s'imposent : la signature des Traités d'État ainsi que la crise sanitaire de 2020. Pour la première fois, en 2019, un Traité d'État incluait des éléments destinés à résoudre les obstacles aux frontières pour les citoyens et le monde économique en proposant des solutions inédites pour les traiter. Il s'agit du Traité franco-allemand d'Aix-la-Chapelle[1] (TALC). Les bassins de vie transfrontaliers ne sont pas évoqués mais le texte se préoccupe d'une causalité importante, à savoir les flux. Finalement, la crise sanitaire de 2020 a fait prendre conscience aux autorités étatiques que les bassins de vie transfrontaliers existaient, et que la mise en place des entraves à la circulation perturbait fortement la vie quotidienne des habitants, celle du monde économique et au-delà, celle du monde médical.

1 Traité d'Aix-la-Chapelle, 22 janv. 2019 [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/traite.aix-la-chapelle.22.01.2019_cle8d3c8e.pdf].

La prise en compte de l'ensemble de ces éléments, à l'aune de l'étude de l'histoire contemporaine de la coopération transfrontalière, et l'émergence d'une prise de conscience au niveau des autorités régionales, nationales et européennes, permettent d'entrevoir une nouvelle forme d'action plus proche du vécu des citoyens et de leurs préoccupations quotidiennes. Le présent article présente une contribution à petite échelle de ce nouveau paradigme, une nouvelle approche de la coopération qui repose sur une mutualisation plus efficace de l'action de proximité avec un rôle important des groupements européens de coopération territoriale (GECT), véritables acteurs de proximité et interfaces incontournables dans ce que l'on nomme la gouvernance à multiniveaux, ainsi que sur une reconnaissance de l'action de la société civile organisée.

I. De la réflexion à la prise de conscience

Avant d'approfondir et d'éclairer cette problématique des GECT et de leur rapport aux bassins de vie transfrontaliers, il convient de comprendre le cheminement des réflexions et des prises de conscience de ce que j'appellerais communément le « fait transfrontalier ». Replongeons-nous dans l'histoire de la coopération transfrontalière contemporaine sur la base d'une démarche itérative, en commençant par l'acte fondateur du cadre juridique de la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales en Europe, à savoir la Convention-cadre de Madrid du 21 mai 1980[2]. Elle a été rédigée à l'initiative du Conseil de l'Europe, organisation internationale sans lien avec les instances de l'Union européenne. Cette convention ne comprenait toutefois pas de dispositions opérationnelles, les États signataires s'engageant simplement à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière. Le protocole additionnel de 1995 permettra finalement la possibilité de créer des organismes de coopération transfrontalière autonomes, dotés de la personnalité juridique, selon deux modèles définis aux articles 4 et 5 du protocole[3]. C'est sur cette base que fut signé l'accord de Karlsruhe le 21 janvier 1996 (entre la France, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse)[4]. Il prévoit notamment la création d'un organisme de droit public à vocation opérationnelle, le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT). Ce GLCT est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale du lieu de son siège ; il a pour objet exclusif de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun de ses membres. L'article 10 de l'Accord a permis la prise en compte de cet outil qui sera introduit dans le droit français en 2004[5].

2 Convention de Madrid – Conseil de l'Europe – 21 mai 1980 [https://rm.coe.int/1680078b15].

3 Protocole additionnel de la convention de Madrid - Conseil de l'Europe [https://rm.coe.int/168007cdba].

4 Accord de Karlsruhe – 21 janv. 1996 [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000551567].

5 Mission Opérationnelle Transfrontalière [https://www.espaces-transfrontaliers.org].

La même année, le Comité européen des régions travaille avec la Commission européenne sur l'idée d'un nouvel outil juridique qui verra le jour en 2006 : le règlement européen sur les GECT[6]. Celui-ci prend son inspiration d'éléments développés dans des cadres juridiques antérieurs. On peut ainsi identifier quatre sources distinctes pour un droit européen de la coopération territoriale :

- Tout d'abord, les accords entre États visant à régler des problèmes spécifiques de voisinage ;
- Ensuite, le droit du Conseil de l'Europe, fondé sur une Convention-cadre de 1980, à laquelle s'ajoutent en 1995 puis en 1998 des Protocoles additionnels ;
- De même, des accords-cadres bilatéraux, qui ont permis sur le plan normatif nombre d'avancées utiles ;
- Enfin, le droit communautaire a développé des mécanismes d'incitation et de soutien financier à la coopération transfrontalière (Interreg[7]).

Le Comité européen des régions, dans le cadre de la mise en œuvre de ce règlement – qui à son article 5 le désigne comme bénéficiaire d'informations de la part des membres relatives à la création de GECT – a un intérêt majeur à affirmer son rôle important sur cette thématique. En conséquence, il a engagé une étude pour développer une stratégie d'action[8]. J'ai eu le plaisir d'y participer en tant que praticien français de la coopération transfrontalière et DGS du GLCT Regio PAMINA. Le règlement européen des GECT s'est en grande partie inspiré de l'Accord de Karlsruhe et du GLCT, notamment sur son mode de fonctionnement. Le règlement de 2006 connaîtra une révision en 2013[9].

Une seconde constante au niveau de la coopération, au-delà de la création des outils juridiques, a été la prise en compte du vécu des citoyens. Il faut agir pour le bien-être des citoyens confrontés aux obstacles induits par la frontière. La Commission européenne a émis en septembre 2017 une série de recommandations aux États membres

6 Règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juill. 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1082].

7 INTERREG [https://fr.wikipedia.org/wiki/Interreg].

8 *Le groupement européen de coopération territoriale (GECT)*, Étude réalisée par le GEPE sous la direction de N. Levrat dans le contexte du programme de recherche du CdR. Sous la supervision de l'Unité Analyse des Politiques, Études et Programmation législative et interinstitutionnelle (G. Spinaci, J. Lotarski et L. Cannellini) et du secrétariat de la Commission COTER (D. Lluna taberner), janv. 2007.

9 Règlement (UE) n° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type [https://eur-lex.europa.eu/legal content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1302&from=FR].

pour améliorer la prise en compte du fait transfrontalier[10]. Elle a également réalisé une enquête sur les obstacles et commandé au Polytecnico de Milan une étude sur les disparités aux frontières en matière de frein à la croissance (entrave à la mobilité, peu de mutualisation d'infrastructures…)[11]. C'est la première fois que des éléments chiffrés ont été publiés sur l'importance du nombre de citoyens habitant à proximité d'une frontière : 150 millions d'habitants, 1/3 de la population européenne, et sur l'impact de l'effet frontière sur la croissance économique des territoires transfrontaliers (base Eurostat NUTS 3).

II. La compréhension des bassins de vie transfrontaliers : trois éléments

Le découpage de la France en « bassins de vie » a été réalisé pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France métropolitaine. Pour l'INSEE « le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ». Ceux-ci sont classés en six grands domaines : les services aux particuliers, le commerce, l'enseignement, la santé, les sports, loisirs et culture, les transports[12]. Cette définition ne s'applique pas à la réalité du vécu transfrontalier, les flux dépendant d'autres critères. Cette difficulté ne permet pas, contrairement aux travaux de l'INSEE, d'élaborer une carte des périmètres des bassins de vie transfrontaliers. Pour bien comprendre la complexité de l'exercice, il faut mettre en évidence trois composantes :

- Le bassin = l'élément géographique qui renvoie à la mobilité (les flux) ;
- La vie = l'élément du vécu du citoyen ;
- Le transfrontalier = l'élément de la frontière d'État.

Comme le souligne, dans son rapport de novembre 2022, le CESER Grand Est, il paraît difficile de déterminer objectivement le périmètre d'un bassin de vie transfrontalier. D'une part, parce qu'il peut varier pour chaque individu, en fonction de ses échanges et des activités (travail, consommation, loisirs, relations familiales ou amicales) qu'il pratique de part et d'autre de la frontière. D'autre part, parce que les pratiques spatiales induites par ces activités (fréquentation de tel ou tel lieu) ne suffisent pas à cerner les représentations que les personnes ont du bassin

10 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne, 20 sept. 2017 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0534.

11 R. Camagni, R. Capello, A. Caragliu et A. Toppeta, *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions – Expert contract number 2016CE160AT091 Final Report*, ABC Department, Politecnico di Milano, Commission européenne, 16 May 2017.

12 Définition des bassins de vie – INSEE [https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c2060#:~:text=Le%20bassin%20de%20vie%20est,commerce].

de vie, c'est-à-dire le modèle cognitif qu'elles en ont. Ressentent-elles un sentiment d'appartenance (je suis d'ici) ? Sont-elles attachées (je m'y sens bien) à ce bassin de vie ?

Ce sont donc à la fois les pratiques (activités) et les représentations (appartenance, attachement) qui font d'un espace transnational un bassin de vie transfrontalier. Dès lors, on pourrait définir ce dernier comme un espace vécu et perçu comme tel par les citoyens. Ceux-ci étant tous différents dans leurs pratiques et perceptions, la délimitation géographique précise du bassin de vie transfrontalier paraît illusoire et passe au second plan ; davantage que son périmètre exact, l'important ce sont les flux qu'on y constate[13].

III. Analyse des flux

C'est la notion de flux traversant une frontière d'État qui induit le fait transfrontalier du bassin de vie transfrontalier et toutes les opportunités et contraintes qui en découlent. Elles sont différentes selon le point de vue où l'on se place, à savoir celui du citoyen ou des autorités publiques. De nombreuses études se sont penchées sur cette problématique. Les plus récentes tendent à percevoir la frontière comme une ressource, une valeur ajoutée pour le citoyen. Pour Christophe Sohn :

> « À première vue, concevoir les frontières comme une ressource peut sembler un oxymore. En tant que ligne politiquement signifiante, les frontières sont généralement associées à la souveraineté territoriale des États et sont perçues comme des instruments de contrôle des flux, de taxation des échanges commerciaux et, plus généralement, des lieux de contraintes. Face à cette acception dominante, le concept de « frontière comme ressource » est relativement récent et dénote un changement de perspective. Au lieu de se concentrer sur la manière dont les frontières affectent et limitent la vie des gens, le regard se porte sur l'aptitude des populations frontalières à négocier les frontières à leur avantage. »[14]

A. Le point de vue du citoyen

Au-delà du fait de se poser la question « pourquoi le citoyen traverse la frontière et à quelle fréquence (quotidienne, hebdomadaire, mensuelle, annuelle,

13 CESER Grand Est, Les bassins de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne, adopté en séance plénière du 10 nov. 2022 [https://www.ceser-grandest.fr/publication/les-bassins-de-vie-transfrontaliers-laboratoires-de-lintegration-europeenne].

14 C. Sohn, « La frontière comme ressource : vers une redéfinition du concept », *Bulletin de l'association de géographes français* 2022, n° 99-1 [en ligne : http://journals.openedition.org/bagf/8940].

occasionnellement, jamais…) », il est intéressant d'observer sur la base de quelques exemples les effets de cette mobilité transfrontalière.

La figure 1, ci-après, synthétise ces éléments d'opportunités et de contraintes. Le différentiel des prix à la consommation incite les citoyens en proximité de frontière à faire leurs achats sur le territoire voisin (étranger) du bassin de vie, engendrant un flux régulier tant qu'il y a un ressenti de valeur ajoutée. C'est tout simplement la loi de l'offre et de la demande. L'offre peut aussi être plus complète ou plus novatrice. Les autorités publiques n'interviennent pas pour réguler ces flux. Ces opportunités se retrouvent également sur le marché de l'immobilier, de la restauration, des offres culturelles, etc. La première opportunité des bassins de vie transfrontaliers reste l'accès à l'emploi transfrontalier. Celle-ci engendre aussi des contraintes qui découlent du statut des travailleurs frontaliers qui ne règle pas tous les problèmes liés à la vie sociale des citoyens.

Les citoyens des bassins de vie transfrontaliers sont aussi confrontés à des problématiques de services publics (fiscaux, sociaux, retraite). De nombreux frontaliers, souvent de nationalité allemande, ignorent toujours que l'inscription auprès de la caisse primaire d'assurance maladie est une obligation. Pour beaucoup de polypensionnés, une aide est apportée pour formaliser la demande de numéro fiscal, devenu obligatoire au 1er janvier 2023 en Allemagne. En effet, la retraite d'entreprise ne peut plus être versée à l'étranger sans numéro fiscal[15]. Les obstacles existent aussi au niveau du remboursement des soins de santé, notamment par les caisses complémentaires. Bien qu'il y ait des accords bilatéraux sur la frontière franco-allemande, ceux-ci traitent essentiellement les cas d'urgence.

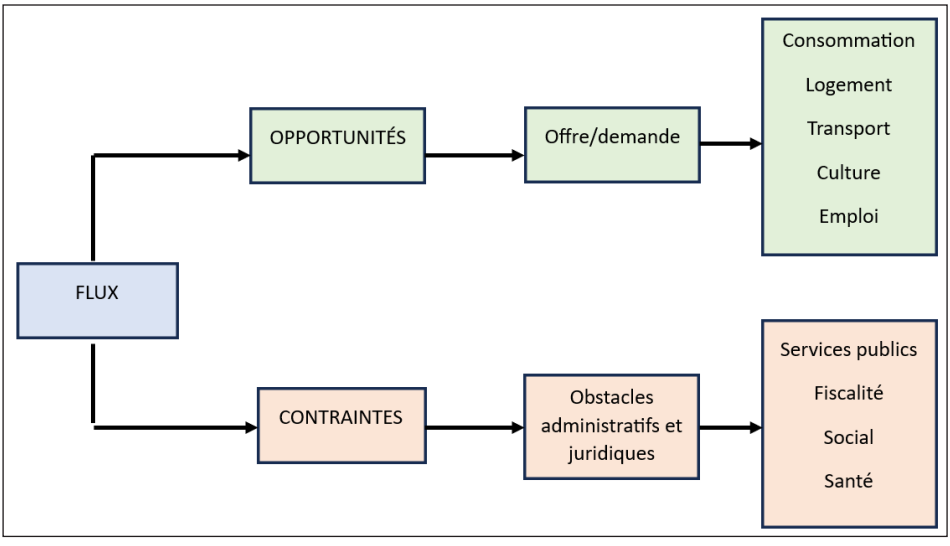


Figure 1. Le point de vue du citoyen

15 INFOBEST PAMINA, Rapport d'activités, 2023 [https://www.eurodistrict-pamina.eu/UserFiles/File/rapports-dactivites-infobest/18-annexe-anhang-infobest-2023.pdf].

Les structures transfrontalières créées à cet effet dans la Région Grand Est, dès 1991 pour INFOBEST PAMINA[16], traitent toutes ces problématiques. On peut citer le réseau des INFOBEST du Rhin supérieur[17], Frontalier Grand Est[18], la Task force frontaliers 3.0 de la Grande Région[19], le Centre européen de consommation[20] et Justice sans frontière[21].

Le différentiel constaté entre la digitalisation des services publics français et le retard pris par les autorités allemandes crée des difficultés d'accès et de traitement des dossiers, notamment au niveau des demandes de retraite. Les services des maisons France services sont très prisés par les citoyens dans les territoires ruraux français, mais elles ne peuvent pas répondre aux demandes transfrontalières.

Sur le territoire du GECT Eurodistrict PAMINA[22], INFOBEST PAMINA travaille depuis deux ans avec les maisons France services sous forme de permanence assurée sur place en proximité de résidence des citoyens. Cette forme est aussi en train de se développer dans le département du Nord sur la frontière franco-belge. Une initiative récente a même vu le jour sur la frontière franco-italienne au niveau de l'agglomération de Nice.

B. Le point de vue des autorités publiques

Si le citoyen d'un bassin de vie transfrontalier profite des opportunités et subit les contraintes, il en va de même pour les autorités publiques dont le champ de compétence se trouve en proximité de frontière. Leur action est par nature limitée à un périmètre d'un rayon de 180°, les autorités voisines du bassin de vie transfrontalier disposant de compétences différentes. Pourtant aujourd'hui certains outils et financements (Interreg) leur permettent de mutualiser des infrastructures, des plans de formation, des lignes de transport (bus, tram …), des plateformes d'emploi et des services sanitaires. Cette vision de la proximité de la frontière comme une valeur ajoutée pour des territoires très souvent ruraux et en périphérie des capitales ou des centres de décision est très intéressante à soutenir et à développer. Elle nécessite une volonté et un engagement dans des démarches tout de même compliquées en termes de mise en œuvre (aspect juridique, normatif et administratif). On peut citer quelques exemples de projet Interreg : le tram de Strasbourg-Kehl, la station d'épuration de Wissembourg-Bad Bergzabern, les

16 INFOBEST PAMINA [https://www.eurodistrict-pamina.eu/fr/infobest.html].

17 Réseau des INFOBEST du Rhin supérieur [https://www.infobest.eu/fr?keyRubrique=contact02&lang=fr&cHash=1e582fdc5efe96b13ffbdb3e8950fb90].

18 Frontalier Grand Est [https://frontaliers-grandest.eu/].

19 Task Force frontaliers 3.0 [https://www.arbeitskammer.de/themenportale/la-task-force-frontaliers-30/].

20 Centre européen de consommation [https://www.cec-zev.eu/].

21 Justice sans frontière [https://www.cec-zev.eu/thematiques/justice-sans-frontiere/].

22 P. Harster - Eurodistrict Pamina, *Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, Bruxelles, Peter Lang, 2020 [https://www.peterlang.com/document/1057026].

lignes de bus transfrontalières (Lahr-Erstein, Rastatt-Soufflenheim), les services de placement transfrontalier, la maternité de Wissembourg accueillant des parturientes allemandes, Art'Rhena, Justice sans frontière à Kehl.

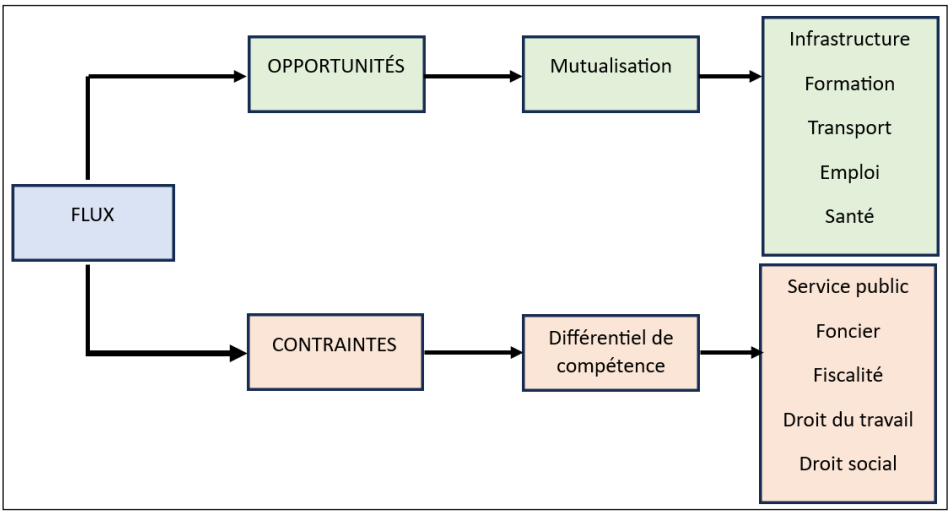


Figure 2. Le point de vue des autorités publiques

Plus récemment, l'acquisition d'une trentaine de TER «transfrontaliers» dénommés REGIOLIS pour un coût d'environ 350 millions d'euros par la Région Grand Est et les Länder allemands de la Sarre, de Rhénanie-Palatinat et du Bade Wurtemberg permettra d'emprunter les réseaux français et allemands sans rupture de charge en traversée de frontière.

C. Les flux : une démarche d'identification et d'action

Il s'agit de tenir compte de deux approches : la première consistant à identifier tous les flux transfrontaliers et déterminer leur nature (consommation, travail, soin, éducation, formation, culture, social, habitat…), la seconde étant d'identifier les obstacles liés à cette mobilité. Les bassins de vie transfrontaliers ne disposent généralement pas de chiffres sur les flux, à l'exception des statistiques sur les travailleurs frontaliers. La Mission Opérationnelle Transfrontalière a mené un travail intéressant sur le sujet en 2023[23]. On peut citer, pour exemple, le projet

23 Groupe de travail «Observation transfrontalière», Comprendre les flux transfrontaliers et le fonctionnement des bassins de vie transfrontaliers, pour quelles actions? [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Groupes_de_travail/GT_Observation/20230413_GT_OBS_2_ppt.pdf].

Interreg MMUST de la Grande Région sur la frontière FR-BE-LU[24], et les projets associant les opérateurs téléphoniques qui disposent de chiffres très précis sur la mobilité de leurs clients[25].

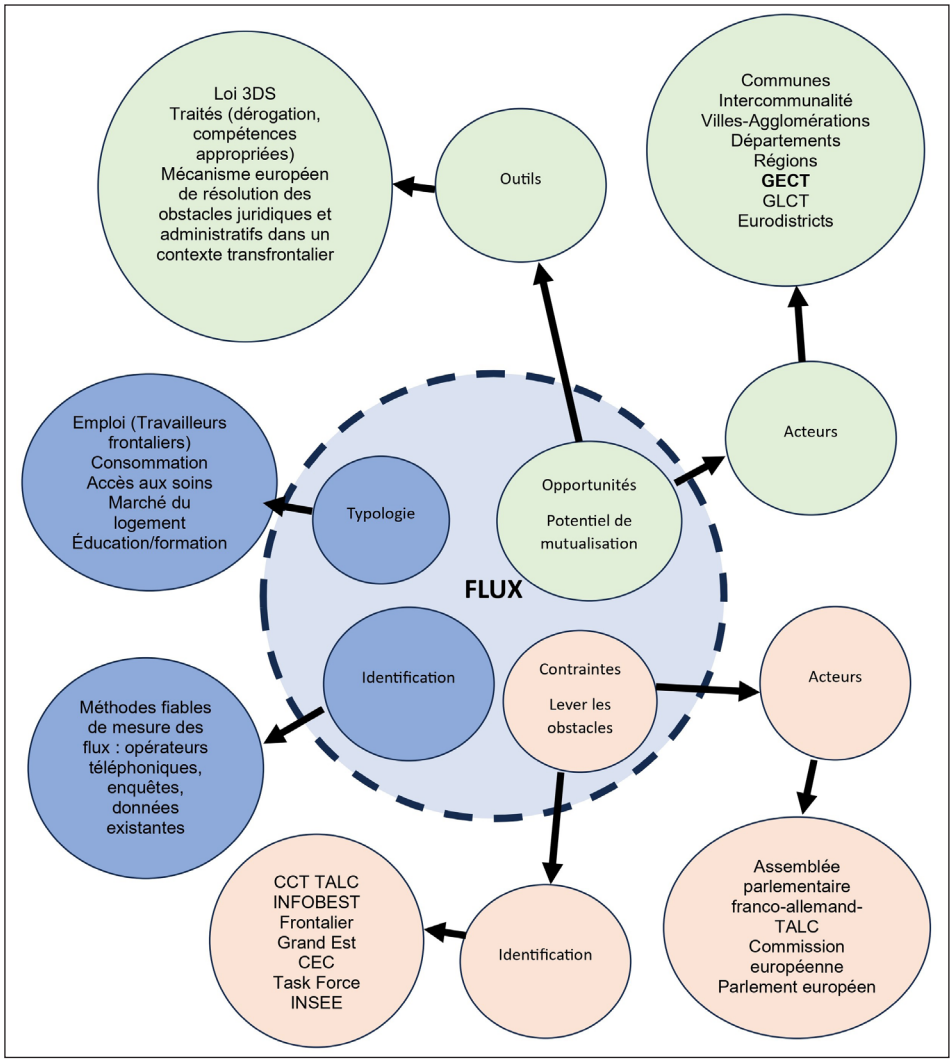


Figure 3. Les flux

24 Projet INTERREG MMUST de la Grande Région [https://www.mmust.eu/].

25 L'utilisation des données mobiles pour observer les flux transfrontaliers Présentation ADT64 - Orange : les données « Flux Vision » et leur exploitation [http://www.espacestransfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Groupes_de_travail/GT_Observation/20230413_GT_OBS_2_ppt.pdf].

Il existe évidemment d'autres outils comme les enquêtes de ménages, les enquêtes sur la mobilité, les questionnaires aux frontières, les informations dont disposent les surfaces commerciales, les établissements sanitaires, les offices et agences du tourisme, le secteur de la restauration. Ces éléments sont importants pour l'action publique, en intégrant un élément de complexité supplémentaire, celui de la différenciation des lieux de travail, de résidence, de consommation, d'éducation, etc.

Comme nous l'avons précisé auparavant, la coopération institutionnelle, et ses structures transfrontalières, travaille déjà sur les obstacles. Il s'agit très souvent d'un travail de premier niveau, alors qu'il faudrait identifier précisément la problématique et remonter à la source du problème. Faute de moyens et de temps, le réseau des INFOBEST du Rhin supérieur, en première ligne, ne peut entreprendre ce travail d'identification. Le comité de coopération transfrontalière du Traité d'Aix-la-Chapelle devrait exercer cette mission au regard des articles 13 et 14 du traité. Or, il s'avère que les structures qui permettent d'identifier les obstacles ne siègent pas au comité, mais sont représentées par leurs cofinanceurs ou leurs porteurs. L'Assemblée parlementaire franco-allemande dont la mission est d'identifier les différentiels de transposition des directives et règlements européens dans les législations n'est qu'au début de ce travail compliqué[26]. Pour l'instant, il n'existe pas de rapport d'activités officiellement consultable sur ces travaux. La fondation Genshagen a publié un rapport de travail « Cinq ans après le traité d'Aix-la-Chapelle – quelles avancées dans les relations franco-allemandes ? »[27]. La figure 3 synthétise cette complexité de la démarche.

La récente mission flash confiée en décembre 2024 à la parlementaire du Haut-Rhin, Brigitte Klinkert, montre bien que le gouvernement français est encore à la recherche d'une approche méthodologique sur cette question, au-delà des traités récents signés[28].

Les outils juridiques pour réduire les obstacles aux frontières existent aussi dans la législation nationale, comme par exemple la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale[29], ainsi qu'au niveau européen, comme par exemple, la proposition de règlement européen du 12 décembre 2023 relatif à la création

26 Assemblée parlementaire franco-allemande [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/europe-international/apfa].

27 T. Koepf et M. Koopmann, *Cinq ans après le traité d'Aix-la-Chapelle : bilan d'étape. Rapport final du groupe de travail « Cinq ans après le traité d'Aix-la-Chapelle – quelles avancées dans les relations franco-allemandes ?*, Genshagener Papiere, n° 30, janv. 2024 [https://www.stiftung-genshagen.de/fr/publications/cinq-ans-apres-le-traite-daix-la-chapelle-bilan-detape/].

28 B. Klinkert, *Rapport d'information par la commission des affaires étrangères sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone transfrontalière dans l'Hexagone*, Ass. nat., n° 1023, mars 2025.

29 Journal officiel – 22 févr. 2022 [https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=xTFpZINhOc-g2Eq_jCfW3-1pWrS6r3xlNl0T8Bw0saA=].

d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier[30].

Parmi les acteurs transfrontaliers qui sont les plus aptes aujourd'hui à endosser ce travail de mutualisation et d'identification on peut citer les Eurodistricts[31] et les GECT.

IV. Les GECT : un rôle central dans la mise en œuvre d'une gouvernance des bassins de vie transfrontaliers

Les gouvernances institutionnelles sont généralement du ressort des États, dans une moindre mesure de celui des collectivités territoriales. Les commissions intergouvernementales sont jugées incontournables, et pour le Rhin supérieur, la Conférence du Rhin supérieur est la référence en la matière. Or, la gouvernance des bassins de vie ne relève pas d'une compétence spécifique, ni d'un problème d'atteinte à la souveraineté ou d'un problème de réglementation européenne. La complexité de la matière, la multitude des acteurs impliqués et des outils existants nécessitent une créativité assez conséquente en termes de gouvernance. Qui mieux qu'un GECT dans ce rôle ? Le règlement européen ne confie aucune compétence aux GECT. D'ailleurs ceux-ci, à l'instar de l'Eurodistrict PAMINA, qui précise dans l'article 3 de sa convention que « l'Eurodistrict entend être une plateforme de mutualisation des compétences, c'est-à-dire un facilitateur pour le développement d'une cohésion territoriale, sans vouloir se substituer aux autorités compétentes existantes[32], représentent cet acteur incontournable, véritable interface qui lie deux mondes en opposition ». La figure 4, ci-dessous, synthétise ces éléments de gouvernance et met en évidence le défi de la prise en compte de l'emboîtement des échelles. La philosophe Gabrielle Halpern a très bien résumé cette problématique dans sa théorie de l'hybridation : « Les territoires transfrontaliers sont par définition des territoires « hybrides », qui se trouvent dans une situation de l'entre-deux, de la pluri-appartenance et de l'emboîtement d'échelle. Comment l'action publique territoriale peut-elle mieux appréhender ces hybridations territoriales et concevoir des politiques publiques plus hybrides ? De nouveaux modèles sont à imaginer, qui ne seront pas seulement utiles aux

30 Proposition modifiée 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 - Strasbourg, 12.12.2023, COM(2023) 790 final 2018/0198 (COD) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0790].

31 P. Harster, *Eurodistrict (forms) - Critical Dictionary on Borders, Cross-Border Cooperation and European Integration*, Bruxelles, Peter Lang, 2020 [https://www.peterlang.com/document/1057026].

32 Convention du GECT Eurodistrict PAMINA [https://www.eurodistrict-pamina.eu/UserFiles/File/documents-officiels/convention-vereinbarung.pdf].

territoires transfrontaliers, mais à toute la réflexion sur la coopération territoriale au sens large »[33].

Cette gouvernance à multiniveaux suppose que les GECT disposent d'une aptitude d'animation et de pilotage des réseaux hors norme. Cette complexité de l'action à maîtriser et à engager peut être restituée de manière très simple dans le cadre d'un plan d'action pluriannuel qui définit les grandes orientations à atteindre à court, moyen et long terme, en associant tous les acteurs compétents, chacun apportant un élément du puzzle. L'élément central à ne pas oublier est bien sûr le citoyen : la prise en compte de la société civile organisée est un maillon important dans ce puzzle géant.

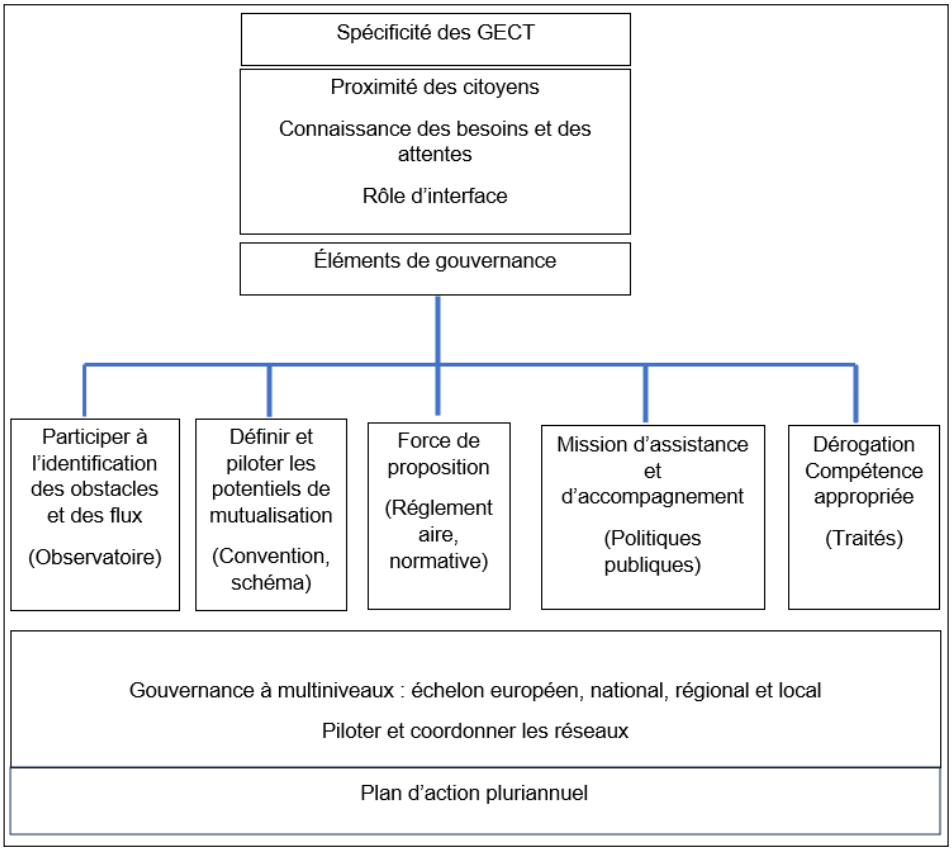


Figure 4. Les éléments de gouvernance

V. La place de la société civile organisée

Aujourd'hui, en France, la société civile organisée se regroupe au niveau national dans le CESE et au niveau régional dans les CESER. Le CESER Grand Est a publié un

33 G. Halpern, *Tous centaures ! : Éloge de l'hybridation*, Paris, Le Pommier, 2020.

rapport sur les bassins de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne en novembre 2022[34]. Ce rapport a abouti à l'organisation d'une AGORA Europe le 23 avril 2024 associant les comités économiques et sociaux du Luxembourg et de la Wallonie comme les CODEV de Strasbourg et Metz. L'adoption d'une motion « *Faire du vécu transfrontalier un vecteur d'intégration européenne* » le 13 juin 2024[35] poursuit cet objectif et appelle les institutions européennes et les États membres à inscrire le vécu transfrontalier au cœur de l'Agenda politique de l'Union européenne.

Conclusion

Le bassin de vie transfrontalier ne correspond pas à un périmètre connu, une structure. Il ne peut être identifié qu'avec la connaissance des flux transfrontaliers (mobilité d'un point A à un point B), de l'objet du déplacement (travail, consommation, soins) et d'un élément de temporalité (quotidien, occasionnel). Il s'agit donc de s'atteler d'une part, à identifier ces flux et d'autre part, à traiter les contraintes que ces flux engendrent. Les GECT sont des structures pouvant disposer d'un rôle d'observation des flux et de pilotage de la gouvernance multiniveaux qu'il s'agira de créer.

Au plus fort de la crise sanitaire, quand il s'agissait de faire reconnaître les droits des frontaliers, c'est bien le terme de « bassins de vie frontaliers » qui a été retenu par le législateur[36]. Cependant, le terme de « bassin de vie transfrontalier », bien que de plus en plus communément employé, demeure encore flou. En effet, il n'existe pour l'instant pas de cadre de compréhension commun définissant ce que sont ou ne sont pas ces bassins de vie transfrontaliers, la façon de les objectiver et de les traiter dans l'action publique. Suite à la crise de la Covid-19, des initiatives ont émergé afin de tenter de se saisir de ces territoires et de leurs enjeux, mais en ordre dispersé (idée d'une « carte des bassins de vie transfrontaliers » formulée par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, la révision du code Schengen devant définir des « régions frontalières »[37], le projet pilote de la Commission européenne pour la participation des « régions transfrontalières » sur la gouvernance multiniveaux…)[38]. L'étude menée par la Mission Opérationnelle Transfrontalière en mai 2024[39] souligne la nécessité de changer de paradigme : de logiques de concurrence à des logiques de co-développement et

34 CESER Grand Est, *Les bassins de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne* [https://www.ceser-grandest.fr/publication/les-bassins-de-vie-transfrontaliers-laboratoires-de-lintegration-europeenne/].

35 CESER Grand Est - *Motion faire du vécu transfrontalier un vecteur d'intégration européenne* [https://www.ceser-grandest.fr/wp-content/uploads/2024/06/2024-06-13-motion-adoptee.pdf].

36 Décret du 30 janv. 2021.

37 Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes – 13 mai 2024.

38 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Expérimentation « bassins de vie transfrontaliers ». Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers*, mai 2024.

39 *ibidem*.

complémentarités. Elle propose un certain nombre de recommandations et pointe la nécessité d'un changement de regard pour mettre en œuvre des politiques publiques répondant aux besoins des territoires transfrontaliers.

Finalement, cette matière complexe des bassins de vie transfrontaliers repose principalement sur les flux transfrontaliers, leur connaissance, leur identification, leur objet, leur temporalité, leurs opportunités, leurs contraintes, leur gestion. Cette complexité nécessite, par conséquent, de réinventer l'action publique et d'avoir une prise en compte forte des institutions européennes. L'article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît les difficultés auxquelles sont confrontées les régions frontalières et précise que l'Union devrait accorder une attention particulière à ces régions dans son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. Le récent *Borders Forum* consacré aux bassins de vie transfrontaliers organisé par la MOT, les 2 et 3 décembre 2024 à Paris, a abouti à la rédaction et publication d'un « *cross border deal* » comprenant de nombreuses propositions et recommandations pour résoudre les « blocages » transfrontaliers qui influent sur le quotidien des habitants dans les bassins de vie transfrontaliers. Il faut redonner confiance en l'Europe en développant le sentiment de « citoyenneté transfrontalière » et « européenne »[40].

Les obstacles aux frontières ne vont pas disparaître du jour au lendemain, mais il est essentiel de tenir compte de l'avis des citoyens qui vivent en proximité de frontière et qui subissent les effets frontières. Le dialogue reposant sur la base d'une frontière qui est une valeur ajoutée et pas une contrainte devra faire progresser les mécanismes de prise en compte dans les législations nationales et ainsi créer les conditions d'une réelle intégration européenne, respectueuse des valeurs citoyennes[41]. Et enfin, n'oublions pas qu'aujourd'hui la majorité des citoyens habitant en proximité de frontière n'ont pas d'objet ni d'intérêt pour un déplacement transfrontalier. La réalité de l'intégration européenne reste un grand défi pour la décennie à venir et pour les futures générations de jeunes européens. Les GECT y ont une place privilégiée.

40 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Cross-border deal En faveur des territoires transfrontaliers, pour une Europe plus forte et solidaire par-delà les frontières*, déc. 2024 [http://www.espacestransfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Evenements_MOT/BORDERS_FORUM_2024/CBDeal.pdf].

41 P. Harster – *Eurojournaharslist* – 12 juill. 2024

La redistribution des compétences par le droit à la différenciation territoriale et l'incidence sur les bassins de vie transfrontaliers

Par **Nadine DANTONEL-COR**
Professeur de droit public à l'Université de Lorraine
Directrice-adjointe de l'IRENEE

Les compétences des collectivités territoriales constituent un élément majeur de la décentralisation dans un État unitaire comme la France. Ces compétences territoriales, dont les principes fondamentaux sont déterminés par le législateur oscillent, tel le pendule de Foucault, en fonction des nécessités d'adaptation des décisions aux territoires. Si le droit à la différence territoriale n'est pas encore inscrit dans la Constitution française, c'est l'article 1er de la loi du 21 février 2022 qui définit sommairement la différenciation territoriale applicable aux collectivités territoriales.

L'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose : « dans le respect du principe d'égalité, les règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées pour tenir compte des différences objectives de situation dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de la même catégorie, pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit proportionnée et en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit ».

La différenciation territoriale, accentuée ces dernières années car inscrite dans la loi, n'est pas nouvelle et revêt différents aspects puisqu'il est question de différenciation territoriale institutionnelle mais également de différenciation territoriale matérielle. C'est cette forme particulière de différenciation qui nous intéresse puisque ce principe désormais ancré favorise la redistribution des compétences. Dans le rapport parlementaire du 9 mai 2018, consacré à « l'expérimentation et à la différenciation territoriale », les députés insistent sur l'intérêt de « libérer la capacité d'initiative des collectivités territoriales » : une des hypothèses de

renforcement de la libre administration des collectivités territoriales consiste à « ouvrir de nouvelles possibilités encadrées de différenciation des compétences »[1].

La possibilité d'instituer la différenciation territoriale s'inscrit dans la logique de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, les deux juridictions insistant sur la conciliation entre le respect du principe d'égalité, d'une part, et du droit à la différenciation dans les territoires, d'autre part. Selon le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit »[2].

Cette possibilité d'intervention législative a permis de mettre en place des règles spécifiques, s'appliquant à certaines collectivités territoriales en raison de différences de situation géographique ou démographique. Dans le même sens, le législateur a pu décider que les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution pouvaient être habilitées par la loi ou le règlement à adapter les règles dans les matières relevant de leurs compétences dans l'objectif de tenir compte de « leurs caractéristiques et contraintes particulières ». Ou encore, selon la formulation de l'article 74, que les collectivités territoriales d'outre-mer bénéficient d'un « statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ».

Cependant, les collectivités territoriales d'outre-mer ne possèdent pas le monopole de l'application de la différenciation sur leurs territoires. Ainsi, des collectivités territoriales à statut particulier telles que la Corse disposent, depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, de la possibilité d'exercer un pouvoir législatif ou réglementaire, sous condition d'autorisation des autorités publiques concernées.

Dans un sens identique, il est possible pour un ou plusieurs conseils régionaux ou départementaux de formuler des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration. Comme le précise l'article 2 de la loi 3DS du 21 février 2022, « ces propositions peuvent porter sur la différenciation des règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables aux régions ou aux départements, afin de tenir compte des différences de situations ».

Indubitablement, la différenciation des compétences locales se coule parfaitement dans le moule de la subsidiarité de l'article 72 alinéa 2 de la Constitution, qui dispose que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon ». Cette formule floue confère une marge de manœuvre considérable au législateur dans l'attribution des

1 Rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation des missions flash sur l'expérimentation et la différenciation territoriale et l'autonomie financière, Ass. nat., n° 192, 15e législature, 9 mai 2018.

2 Cons. const., déc. n° 91-291 DC du 6 mai 1991, *JORF*, n° 109, 11 mai 1991 ; CE, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n°s 88032-88148, *Rec.* p. 274.

compétences aux différentes catégories de collectivités territoriales[3]. Néanmoins, c'est le principe de subsidiarité qui permet la prise en compte de la différenciation dans les territoires. Le Professeur Pontier n'hésite pas à souligner que le principe de subsidiarité « ne peut que conforter l'idée de différenciation territoriale »[4]. La différenciation ne peut être réussie que si elle s'opère à un stade alliant proximité et efficacité.

On doit constater d'une part, qu'il existe un cadre extrêmement diversifié de la différenciation territoriale des compétences, que l'on qualifie de feu d'artifice de la différenciation territoriale (I). Il en résulte des retombées sur les bassins de vie transfrontaliers et dans ce cadre géographique, les modalités de différenciation territoriale doivent être ciblées afin de répondre aux spécificités de ces territoires (II).

I. Le feu d'artifice de la différenciation territoriale

Les collectivités territoriales bénéficient d'un droit à la différenciation territoriale, qui est encadré par le conventionnement ou par l'unilatéralité. Les deux procédés sont utilisés successivement ou simultanément selon la détermination du législateur (A). On constatera ensuite que la différenciation territoriale est éclatée, tant d'un point de vue institutionnel que matériel. Cet éclatement n'est pas étonnant car il s'inscrit dans le contexte de la libre administration des collectivités territoriales, ces dernières pouvant utiliser le procédé ou l'outil qui leur convient le mieux (B). On remarquera enfin que la différenciation territoriale peut revêtir à la fois des aspects institutionnels et matériels (C).

A. Une différenciation territoriale gouvernée par l'unilatéralité et le conventionnement

L'unilatéralité est promotrice de la différenciation territoriale. En dehors de l'intervention du législateur qui est compétent pour imposer les modalités de la différenciation territoriale, les autorités territoriales peuvent utiliser leur pouvoir réglementaire, dont il convient dans un premier temps de déterminer l'étendue. Les collectivités territoriales ne disposent pas d'un pouvoir réglementaire autonome puisque ce pouvoir s'inscrit dans le cadre des conditions prévues par la loi. De plus, ce pouvoir réglementaire local est subordonné car il ne doit aucunement

3 Cons. const., déc. n° 2055-516 DC du 7 juill. 2005, *Loi de programmation fixant les orientations de la politique énergétique*, *Rec*. p. 102.

4 J.-M. Pontier, « La notion de différenciation territoriale » *in* R. Allemand et N. Dantonel-Cor (dir.), *La différenciation territoriale ou l'adaptation du droit à la réalité des territoires*, Paris, L'Harmattan, 2020, p. 25.

contredire le pouvoir réglementaire national. Il s'inscrit donc dans une hiérarchie administrative qu'il n'est pas possible de remettre en cause au nom du principe de libre administration[5]. Par conséquent, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales ne permet pas à une collectivité territoriale de décider elle-même un acte de différenciation. La différenciation territoriale dépend donc du législateur ou des titulaires du pouvoir réglementaire national.

Il faut toutefois nuancer cette affirmation dans certains domaines de compétences autorisant des marges de manœuvre plus importantes ; Céline Vintzel démontre que les pouvoirs dévolus aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme sont amplifiés et qu'il en résulte des « réussites indéniables »[6]. La différenciation est évidente car aucun document d'urbanisme ne ressemble totalement à un autre et le copier-coller ne peut pas être utilisé puisqu'il est primordial de s'adapter au territoire qui peut s'avérer extrêmement diversifié.

On note également une exception : la clause générale de compétence peut être utilisée par les communes pour renforcer leur pouvoir réglementaire. Ce sont par là même des collectivités territoriales privilégiées, contrairement aux régions et aux départements puisque ces deux dernières se sont vu supprimer le bénéfice de cette clause par la loi NOTRe du 7 août 2015. L'utilisation de l'acte réglementaire local, par le biais de la délibération, permet aux communes d'intervenir rapidement, dans l'urgence, pour pallier les situations complexes auxquelles sont confrontés les citoyens et pour lesquelles le législateur n'est pas intervenu. La commune, collectivité de base de la démocratie, peut gagner des « lettres de noblesse » grâce à la clause générale de compétence.

Si l'unilatéralité est promotrice de la différenciation territoriale, le conventionnement est, quant à lui, vecteur par excellence de la différenciation. Le conventionnement se concrétise par la signature d'une multitude de conventions[7], qui ne peuvent pas être considérées comme de véritables contrats, sources de droits et d'obligations réciproques. Le conventionnement permet une « alliance entre les territoires » mais également une alliance entre l'État et les collectivités territoriales[8].

Toutefois, ces conventions peuvent limiter la libre administration des collectivités territoriales[9], notamment lorsque de très nombreux partenaires sont parties prenantes puisque des compromis doivent être adoptés. De plus, tous les protagonistes ne sont pas situés sur un même pied d'égalité, notamment lorsque l'État est un des signataires.

---

5 B. Faure, *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales*, Paris, LGDJ, 1998 ; G. Chavrier, *Le pouvoir normatif local : enjeux et débats*, Paris, LGDJ, 2011.

6 C. Vintzel, « La différenciation et le pouvoir réglementaire local » *in* R. Allemand et N. Dantonel-Cor (dir.), *op. cit.*, p. 164.

7 S. Hourson, *Les conventions d'administration*, Paris, LGDJ, 2014.

8 S. Pugeault, « Contribution de la contractualisation à l'action publique locale » *in* R. Allemand et N. Dantonel-Cor (dir.), *op.cit.*, p. 63.

9 J.-M. Pontier, « Contractualisation et libre administration », *RFDA* 2017, p. 201-208.

Si la différenciation territoriale est encadrée par l'unilatéralité et le conventionnement, on remarque également que la différenciation est particulièrement protéiforme.

B. Une différenciation territoriale protéiforme aménagée

La différenciation territoriale aménagée entre les différentes catégories de collectivités territoriales a longtemps été considérée comme un véritable tabou, en raison de la volonté du législateur d'inscrire les collectivités territoriales dans une décentralisation uniforme et linéaire. Progressivement, après les prémisses d'une prise de conscience à partir des années 2010, le législateur est intervenu à pas feutrés en introduisant davantage de souplesse dans la répartition des compétences au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales ou de catégories différenciées. Cette adaptation aux réalités différenciées des territoires, qualifiée de modulation des compétences[10], peut prendre plusieurs formes : les délégations de compétences tout d'abord, les transferts de compétences ensuite.

Les délégations de compétences peuvent s'opérer entre collectivités territoriales et groupements ou entre les collectivités territoriales et l'État. Elles concernent toutes les catégories de compétences, à l'exception de celles relevant de prérogatives de puissance publique ou liées à des intérêts nationaux. Elles peuvent même s'exercer dans les attributions partagées, tel que le précise l'article L. 1111-9 du CGCT.

La procédure de délégation exige la conclusion d'une convention entre les institutions concernées, cette dernière devant prévoir les modalités d'exercice de la compétence transférée, ainsi que les conditions d'effectivité du contrôle exercé par la collectivité délégante. En effet, ces compétences déléguées sont toujours exercées au nom et pour le compte de la collectivité délégante, qui peut décider de se les réapproprier à tout moment[11].

Si les possibilités de délégations sont foisonnantes, il en va différemment des modalités de transferts. Sans énumérer toutes les éventualités de transfert, on peut constater l'existence de deux catégories de transferts. D'une part, les transferts autorisés dans le couple commune-intercommunalité, qui impliquent une gestion « à la carte » par le groupement de certaines compétences facultatives, dont le transfert n'est pas prévu par la loi ou par la décision institutive. Le transfert n'est pas systématiquement géographiquement global et peut concerner une seule commune de l'établissement. Les avancées dans la différenciation peuvent être multiples et « à plusieurs vitesses ».

D'autre part, les transferts législativement encadrés peuvent concerner différentes catégories de collectivités territoriales ou de groupements. Ainsi, un

10 N. Dantonel-Cor, « La différenciation territoriale de la loi ATR à la loi 3DS : la complexité renforcée par la diversité » *in* F. Lerique (dir.), *Les fondements de l'administration territorialisée*, Paris, L'Harmattan, 2023, p. 197-216.

11 CGCT, art. L. 1111-8.

établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut transférer toute compétence à un syndicat de communes ou un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire, après création ou adhésion de l'établissement public à ce syndicat[12]. L'intérêt du transfert consiste à ce que l'institution délégataire se voit attribuer la gestion directe de la compétence, sans contrôle de la part de la collectivité délégante.

Il arrive aussi que la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération ait le choix entre la délégation ou le transfert. On peut prendre l'exemple de la métropole de droit commun dans ses relations avec le département. Ce groupement doit exercer, d'un commun accord avec le département, tout ou partie d'un panel de compétences départementales, soit par délégation, soit par transfert.

Cette différenciation des compétences ne doit toutefois pas dépasser certaines limites, afin d'éviter des confusions territoriales et par voie de conséquence, des concurrences inutiles entre les différentes catégories de collectivités territoriales. Pour ces raisons, un socle commun appelé « noyau dur » de compétences doit être déterminé, autour duquel peuvent graviter des compétences plus volatiles, qui ne seraient plus caractéristiques de l'appartenance à une catégorie bien déterminée de collectivités territoriales. Il importe en effet de veiller à conserver l'unité de l'État décentralisé.

La différenciation territoriale aménagée peut bien entendu concerner la coopération transfrontalière. Ainsi, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification consacre les articles 182 à 190 à la coopération transfrontalière, avec l'objectif de permettre une coopération entre des collectivités territoriales à statuts différenciés d'un pays à un autre. Les mesures adoptées concernent des domaines de compétences bien déterminés, finalement assez limités.

En premier lieu, le code de la santé publique est modifié afin d'intégrer, dans le schéma régional de santé élaboré par l'agence régionale de santé, un volet relatif à la coopération sanitaire transfrontalière mentionnant les accords-cadres de coopération sanitaire transfrontalière prévus par le règlement européen n° 987/2009 du 16 septembre 2009[13]. À titre d'exemple, les professionnels de santé exerçant dans les territoires étrangers frontaliers et remplissant les conditions pour exercer en France sont associés aux communautés territoriales professionnelles de santé[14].

En second lieu, la coopération commerciale est renforcée par la participation à la commission départementale d'aménagement commercial, présidée par le préfet, de représentants de chacune des collectivités territoriales frontalières ou de leurs groupements, ainsi qu'un représentant de tout groupement européen de

12 CGCT, art. L. 5111-1.

13 CSP, art. L. 1434-2 et L. 1434-3. V. Règlement (UE, Parlement européen et Conseil) n° 987/2009 du 16 sept. 2009, *JOUE* n° L284 du 30 oct. 2009.

14 Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *JORF*, n° 0044, 22 févr. 2022, art. 183.

coopération territoriale compétent en matière d'aménagement commercial ou d'aménagement du territoire dans le périmètre duquel est située la commune d'implantation[15].

En troisième lieu, le développement de l'apprentissage transfrontalier est favorisé ; il permet à un apprenti d'effectuer une partie de sa formation pratique ou théorique dans un pays frontalier de la France. Selon l'article L. 6235-2-I du code du travail modifié par l'article 186 de la loi 3DS, « les modalités de mise en œuvre de l'apprentissage transfrontalier sont précisées dans une convention conclue entre la France et le pays frontalier dans lequel est réalisée la partie pratique ou la partie théorique de la formation par apprentissage ».

La troisième catégorie de différenciation territoriale est marquée par des éléments à la fois institutionnels et matériels : on peut la qualifier de différenciation couplée.

C. La différenciation territoriale couplée

La différenciation territoriale couplée est caractérisée au niveau local par des modifications institutionnelles et matérielles, par rapport aux collectivités territoriales de droit commun.

Le décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin entraîne la création d'un nouveau département, à statut particulier, la Collectivité européenne d'Alsace. Relevons d'emblée que la dénomination de « Collectivité européenne d'Alsace » n'est pas d'une grande clarté pour les citoyens, elle peut être trompeuse, le Conseil d'État ayant d'ailleurs fait remarquer, dans son avis du 21 février 2019, que « l'épithète européenne… semble évoquer à tort l'attribution d'un statut extraterritorial à ce nouveau département ».

Cette création originale dans le paysage territorial français a pu être rendue possible par l'article L. 3114-1 du CGCT. Cette réforme institutionnelle unique en France s'est couplée d'une réforme matérielle, l'objectif principal étant d'attribuer à ce département *sui generis* de nouvelles compétences pour prendre en compte son identité particulière et sa position géographique de collectivité transfrontalière.

Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, l'article L. 3211-1 du CGCT dispose que « le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue ». De ce fait, la collectivité départementale d'Alsace exerce deux catégories de compétences d'attribution dont les principes fondamentaux sont déterminés par le législateur en vertu de l'article 34

15 Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *JORF*, n° 0044, 22 févr. 2022, art. 184.

de la Constitution : les compétences de droit commun relevant des départements et les compétences spécifiques qui lui ont été attribuées de manière complémentaire par le législateur.

De ce fait, la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace dispose que ce département est chargé d'organiser, sur son territoire, et en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière de coopération transfrontalière.

Pour déterminer l'action commune, la collectivité concernée élabore un schéma alsacien de coopération transfrontalière. Sont associés à l'élaboration de ce schéma l'État, la Région Grand Est, l'Eurométropole de Strasbourg, les autres collectivités territoriales concernées, ainsi que les Eurodistricts et les Groupements européens de coopération territoriale (GECT). Ce schéma doit entrer en cohérence avec le volet transfrontalier du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation voté par la Région Grand Est, et dans le même sens, le schéma de coopération transfrontalière de l'Eurométropole de Strasbourg doit être déterminé en cohérence avec le schéma alsacien de coopération transfrontalière.

Le schéma alsacien de coopération transfrontalière a été adopté par la Collectivité européenne d'Alsace le 8 décembre 2022. La concertation obligatoire déterminée par le législateur a été élargie de manière facultative par les élus alsaciens puisque les voisins étrangers directs ont été consultés sur le projet de schéma, tels que, par exemple, les Länder de Rhénanie-Palatinat et du Bade-Wurtemberg, les Landkreise et Stadtkreise voisins, les cantons de la Suisse du Nord-Est. Au niveau local, les représentants du Conseil de développement d'Alsace ont également apporté leur pierre à l'édifice en prodiguant des conseils sur le projet de schéma. De nombreuses dispositions ont trait à l'usage des ressources naturelles, au renforcement de la qualité de vie par l'innovation scientifique ou la mise en évidence du patrimoine culturel et touristique. Afin de participer à la mise en œuvre opérationnelle des projets inscrits au schéma alsacien de coopération transfrontalière, la Collectivité européenne d'Alsace a créé le 19 juin 2023 le Fonds de coopération transfrontalière.

Si la Collectivité européenne d'Alsace peut mener des actions de coopération transfrontalière sur son territoire, y compris sur une partie des bassins de vie alsaciens, les périmètres ne coïncident pas et la reconnaissance institutionnelle revient à la Collectivité européenne d'Alsace ou aux collectivités territoriales juridiquement reconnues.

Dès lors, une interrogation se pose plus généralement : quels sont les instruments juridiques permettant aux bassins de vie transfrontaliers d'opérer une différenciation territoriale des compétences ? Pour répondre à notre premier constat de feu d'artifice de la différenciation, on doit être conscient que les retombées du feu d'artifice de la différenciation fusent indirectement sur les bassins de vie transfrontaliers.

II. Les retombées indirectes du feu d'artifice de la différenciation territoriale sur les bassins de vie transfrontaliers

On va constater, dans un premier temps, que les bassins de vie transfrontaliers connaissent des particularités et que tous les outils de différenciation territoriale ne sont pas adaptés à leur configuration (A). Dans un deuxième temps, on développera l'expérimentation qui pourrait intéresser les bassins de vie transfrontaliers, par le biais des collectivités territoriales existantes (B). Enfin, il existe d'autres outils juridiques encourageant la coordination qui peuvent convenir à ces entités transfrontalières (C). La présentation ne sera pas exhaustive, l'objectif étant de se concentrer sur les principales possibilités pouvant se couler dans le moule des bassins de vie.

A. Des fusées concentrées sur la particularité des bassins de vie transfrontaliers

Le bassin de vie n'a pas de définition juridique, alors que cette expression est fréquemment citée dans les discours politiques et qu'elle a été développée de manière approfondie par les géographes. L'Institut national de la statistique et des études économiques a défini le bassin de vie comme étant « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants », tels que les services publics mais aussi les commerces de proximité. Le bassin de vie représente donc le périmètre le plus pertinent permettant à chaque citoyen d'avoir accès aux services publics et aux commerces de proximité. C'est un des périmètres qui permet à l'usager de constater « l'efficacité de l'action publique », c'est aussi une « exigence démocratique », pour reprendre les expressions utilisées par le Conseil d'État dans son étude de septembre 2023 sur « l'usager, du premier au dernier kilomètre »[16]. Le Conseil d'État insiste d'ailleurs dans son étude sur l'utilité d'« agir à la bonne échelle », ce qui implique la mise en œuvre d'une plus grande souplesse dans la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'intérêt d'un plus grand recours à l'expérimentation.

La difficulté provient du fait que les bassins de vie ne correspondent pas aux périmètres existants des groupements intercommunaux, et encore moins des communes. En Moselle, on relève l'existence de 26 bassins de vie alors qu'il existe 22 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il n'y a pas de correspondance géographique entre les différentes délimitations. Peut-être serait-il opportun d'envisager, à l'avenir, une correspondance territoriale parfaite

16 Conseil d'État, *Étude annuelle 2023. L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Paris, La Documentation française, 2023, p. 306-307.

dans l'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale, notamment lorsque les périmètres des intercommunalités et des bassins de vie ne sont pas très différents ? On peut également constater que le périmètre des bassins de vie transfrontaliers est encore plus délicat à mettre en place, au regard des déplacements des travailleurs frontaliers qui exercent des activités de la vie courante réparties spatialement sur plusieurs États[17]. Néanmoins, et dans l'état actuel de la répartition spatiale, on peut considérer que les bassins de vie transfrontaliers ont un intérêt plus marqué que les autres, en raison du fait que les périmètres purement nationaux sont déjà rationalisés par des établissements publics de coopération intercommunale qui exercent de nombreuses compétences.

Pour ces raisons, la Mission Opérationnelle Transfrontalière, association créée en 1997 par le gouvernement français, a organisé en septembre 2022 une réunion de lancement d'un projet d'expérimentation des bassins de vie transfrontaliers. L'objectif consiste à déterminer les contours de bassins de vie transfrontaliers et à proposer des politiques publiques différenciées s'adaptant aux espaces concernés. Les politiques publiques doivent prévoir des actions de coopération, « impliquant des échanges humains et des relations de confiance entre les partenaires et permettant de renforcer l'attractivité des territoires[18] ». La Mission Opérationnelle Transfrontalière a sélectionné des critères d'identification des bassins de vie transfrontaliers et en a établi une cartographie, dans laquelle le bassin de vie transfrontalier du Nord Lorrain - Luxembourg est particulièrement étendu, puisque couvrant un territoire d'environ 20 000 km^2. Comme le mentionne le rapport de la mission sur ce bassin, la gouvernance d'un tel périmètre s'avère particulièrement complexe, d'autant plus que les outils juridiques existants, notamment les groupements européens de coopération territoriale, se situent à des échelles complètement différentes[19]. La difficulté première consiste à identifier les politiques publiques prioritaires à mettre en place dans ces espaces et à cerner les différents acteurs pertinents afin d'agir dans le cadre d'une contractualisation. Cette coopération « est souvent entravée par les profondes différences de statuts et de compétences entre les collectivités territoriales d'un État à un autre »[20].

En dépit des difficultés de la coopération dans les bassins de vie transfrontaliers, il est également possible de demander à bénéficier d'expérimentations dans le domaine de la coopération transfrontalière sur le périmètre des bassins de vie, par l'intermédiaire des collectivités territoriales concernées.

17 C. Enaux et P. Gerber, « Les déterminants de la représentation transnationale des bassins de vie. Une approche fondée sur l'attachement au lieu des frontaliers luxembourgeois », *Revue d'économie régionale et urbaine* 2008, p. 725-752.

18 J. Meersman, « La diplomatie démultipliée », *AJDA* 2023, p. 319. L'auteur évoque la construction de l'hôpital franco-espagnol de Cerdagne.

19 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Expérimentation des « bassins de vie transfrontaliers »*, 2024, p. 25.

20 G. Eveillard, « Le volet simplification de la loi 3DS », *AJDA* 2022, p. 1389.

B. Un droit au tir expérimental pour la coopération transfrontalière

L'expérimentation peut aussi porter sur la coopération transfrontalière, et ce de fait, intéresser les bassins de vie transfrontaliers. L'expérimentation consiste à exercer une compétence provisoirement, afin de l'évaluer et de constater, après une certaine durée, s'il y a un intérêt à sa pérennisation et à son développement sur une plus grande partie du territoire, voire sur sa totalité. Elle peut permettre de favoriser l'innovation dans les politiques publiques. L'expérimentation ayant trait aux compétences des collectivités territoriales a été autorisée constitutionnellement à partir de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Deux articles précisent l'application du droit à l'expérimentation par les collectivités territoriales[21] : les articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution.

À la différence de l'article 37-1 de la Constitution, l'article 72 alinéa 4 concerne plus spécialement les collectivités territoriales puisqu'il est intégré dans le titre XII consacré aux collectivités territoriales. Selon cet article, « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences ». Précisons que le pouvoir réglementaire dans le cadre d'une expérimentation sera considérablement renforcé. L'expérimentation n'est pas un processus simple ; elle requiert un travail accru de la part des services concernés et elle engendre un plus grand foisonnement, même temporaire, du droit[22].

Dans son rapport du 3 octobre 2019, le Conseil d'État insiste sur l'importance d'améliorer et développer les expérimentations pour des politiques publiques plus efficaces et innovantes. La loi organique du 1er août 2004 a prévu les modalités de mise en œuvre de ce type d'expérimentation mais celle-ci n'a connu que peu de succès dans les années qui ont suivi sa mise en place[23].

C'est pourquoi le législateur a facilité les demandes d'expérimentations, par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021. Si une collectivité territoriale répond aux critères fixés par la loi ou le règlement, elle peut participer à une expérimentation en adoptant simplement une délibération faisant acte de candidature. La déclaration d'intention se substitue ainsi au régime d'autorisation préalable antérieur de la part de l'État. Dans le même sens, le contrôle préfectoral a été

21 Le terme de collectivité territoriale est entendu largement et inclut les établissements publics de coopération intercommunale, comme le dipose l'art. LO. 5111-5 du CGCT, qui renvoie aux dispositions des art. LO. 1113-1 à LO. 113-7 du CGCT.

22 L. Dutheillet de Lamothe et T. Janicot, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques », *AJDA* 2019, p. 2038.

23 M. Long, « L'expérimentation : un premier bilan décevant pour les collectivités territoriales », *AJDA* 2008, p. 1625.

allégé[24]. Il s'agit là d'une simplification procédurale intéressante car l'expérimentation est un processus qui requiert un panel considérable de normes pour en concrétiser les effets[25].

On peut également mentionner la prépondérance du pouvoir législatif ou réglementaire, qui peut autoriser une différenciation à l'issue de l'expérimentation. En réalité, l'article 6 de la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 permet de mettre en place une différenciation territoriale à la fin de l'expérimentation[26]. La compétence expérimentée peut être maintenue et généralisée, elle peut aussi être plus limitée, c'est-à-dire accordée uniquement aux collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, ou à seulement certaines d'entre elles, ou à d'autres collectivités territoriales qui n'ont pas participé à l'expérimentation, « dans le respect du principe d'égalité »[27].

Si des modifications organiques sont prévues par le législateur, il en va de même pour les aspects matériels. Le législateur ou les titulaires du pouvoir réglementaire peuvent également modifier « les dispositions régissant l'exercice de la compétence ayant fait l'objet de l'expérimentation »[28]. La loi du 29 avril 2021 a juste omis de préciser quels étaient les critères de détermination de ces différenciations à l'expiration de la durée fixée pour la phase expérimentale[29]. Selon les Professeurs Verpeaux et Janicot, « l'expérimentation est devenue un véritable instrument de différenciation »[30]. En même temps, il est possible d'affirmer que la différenciation renforce d'une baguette magique le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales qui retrouve son plein éclat[31].

On remarquera toutefois que cette procédure de différenciation reste très peu utilisée par les collectivités territoriales. Elle ne peut pas être utilisée directement par les bassins de vie, le relais doit passer dans tous les cas par les collectivités territoriales ou les groupements intercommunaux qui se situent sur des bassins de vie. Pour le moment, aucune demande d'expérimentation ne concerne la coopération transfrontalière, mais des collectivités territoriales qui possèdent des limites jouxtant des collectivités européennes pourraient être intéressées. Toutefois, comme on l'a mentionné précédemment, de multiples outils peuvent être utilisés pour faciliter la coopération dans les bassins de vie transfrontaliers.

---

24 V. avis du Conseil d'État sur un projet de loi organique relatif à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'art. 72 de la Constitution, 16 juill. 2020, n° 400490.

25 A. Denizot, « L'expérimentation à foison », *RTD civ.* 2019, p. 657.

26 Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, *JORF* 20 avr. 2021, texte n° 1.

27 CGCT, art. LO. 1113-6.

28 CGCT, art. LO. 1113-6.

29 J.-M. Pontier, « Décentralisation et expérimentation », *AJDA* 2002, p. 1037.

30 L. Janicot et M. Verpeaux, « Réformer sans réviser », *AJDA* 2021, p. 1375.

31 J.-M. Pastor, « Vers un droit à la différenciation territoriale », *AJDA* 2020, p. 508.

C. Une possibilité de coordination pyrotechnique

En dehors de l'expérimentation, il est également possible, sur le périmètre des bassins de vie, d'attribuer à une collectivité territoriale ou à un groupement intercommunal la qualité de « chef de file » afin de lui permettre de coordonner au niveau local les modalités communes de l'action des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale en matière de coopération transfrontalière[32]. Bien entendu, cette attribution de la qualité de « chef de file » à une institution locale ne lui permet pas d'exercer une tutelle sur ses interlocuteurs. Son rôle, particulièrement délicat, consiste à tenter de trouver des solutions unanimes à des compétences exercées conjointement par plusieurs catégories de collectivités.

Dans le domaine de la coopération transfrontalière, les interlocuteurs sont très nombreux et l'efficacité dans l'adoption des décisions est loin d'être visible. L'idéal serait qu'un seul représentant puisse discuter avec un seul interlocuteur dans chaque pays voisin, ce qui simplifierait les échanges.

L'attribution de la « qualité de chef de file » à la Collectivité européenne d'Alsace dans le domaine de la coopération transfrontalière pourrait être décidée pour d'autres structures publiques : cela pourrait être une intercommunalité à périmètre étendu, un département ou une région. Il semble en effet que pléthore d'interlocuteurs nuit à l'efficacité de l'action publique et de ce fait, la détermination d'une collectivité « chef de file » peut s'avérer une solution intéressante. Il faut souligner que les bassins de vie ne peuvent pas être directement qualifiés de « chefs de file » et que leurs réflexions doivent s'intégrer dans les différentes strates territoriales existantes. L'institutionnalisation des bassins de vie contribuerait à complexifier le millefeuille territorial, ce qui n'est pas une bonne solution. En revanche, l'échelle du bassin de vie, dans le domaine de la coopération transfrontalière mais également en dehors de ce domaine, peut constituer un territoire pertinent pour poser un diagnostic commun, partager des informations, des solutions et des moyens[33].

Une fois la coordination établie par la collectivité ou le groupement « chef de file » français, l'institution « chef de file » pourrait ensuite être confrontée avec les autres collectivités territoriales étrangères pour permettre une coopération dans le cadre des institutions de coopérations existantes, par exemple le district européen[34]. Le district européen, tel que prévu à l'article L. 1115-4-1 du CGCT, peut, s'il existe, se voir confier des missions de coopération transfrontalière, à partir du moment où celles-ci présentent un intérêt pour chaque personne publique concernée.

32 Constitution, art. 72 al. 5.

33 R. Briot, « Des enjeux à l'agenda politique des intercommunalités », *Intercommunalités de France* févr. 2025.

34 Il existe d'autres modalités de coopération, prévues aux art. L. 1115-1 à L. 1115-7 du CGCT.

Les promoteurs des bassins de vie transfrontaliers peuvent aussi envisager d'autres solutions à la coopération entre collectivités appartenant à des États distincts et de niveaux différents, telle que la contractualisation. Et l'intérêt de ce conventionnement, quoique limité par L. 1115-5 du CGCT, est qu'il peut déboucher sur une coopération plus institutionnelle, comme la création d'un groupement européen de coopération transfrontalière[35].

35 M. Chambon, « Les collectivités territoriales, acteurs de la globalisation du droit administratif », *RFDA* 2019, p. 994. V. art. L. 1115-5 du CGCT.

PARTIE 2

LES BASSINS DE VIE TRANSFRONTALIERS, VECTEURS DE CONTINUITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

I. Continuités urbanistiques et bassins de vie transfrontaliers

Les enjeux juridiques de l'urbanisme transfrontalier

Par **Jean-Bernard AUBY**
Professeur émérite de droit public à Sciences Po Paris

L'urbanisme transfrontalier n'est pas un objet théorique. Il existe dans la réalité concrète de coopérations transfrontalières qui sont parfois de grande ampleur. Le projet des Deux-Rives entre Strasbourg et sa voisine allemande de Kehl[1] s'appuie notamment sur l'aménagement de quatre quartiers, sous la houlette de la Ville de Strasbourg et de l'Eurométropole de Strasbourg. Autre exemple : le Grand Genève, qui regroupe 212 communes suisses et françaises, est doté d'un schéma d'agglomération, aujourd'hui entre les mains d'un groupement local de coopération transfrontalière[2], etc.

Pour autant, on comprend assez vite que déployer les actions d'urbanisme à une échelle transfrontalière soulève nécessairement des difficultés théoriques ou au moins de principe. Car il y a du régalien dans l'urbanisme, qui met en scène des pouvoirs importants de régulation du devenir des villes : on comprend immédiatement qu'« extraterritorialiser » les politiques correspondantes est juridiquement plus compliqué que d'organiser avec les collectivités voisines relevant d'un autre État des contacts réguliers, des opérations matérielles communes…

Les difficultés correspondantes ont été étudiées dans un ouvrage de 1998, dirigé par Henri Jacquot et Gérard Marcou[3], qui demeure la référence essentielle sur le sujet. L'évolution ultérieure aura toutefois apporté de nouvelles expériences concrètes, parfois importantes, de nouveaux mécanismes de coopération transfrontalière et une réflexion plus avancée sur le droit administratif transnational.

Pour faire un point actuel, il faut dire un mot de ce qu'est, concrètement, l'urbanisme transfrontalier (I), des conditions de licéité des montages qui lui correspondent (II) et du droit applicable aux actes et opérations dans lesquels il se traduit (III).

---

1 V. par ex. E. Chenderowsky, « Strasbourg : la frontière à l'œuvre dans la construction du projet urbain des Deux-Rives », *In Situ. Revue des Patrimoines* 2019, n° 18.

2 V. N. Levrat « Le cadre institutionnel transfrontalier du Grand Genève », p. 93 et s.; F. Bellanger, « Le projet d'agglomération du Grand Genève », *in* T. Tanquerel et F. Bellanger (dir.), *Les agglomérations*, Genève, Schulthess, 2015, p. 135 et s.

3 H. Jacquot et G. Marcou (dir.), *L'urbanisme transfrontalier. Droit et pratique*, Paris, L'Harmattan, 1998.

I. Qu'entendre par urbanisme transfrontalier ?

Quelques mots sur ce qui fait naître l'urbanisme transfrontalier (1°) et sur ce dans quoi il se traduit (2°).

1° Pour comprendre ce qui fait naître les pratiques d'urbanisme transfrontalier, on peut se contenter de mettre bout à bout deux idées.

La première est que, souvent, les politiques d'urbanisme des collectivités frontalières engendrent des externalités chez leurs voisines de l'autre côté de la frontière. Dans la façon dont elles traitent les eaux, les espaces naturels, dans la politique qu'elles ont ou n'ont pas de lutter contre la pollution automobile, dans la gestion de leurs flux de circulation au voisinage de la frontière, etc., elles peuvent avoir des effets « extraterritoriaux » plus ou moins accentués, plus ou moins acceptables, de l'autre côté de la frontière[4].

La seconde est que, parfois, des collectivités situées de part et d'autre d'une frontière se trouvent, du fait de la géographie et de l'histoire, carrément liées par des continuités urbanistiques. Elles peuvent être traversées par des flux de déplacement et d'activités communs. Une structure urbaine plus ou moins commune peut se mettre en place : par exemple, s'il est facile de s'installer de l'autre côté de la frontière, des polarités socio-urbaines communes peuvent se mettre en place, les personnes aisées s'installant d'un côté de la frontière dans des quartiers pavillonnaires cependant que les grands ensembles sociaux se concentrent de l'autre côté…

2° Dans ce genre d'hypothèses, des formes de convergence plus ou moins forte des politiques d'urbanisme des différentes collectivités concernées peuvent apparaître. Juridiquement parlant, on peut discerner les suivantes[5].

Une sorte de minimum consiste dans la prise en compte unilatérale, par l'une des collectivités, d'éléments de solidarité urbanistique qui la lient à sa voisine au-delà de la frontière : son plan d'urbanisme, par exemple, prendra en considération les effets possibles de leurs évolutions liées.

Un degré supplémentaire est atteint lorsque les collectivités en cause coordonnent leurs politiques d'urbanisme, choisissent des priorités communes, organisent des réseaux communs, etc.

4 V. notamment S. Jolivet, *La conservation de la nature transfrontalière*, préf. J. Makowiak, Paris, Mare & Martin, 2016.

5 V. H. Jacquot et Y. Jegouzo, « L'urbanisme transfrontalier : problèmes et principes de solution » *in* H. Jacquot et G. Marcou (dir.), *op. cit.*, p. 15 et s.

L'urbanisme transfrontalier devient littéralement un urbanisme commun lorsqu'il se traduit dans des opérations d'aménagement communes, décidées en commun, financées en commun accord, conduites en commun[6].

On se doute bien de ce que les collectivités ne sont pas juridiquement libres de faire absolument ce qu'elles veulent dans ces différents registres.

II. Conditions de licéité des montages d'urbanisme transfrontalier

En 1998, Henri Jacquot et Yves Jegouzo[7] observaient que les réalisations pratiques avaient précédé l'évolution du droit. Celui-ci est certainement mieux assis, mais il n'apporte encore que des solutions plus ou moins satisfaisantes aux trois questions de départ qui se posent en pratique : celles qui touchent à la possible prise en compte d'intérêts publics extérieurs par les collectivités territoriales (1°), celles qui concernent la mise en place des formules de coopération (2°) et les limites qui affectent nécessairement les partages de compétences (3°).

1° Pour une collectivité, décider de partager peu ou prou les préoccupations d'urbanisme d'une autre collectivité, et surtout d'une collectivité relevant d'un autre État, cela pose en soi un problème de compétence : cela suppose en effet d'alimenter ses propres décisions du souci d'intérêts publics extérieurs, là où les compétences des collectivités territoriales sont normalement enfermées dans la satisfaction des intérêts publics attachés à leurs territoires.

Cela ne va pas de soi et nous le savons d'expérience. Il fut un temps où la jurisprudence censurait parfois des interventions de collectivités françaises auprès de collectivités étrangères en estimant qu'elles les conduisaient à prendre en charge des intérêts publics étrangers à leurs compétences[8].

Le droit d'aujourd'hui est moins strict et l'autorisation d'entrer dans des schémas de coopération internationale est donnée de manière générale par l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales de la façon suivante :

> « Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou

6 V. H. Comte et N. Levrat, *Aux confins de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, 2006, notamment les contributions de Valérie Biot et Pierre Got (« Une stratégie pour faire de l'aire métropolitaine franco-belge une métropole transfrontalière. Le projet Groostadt », p. 61 et s.) et de Nicolas Wasmer et Christine Ricci (« L'agglomération franco-valdo-genevoise », p. 139 et s.).

7 H. Jacquot et G. Marcou (dir.), *op. cit.*

8 V. Commission nationale de la coopération décentralisée, *Guide de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Paris, Doc. fr., 2019, p. 49 et s.

> soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire. »

Mais s'ajoute à cette ouverture générale une autorisation particulière – c'est même une injonction – de penser l'urbanisme en mode transfrontalier, qui est donnée par l'article L. 131-10 du code de l'urbanisme :

> « Les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes. »[9]

Ceci ne veut pas dire que les collectivités françaises puissent partager sans réserve leur pouvoir d'urbanisme avec leurs voisines étrangères. On y reviendra.

En revanche, il semble que ces collectivités puissent contribuer à des opérations transfrontalières en usant de leurs procédures opérationnelles d'intervention, et cela y compris par l'expropriation. Henri Jacquot et Yves Jegouzo[10] le déduisent d'un arrêt dans lequel le Conseil d'État a admis la possibilité pour une commune de Corse d'exproprier les terrains nécessaires à la réalisation sur son territoire d'une ligne électrique destinée à transporter en Italie continentale l'électricité produite en Sardaigne[11].

2° Pour prendre la forme d'une véritable coopération, l'urbanisme transfrontalier doit naturellement passer par les mécanismes de la coopération transfrontalière, que le droit prévoit largement aujourd'hui.

Ce n'est pas le lieu de décrire en détail ces mécanismes, qui sont bien connus. Résumons leur état actuel.

La coopération transfrontalière, qu'elle concerne l'urbanisme ou ait un autre objet, est aujourd'hui permise et encadrée par une ribambelle de textes, tout particulièrement des textes de droit européen. Il s'agit notamment de la convention-cadre de Madrid du 21 mai 1981 assortie de protocoles, de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, des règlements de l'Union européenne du 27 juillet 1985 relatif au groupement européen d'intérêt économique et du 5 juillet 2006 relatif au groupement européen de coopération territoriale, à quoi

9 H. Jacquot, « Vers une planification urbaine transfrontalière » *in* GRIDAUH (dir.), *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 1996*, Paris, Dalloz, 1996, p. 103 et s.

10 H. Jacquot et Y. Jegouzo, *op. cit.*

11 CE, 13 juill. 1965, *Département de la Corse*, n° 66074 ; *AJDA* 1965, p. 469. Plus timidement, le décret n° 93-245 du 25 févr. 1993 prévoit que « Lorsqu'elle constate qu'un projet dont la demande d'autorisation lui est présentée est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre de la Communauté économique européenne, l'autorité compétente pour organiser l'enquête publique transmet le dossier au ministre des Affaires étrangères. Le ministre des Affaires étrangères communique à l'État concerné le dossier de demande d'autorisation avant l'ouverture de l'enquête publique, en lui indiquant les délais prévisibles de la procédure ».

s'ajoutent diverses conventions particulières à caractère soit multilatéral, soit bilatéral[12].

Signalons au passage que le droit européen reconnaît aujourd'hui ce qu'on peut considérer comme un véritable droit à la coopération transfrontalière : c'est en tous les cas ce que prévoit le protocole du 9 novembre 1995 additionnel à la convention-cadre de Madrid.

Cela dit, les dispositifs de coopération transfrontalière ne peuvent se mettre en place qu'avec le concours des droits nationaux. Il s'agit des législations des États concernés[13]. Et il s'agit aussi de ces actes-cadres transnationaux essentiels que constituent les conventions de coopération, qui précisent les modalités particulières de chaque dispositif particulier.

Les montages de coopération transfrontalière ainsi prévus et organisés ont connu une constante évolution vers un degré croissant d'institutionnalisation.

Cette évolution ne les affecte pas tous, car certains consistent dans des coopérations légères, organisées par des conventions simples qui ne les installent pas dans des montages institutionnels.

D'autres consistent dans des schémas conjointement adoptés par des collectivités existantes, sans création de structures ad hoc. Un bon exemple en est fourni par les schémas de coopération transfrontalière, issus de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, mécanisme qui a été mis en œuvre en Alsace, autour de l'agglomération de Lille, de la Métropole de Nice, de la Communauté d'Agglomération Pays Basque.

Mais beaucoup, aujourd'hui, se logent dans de tels montages, plus ou moins sophistiqués, plus ou moins durables, plus ou moins intégrés.

On sait que le droit européen, dans ses deux branches, fournit des solutions institutionnelles pour la coopération transfrontalière : le groupement eurorégional pour le droit du Conseil de l'Europe, le groupement européen d'intérêt économique et le groupement européen de coopération territoriale pour le droit de l'Union[14].

Parfois, cependant, la coopération se réfugie plutôt dans des formules institutionnelles fournies par les droits nationaux. C'est ainsi que certains montages de coopération transfrontalière dans lesquels sont engagées des collectivités territoriales françaises s'appuient sur le mécanisme de l'association de la loi de 1901 ou celui de la société d'économie mixte.

12 V. par ex. M. Verpeaux et L. Janicot, *Droit des collectivités territoriales*, 2e éd., Paris, LGDJ, 2021, p. 515 et s. ; P. Combeau, « Fasc. 129-40. Action extérieure des collectivités territoriales », *J.-Cl. adm*. 2016.

13 Dans le cas français, notamment les articles L.1115-1 et s. du code général des collectivités territoriales.

14 G. Bachoue-Pedrouzo et R. Colavitti (dir.), *Les organismes européens de coopération transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2018.

Quoi qu'il en soit, tous les mécanismes qui viennent d'être décrits sont susceptibles d'accueillir des coopérations en matière d'urbanisme.

3° Pour autant, la coopération en matière d'urbanisme pose bien des problèmes particuliers qui ont trait aux partages de compétences qu'on pourrait être tenté d'y installer.

Il faut tenir compte, en effet, de ce que l'urbanisme, même s'il est en général une compétence locale – en France, il est pour l'essentiel une compétence communale et intercommunale –, présente un aspect régalien dans la mesure où il s'arme de l'outil réglementaire : les plans d'urbanisme, ou du moins certains d'entre eux, ont véritablement le caractère de règlements administratifs, dont au surplus l'objet est sensible car ils peuvent établir des limitations fortes au droit de propriété.

Il ne faut pas oublier que le pouvoir réglementaire est une sorte de succédané du pouvoir législatif, ou d'annexe de ce pouvoir, comme on voudra.

Il est difficile d'envisager que ce pouvoir-là puisse être partagé avec des instances publiques étrangères. Rappelons l'objection de principe que le droit international a admis dans l'arrêt que la Cour Permanente de Justice Internationale a rendu en 1927 à propos de l'affaire du « Lotus »[15] : l'administration étatique ne peut pas exercer la coercition sur un territoire étranger et elle ne peut pas réglementer une situation sans lien avec son ordre juridique[16].

Dès lors, lorsque, dans le cadre de formules de coopération transfrontalière, s'élaborent des plans, schémas, projets communs, ces actes ne peuvent pas avoir la valeur et la force juridique de règlements administratifs. Ils sont des manifestations d'intention communes, sans effet juridique concret sur les situations d'urbanisme concrètes dans les collectivités concernées.

III. Le droit applicable aux actes et opérations d'urbanisme transfrontalier

Les observations précédentes étaient en somme relatives à la mise en place des montages d'urbanisme transfrontalier. Ceux-ci vivent ensuite et il s'agit dès lors de savoir quel droit s'applique aux actes et opérations dans lesquels ils se traduisent.

La question est à poser dans le cadre théorique du droit administratif transnational (1°), qui aide à mettre en lumière les difficultés qu'elle soulève (2°).

15 CPJI, 7 sept. 1927, *Affaire du « Lotus »* : *Rec.* Série A, n° 10.

16 B. Stern, « Quelques observations sur les règles internationales relatives à l'application extraterritoriale du droit », *AFDI* 1986, n° 32, p. 11.

1° Le droit administratif transnational[17] peut être caractérisé comme une approche juridique nouvelle d'une réalité ancienne – bien que fortement développée à l'époque contemporaine, notamment dans la sphère européenne – : celle des situations administratives transnationales, c'est-à-dire des situations impliquant des sujets de droit relevant de plus d'un système juridique et dont l'un au moins est une institution administrative[18].

Ces situations administratives transnationales peuvent procéder d'initiatives de coopération, mais cela n'est pas nécessairement le cas. Certaines naissent de conjonctions de fait, qu'il n'a pas été nécessaire de susciter pour qu'elles naissent. Si la collectivité voisine d'une commune transfrontalière peut être affectée par le mauvais fonctionnement de son système d'assainissement, ou par certains choix faits dans son plan d'urbanisme, cela résulte en somme de la nature géographique des choses.

Le traitement juridique de ces situations administratives transnationales soulève des questions plus ou moins difficiles, dont l'essentiel se situe dans les registres suivants.

Il y a d'abord ce qui fait exister ces situations. La question se pose spécialement lorsqu'elles naissent de coopérations : il s'agit alors de savoir dans quelle mesure les systèmes juridiques impliqués encouragent la coopération administrative internationale, quelles formes juridiques elle prévoit pour elle, etc. C'est l'aspect que nous avons évoqué plus avant à propos de notre sujet de l'urbanisme transfrontalier en évoquant les conditions de licéité des politiques transfrontalières dans ce domaine.

Le droit administratif transnational se préoccupe ensuite du contenu même du droit des situations administratives transnationales, « en action » si l'on peut dire : c'est-à-dire du régime des actes et procédures concrets que recouvrent ces situations.

Lorsque la situation administrative transnationale prend place dans un schéma organisé de coopération, il y a des chances pour que ce régime soit largement fixé par les actes – conventions, statuts, etc. – qui organisent la coopération[19].

Mais il s'agit alors de savoir ce que l'on doit faire lorsque surgit, dans la relation administrative transnationale, un problème que les sources « statutaires » ne règlent pas. Dans certains cas, quelques principes généraux de droit international public ou de droit européen – la bonne foi, la coopération loyale… – pourront

17 J.-B. Auby, « Le droit administratif transnational : Un programme de réflexion » *in* P. Cossalter et G. Guglielmi, *L'internationalisation du droit administratif*, Paris, Édition Panthéon-Assas, 2020, p. 59 ; J.-B. Auby, O. Dubos et Y. Marique (dir.), *Traité de droit administratif transnational*, Bruxelles, Bruylant, 2025 [à paraître].

18 O. Dubos, « Le droit administratif et les situations transnationales : des droits étrangers au droit comparé » *in* F. Melleray (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

19 J.-B. Auby, « Les singularités du transfrontalier au sein du droit administratif transnational » *in* G. Bachoue-Pedrouzo et R. Colavitti (dir.), *La gouvernance transfrontalière*, Bruxelles, Bruylant, 2022, p. 107.

sans doute être sollicités. Mais on peut gager que, dans la plupart des hypothèses, les solutions ne pourront être pleinement trouvées que dans un droit national.

La question est de savoir vers quel droit – administratif en l'occurrence – national il faut se tourner, parmi les deux ou plusieurs au carrefour desquels la situation administrative transnationale se trouve.

Il arrive que les sources « statutaires » le précisent. Lorsqu'elles ne le font pas, on se trouve alors devant un problème de conflit de lois analogue à ceux que traite le droit international privé.

L'analyse de la situation transnationale en elle-même peut fournir des clefs. Par exemple, l'examen d'un contrat administratif transnational peut révéler que les parties ont entendu le placer sous l'empire de l'un des droits nationaux.

Lorsque cette analyse ne relève rien – à quoi on ajoutera les cas dans lesquels elle pourrait aboutir à un résultat non acceptable par l'un des droits administratifs concernés –, on est alors devant un écueil que la doctrine et la jurisprudence de droit administratif transnational devront progressivement cerner mais qu'elles n'ont pas encore pleinement levé.

Les règles et principes de droit international privé ne seront ici que d'un secours limité car ce droit considère traditionnellement que le droit public est d'application purement territoriale[20] et que la méthode des conflits de lois ne peut donc pas s'appliquer lorsque des mécanismes de droit public sont en cause.

La méthode traditionnelle des conflits de lois ne fournira des solutions qu'à la marge, dans les situations administratives transnationales assimilées à des situations de droit privé parce qu'elles concernent des activités purement industrielles et commerciales : comme le fait notamment le droit international privé sécrété par l'Union européenne. Les textes européens qui régissent les conflits de lois et la détermination de la compétence internationale des juges excluent en effet les situations ayant trait à des activités publiques, mais réservent parfois celles qui ont un caractère purement économique. C'est ce que fait par exemple le règlement européen « Rome II » de 2007 sur la loi applicable aux obligations non contractuelles[21].

Le droit administratif transnational considère enfin la question du règlement des litiges sécrétés par des situations administratives transnationales, et notamment la question du juge qui pourrait en être saisi.

Là encore, il arrive que les sources « statutaires » qui ont organisé la liaison transnationale règlent le problème en indiquant que les litiges seront soumis aux juges – compétents en matière administrative – de l'un des systèmes juridiques concernés : c'est ce que font normalement les actes qui mettent en place des

20 Sur les nuances que comporte ce principe : M. Audit, « La compétence territoriale du droit administratif » *in* AFDA (dir.), *La compétence*, Paris, Litec, 2008.

21 V. S. Corneloup et N. Joubert (dir.), *Le règlement communautaire « Rome II » sur la loi applicable aux obligations non contractuelles*, Paris, Litec, 2008.

schémas de coopération transfrontalière. Elles peuvent aussi, alternativement ou cumulativement, prévoir d'autres modes de règlement, juridictionnels ou non : l'intervention d'un juge international, l'arbitrage, des recours administratifs, etc.

Si elles ne le font pas, on se retrouve là encore devant une question qu'aborde classiquement le droit international privé, mais qu'il ne peut pas résoudre en l'occurrence – en raison de son attachement à la territorialité du droit public – sauf, une fois encore, dans les situations limitées où il peut appréhender le régime des activités publiques.

Le problème-clef, ici, est de savoir dans quelle mesure les juges nationaux de l'administration accepteront d'appliquer un droit administratif étranger à des litiges transnationaux mais n'échappant pas à leur compétence. Ils s'y montrent le plus souvent réticents[22].

C'est bien jusqu'à maintenant l'attitude du juge administratif français, dont la position est d'estimer que, dès lors qu'un litige administratif transnational porte sur un acte – un contrat, par exemple – qui se révèle soumis à la loi étrangère, il n'est plus compétent[23]. Un frémissement est cependant apparu récemment avec l'arrêt *Société Mezzi & Fonderia*[24], concernant un litige né d'un contrat par lequel l'État français avait concédé un local au sein de la Villa Médicis à Rome, pour la gestion d'un café-restaurant. Le Conseil d'État y a admis la compétence du juge administratif français en raison des textes qui lui attribuent compétence pour le règlement des litiges concernant les contrats d'occupation du domaine public mais il a admis aussi que le même juge pouvait, le cas échéant, être conduit à appliquer le droit étranger impliqué.

Devenue consciente de cette difficulté, l'Union européenne a lancé une réflexion sur un « *European Cross-Border Mechanism* », qui ouvrirait aux États la possibilité d'accepter formellement l'application sur leur territoire du droit de l'État voisin et d'accepter que ce droit soit appliqué par leurs propres juges[25]. Cette initiative reçoit pour le moment un accueil assez tiède.

2° Cette grille d'analyse s'applique pleinement aux hypothèses d'urbanisme transfrontalier.

Les constructions juridiques qui font apparaître ces hypothèses ne sont pas originales. Elles sont, pour l'essentiel, celles qui président à la mise en place des schémas de coopération transfrontalière en général. Comme nous l'avons relevé,

22 Un encouragement a cependant été prodigué par la Cour de Justice dans l'arrêt *Berlioz Investment Fund SA* du 16 mai 2017, qui a admis qu'un juge national saisi dans le cadre d'une procédure de coopération administrative en matière fiscale pouvait contrôler la légalité de la décision d'injonction prise par l'autorité d'un autre État qui a été à l'origine de sa saisine.

23 CE, 19 nov. 1999, *Tegos*, n° 183648.

24 CE, 25 juin 2021, *Société Mezzi & Fonderia*, n° 438023 : *RFDA* 2021, n° 5, p. 893, note M. Chambon et P. Cossalter.

25 Proposition de règlement du 29 mai 2018, COM (2018) 373 final, 2018/0198 (COD).

les mécanismes de cette coopération sont tous susceptibles d'accueillir des coopérations en matière d'urbanisme.

Les actes et procédures, bref le fonctionnement concret des montages d'urbanisme transfrontalier, se trouveront, en général, partiellement réglés par les sources « statutaires » de ces montages, des engagements internationaux aux conventions de coopération en passant par les législations nationales.

Le détail dans lequel ces sources rentrent est variable. Lorsque le schéma de coopération est institutionnalisé, seront fixées au moins : la composition des organes, les modalités de décision. Au-delà, l'« enveloppe » statutaire du montage peut régler divers autres problèmes : la conclusion des contrats[26], la responsabilité de l'entité, la mise à disposition d'agents…

Sur tous ces aspects, la coopération en matière d'urbanisme ne se singularise pas.

Reste à résoudre les situations que les sources « statutaires » du schéma d'urbanisme transfrontalier ne règlent pas. On retrouve ici la question du droit applicable, que nous avons présentée ci-avant dans ses termes généraux. Lorsque l'on est en présence d'une formule de coopération, les sources l'instituant font en principe le choix de soumettre leurs montages à l'un des droits nationaux. C'est ce qui est fait en tous les cas dans l'hypothèse des formules institutionnalisées : il est décidé que l'institution qui abrite la coopération est soumise à l'un des droits nationaux, en principe celui du siège.

Le problème est que ces clauses de droit applicable ne couvrent pas nécessairement toutes les situations entourant la coopération. On peut parier même que, dans tous les cas, il existera des actes et des procédures situées « en amont » ou « en aval » de la coopération et que ne s'y appliquent pas. Il s'agira par exemple des actes qui mettent en place la formule de coopération, comme des décisions que prennent les collectivités concernées concernant les apports budgétaires, ou l'affectation de personnels.

Là encore, les montages d'urbanisme transfrontalier ne sont pas différents des autres montages de coopération, à ceci près qu'ils vont plus naturellement recéler des actes unilatéraux que des actes contractuels, ce qui réduit leur soumission possible aux règles de droit international privé, qui ne peuvent appréhender que des situations relevant du droit privé.

Des observations analogues peuvent être faites sur la question du règlement des différends liés à l'urbanisme transfrontalier.

Il faut laisser de côté les hypothèses dans lesquelles celui-ci se traduit purement et simplement par des comportements unilatéraux de l'une des collectivités concernées : comme dans celle de la prise en compte de la situation de la collectivité voisine étrangère dans le plan d'urbanisme. En cas de contentieux, il va de soi que les juges administratifs nationaux de la collectivité auteur du plan sont com-

26 V. de Boe, « Cross-Border Joint Procurement : Great Expectations » *in* M. Audit et S. W. Schill (dir.), *Transnational Law of Public Contracts*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 205 et s.

pétents. Il n'est pas exclu, toutefois, que les règles d'intérêt pour agir permettent à la collectivité voisine étrangère de les saisir[27].

Dans les montages de coopération, la solution la plus fréquente est que les sources « statutaires » désignent le juge national compétent – ce sera le juge chargé des litiges administratifs dans celui des États dont le droit a été choisi. Elles peuvent aussi organiser, cumulativement ou alternativement, d'autres modes de règlement, pouvant aller de recours internes à l'arbitrage en passant par des formules diverses de médiation. Encore que le recours à ces modes de règlement risque d'être moins facilement admis dans ce domaine assez imprégné de régalien qu'est l'urbanisme que dans d'autres domaines, comme ce qui est purement contractuel par exemple.

Si une situation pour laquelle cette désignation « statutaire » du juge compétent ne peut pas s'appliquer survient, on retombe alors sur les incertitudes générales qui ont été évoquées, et pour lesquelles les progrès du droit administratif transnational devront apporter des solutions.

* * *

Il va de soi que le développement de l'urbanisme transfrontalier ne pose pas que des problèmes juridiques. Il a ses enjeux politiques, sociaux, diplomatiques, économiques, etc. Mais il est clair que, malgré l'essor considérable de la coopération transfrontalière, permise et organisée par de multiples instruments juridiques, la segmentation étatique du droit y appose toujours sa marque et les solutions aujourd'hui disponibles pour la surmonter demeurent incomplètes et parfois excessivement sophistiquées.

27 V. notamment : CE, 18 avr. 1986, *Sté Les Mines de Potasse d'Alsace*, n° 53934, *AJDA* 1986, p. 339, chron. M. Azibert et M. Fornacciari.

La planification territoriale transfrontalière. Le cas du schéma de développement territorial de la Grande Région

Par **Florence JACQUEY**
Gérante du GECT Secrétariat du Sommet de la Grande Région

I. La Grande Région, un espace de coopération transfrontalière

La Grande Région, qui comprend les territoires de la Wallonie en Belgique, de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat en Allemagne, du Grand-Duché de Luxembourg et l'ancienne région de la Lorraine, Grand Est aujourd'hui, en France constitue un espace de coopération unique en son genre au cœur de l'Europe.



Source : GECT Secrétariat du Sommet de la Grand Région

A. Le contexte économique et géographique de la Grande Région

Avec un produit intérieur brut (PIB) de 404 milliards d'euros en 2020, la Grande Région représente environ 3,0 % du PIB de l'Union européenne des 27. Cette proportion est d'autant plus significative lorsque l'on considère les spécificités géographiques et démographiques de l'espace en question. L'infrastructure urbaine, industrielle et rurale, étendue sur plusieurs pays, permet une interaction constante entre les différentes régions de la Grande Région. Celle-ci est traversée par des flux économiques, commerciaux, mais aussi sociaux et culturels, qui favorisent la coopération transfrontalière et l'intégration des marchés.

Les zones urbaines du Luxembourg, de la Wallonie, de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat sont des centres économiques dynamiques, bien que leurs structures de production et de consommation diffèrent en fonction des spécialités locales. Par exemple, le Luxembourg se distingue tout particulièrement par son secteur financier et son rôle en tant que pôle d'attraction pour de nombreux travailleurs frontaliers. En 2023, ce sont environ 274 400 travailleurs frontaliers qui se rendaient chaque jour dans la Grande Région, dont la majorité en direction du Luxembourg (80 %). La Wallonie attire un peu plus de 12 % de ces frontaliers, tandis que la Sarre et la Rhénanie-Palatinat captent respectivement 5 % et 1,5 % des travailleurs. Ces données mettent en évidence les flux migratoires économiques intra-européens qui ont des implications à la fois sur les infrastructures de transport, les politiques d'urbanisme, mais aussi sur la dynamique de la main-d'œuvre au sein de ces territoires.

En outre, la croissance des flux de travailleurs transfrontaliers – avec une augmentation de plus de 7 000 personnes entre 2022 et 2023, soit une hausse de 2,6 % – témoigne d'une évolution continue de l'intégration des marchés du travail au sein de la Grande Région. Cette mobilité, en constante augmentation, illustre la nécessité de renforcer les dispositifs de coopération pour gérer les défis économiques et sociaux liés à ces déplacements quotidiens.

B. L'histoire et l'institutionnalisation de la coopération : le Sommet de la Grande Région

Au regard de ces mouvements, la coopération transfrontalière au sein de cet espace constitue une véritable richesse et le pilier fondamental de son développement, tant dans les domaines économique, institutionnel, que sur le plan de la société civile. Son institutionnalisation s'illustre tout particulièrement par des aboutissements concrets en matière d'intégration du marché de l'emploi transfrontalier, de formation, de mobilité, de cohésion sociale, de plurilinguisme, de diffusion de la culture et d'interculturalité.

Dès 1995, la création du Sommet de la Grande Région a permis de structurer cette coopération, en rassemblant les exécutifs politiques des entités territoriales

concernées. Il constitue l'organe stratégique clé de la Grande Région et a pour mission de formuler les orientations politiques communes, de définir les priorités stratégiques et de coordonner les initiatives transfrontalières.

Depuis sa création, le Sommet s'est doté d'une structure technique solide, avec des groupes de travail thématiques chargés de mettre en œuvre les décisions politiques et de développer des projets communs. Ces groupes de travail sont supervisés par un Collège de représentants personnels, qui coordonne les actions sous le soutien du Secrétariat du Sommet de la Grande Région. Ils sont organisés autour de six axes stratégiques majeurs.

Premièrement, « Mobilité et développement territorial » : la question de la mobilité est au cœur des préoccupations des régions transfrontalières, notamment en ce qui concerne la gestion des infrastructures de transport, la fluidité des déplacements des travailleurs et la réduction des disparités en matière de connectivité.

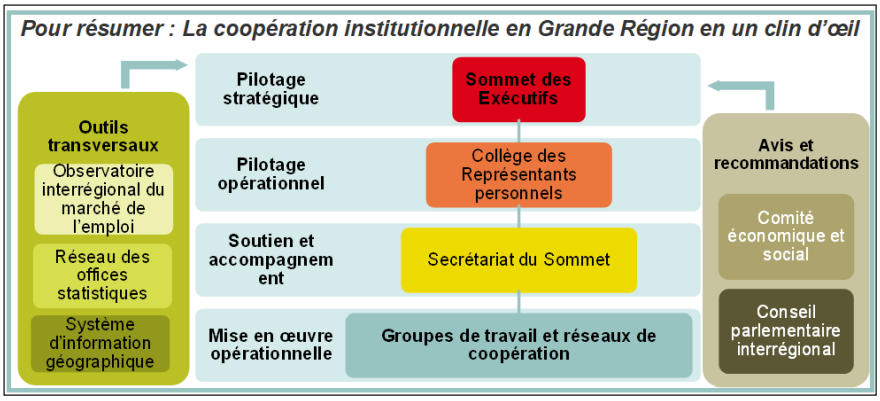
Deuxièmement, « Éducation et apprentissage tout au long de la vie » : les échanges éducatifs et les collaborations entre établissements scolaires et universitaires sont essentiels pour la cohésion sociale et la formation d'une main-d'œuvre compétente, capable de répondre aux besoins du marché de l'emploi transfrontalier.

Troisièmement, « Tourisme et culture » : la Grande Région se distingue par une offre touristique diversifiée, tirant parti de ses richesses culturelles, naturelles et historiques communes, tout en favorisant la coopération dans le domaine de la promotion touristique et des événements culturels.

Quatrièmement, « Économie et compétitivité » : la coopération économique permet de renforcer la compétitivité des entreprises locales, de promouvoir l'innovation et de favoriser l'intégration des marchés dans une perspective de développement durable et de croissance partagée.

Cinquièmement, « Société, citoyenneté et sécurité » : les enjeux sociaux, notamment la question de la citoyenneté transfrontalière, de la sécurité et des services publics, sont au centre des préoccupations. La gestion des flux de populations, la protection sociale et la sécurité transfrontalière sont des sujets de collaboration continue entre les entités.

Sixièmement, « Environnement et durabilité : la Grande Région s'efforce de répondre aux défis environnementaux par des politiques communes de protection de l'environnement, de gestion des ressources naturelles et de développement durable, en cohérence avec les normes européennes et les engagements climatiques.



Source : GECT Secrétariat du Sommet de la Grand Région

C. Les enjeux de la coopération transfrontalière

La coopération dans la Grande Région, bien que soutenue par des institutions et des cadres juridiques bien établis, n'est pas exempte de défis. Les disparités économiques et sociales ainsi que les différences de législation et de régulation entre les versants de la Grande Région demeurent un obstacle majeur qui peut freiner les initiatives transfrontalières.

De plus, la gestion des flux de mobilité dans un espace aussi intégré soulève des questions d'infrastructures, de durabilité et d'équité. Les problèmes de congestion des transports, les disparités d'accès aux services publics et l'impact environnemental des déplacements de masse doivent être pris en compte dans les projets de coopération.

Toutefois, au fil des années, la Grande Région a su développer un modèle de coopération transfrontalière dynamique et résilient. Le Sommet de la Grande Région et ses groupes de travail thématiques ont permis de structurer cette coopération. Si les défis liés à la mobilité, au développement territorial et à la compétitivité demeurent cruciaux, la Grande Région semble en bonne voie pour renforcer sa coopération et relever les enjeux du XXIe siècle.

II. Le Schéma de Développement Territorial de la Grande Région : genèse

A. Le Comité de Coordination du Développement Territorial (CCDT) : un organe au service de l'aménagement du territoire en Grande Région

Le Comité de Coordination du Développement Territorial (ci-après « CCDT ») joue un rôle central dans la coordination et l'orientation des travaux relatifs au développement territorial de la Grande Région. Créé en 2008 lors de la prési-

dence luxembourgeoise du 11e Sommet de la Grande Région, le CCDT a pour mission de suivre et coordonner l'ensemble des travaux relatifs à l'aménagement du territoire de la Grande Région, en particulier l'élaboration d'un schéma de développement territorial commun de la Grande Région. Ce processus s'inscrit dans une vision plus large visant à renforcer la compétitivité, l'attractivité et la cohésion de la Grande Région. Le CCDT, composé des responsables pour l'aménagement du territoire de l'ensemble des partenaires de la Grande Région assure une fonction essentielle de concertation et d'échange d'informations entre les responsables politiques et techniques en matière d'aménagement du territoire.



13e réunion sectorielle Aménagement du territoire de la Grande Région, 29 juin 2024

Source : GECT Secrétariat du Sommet de la Grand Région

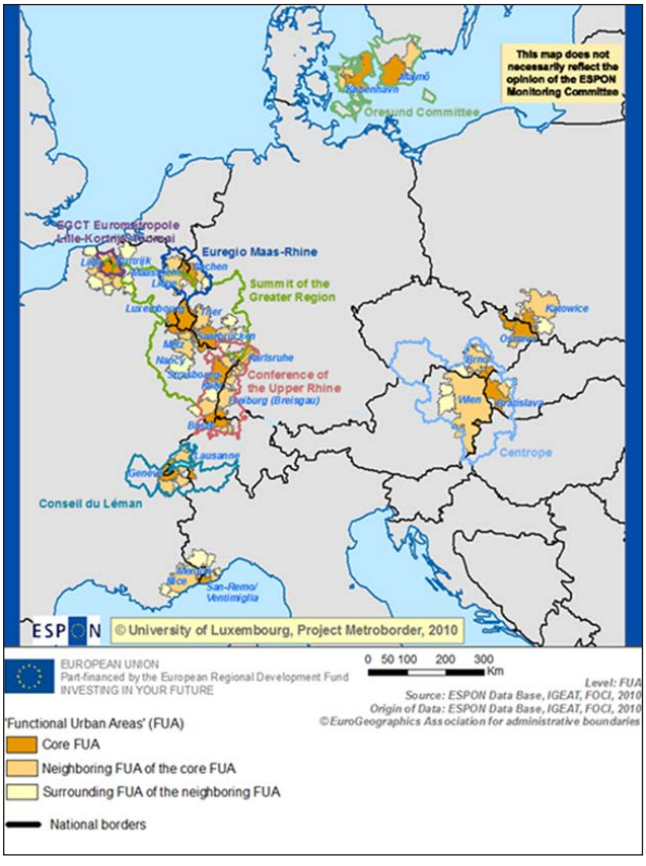
B. La Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (RMPT) et le Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDT-GR)

Lors de la présidence luxembourgeoise du 11e Sommet de la Grande Région (février 2008 - juillet 2009), le Département de l'aménagement du territoire a fait du développement et de la planification territoriale le principal axe de son programme de travail. Deux objectifs principaux ont guidé les actions : le premier était de concevoir, au sein de la Grande Région, un ensemble urbain polycentrique de dimension métropolitaine capable de rivaliser avec les grandes métropoles européennes. Ce concept a été désigné sous le nom de « Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière » (RMPT). Le second objectif visait à faire reconnaître la Grande Région comme un espace de coopération unique et cohérent, tant à l'intérieur de ses frontières qu'au-delà, dans le contexte européen. Pour ce faire, il était essentiel d'harmoniser les pratiques d'aménagement du territoire

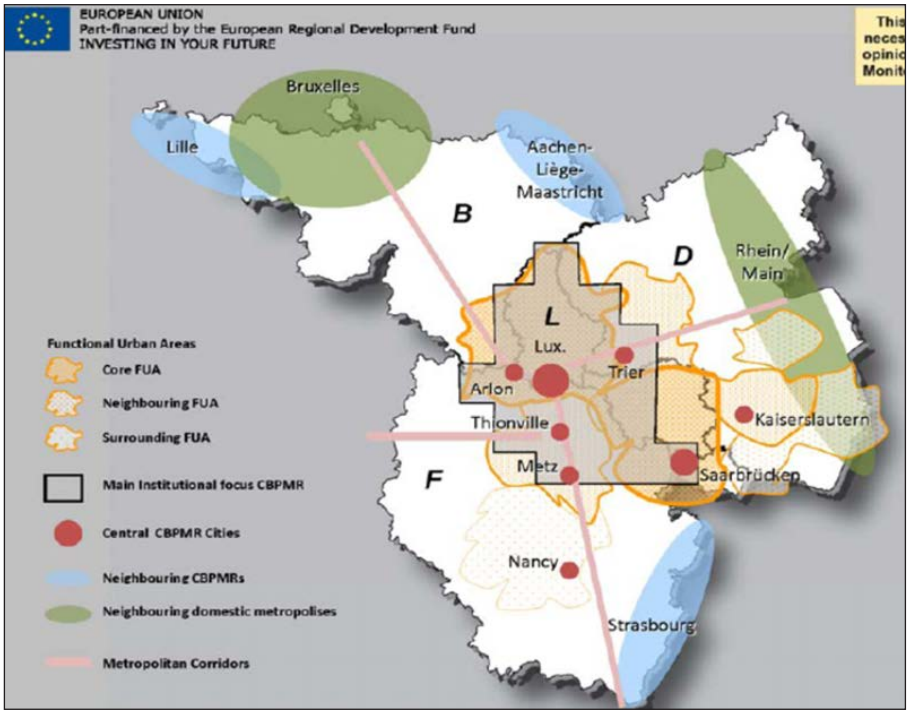
des différentes entités qui composent la région et, en particulier, d'instituer un schéma de développement territorial (SDT-GR) à l'échelle de la Grande Région.

1. La genèse de la Région Métropolitaine Polycentrique Transfrontalière (RMPT)

La Grande Région ne possède pas de véritable métropole, au sens européen du terme, capable de rivaliser avec d'autres métropoles européennes existantes voire en émergence. Dans ce contexte, la présidence luxembourgeoise du 11e Sommet de la Grande Région s'est proposée d'entamer, avec l'accord et en concertation avec les autres entités partenaires, un processus visant à doter la Grande Région d'un espace urbain polycentrique capable de rivaliser avec d'autres grandes métropoles européennes telles que Francfort ou Barcelone. Le projet de recherche appliquée METROBORDER, initié en 2009 dans le cadre du programme ESPON, visait à analyser les interactions entre les différentes villes de la Grande Région et à identifier les complémentarités fonctionnelles susceptibles de renforcer la compétitivité de cette région transfrontalière à l'échelle européenne.



Le concept de la région métropolitaine polycentrique transfrontalière (RMPT) formulé dans le cadre de ce projet repose sur l'idée que la complémentarité des différentes fonctions métropolitaines de chaque ville permettrait de créer une dynamique collective favorable à un développement économique et social équilibré.



Les principaux constats de l'étude METROBORDER sont les suivants : la partie centrale de la Grande Région est caractérisée par un haut degré d'interactions fonctionnelles (flux de travailleurs frontaliers), il existe un potentiel métropolitain dans la partie centrale de la Grande Région lié essentiellement à la qualité métropolitaine du Luxembourg, ce potentiel découle d'une compréhension polycentrique du renforcement métropolitain.

Les résultats de l'étude publiés en décembre 2010 ont servi de base à la réflexion sur le renforcement de la dimension métropolitaine de la Grande Région, notamment en identifiant les pôles urbains principaux et intermédiaires.

2. Le Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDT-GR)

En vue de préciser les résultats de l'étude METROBORDER au niveau de la Grande Région et de contribuer ainsi au renforcement de sa dimension métropolitaine, il a été décidé lors du 13e Sommet de la Grande Région sous

présidence lorraine d'élaborer un Schéma de Développement Territorial de la Grande Région (SDT-GR). L'objectif principal de ce schéma est de définir une trajectoire de développement pour la région, visant à renforcer sa dimension métropolitaine et à promouvoir un développement plus cohérent et intégré de l'ensemble de son territoire. Ce schéma doit servir de cadre général pour les actions concrètes à mener au sein de la Grande Région, en orientant les décisions politiques et, par conséquent, le développement territorial de la région.

a. La Déclaration de Berlin et ses quatre piliers

Lors du Sommet informel de la Grande Région, le 7 juillet 2011, les Chefs des Exécutifs de la Grande Région ont adopté la « Déclaration de Berlin » qui s'inspire des enseignements tirés de l'étude METROBORDER. Ce texte marque un tournant dans l'approche de la coopération transfrontalière en préconisant un processus de métropolisation « ambitieux, territorialement cohérent et équilibré » au sein de la Grande Région.

La Déclaration repose sur quatre piliers stratégiques qui guident le développement de la RMPT et, plus largement, l'élaboration du SDT-GR. D'abord, il y a le « pilier de l'économie ». L'objectif est de créer un espace économique compétitif et durable, capable d'attirer les investissements et de favoriser l'innovation. Ce pilier insiste sur l'importance de l'intégration des marchés et de la création de synergies économiques entre les territoires.

Ensuite, doit être cité le « pillier des hommes ». Il s'agit de favoriser un espace de vie harmonieux pour les citoyens de la Grande Région. Ce pilier vise à promouvoir la qualité de vie, l'accessibilité des services et la cohésion sociale entre les territoires.

En outre, le « pilier des territoires » promeut un développement équilibré des territoires, visant à assurer l'attractivité de l'ensemble de la région, qu'il s'agisse des grandes villes, des villes moyennes ou des espaces ruraux.

Enfin, le « pilier de la gouvernance » met l'accent sur la nécessité d'une gouvernance partagée, impliquant les acteurs locaux et communaux dans les processus de décision et de planification territoriale.

b. La gouvernance et la mise en œuvre du SDT-GR

Afin de renforcer la dimension métropolitaine tout en prenant en compte l'ensemble des territoires urbains et ruraux de la Grande Région, les Exécutifs ont convenu de l'élaboration d'un Schéma de développement territorial (SDT-GR), confié au Comité de Coordination du Développement Territorial (CCDT).

Ce schéma vise à fournir un cadre pour les actions à mener au niveau de la Grande Région et à orienter les décisions politiques en matière de développement territorial. Il doit permettre d'identifier les interactions entre les différents territoires, en mettant l'accent sur les fonctions productives, résidentielles, récréatives (culture,

tourisme) et environnementales, tout en renforçant les solidarités réciproques, notamment dans les domaines des transports, de la mobilité et du développement de l'habitat. Il prend également en compte des enjeux liés à l'énergie, à la protection de l'environnement et au climat.

Les travaux préparatoires du SDT-GR ont porté sur plusieurs thématiques stratégiques validées par les ministres et responsables politiques en charge de l'aménagement du territoire lors de réunions ministérielles conjointes, telles que les projets de transports prioritaires pour le développement métropolitain de la Grande Région (janvier 2013), la dimension métropolitaine de la Grande Région, qui constitue le premier volet du schéma de développement territorial (janvier 2013), et l'étude préparatoire pour l'élaboration du volet économique du SDT-GR (novembre 2014). Lors de la réunion ministérielle du 17 novembre 2014, il a été décidé de réviser la gouvernance du SDT-GR pour mieux impliquer les acteurs locaux et communaux. Le processus d'élaboration repose sur une approche collaborative entre les partenaires de la Grande Région. Bien que le SDT-GR soit un document non contraignant, les partenaires s'engagent à le mettre en œuvre à travers leurs documents de planification nationaux, régionaux et intercommunaux. Une convention cadre en 2014 fixe les contenus ainsi que les modalités de financement et de coopération pour l'élaboration du schéma de développement territorial de la Grande Région jusqu'à sa finalisation initialement prévue en 2018.

Lors de la réunion sectorielle du 23 novembre 2016, les responsables politiques en charge de l'aménagement du territoire ont pris acte des conclusions de l'analyse transversale réalisée par le CCDT et se sont prononcés en faveur du développement d'un projet Interreg pour finaliser le SDT-GR.

III. Le projet Interreg SDT-GR (2018-2021)

Le projet Interreg SDT-GR, mené dans le cadre du programme Interreg VA Grande Région, a permis d'élaborer un schéma de développement territorial partagé par les acteurs de la Grande Région. Il s'inscrit dans l'axe prioritaire n° 4 du programme (« Renforcer la compétitivité et l'attractivité de la Grande Région ») et l'objectif spécifique n° 8 (« Renforcer les coopérations transfrontalières en R&D pour faire de la Grande Région un territoire d'excellence »).

Le projet, d'une durée de quatre ans (1er janvier 2018 – 31 décembre 2021) et d'un budget total de 1.491.627,41 € (dont 801.263,27 € de fonds FEDER), a impliqué un partenariat de 25 opérateurs, dont 9 disposaient d'un budget.

Les partenaires (avec budget) étaient les suivants : Ministère du Développement durable et des Infrastructures (DATer), LISER, Moselle Attractivité, Ministerium für Inneres und Sport Saarland, Université de Liège, Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz, Université libre de Bruxelles, Université catholique de Louvain, Chaire « Attractivité et Nouveau Marketing Territorial » de l'Université Aix-Marseille.

Les autres partenaires méthodologiques (sans budget) étaient les suivants : Planungsgemeinschaft Region Trier, EuRegio SaarLorLux+, Conseil Départemental de Meurthe-et-Moselle, Conseil Départemental de la Moselle, Conseil départemental de la Meuse, Idelux, GECT Alzette-Belval, Universität der Großregion, Préfecture de la Région Grand Est, Stadt Kaiserslautern, Région Grand Est, Regionalverband Saarbrücken, SGD Nord Koblenz, Réseau de Villes QuattroPole, Service public de Wallonie - Territoire Logement Patrimoine Énergie, Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC).

L'objectif principal du projet était d'identifier les enjeux et opportunités découlant des dynamiques socio-économiques de la Grande Région, afin de définir une stratégie polycentrique et transfrontalière qui renforcerait son attractivité et compétitivité, contribuant ainsi à faire de la région un territoire d'innovation.

Le processus s'est appuyé sur une approche participative, impliquant un large éventail d'acteurs, ainsi que sur une validation technique assurée par le partenariat Interreg et le CCDT. La validation politique a été réalisée lors des conférences ministérielles et du Sommet de la Grande Région.

Les actions entreprises ont inclus la constitution d'un socle de connaissances commun, l'élaboration d'une stratégie opérationnelle transfrontalière, l'identification d'actions pilotes prioritaires accompagnées de recommandations, ainsi que le suivi et l'évaluation des modules du projet.

A. La constitution d'un socle de connaissances partagé et un langage commun (2018)

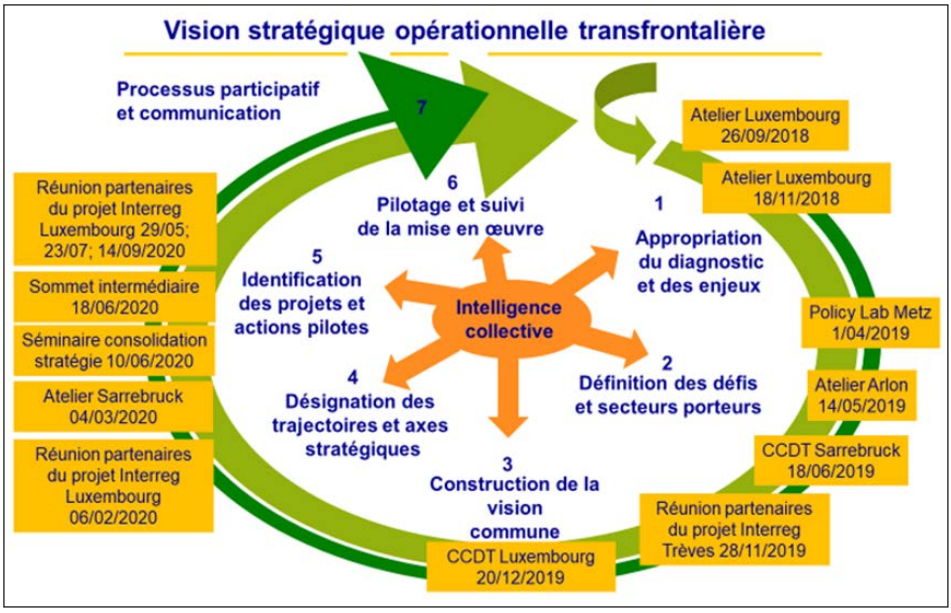
La première action a été de constituer un socle de connaissances partagé et un langage commun. À partir d'indicateurs socio-économiques et territoriaux, des diagnostics ont été réalisés, permettant de spatialiser les problématiques et de présenter les risques et opportunités sous forme cartographique. Ce diagnostic territorial prospectif a été mené par un comité scientifique composé d'universités de la Grande Région.

Le socle de connaissances commun a été créé sous forme d'une base de données et d'analyses, ainsi que de rapports textuels et cartographiques qui identifient les enjeux par thématiques, tout en décrivant les risques et opportunités comme base pour la stratégie à développer.

Ainsi, quatre cahiers thématiques ont été rédigés par le comité scientifique du projet : (1) Dynamiques démographiques et les besoins territoriaux associés ; (2) Mobilité des personnes et des marchandises ; (3) Développement économique ; (4) Environnement et énergie. Un cinquième cahier – Appropriation du diagnostic territorial et formulation d'enjeux transversaux – a été établi par l'Université Aix-Marseille. Ces quatre cahiers thématiques ont été validés lors du 16e Sommet des Exécutifs de la Grande Région sous présidence luxembourgeoise le 30 janvier 2019.

B. L'établissement d'une stratégie opérationnelle transfrontalière

En 2019, le consortium Institut Destrée / Deutsch-französisches Institut (DFI) a été chargé de la rédaction d'une vision stratégique opérationnelle transfrontalière dans le cadre d'un processus participatif impliquant les partenaires du projet SDT-GR ainsi que d'autres instances de la Grande Région (organisation d'un *Policy Lab* et d'un atelier).



Source : SDT-GR : une stratégie opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région

Une première phase de prospection (2019) visait à définir ce que devrait être la Grande Région en termes d'objectifs idéaux, tout en analysant les défis transversaux à long terme. Au cours des différents ateliers participatifs onze enjeux ont été identifiés : (1) Équipement et services publics ; (2) Compétitivité et concurrence ; (3) Anticipation des compétences ; (4) Forces de travail numériques ; (5) Diffusion de la métropolisation ; (6) Rééquilibrage des flux ; (7) Conciliation des espaces fonctionnels et de l'écologie ; (8) Chaînes de valeur productives ; (9) Spécialisation intelligente ; (10) Transition économique et écologique ; (11) Transition énergétique.

En outre, cinq finalités ont été identifiées : (1) Une Grande Région transfrontalière au cœur de l'Europe et d'un monde en transitions ; (2) Une Grande Région plus compétitive et innovante, grâce à ses savoirs et ses complémentarités endogènes ; (3) Une qualité de vie et un bien-être en adéquation avec les transitions (climatiques, écologiques, énergétiques, démographiques, socio-économiques,

alimentaires), visant à promouvoir la cohésion sociale et territoriale ; (4) Un marché du travail transfrontalier et partagé, basé sur des filières communes de formation ; (5) Un développement métropolitain polycentrique, soutenu par une mobilité et une connectivité bas-carbone.

Un objectif complémentaire a été fixé en matière de gouvernance par la mise en place d'un cadre de coordination à long terme, inscrit dans une logique de gouvernance multiniveaux.



Source : SDT-GR : une stratégie opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région

Grâce aux données collectées, un état des lieux du développement territorial de la Grande Région a pu être établi, servant de base aux réflexions qui ont abouti à la rédaction de la « Vision prospective transfrontalière pour la Grande Région ». Ce document a été validé à l'occasion de la VIe réunion sectorielle Aménagement du territoire de la Grande Région.

Les participants ont adopté une résolution commune affirmant, entre autres, leur engagement à poursuivre une coopération renforcée dans le domaine de l'aménagement du territoire, ainsi que leur volonté de stimuler et soutenir les différentes coopérations sectorielles au sein de la Grande Région, en particulier celles liées aux cinq finalités structurantes validées : (1) Une Grande Région plus compétitive et innovante, par ses savoirs et ses complémentarités endogènes ; (2) Une qualité de vie et un bien-être à la hauteur des transitions (climatiques, écologiques, énergétiques, démographiques, socio-économiques, alimentaires), visant une véritable cohésion sociale et territoriale ; (3) Un marché du travail transfrontalier et partagé, fondé sur des filières communes de formation ; (4) Un développement métropolitain polycentrique articulé sur une

mobilité et une connectivité bas-carbone ; (5) Un cadre d'orientation et de coordination à long terme qui s'inscrit dans une logique multiniveaux.

À partir de la vision prospective, l'engagement politique a consisté à intégrer les logiques des espaces fonctionnels et à décliner la coopération transfrontalière territoriale selon les trois niveaux identifiés et validés lors de la réunion : (1) La Grande Région dans son ensemble ; (2) L'espace métropolitain central autour du Luxembourg ; (3) Les territoires transfrontaliers de proximité.

La stratégie opérationnelle transfrontalière a été finalisée fin 2020 et a été validée le 12 janvier 2021 lors de la 12e réunion ministérielle « Aménagement du territoire de la Grande Région ».

C. L'identification d'actions pilotes prioritaires et la formulation de recommandations

En avril 2020, parallèlement à la finalisation de la stratégie, un appel à projets a été lancé pour collecter des propositions de projets pilotes en vue de la mise en place de la stratégie opérationnelle transfrontalière pour la Grande Région. Au total, 35 idées de projets ont été soumises. En y ajoutant les projets identifiés par le consortium Destrée/DFI et intégrés dans le document « stratégie opérationnelle transfrontalière », un total de 118 projets pilotes a ainsi émergé. En 2021, un prestataire externe a été mandaté pour formuler des recommandations spécifiques concernant la mise en œuvre de la stratégie, tant dans les documents de planification des différents partenaires qu'au niveau de la Grande Région. Ce prestataire a également été chargé de réaliser une cartographie détaillée, incluant des cartes pour chaque axe stratégique.

D. La finalisation et l'évaluation de l'ensemble des modules du projet

La troisième et dernière phase, réalisée en 2021, a permis de finaliser le document du SDT, accompagné de cartes détaillant les axes stratégiques. Elle a également permis d'approfondir l'identification des projets stratégiques à travers une grille d'analyse adaptée. Afin d'assurer une large acceptation du SDT, des auditions ont été menées auprès des instances transfrontalières et des groupes de travail de la Grande Région. Le Comité scientifique a prévu de procéder à un monitoring « léger » qui comprend deux volets : l'un sur le processus de construction du SDT-GR et l'autre sur l'appropriation du SDT-GR par les acteurs de la Grande Région et une meilleure prise en compte dans les documents de planification des partenaires.

Le SDT-GR a été finalisé le 31 janvier 2021, et approuvé lors du 18e Sommet des Exécutifs de la Grande Région du 31 janvier 2023 à Verdun (voir Déclaration commune du Sommet de la Grande Région – 18e Sommet de la Grande Région).

IV. Les actualités et perspectives

La stratégie opérationnelle transfrontalière, élaborée conjointement par divers acteurs politiques et administratifs de la Grande Région dans le cadre du projet SDT-GR, a permis de dresser un état des lieux partagé des enjeux de développement territorial et d'identifier des solutions concrètes pour y répondre.

Bien que le projet Interreg SDT-GR ait pris fin le 31 janvier 2021, les travaux se poursuivent au sein du groupe de travail du Comité de Coordination du Développement Territorial (CCDT) du Sommet de la Grande Région, à l'origine du projet. Le CCDT continuera de s'appuyer sur les résultats obtenus, en précisant les projets liés à l'aménagement du territoire et en mettant en place un système de suivi adapté.

Les conclusions du SDT-GR ont été intégrées dans le programme de coopération Interreg VI Grande Région (2021-2027) au sein de l'objectif spécifique n° 11, mesure n° 1 (soutien à la mise en œuvre des priorités du SDT-GR) ; de l'objectif spécifique n° 5 (« une Europe plus proche des citoyens ») et de l'axe prioritaire n° 3 (Une Grande Région plus proche des citoyens, objectif spécifique n° 8).

Grâce à la mise en œuvre du SDT-GR, les zones fonctionnelles transfrontalières définies dans le nouveau programme de coopération Interreg VI seront mieux équipées pour initier un développement territorial intégré, en réduisant les obstacles économiques, sociaux et environnementaux sur leur territoire. Le projet a également favorisé un dialogue régulier et la mise en cohérence des stratégies transfrontalières d'aménagement du territoire à différents niveaux.

II. Continuités du service public et bassins de vie transfrontaliers

Les enjeux juridiques des services publics transfrontaliers

Par **Christophe FARDET**
Professeur de droit public à l'Université de Lorraine

Les services publics transfrontaliers existent-ils ?

Oui ! dira l'habitant d'une maison sauvée des flammes par l'intervention de pompiers venus de l'autre côté de la frontière. Mais cette apparence suffit-elle à convaincre le juriste ?

Certes, l'expression est employée. La Commission européenne l'utilise dès 2021, dans un rapport proposant « des services publics transfrontaliers plus nombreux et de meilleure qualité »[1]. La même année, le Comité européen des régions intitule un avis « les services publics transfrontaliers en Europe »[2]. Des structures publiques (par ex. CESER Grand Est[3], Inspection générale de l'administration[4]) ou parapubliques (Mission Opérationnelle Transfrontalière[5] (MOT)) l'emploient également dans le cadre de leurs publications, ainsi que la doctrine[6] comme en témoigne ce colloque. S'en rapprochent, mais sans synonymie parfaite, les expressions de « services publics d'intérêt commun »[7] ou « services publics communs »[8] que certains traités bilatéraux emploient, même si l'expression de « services publics transfrontaliers » semble n'être utilisée par aucune norme.

En revanche, l'expression de coopération transfrontalière est, sans aucune commune mesure, beaucoup plus utilisée. Vraisemblablement, une partie de l'explication

1 Rapport de la Commission, *Les régions frontalières de l'UE : des laboratoires vivants de l'intégration européenne*, COM (2021) 393, 14 juill. 2021. cf. p. 9.

2 Avis du Comité européen des régions du 5 février 2021, *Les services publics transfrontaliers en Europe*, (2021/C 106/04), P. Branda rapp., *JOUE* 26 mars 2021, C 106/12 ; Avis du Comité européen des régions, *Mécanisme transfrontalier européen 2.0*, M. Altounian, rapp., *JOUE* 22 déc. 2023, C 2023/1326.

3 CESER Grand Est, Avis du 10 nov. 2022, *Les bassins de vie transfrontaliers, laboratoires de l'intégration européenne*, coll. Avis et rapports du CESER.

4 *La Coopération transfrontalière des collectivités territoriales*, juill. 2022, cf., par ex., p. 14, p. 46.

5 Mission Opérationnelle Transfrontalière, Focus, *Les services publics transfrontaliers*, mars 2021.

6 Cf., l'étude de référence de J.-L. Sauron, *Promouvoir la coopération transfrontalière pour une intégration européenne efficace*, Institut Terram, juin 2024. Cf. p. 30 reprenant un rapport de l'IGA de juill. 2022.

7 Par ex., Traité entre France et l'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé à Bayonne le 10 mars 1995, art. 3 et 5, *JORF* 11 avr. 1997.

8 Par ex., Traité entre la France et l'Italie pour une coopération bilatérale renforcée, signé à Rome (Palais du Quirinal) le 26 nov. 2021, art. 10, *JORF* 07 févr. 2023.

réside-t-elle dans le fait que cette expression n'est pas limitée au seul domaine juridique[9] mais est pleinement utilisée par d'autres disciplines comme la science politique[10], les relations internationales[11] ou la géographie[12]. Sans doute aussi, les formes de coopération transfrontalière sont-elles plus anciennes, plus visibles et plus ancrées que lesdits services. Les jumelages de villes – véritable *diplomatie territoriale*[13] fondée sur un *mouvement d'amitié internationale*[14] – annoncés à grand renfort de plaques à l'entrée des villes concernées en sont l'exemple topique.

Pour autant, l'expression « coopération transfrontalière » bien plus employée que celle de « services publics transfrontaliers » ne recoupe pas juridiquement la seconde.

Si l'on s'en tient – ce qui est raisonnable dans le cadre de cette brève étude – aux frontières françaises métropolitaines[15], la question transfrontalière des services publics est une question de rapport de voisinage en Europe puisque la France possède des frontières communes avec la Belgique (620 km), le Luxembourg (73 km), l'Allemagne (451 km), la Suisse (573 km), l'Italie (513 km) et l'Espagne (623 km). Rien d'étonnant alors que le Conseil de l'Europe comme l'Union européenne soient acteurs de la problématique[16]. Sous l'égide du Conseil de l'Europe, fut signée le 21 mai 1980 à Madrid, la convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales[17] dont des traités bilatéraux sont les déclinaisons ; au sein de l'Union européenne, le programme Interreg lancé au début des années 90 est fondé sur des règlements[18]. Chaque ordre juridique régit ses propres outils de coopération. Par exemple, l'accord de

9 Par ex., Traité entre la France et l'Allemagne sur la coopération et l'intégration franco-allemandes signé à Aix-la-Chapelle le 22 janvier 2019, chap. 4, *JORF* 12 févr. 2020, et les traités de Bayonne et du Quirinal, préc. CGCT, art. L. 1115-4-1 et s. relatifs à l'action extérieure des collectivités territoriales en matière de coopération transfrontalière, et CGCT art. L. 3431-1 et s. relatifs à la Collectivité européenne d'Alsace.

10 Par ex., S. Curzi, É. Delecosse et V. Moyse, « La coopération transfrontalière européenne. Les dynamiques décisionnelles du programme Interreg France-Wallonie-Vlaanderen », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2016/15 n° 2300.

11 Par ex., B. Wassenberg, « Diplomatie territoriale et coopération transfrontalière en Europe depuis 1945 », *Relations internationales. Revue trimestrielle d'histoire* 2019, n° 179, p. 9.

12 Par ex., F. Moulle, « L'Espace Mont-Blanc, un laboratoire de coopération transfrontalière au service des territoires locaux », *L'info Géographique* 2020, Vol. 84, n° 4, p. 9.

13 B. Wassenberg, « La diplomatie territoriale. Collectivités locales et régionales dans les relations internationales (XXe-XXIe siècles) » *in Encyclopédie pour une histoire nouvelle de l'Europe*, 2016 [en ligne].

14 A. Vion, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *RFSP* 2003, vol. 53, p. 559.

15 À l'exception des frontières communes aux États de Monaco (4,4 km) et d'Andorre (56,6 km).

16 Le chiffrage des frontières communes est issu de : Commission européenne, *La coopération territoriale en Europe Une perspective historique*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2015, p. 84.

17 Décret n° 84-432 du 4 juin 1984 en portant publication, *JORF* 9 juin 1984.

18 Règlement (UE) 2021/1059 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions particulières relatives à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur, *JOUE* 30 juin 2021.

Karlsruhe (Allemagne, France, Luxembourg et Suisse) du 23 janvier 1996[19] crée le « groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) » et sera étendu à la frontière franco-belge en 2002[20] ; l'Union européenne quant à elle, a créé le « groupement européen de coopération territoriale (GECT) »[21]. La finalité commune de toutes ces structures est de « résoudre les difficultés juridiques rencontrées par les collectivités territoriales »[22].

Dès lors, l'utilisation de l'expression « service public transfrontalier » soulève de réels enjeux juridiques. Dépassant la question du service public, le caractère transfrontalier des relations de voisinage impose de considérer ces dernières comme des relations interétatiques. En conséquence, quel rôle, quelles fonctions l'État joue-t-il dès lors que les activités concernées sont locales ? Si l'on ramène la focale sur les activités concernées, comment les qualifier et quel régime juridique leur appliquer ? Quel rôle dans leur définition, dans leur conception, dans leur contrôle ou dans leur exécution, l'élément d'extranéité qu'est la collectivité voisine étrangère, détient-il ? Si l'on se place dans la conception française du droit des services publics, quelle incidence peut avoir un environnement conventionnel international ou européen ?

En se conformant aux standards juridiques les plus communément admis, une notion juridique est une qualification à laquelle est associé un régime juridique. Cette logique s'applique aux services publics exercés aux frontières de la France. Si leur qualification relève de la définition de droit interne la plus classique (I), leur régime juridique incite à n'y voir qu'une coopération transfrontalière (II).

I. La qualification nationale des services publics

Les activités concernées par la coopération transfrontalière ne semblent pas qualifiées d'« activités transfrontalières » par les traités internationaux ou les dispositions pertinentes de l'Union européenne. Autrement dit, aucune norme internationale ou européenne n'emploie l'expression de « service public transfrontalier ». Certes, la mention des « services publics » est présente, elle relève de la constatation et non de la constitution de la notion.

19 Accord entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Karlsruhe le 23 janvier 1996, *JORF* 29 août 1997.

20 Accord entre la France, la Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la Région wallonne et le Gouvernement flamand, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Bruxelles le 16 sept. 2002, *JORF* 5 juill. 2005.

21 Règlement (CE) 1082/2006 du 5 juill. 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) modifié par le règlement (UE) 1302/2013.

22 J.-L. Sauron, préc., p. 19.

A. La présence constatée des « services publics » dans les traités et règlements européens

Bien que l'expression de « service public » ne figure pas dans tous les traités ou règlements, elle peut néanmoins s'y trouver. Cet aléa renforce l'argument du simple constat : on ne comprendrait pas d'évidence que les mêmes activités réalisées dans des conditions identiques de définition, de contrôle et d'exercice soient différemment qualifiées.

Concernant les rapports internationaux régionaux, plusieurs traités ou accords mentionnent les « services publics ». Le traité de Bayonne du 10 mars 1995 signé entre la France et l'Espagne fait deux fois référence aux services publics. Son article 3 permet la conclusion de conventions de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ayant pour objet de leur permettre « dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions ». Son article 5 envisage l'exploitation de « services publics d'intérêt commun ». L'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 signé entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse, emploie l'expression à deux reprises également. Son article 3 prévoit la conclusion de conventions de coopération entre collectivités territoriales dont l'objet est de « permettre aux partenaires de coordonner leurs décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun ». Son article 5 concerne les « concessions ou délégations de service public auxquelles une collectivité territoriale ou un organisme public relevant d'une partie pourrait procéder au profit d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local d'une autre Partie ». L'accord de Bruxelles signé le 16 septembre 2002 entre la France et la Belgique reprend, à l'identique, les mêmes hypothèses aux mêmes articles. Le traité du Quirinal signé le 26 novembre 2021 entre la France et l'Italie mentionne, d'une manière plus novatrice, les services publics en son article 10 relatif à la coopération transfrontalière. Cet article habilite les Parties, c'est-à-dire les États, à « adopte[r] les modifications réglementaires et soumett[re] à leur parlement les modifications législatives qui sont nécessaires pour lever les obstacles à la coopération frontalière, y compris pour la création de services publics communs en matière sociale, sanitaire, environnementale, énergétique, éducative, culturelle et de transports ».

En revanche, d'autres traités ou accords ne mentionnent pas l'expression. Elle est ainsi absente de la convention cadre signée à Madrid le 21 mai 1980[23] ratifiée par 38 États du Conseil de l'Europe[24], alors que cette convention cadre ne se préoccupe que de coopération transfrontalière. La mention de « service public » n'apparaît que dans les accords en découlant : traités de Rome en 1993, de Bayonne de 1995, de Karlsruhe de 1996 et de Bruxelles de 2002. Cette mention ne semble donc être qu'une

23 L'expression ne figure que dans la note explicative annexée aux modèles d'accord interétatique proposés.

24 https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=106 [consulté le 3 juin 2025].

illustration de la coopération transfrontalière sans autre effet. Le traité d'Aix-la-Chapelle signé le 22 janvier 2019 entre la France et l'Allemagne – dans le prolongement du traité de l'Élysée signé le 22 janvier 1963 – bien qu'il soit relatif à « la coopération et à l'intégration franco-allemande » ne mentionne jamais l'expression, alors que son chapitre 4 est dédié à la coopération régionale et transfrontalière. Enfin, le traité de Prüm[25] signé le 27 mai 2005 entre l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale ne fait aucune référence aux services publics.

Concernant le droit de l'Union européenne, le règlement du 5 juillet 2006 relatif au GECT ne mentionnait ni dans ses considérants ni dans ses articles la moindre référence aux services publics. Le règlement du 17 décembre 2013 le modifiant évolue à la marge : si l'expression fait son apparition dans les seuls considérants, elle y est très accessoire. La rédaction du considérant 8 démontre que les services publics n'y sont pas prioritaires contrairement à la conception communautaire des SIEG : « il devrait être possible de recourir à l'avenir à des GECT pour gérer conjointement des services publics, une attention particulière devant être accordée aux services d'intérêt économique général » ; la rédaction du considérant 24 fait référence aux « services publics d'intérêt général », démontrant ainsi une conception éloignée du droit français pour lequel cette expression ne serait qu'un pléonasme.

B. L'absence de qualification internationale ou européenne des « services publics »

Ces références aux « services publics » ne peuvent servir de fondement à une quelconque qualification juridique de l'activité concernée : les services publics y sont constatés, ils n'y sont pas constitués.

Aucun traité en effet, ni les règlements UE d'ailleurs, ne qualifient les « services publics » auxquels ils font référence. Autrement dit, l'emploi de l'expression renvoie à un fait et non à une qualification. Cela signifie que la qualification des activités concernées relève du seul droit interne.

Est significatif de ce point de vue, le règlement (UE) 2025/925 du Parlement européen et du Conseil du 7 mai 2025 relatif à un instrument pour le développement et la croissance des régions frontalières (BRIDGEforEU) dont l'objet est de lever les obstacles administratifs et juridiques transfrontaliers afin de favoriser le développement des régions transfrontalières. Selon la Commission[26], le règlement prévoit l'instauration de « points de coordination transfrontalière », chargés d'évaluer « les demandes des parties prenantes locales concernant les obstacles potentiels ». Une procédure standard volontaire est également créée pour lever

25 Publié au *JORF* du 12 janv. 2008 par décret du 10 janv. 2008.
26 Communiqué de presse du 17 déc. 2024.

les obstacles administratifs et juridiques : concernant le cas français, l'enjeu est d'identifier si l'obstacle est d'ordre administratif local, relevant alors de l'autorité compétente, ou s'il nécessite l'intervention du législateur ou du pouvoir réglementaire national. Mais – et l'important est là – la Commission précise que « la décision de lever ou non un obstacle reste la prérogative des autorités nationales compétentes ». C'est dire que l'essence de la qualification des services publics – le contrôle d'une personne publique sur l'activité ainsi que la définition d'un intérêt public, sans même parler de l'hypothèse de la détention de prérogatives de puissance publique – demeure de la compétence exclusive de la personne publique française (de ce côté-ci de la frontière). L'érection d'une activité en activité de service public demeure un monopole national.

Il en est de même concernant les conventions internationales faisant référence aux « services publics ». Néanmoins, deux situations se présentent.

À l'exception du traité du Quirinal signé le 26 novembre 2021 entre la France et l'Italie, les traités faisant référence aux services publics, ne font référence qu'à des services publics dont la création relève du droit national constant. On retrouve la même logique et les mêmes procédures dans les traités de Bayonne, de Bruxelles et de Karlsruhe. L'article 3 du traité de Bayonne est représentatif :

> « … les collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière peuvent entreprendre des actions de coopération transfrontalière lorsque l'objet de cette coopération est, en vertu du droit interne de chacune des Parties contractantes, du domaine de compétence de l'une et de l'autre collectivité territoriale et lorsqu'il existe entre elles un intérêt commun.
>
> La conclusion de conventions de coopération transfrontalière entre collectivités territoriales – ci-après dénommées conventions – constitue le moyen de la coopération transfrontalière dans le cadre du présent Traité.
>
> Ces conventions sont conclues par les collectivités territoriales, conformément à la procédure établie pour chacune d'entre elles par le droit interne de la Partie contractante dont elle relève.
>
> Ces conventions ont pour objet de permettre aux collectivités territoriales, dans les domaines d'intérêt commun, de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions.
>
> Elles peuvent prévoir que les collectivités territoriales créent des organismes de coopération ou participent à des organismes existants, dotés ou non de la personnalité juridique, dans les conditions prévues par le présent Traité.
>
> Ne peuvent faire l'objet de convention ni les pouvoirs de police ni ceux de réglementation ni les attributions que les collectivités territoriales ou leurs

autorités exercent en tant qu'agent de l'État pour la Partie française ou en raison du pouvoir délégué par l'État pour la Partie espagnole ».

D'abord, les actions de coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales frontalières sont limitées d'une part « en vertu du droit interne de chacune des Parties contractantes, [au] domaine de compétence de l'une et de l'autre collectivité territoriale » et d'autre part, à l'existence « entre elles [d']un intérêt commun ».

Ensuite, dans ces limites, les collectivités territoriales concernées peuvent, par convention « créer et gérer des équipements ou des services publics et coordonner leurs décisions ».

Enfin, ces conventions excluent trois domaines de compétence que sont la « police », la « réglementation » et « les attributions que les collectivités territoriales ou leurs autorités exercent en tant qu'agent de l'État ».

Quand bien même des services publics seraient créés et gérés par voie conventionnelle entre deux collectivités territoriales frontalières, non seulement le droit interne français demeure la boussole de la compétence de la collectivité territoriale française, mais surtout, ni la police ni la réglementation du service public ne peuvent être contractualisées. Activités par hypothèse détachables de la gestion des services publics, elles ne relèvent que de la compétence de la personne publique créatrice du service[27]. C'est dire que la convention ne porte finalement que sur la gestion du service public, ou pour le dire à la manière du droit interne, que sur la partie délégable de l'activité. L'existence, la conception et le contrôle du service public échappent à la convention : ils demeurent de la compétence exclusive des personnes publiques françaises.

Dans le champ de ces traités, l'essentiel des services publics relève du droit interne, ainsi que le confirme l'expression « coordonner leurs décisions », preuve s'il en est que chaque décision relève du droit interne de la collectivité territoriale frontalière concernée, au sein de la grappe de décisions concernant le service en cause. Sinon, l'expression de « codécision » aurait été préférée, ce qui n'est pas.

Le traité du Quirinal signé le 26 novembre 2021 entre la France et l'Italie mentionne en son article 10.1, et d'une manière plus novatrice, que « La frontière terrestre franco-italienne constitue un bassin de vie continu, où les populations française et italienne partagent un destin commun. Les Parties s'engagent à faciliter la vie quotidienne des habitants de ces territoires ». Conséquemment, le traité envisage la coopération, non à droit constant mais possiblement à droit nouveau : « Les Parties dotent les collectivités frontalières et les organismes de coopération frontalière de compétences appropriées pour dynamiser les échanges et la coopération… / Elles adoptent les modifications réglementaires et soumettent à leur

27 Le rapprochement s'impose avec la jurisprudence du Tribunal des conflits aux termes de laquelle « celles de ses activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique » relèvent en tout état de cause de la compétence de la juridiction administrative (TC, 29 déc. 2004, *Ep. Blanckeman,* n° C3416).

parlement les modifications législatives qui sont nécessaires pour lever les obstacles à la coopération frontalière, y compris pour la création de services publics communs en matière sociale, sanitaire, environnementale, énergétique, éducative, culturelle et de transports »[28].

Si le volontarisme politique franco-italien est ainsi bien mis en exergue par cette formulation, juridiquement le traité du Quirinal relève néanmoins d'une grande prudence. Sa rédaction aurait pu, compte tenu de son statut de traité international, s'imposer à la loi française dans les conditions de l'article 55 de la Constitution. Il pouvait décider *proprio motu* la création de services publics communs dans les domaines considérés. Or, ce n'est pas la voie empruntée par le traité. Explicitement, il renvoie aux Parties dans une logique purement dualiste – c'est-à-dire au droit étatique français nous concernant – la possibilité de modifier… le droit interne ! Ainsi, les compétences des collectivités frontalières pourront-elles être modifiées par le droit national réglementaire ou législatif « y compris pour la création de services publics communs ». C'est donc du seul droit national que dépendront ces créations.

Quant à l'expression employée de « services publics communs », elle demeure équivoque : rien ne justifie de penser ces services comme devant être conjoints, au point que dans le champ d'exercice de ces services, par exemple leur réglementation ou leur police puissent être exercées par l'une ou l'autre des collectivités frontalières, ou les deux conjointement. En réalité, l'habilitation législative fondée sur un traité international permet en fin de compte d'assurer la base légale d'un intérêt public local dépassant le territoire de la collectivité frontalière[29]. Mais après la création réalisée, la *communauté de service* si l'on ose l'expression, peut se limiter à la simple gestion du service. Un argument textuel pourrait d'ailleurs être avancé en ce sens : le traité du Quirinal habilite la France (comme l'Italie) à adopter « les modifications législatives qui sont nécessaires pour lever les obstacles à la coopération frontalière, y compris pour la création de services publics communs ». Rien n'impose au législateur d'aller au-delà du nécessaire après la création desdits services : leurs organisations, leurs réglementations, leurs polices peuvent demeurer des compétences nationales. Au surplus, si dans le cadre d'un service public – même commun à d'autres collectivités frontalières étrangères – la police mise en œuvre relève de « compétences de police générale », le principe inhérent à l'identité constitutionnelle de la France au terme duquel ces compétences sont indélégables à des personnes privées[30] pourrait aussi concerner les personnes étrangères. On peut en effet raisonnablement estimer que ce qui vaut pour des personnes de droit français vaut *a fortiori* pour des personnes étrangères, sans que puisse y faire obstacle le fait qu'il s'agisse de personnes publiques étrangères.

28 Art. 10.2, souligné par nous.

29 Sur l'obligation rappelée aux collectivités territoriales de « respecter les engagements internationaux de la France », cf., trois arrêts : CE, Sect., 13 mai 2024, *Association SOS Méditerranée France et Ville de Paris et a.*, n°s 472155-474507-474652.

30 Cons. const., déc. n° 2021-940 QPC du 15 oct. 2021, *Société Air France*.

II. Un régime juridique limité à la coopération transfrontalière

Expression commode, peut-être en raison de sa plasticité, la coopération transfrontalière est convoquée par tous les traités internationaux ainsi que par le droit de l'Union européenne[31] pertinents. Pour autant, si les traités et règlements européens incitent à la coopération transfrontalière, ils semblent également s'y limiter.

A. L'incitation à une coopération transfrontalière

L'incitation à la coopération transfrontalière peut s'appuyer sur de solides arguments factuels toujours rappelés : « l'Union européenne et ses voisins immédiats de l'Association européenne de libre-échange (AELE) comptent 40 frontières terrestres intérieures et régions frontalières intérieures, […] couvrent 40 % du territoire de l'Union, représentent 30 % de sa population, produisent près d'un tiers de son PIB et recèlent un fort potentiel de dynamisation de ses économies »[32]. En conséquence, la coopération transfrontalière dépasse largement le champ des collectivités territoriales et peut concerner des activités étatiques voire régaliennes[33]. L'ensemble des textes précités y incitent. De manière cohérente, la coopération transfrontalière y est définie, ses domaines sériés, les outils pour y parvenir précisés.

La définition de la coopération transfrontalière y est conçue de manière homogène dont la formule du traité du Quirinal (art. 10.1) paraît être l'idéal : « faciliter la vie quotidienne des habitants de ces territoires ». Deux exemples représentatifs le démontrent : « toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Parties contractantes, ainsi que la conclusion des accords et des arrangements utiles à cette fin » selon l'article 2 de la convention cadre du 21 mai 1980 signée à Madrid ; « faciliter et promouvoir, en particulier, la coopération territoriale, y compris un ou plusieurs des volets transfrontaliers, transnationaux et interrégionaux de coopération, entre ses membres […], dans le but de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union » selon l'article 1er du règlement UE du 17 décembre 2013.

Les domaines de la coopération transfrontalière paraissent sans autre limite que celle dépendant de la volonté des États. Les domaines de coopération peuvent

31 Règlement (CE) nº 1082/2006 du 5 juill. 2006 modifié par le règlement (UE) nº 1302/2013 du 17 déc. 2013.

32 « Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient », communication de la Commission, 2 juin 2021. Cité par J.-L. Sauron, *Promouvoir la coopération transfrontalière pour une intégration européenne efficace*, Institut Terram, juin 2024, p. 9.

33 Traité entre la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, fait à Prüm le 27 mai 2005.

être nationaux ou locaux : le traité de Prüm du 27 mai 2005 ayant pour objet « la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale » concerne des activités nationales, quand la convention cadre signée à Madrid en 1980 portant sur « la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales » ou les règlements UE de 2006 et de 2013 « relatif[s] à un groupement européen de coopération territoriale » ne concernent que la coopération infra-étatique. D'autres, comme le traité d'Aix-la-Chapelle du 22 janvier 2019 « sur la coopération et l'intégration franco-allemandes » ou le traité du Quirinal du 26 novembre 2021 « pour une coopération bilatérale renforcée » envisagent la coopération dans divers domaines exclusivement étatiques (affaires étrangères, sécurité et défense, politiques migratoires, culture, etc.) ou non (coopération régionale et transfrontalière).

Les outils juridiques conçus ont, ce faisant, tous le même objectif : développer la coopération transfrontalière mais dans le respect des droits nationaux. La convention cadre signée à Madrid en 1980 en application de laquelle la France a signé quatre accords bilatéraux[34] (traité de Bayonne avec l'Espagne en 1995, accord de Rome avec l'Italie en 1993, accord de Karlsruhe avec le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse en 1995 et accord de Bruxelles avec la Belgique en 2002) permet la mise en place des conventions de coopération transfrontalière, par lesquelles les collectivités et autorités signataires renforceront et développeront leurs « rapports de voisinage » selon l'expression de son article 2. C'est ainsi, par exemple, que le traité de Bayonne (art. 5) ouvre trois possibilités : - soit « les collectivités territoriales espagnoles participent aux groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou au capital des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun déjà existants constitués par des collectivités territoriales françaises » ; - soit « les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des groupements "consorcios" déjà existants constitués par des collectivités territoriales espagnoles » ; - soit « les collectivités territoriales espagnoles et françaises peuvent créer conjointement, en France, des groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière ou des sociétés d'économie mixte locales dont l'objet est d'exploiter les services publics d'intérêt commun et, en Espagne, des groupements "consorcios" ». Les accords de Karlsruhe et de Bruxelles permettent la mise en place des groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT). En droit de l'Union européenne, le règlement de 2006 modifié permet la création de groupements européens de coopération territoriale (GECT) pour, selon les termes de son article 7-2, « faciliter et promouvoir la coopération territoriale afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union, et éliminer les entraves au marché intérieur ». Ces missions concernent principalement la mise en œuvre « de programmes de coopération », ou celles « d'opérations soutenues par l'Union par le biais du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et/ou du Fonds de cohésion ».

34 Le traité de Prüm signé en 2005, le traité d'Aix-la-Chapelle signé en 2019 ainsi que le traité du Quirinal signé en 2021 ne relèvent pas de la convention cadre de 1980 : leur objet dépassant la seule coopération transfrontalière entre collectivités territoriales.

B. Une limitation à la coopération transfrontalière

Si les incidences transfrontalières des services publics relèvent aujourd'hui non seulement de l'évidence mais également du droit positif, il n'en est pas de même des « services publics transfrontaliers ». D'ailleurs en jurisprudence, cette dernière expression n'a pas droit de cité.

En effet, si les traités ou les règlements européens sont les vecteurs d'une politique de coopération, c'est-à-dire de gestion des activités concernées, ils ne dépassent jamais le seuil de la gestion et n'envisagent jamais la définition commune, l'organisation commune ou la responsabilité commune des services concernés. Cette absence de véritable service public transfrontalier semble se heurter à deux problèmes. Le premier est essentiellement d'ordre politique en ce qu'il concerne la compétence d'une personne publique pour définir ses missions d'intérêt général, le cas échéant, en recourant pour son exercice à l'utilisation de prérogatives de puissance publique ; le second est d'ordre technique en ce qu'il concerne la détermination du régime juridique applicable à cette activité.

La convention cadre signée à Madrid le 21 mai 1980 est, de ce point de vue, exemplaire : non seulement son article 1er stipule que la coopération transfrontalière se réalise « dans le respect des dispositions constitutionnelles propres à chaque Partie », mais également son article 2 précise que « La coopération transfrontalière s'exercera dans le cadre des compétences des collectivités ou autorités territoriales, telles qu'elles sont définies par le droit interne. L'étendue et la nature de ces compétences ne sont pas affectées par la présente Convention ». C'est donc à droit national constant et exclusif que la coopération transfrontalière s'exercera sous l'empire de ce traité et de ceux en découlant.

De même, l'article 4 du règlement UE du 5 juillet 2006 relatif au GECT modifié par le règlement UE du 17 décembre 2013 est sans aucune équivoque possible :

> « La mission confiée à un GECT par ses membres ne concerne pas l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public ni de fonctions dont l'objet est la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou d'autres collectivités publiques, comme les pouvoirs de police et de réglementation, la justice et la politique étrangère.
>
> Cependant, conformément au droit de l'Union et au droit national applicables, l'assemblée d'un GECT visée à l'article 10, paragraphe 1, point a), peut définir les conditions d'utilisation d'un élément d'infrastructure géré par le GECT, ou les conditions en vertu desquelles un service d'intérêt économique général est fourni, y compris les tarifs et redevances dont les utilisateurs doivent s'acquitter ».

Sont ainsi expressément exclus de la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales « l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public », « la sauvegarde des intérêts généraux » et « les pouvoirs de police et de réglementation ». L'essence

d'un service public – la définition de l'intérêt général, le contrôle de la personne publique, et le cas échant les prérogatives de puissance publique – demeure du monopole du droit interne. Seule l'exécution matérielle des services publics peut relever de la compétence du GECT. Quand bien même la définition du montant des tarifs et redevances que les utilisateurs doivent payer relèverait de la compétence du GECT, alors pourtant qu'il s'agit d'une question dépassant la simple exécution du service, elle ne doit pas surprendre car « les tarifs sont au nombre des éléments essentiels qui concourent à l'équilibre économique »[35] de l'exploitation du service : en matière budgétaire, nécessité fait loi.

Quant au droit interne, si la loi du 22 février 2022[36] – dite loi 3DS – a modifié les articles L. 1522-1 et L.1531-1 du CGCT en permettant aux collectivités territoriales étrangères et leurs groupements de participer au capital de sociétés d'économie mixte locale (SEML) ou au capital de sociétés publiques locales (SPL), compétentes en substance « pour réaliser des opérations d'aménagement, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général », c'est dans la limite qu'elles « ne peuvent toutefois détenir, ensemble ou séparément, plus de la moitié du capital ou des droits de vote dans les organes délibérants ». Très clairement, non seulement la loi empêche les collectivités territoriales transfrontalières de pouvoir décider des actions de la SEML ou de la SPL dans la mesure où elles y seront structurellement minoritaires, mais également, la loi limite l'action des collectivités transfrontalières aux seules missions des SEML et SPL : « réaliser des opérations d'aménagement », « exploiter des services publics à caractère industriel et commercial », c'est-à-dire une limitation à une exécution matérielle. La définition, la conception, l'organisation desdites actions demeurent exclusivement des compétences nationales.

Ajoutons également que les possibilités données aux collectivités territoriales et à leurs groupements de pouvoir créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, soit « un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen »[37] en application de la convention cadre de Madrid, soit « un groupement européen de coopération territoriale »[38] en application du droit de l'Union européenne, n'a pas d'incidence sur l'activité concernée dès lors que dans les deux hypothèses, le groupement est doté de la « personnalité morale de droit public » française. Seul le droit français régira par voie de conséquence les activités concernées, y compris lorsqu'il s'agira de « créer et gérer des services publics et les équipements afférents »[39].

Ainsi, dans le cadre des relations interétatiques ou communautaires, l'incitation à la coopération transfrontalière est réelle, mais ses modalités de mise en œuvre sont

35 CE, 9 mars 2018, *Compagnie des parcs et passeurs du Mont-Saint-Michel*, n° 409972.
36 Loi n° 2022-217 du 21 févr. 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, *JORF* 22 févr. 2022.
37 CGCT, art. L. 1115-4-1.
38 CGCT, art. L. 1115-4-2.
39 CGCT, art. L. 1115-4-1.

laissées à la discrétion des États, c'est-à-dire à leur compétence exclusive. Ce faisant, sa concrétisation relève du droit national et s'inscrit dans les canons du droit des services publics locaux.

Au terme de cette trop succincte étude, il apparaît que si la coopération transfrontalière est une nécessité politique que les droits internationaux, européens et nationaux développent, la limite à la mutualisation des compétences semble être la maîtrise des services publics, qui demeure une compétence nationale. Finalement, l'on peut se demander si les compétences octroyées aux collectivités transfrontalières étrangères ne sont pas comparables à celles des personnes privées de droit interne concernant les services publics indélégables : une limitation à l'exécution des tâches matérielles détachables de l'activité de service public[40] ?

40 Le parallèle avec la conduite de véhicules équipés de radars par des personnes privées est topique : cf., CE, 8 juill. 2019, *Association 40 millions d'automobilistes*, n° 419367 : « 11. Les décisions litigieuses ne permettent de déléguer à des personnes privées que la seule tâche matérielle de conduite de véhicules équipés de radars, accessoire aux missions de police qui restent dévolues aux forces de l'ordre. Il ressort en outre des pièces du dossier que l'administration a prévu que les trajets effectués par les véhicules des prestataires seraient déterminés sous l'étroit contrôle des services de l'État et que les conducteurs n'auraient accès ni aux matériels de contrôle, ni aux données relatives à la constatation des infractions ».

Le service public des transports en commun. Le cas de l'extension transfrontalière du réseau de tramway entre Kehl et Strasbourg

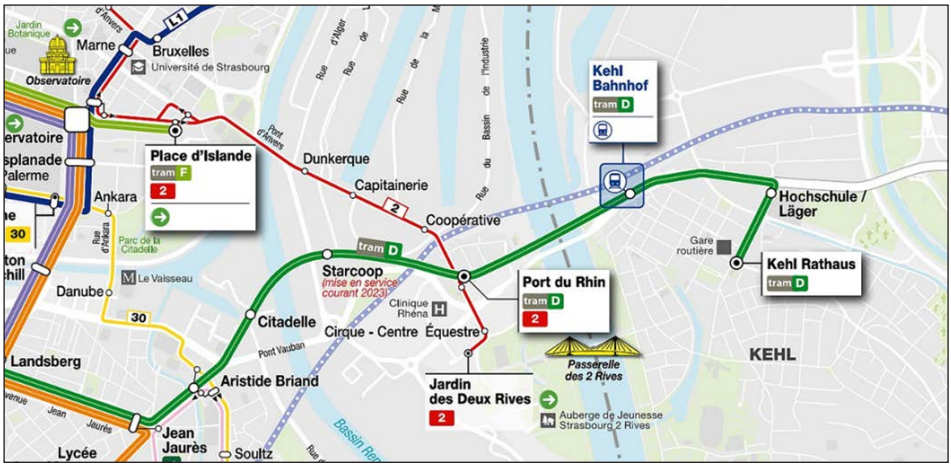
Par **Pauline THIEL**
Experte juridique à la Direction du Développement durable et des Affaires Juridiques de la Compagnie des Transports Strasbourgeois

La Compagnie des Transports Strasbourgeois (« CTS »), société publique locale, est en charge notamment de l'exploitation des transports publics urbains sur l'ensemble du territoire de l'Eurométropole de Strasbourg, comprenant 33 communes, s'étend sur 338 km² et compte environ 514 651 habitants, dont plus de 284 000 à Strasbourg. De plus, la CTS exploite depuis 2017 une ligne de tramway sur le territoire de la ville allemande frontalière de Kehl, qui couvre environ 75 km² et compte environ 38 000 habitants.

Le réseau de tramway et de bus à haut niveau de service de la CTS est un réseau maillé comportant 6 lignes de tramway et 89 stations, 2 lignes de bus à haut niveau de service et 34 stations. Cela représente une distance commerciale de 82,3 km de lignes de tramway et de bus à haut niveau de service. D'autres lignes de bus ainsi que d'autres services viennent compléter ce maillage pour former plus globalement le réseau actuel.

En 2023, le réseau a enregistré un total de 98,7 millions de déplacements, chaque déplacement pouvant comprendre plusieurs voyages. De même, 133,2 millions de voyages sur le réseau dont 3,8 millions de voyages sur le tronçon kehlois de la ligne D ont été réalisés la même année. Cela représente plus de 492 000 voyages par jour en moyenne, 264 voyages par an et par habitant soit une augmentation de 5 % de la fréquentation sur un an.

Dans son ensemble, la ligne D de tramway représente 12,3 km ainsi que 24 stations, dont 3 stations à Kehl.



Partie de la ligne D de tramway vers Kehl - Source CTS

En premier lieu, la liaison transfrontalière entre Strasbourg et Kehl représente un projet stratégique aux enjeux multiples (I). Par ailleurs, la réalisation de l'extension de la ligne de tramway et son exploitation marquent une avancée significative dans l'amélioration des infrastructures de transport (II).

I. Les principaux enjeux de la liaison transfrontalière entre Strasbourg et Kehl

D'abord, la liaison transfrontalière entre Strasbourg et Kehl revêt une importance symbolique. En effet, un tramway reliait déjà Strasbourg à Kehl aux alentours de 1896. Cette connexion constitue un véritable trait d'union entre la France et l'Allemagne, et représente également un signal fort pour Strasbourg, capitale de l'Europe, ainsi que pour les relations franco-allemandes.

Ensuite, cette liaison répond aux forts enjeux de mobilités transfrontalières. Chaque jour, un nombre important de Français et d'Allemands effectuent le trajet dans un sens comme dans l'autre, soulignant ainsi l'importance de cette connexion pour les échanges quotidiens entre les deux pays. Cette liaison renforce les liens entre les habitants et joue un rôle majeur dans le développement transfrontalier.

Enfin, la ligne D représente la colonne vertébrale du principal projet urbain transfrontalier, à savoir le projet « Deux Rives », visant à ouvrir Strasbourg vers le Rhin et l'Allemagne. Il repose en particulier sur deux piliers : la requalification de la RN4 et l'extension de la ligne D du tramway. Ce projet ambitieux cherche à créer une continuité urbaine entre Strasbourg et Kehl, supprimant ainsi l'effet frontière.

II. La réalisation de l'extension de la ligne et son exploitation

L'extension de la ligne D vers Kehl s'est réalisée en deux phases : la première jusqu'à la gare de Kehl Bahnhof, puis la seconde jusqu'à la station de tramway Kehl Rathaus. Chaque phase a fait l'objet de schémas juridiques spécifiques en raison de leurs particularités. La réalisation de cette extension a également soulevé des enjeux organisationnels, réglementaires et techniques.

Dans le cadre de la première phase de réalisation, l'Eurométropole de Strasbourg et la ville de Kehl ont délégué la mission de maître d'ouvrage à la CTS. Pour les travaux à réaliser sur le territoire français, la CTS a désigné un maître d'œuvre et, pour la partie allemande, un planificateur (« Planer »). Aussi, plus généralement, les entreprises intervenantes sur les deux territoires ont été choisies dans le cadre de marchés publics. La frontière entre la France et l'Allemagne se situant au milieu du Rhin, la phase de travaux concernant le pont sur le Rhin a été une phase particulière. Pour cette opération, la CTS en tant que maître d'ouvrage délégué a confié la réalisation du pont à un maître d'œuvre dans le cadre d'un marché de conception-réalisation.

Dans le cadre de la seconde phase de réalisation, de la station Kehl Bahnhof à la station Kehl Rathaus, cette fois uniquement sur le territoire allemand, la CTS a été désignée par la ville de Kehl comme assistant à maîtrise d'ouvrage. Elle a notamment fourni les caractéristiques techniques du matériel roulant et de l'infrastructure de tramway.

Lors de la réalisation de cette extension, le principe retenu repose sur l'unicité de conception et de réalisation des infrastructures, afin de reproduire les dispositions constructives de l'infrastructure tramway du réseau français sur le territoire allemand. Quelques dispositions spécifiques aux normes allemandes ont toutefois été imposées, notamment concernant le matériel roulant puisque la réglementation allemande impose des clignotants sur les tramways.

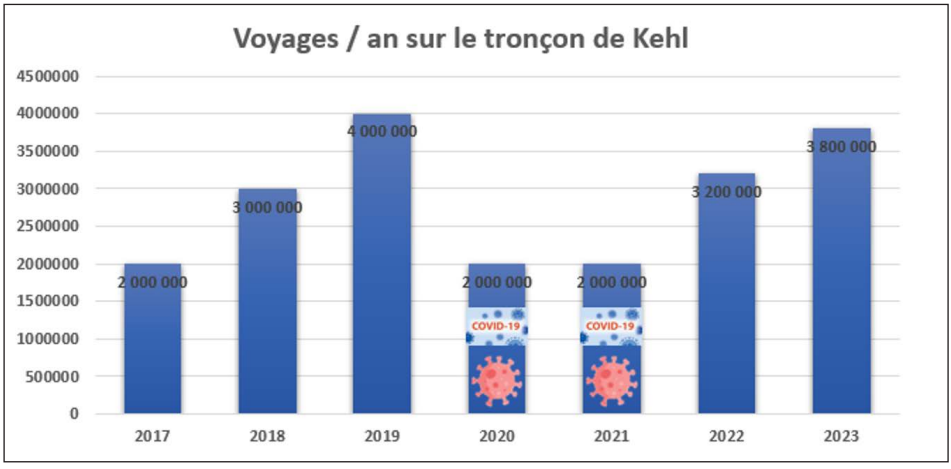
Par ailleurs, le projet comprend deux ouvrages d'art majeurs, dont le pont « Beatus Rhenanus » qui enjambe le Rhin. Ce pont, de type *bow-string*, se distingue par sa conception élégante et moderne. Il repose sur une pile centrale implantée au milieu du fleuve. Avec ses 290 mètres de long et 16 mètres de large, il s'impose comme une structure impressionnante et fonctionnelle. Le coût de cet ouvrage s'élève à 28 millions d'euros hors taxes. Ce pont est spécialement dédié aux modes de transport doux, tels que les piétons et les cyclistes, favorisant ainsi une mobilité durable et respectueuse de l'environnement.

En ce qui concerne l'exploitation de la ligne en Allemagne, un contrat d'exploitation a été établi entre la CTS et Technische Dienste Kehl (« TDK ») en charge notamment des mobilités de la ville de Kehl. Ce contrat repose sur plusieurs points clés, notamment le principe d'unicité de fonctionnement, d'exploitation et

de maintenance des infrastructures, ainsi que l'application du règlement de police des transports du Tarifverbund Ortenau («TGO») en Allemagne.

L'organisation de la CTS a également été adaptée pour répondre aux exigences de ce contrat. Cela inclut la désignation d'un responsable d'exploitation dénommé «*Betriebsleiter*» au sein de la CTS, en charge de la sécurité de l'exploitation et correspondant de l'autorité de contrôle compétent dénommée *Technischen Aufsichtsbehörde* («TAB»), et d'un «*Betriebsleiter*» au sein de TDK. Des correspondants germanophones sont présents au poste de commandement centralisé pour faciliter la communication. La coopération avec les forces de police et les services de secours allemands a également été renforcée. De même, l'information des voyageurs a été adaptée pour permettre une information en langue allemande.

Enfin, l'exploitation de la ligne est un succès, comme en témoignent les résultats. En effet, la fréquentation journalière de la ligne D a connu une évolution positive depuis l'arrivée du tramway à Kehl, passant de 75 600 en 2018 à 78 300 en 2020. De même, la fréquentation des stations kehloises est en hausse en semaine et le samedi depuis la mise en service en 2017. On note effectivement une hausse de 37 % entre 2017 et 2019 un jour de semaine et une hausse de 28 % le samedi entre 2017 et 2019. L'évolution de la fréquentation transfrontalière annuelle est significative, avec plus de 3 800 000 voyages enregistrés sur le tronçon de Kehl en 2023.



Graphique nombre de voyages par an sur le tronçon kehlois - Source CTS

Pour conclure, l'extension de tramway de la ligne D est un exemple de réponse à un besoin des citoyens au-delà d'une frontière. Ce projet illustre parfaitement comment une infrastructure de transport peut non seulement faciliter la mobilité quotidienne des citoyens, mais aussi renforcer les liens entre deux pays. En répondant aux attentes des usagers des deux côtés de la frontière, cette initiative démontre l'importance de la coopération transfrontalière pour le développement harmonieux et durable des régions concernées.

La police aux frontières. Le cas du centre franco-allemand de coopération policière et douanière

Par **Alain WINTER**
Commissaire général
Coordinateur du français du centre franco-allemand de coopération policière et douanière

Les centres dits « communs » dans le vocabulaire européen ont été créés par la convention d'application de l'accord de Schengen. Le principe de la circulation des personnes et des biens en Europe sans contrainte ne s'est pas accompagné par le même libéralisme pour les administrations régaliennes. La frontière reste un obstacle pour les magistrats, les préfets, les policiers, les gendarmes, les douaniers, etc.

La suppression des contrôles aux frontières est un facteur de facilitation des activités criminelles et de fraude. Le bassin de vie transfrontalier est un bassin de délinquance en soi. Les responsables politiques nationaux et européens ont alors décidé d'adopter deux mesures juridiques pour faciliter le travail des policiers, gendarmes et douaniers œuvrant aux abords des frontières : la coopération directe entre les services territoriaux situés de part et d'autre de la frontière, ainsi que la création de centres communs en charge de l'échange d'informations entre les deux pays (registre de la coopération opérationnelle et non de la coopération technique). Pour les magistrats, des procédures d'autorisation judiciaire portant sur les observations et les poursuites transfrontalières ont complété le cadre juridique préexistant.

Le centre de Kehl a été créé par un accord intergouvernemental signé le 10 octobre 1997 à Mondorf-les-Bains. Il s'est installé à Offenburg le 10 mars 1999 et a migré vers Kehl en 2002 pour prendre possession d'un bâtiment plus adapté à ses missions, en forte progression. Il est composé de 60 fonctionnaires relevant de six administrations issues des deux pays. La partie française recense la police nationale représentée dans plusieurs de ses métiers (police aux frontières, sécurité publique, police judiciaire), la gendarmerie nationale (gendarmerie départementale) et la douane (la surveillance). La partie allemande est composée de la police du Land de Bade-Wurtemberg (police judiciaire et direction territoriale), la police fédérale (*Bundespolizei*) et la douane qui est judiciaire en Allemagne. Il est ouvert 24h/24 toute l'année.



Photographie du centre franco-allemand de coopération policière et douanière de Kehl

Le CCPD de Kehl a été le premier créé en Europe. Son modèle de fonctionnement a essaimé en France, et plus largement en Europe.



Carte des centres de coopération policière et douanière à la frontière française



Carte des centres de coopération policière et douanière en Europe

Quelques années plus tard, la convention d'entraide judiciaire, le mandat d'arrêt européen, la décision d'enquête européenne, les patrouilles mixtes, les unités communes, les équipes communes d'enquête ou encore les officiers de liaison ont vu le jour. On pourrait imaginer de créer un commissariat de police ou une brigade de gendarmerie, binational, en se fondant sur les textes actuels. L'ensemble de ces mesures permettent de « compenser » le caractère souverain des États, et en particulier de leurs frontières, pour les activités régaliennes dans les bassins de vie transfrontaliers. L'objectif des nouveaux accords intergouvernementaux comme des décisions européennes d'aujourd'hui est d'« effacer » la frontière en facilitant le passage des forces de sécurité vers le pays hôte comme l'accès aux fichiers du pays partenaire, ou encore à travers des bases de données européennes communes, à l'exception notable des fichiers de souveraineté.

Le centre franco-allemand de coopération policière et douanière de Kehl vit ses hésitations prudentes, ses évolutions lentes et laborieuses depuis vingt-cinq ans et participe activement à la refonte des textes dans le but de rendre « invisible » la frontière pour les services opérationnels en France comme en Allemagne.

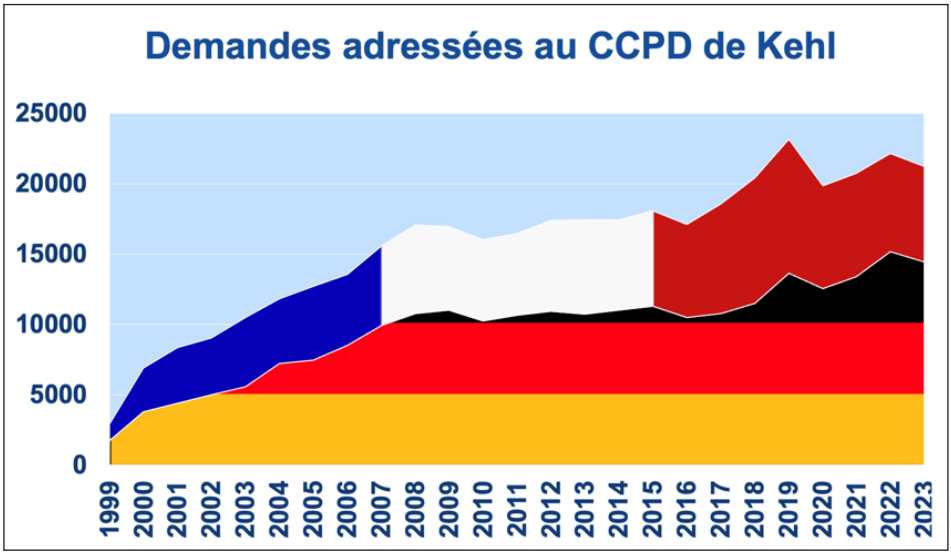
Cantonné à l'origine aux demandes exprimées par les services frontaliers, le CCPD de Kehl répond aujourd'hui à toutes demandes émanant de l'ensemble du territoire national. D'un caractère transfrontalier, le centre commun a vocation à devenir bilatéral, en sus des points d'entrée nationaux anciens (Interpol, Europol,

réseau Schengen). En effet, la frontière n'est pas qu'un bassin de vie. C'est aussi un lieu de passage entre pays qui ne sont pas frontaliers.

De même, le champ de compétence matérielle des demandes adressées au CCPD devait se limiter à l'exercice de la police judiciaire et de la fraude douanière. Aujourd'hui, les administrations travaillant habituellement avec les services de police, les unités de gendarmerie ou les brigades de douane peuvent nous solliciter dans le cadre de leurs obligations de police administrative. Ainsi, les préfectures, l'administration pénitentiaire, les services hospitaliers, les ambassades, la Sécurité sociale, les armées, les finances publiques, etc. peuvent ou pourront nous solliciter et – en contrepartie – nous pouvons également les questionner pour le bénéfice des Allemands.

L'image la plus simple pour illustrer nos missions actuelles est le couteau suisse. Nous sédimentons, au fur et à mesure du temps, les missions les plus diverses pour assister, accompagner les administrations françaises et allemandes.

Cependant, les usagers ne peuvent pas nous contacter directement, car il faut l'ouverture d'un cadre juridique pour nous actionner. En effet, nous n'effectuons pas d'enquête. Nous servons de relais entre les administrations des deux États. Les Français travaillent pour les Allemands et *vice versa*. Nous ne publicisons jamais les résultats positifs obtenus par le CCPD que nous partageons avec les services sollicités et demandeurs.



Demandes adressées au CCPD de Kehl

Pour être affecté au CCPD, il faut avoir une appétence certaine pour le pays voisin (capacité linguistique, curiosité culturelle, disponibilité et empathie). Chaque fonctionnaire s'exprime dans sa langue maternelle et comprend celle du voisin. Travaillant et vivant 24h/24 dans les mêmes bureaux – face à face – le

fonctionnaire doit s'adapter aux us et coutumes du voisin. Cette proximité, cette acculturation est très efficace, car nos délais de réponse sont très courts (moins d'une demi-heure pour 70 % des demandes, immédiat en cas d'urgence). Poussé par l'envie de rendre service à ses collègues, le collectif est vivant.

De la même manière, les chefs de détachements, les coordonnateurs deviennent des experts appréciés par leur administration d'origine. Ils peuvent être sollicités pour exposer le contexte frontalier, voire binational. L'exemple le plus récent et emblématique est l'adoption de la loi autorisant la consommation récréative de cannabis en Allemagne qui a suscité autant de craintes en France que parmi les professionnels allemands.

Cette coopération relève philosophiquement de l'Entente franco-allemande de 1963 et non des règles de fonctionnement de l'Union européenne d'aujourd'hui. Le CCPD est contraint de les appliquer, mais peut les améliorer, les approfondir par un accord intergouvernemental.

Les missions du CCPD de Kehl sont essentiellement prévues par l'accord de Mondorf les Bains (1997), qui a été conforté par le traité de Prüm (2008) et la directive européenne n° 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres (2023). Le quotidien du CCPD peut concerner une personne interpellée en flagrant délit dans un pays mais issue de l'autre, une personne victime d'un accident dans un pays mais habitant l'autre, une voiture volée dans un pays mais retrouvée dans l'autre, une cargaison de cigarettes de contrebande voyageant d'un pays vers l'autre, un véhicule faussement immatriculé dans un pays mais importé de l'autre, un résident dans un pays porteur d'un faux visa détecté dans l'autre, une poursuite transfrontalière, une observation transfrontalière en urgence, un mandat de recherche non inscrit dans le système d'information Schengen, un enfant enlevé par son père dans un pays transitant dans l'autre, des feux d'artifice transitant dans un pays vers l'autre, une déclaration de manifestation dans un pays se dirigeant vers l'autre. Peuvent encore être cités des fichés S transitant dans un pays, des vérifications de domicile, de personne, de société ou de compte bancaire, des notifications de décisions administratives ou judiciaires, des demandes d'assistance d'équipe cynophile, d'officier de liaison dans le cadre d'enquêtes judiciaires, une expertise documentaire en direct, etc.

Le CCPD de Kehl a également des missions en qualité d'expert. En ce sens, il organise tous les mois une rencontre entre les services judiciaires installés le long du Rhin pour échanger sur les enquêtes en cours. De plus, il accueille les services centraux pour rencontrer leurs homologues, provoque une réunion d'information entre les services pour conduire les opérations de lutte contre un phénomène relevant du grand banditisme, rassemble les services pour réfléchir ensemble et anticiper l'évolution du cadre légal de l'usage de cannabis dans les zones frontalières, etc. En outre, le CCPD identifie de nouvelles sources d'information au profit de son partenaire et compare les applications européennes entre les deux pays pour les améliorer, ce qui en fait un contributeur important de la refonte de

l'accord de Mondorf. Il participe également à la formation des agents français et allemands dans le cadre de l'Euro-Institut et relaie les notes d'informations d'un pays vers l'autre, en tant que de besoin. Enfin, il peut être interrogé par les représentations diplomatiques. Récemment, il a accompagné la préparation des policiers allemands en France lors des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

À l'avenir, les missions du CCPD pourraient connaître des évolutions. En effet, avec un nouvel accord intergouvernemental, des dispositifs juridiques innovants pourraient être adoptés en passant, par exemple, des compétences territoriales transfrontalières à une compétence *ratio loci* nationale. Cet accord pourrait également permettre un répertoire de saisine du CCPD plus important, des missions reconnues formellement, des observations et poursuites transfrontalières simplifiées, etc. Mais, cela conduira nécessairement à la révision des paradigmes traditionnels de la coopération opérationnelle avec, d'une part, une nouvelle articulation rendue nécessaire entre les différents acteurs nationaux et, d'autre part, l'intégration de dispositifs intergouvernementaux dérogatoires dans l'architecture juridique dessinée par la Commission européenne.

Libres propos conclusifs

Par **Aurélien BISCAUT**
Directeur de l'Intelligence territoriale et de la Santé à la Région Grand Est
Ancien Secrétaire général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)

Au-delà des simples lignes de séparation, les territoires transfrontaliers sont des espaces dynamiques d'interactions et d'interdépendances, dont la crise sanitaire de 2020 a révélé l'intensité. Face aux défis spécifiques rencontrés par ces zones, la notion de bassin de vie transfrontalier (BVT) a émergé avec force, dans le débat public et institutionnel, comme celui du territoire vécu au quotidien par les personnes de part et d'autre d'une frontière, qu'elles soient habitants, citoyens, travailleurs, etc. Cet article a vocation à explorer la conceptualisation des BVT, les solutions opérationnelles qu'ils permettent d'envisager pour améliorer la vie de leurs habitants, et le chemin nécessaire pour leur reconnaissance officielle, condition indispensable à l'accélération des réponses aux multiples obstacles transfrontaliers.

I. Territoires transfrontaliers : de quoi parle-t-on ?

Les territoires transfrontaliers sont des espaces géographiques particuliers, situés de part et d'autre d'une frontière internationale. Ils se distinguent par des dynamiques sociales, économiques et culturelles spécifiques, façonnées par la proximité et l'interaction entre les populations et les territoires de pays différents. Pour bien comprendre cette notion, il est essentiel de clarifier les concepts de territoire et de frontière, en distinguant la «frontière-ligne» de la « frontière-territoire ».

A. Territoire, frontière-ligne et frontière-territoire

Le territoire est un espace géographique approprié par un groupe social. Il est le produit d'une construction sociale, politique et culturelle, marquée par des relations de pouvoir, des identités et des pratiques spécifiques. Le territoire n'est donc pas un simple support physique, mais un espace vécu et façonné par les acteurs qui l'occupent.

La frontière-ligne est la limite juridique et administrative qui sépare deux États. Elle est matérialisée par des bornes, des murs, des cours d'eau ou d'autres éléments géographiques. La frontière-ligne a une fonction de contrôle et de régulation, délimitant les souverainetés nationales et les compétences des États. Elle est « le lieu où expire une souveraineté »[1].

La frontière-territoire est une conception plus large et complexe de la frontière. Elle prend en compte les interactions et les flux qui traversent la frontière-ligne, créant un espace de contact et d'échange entre les territoires voisins. Comme le souligne Michel Foucher, la frontière est à la fois « une interface, un besoin anthropologique et une ressource, à la fois économique et cognitive ». La frontière-territoire est cet espace de transition, où les logiques nationales se confrontent et s'articulent avec des logiques transfrontalières. Elle est caractérisée par des dynamiques de coopération, de concurrence et de tension.

B. Des territoires liés mais aussi entravés

Ainsi, en Europe, ceux que l'on nomme « territoires transfrontaliers » concernent 40% du territoire de l'Union européenne, un Européen sur trois y vit, et plus de deux millions de travailleurs frontaliers franchissent quotidiennement la frontière pour y travailler.

Si l'on s'attarde plus spécifiquement aux frontières françaises, les territoires transfrontaliers représentent une masse critique plus que substantielle : ce sont ainsi vingt millions d'habitants qui vivent dans un département frontalier, et même huit millions dans un arrondissement frontalier, et ce sont également des interactions et notamment des flux de travailleurs frontaliers très importants et en croissance régulière, avec près de 500 000 navetteurs provenant de France pour travailler dans les pays voisins. À titre de comparaison, si l'on considérait nos voisins frontaliers dans le classement des premiers employeurs français, la Suisse se situerait au 9e rang (225 000 travailleurs, l'équivalent du Groupe La Poste) et le Luxembourg au 20e rang (130 000 travailleurs, l'équivalent d'Orange).

Pour autant, cette masse critique est dispersée, donc moins visible, et les types de frontières présentent de multiples facettes. D'abord, pour la plupart, ce sont des territoires ruraux ou péri-urbains sévèrement impactés par les transitions (démographique, énergétique, numérique…) et par la Covid-19. À ce titre, les frontières montagnardes (Espagne, Italie, Suisse) ont été particulièrement touchées. Ensuite, les frontières peuvent être intra-européennes mais aussi extra-européennes, à l'instar de la frontière entre la Guyane et le Brésil, ou de la frontière avec le Royaume-Uni. Enfin, parfois, il s'agit de territoires périphériques de grandes métropoles situées de l'autre côté de la frontière (comme le Luxembourg, Sarrebruck, Bâle, Genève), ou inversement, ce sont les métropoles françaises qui se trouvent en situation frontalière (Lille, Strasbourg, Nice).

1 M. Foucher, *Frontières, une illusion ?*, Paris, Philosophie Magazine éditeur, 2024.

Surtout, les territoires transfrontaliers sont confrontés à de nombreux obstacles, qui peuvent se résumer en six niveaux[2].

Premièrement, des problématiques économiques : depuis le milieu des années 90, les quatre libertés de circulation sont garanties en Europe (des biens, des personnes, des marchandises, des capitaux). Cela a eu un impact majeur et favorable à la croissance des flux de travailleurs frontaliers tel qu'évoqué précédemment, tout en rendant persistantes un certain nombre de problématiques économiques. À ce titre, peut être citée la question de la fiscalité du travail, et plus récemment de la fiscalité du télétravail (sur laquelle nous reviendrons), qui se négocie non pas à l'échelle européenne mais à un niveau bilatéral : actuellement, aucune des conventions bilatérales qui lient la France à l'un de ses voisins n'est identique à une autre, ce qui n'est pas sans complexifier les coopérations. En outre, il y a la question des droits sociaux et en particulier des indemnités chômage : négociée à l'échelle européenne, cette question est désormais régie par un règlement européen qui stipule que l'allocataire frontalier est remboursé par l'État de résidence, sauf pour les 3 ou 5 premiers mois selon les cas. Ce sujet n'a pas manqué de faire l'actualité politique française en 2024 alors que l'impact des « chômeurs frontaliers » sur l'endettement national de l'UNEDIC a été mis au jour.

Deuxièmement, des différences et obstacles institutionnels et politiques : il y a des différences dans les niveaux de compétences exercées de part et d'autre de la frontière. Malgré les différentes lois de décentralisation menées en France depuis 1982, nous restons très jacobins, alors que nos territoires voisins frontaliers disposent de bien plus de compétences et donc de moyens (à l'instar de la communauté autonome d'Euskadi en Pays basque espagnol) complexifiant les coopérations institutionnelles. En outre, on constate l'absence d'un cadre juridique bilatéral adapté pour certaines questions, comme la santé : la frontière franco-italienne en est un exemple emblématique car elle est la seule non couverte par un accord-cadre de santé.

Troisièmement, des obstacles techniques et administratifs : en matière de mobilité, si une ville « sans frontière » est la plupart du temps connectée selon un système radial, une ville « à la frontière » est davantage connectée selon un système linéaire longeant la frontière, à l'instar de la frontière franco-belge. Sur le même sujet, l'exemple du tram Strasbourg-Kehl est là aussi symptomatique : reliant dans un premier temps la gare de Kehl puis sa mairie en 2018, cette ligne transfrontalière a nécessité l'édification d'un nouveau pont rhénan et le dépassement d'obstacles réglementaires et techniques (principalement liés à l'homologation de rames d'un réseau national dans un autre pays), afin de définir un cadre d'exploitation équilibré et intégrant pleinement les réseaux de transports communs. D'autres difficultés existent également en matière d'accès aux services et équipements publics situés de l'autre côté de la frontière.

2 ISIG - Institute of International Sociology Gorizia, 2013.

Quatrièmement, des limites informationnelles : les médias restent encore très cantonnés dans leur limite nationale, même si des initiatives transfrontalières commencent à émerger, à l'instar de la chaîne Leman Bleu et de son « Émission transfrontalière ». Malgré des progrès majeurs au cours des vingt dernières années, l'observation statistique et territoriale transfrontalière est encore loin d'être systématisée, avec des cartes s'arrêtant souvent à la frontière, à l'instar des analyses récentes en matière d'occupation de sols et de sobriété foncière.

Cinquièmement, des barrières culturelles : la barrière est parfois linguistique : à titre d'exemple, si les schémas d'aménagement font l'objet d'une consultation transfrontalière, les acteurs prennent rarement le temps de traduire les documents. Il y a également des différences dans les systèmes d'éducation et les modes de vie.

Sixièmement, des obstacles interpersonnels : un manque d'interconnaissance et de volonté de coopérer entre les acteurs de part et d'autre de la frontière.

Les territoires transfrontaliers sont des réalités complexes et dynamiques, caractérisées par des liens humains, économiques et sociaux intenses qui dépassent les frontières étatiques. Ils représentent de véritables « laboratoires vivants de l'intégration européenne ». Cependant, ils sont confrontés à des obstacles persistants qui entravent leur développement et la vie quotidienne de leurs habitants. Une meilleure compréhension de ces territoires, de leurs spécificités et des défis auxquels ils sont confrontés est essentielle pour adapter les politiques publiques et favoriser une coopération transfrontalière renforcée à l'échelle des « bassins de vie transfrontaliers ».

II. L'émergence du concept de « bassin de vie transfrontalier »

A. Le concept de « bassin de vie » en France : un ancrage historique lié aux services et aux équipements

Le concept de « bassin de vie » en France est intrinsèquement lié à l'évolution de la planification territoriale et à la volonté de comprendre et d'organiser les espaces en fonction des réalités vécues par les populations. Selon l'INSEE, un « bassin de vie » est « un territoire, généralement le plus petit possible, sur lequel les habitants ont accès aux mêmes offres d'équipement et de services courants ». Cette définition établit donc un lien direct entre le territoire et la disponibilité des services et équipements essentiels à la vie quotidienne des populations. Elle permet de dépasser les limites administratives traditionnelles (communes, départements, régions) qui ne reflètent pas toujours les réalités des interactions sociales et économiques.

L'histoire de la structuration territoriale en France témoigne d'une préoccupation ancienne concernant la gestion des services à une échelle intercommunale. Dès 1880 ont été créés les premiers syndicats intercommunaux (SIVU et SIVOM), dont

l'objectif principal était de gérer à plusieurs un service public commun. Cette logique de mutualisation des moyens pour assurer l'accès aux services s'est étendue en 1935 avec la création des syndicats mixtes, dont les missions ont été élargies pour répondre à des services et des besoins communs plus vastes. Aujourd'hui, l'exemple des SCoT (Schémas de Cohérence Territoriale) illustre cette tradition de planification et de coordination intercommunale à une échelle pertinente pour l'accès aux services et aux équipements. Ainsi, le concept de « bassin de vie » en France est intrinsèquement lié à une approche territoriale de l'accès aux services publics et aux équipements du quotidien. Cependant, les « bassins de vie » au sens de l'INSEE ne (dé)passent pas la frontière... Cette définition et la manière de l'objectiver restent confinées au contexte national. L'obstacle informationnel persiste.

B. La crise de la COVID-19 : un catalyseur pour l'émergence du « bassin de vie transfrontalier »

La crise sanitaire de la Covid-19 a joué un rôle majeur dans la mise en lumière et la reconnaissance de la notion de « bassin de vie transfrontalier » dans le débat public et institutionnel. Au plus fort de la crise, lorsque des mesures de restriction de circulation ont été mises en place et que des frontières ont été partiellement ou totalement fermées, les interdépendances qui caractérisent les territoires transfrontaliers, depuis longtemps connues des spécialistes, sont devenues particulièrement visibles du grand public et des décideurs d'autant qu'elles ont été brutalement affectées.

Comme le rappelle la Mission Opérationnelle Transfrontalière (ci-après « MOT »), « au plus fort de la crise sanitaire, quand il s'est agi de faire reconnaître les droits des frontaliers, c'est bien le terme de "bassins de vie frontaliers" qui a été retenu par le législateur »[3]. Cette utilisation par le législateur témoigne d'une prise de conscience de la réalité des espaces de vie qui s'étendent au-delà des frontières administratives.

La crise a révélé des situations propres aux zones frontalières et des relations fonctionnelles qui ne pouvaient être appréhendées uniquement à l'échelle nationale et qui peuvent être illustrées par des exemples très concrets.

En matière de santé, il y a une nécessaire solidarité transfrontalière matérialisée par le transfert de patients vers les pays voisins et l'exemple emblématique du Grand Est. Cette situation a illustré la nécessité d'une approche transfrontalière des systèmes de santé. Des « *task forces* » de gestion de crise ont même émergé dans ces contextes transfrontaliers. Cependant, il y a aussi une interruption de certaines coopérations : la crise a mis en évidence la fragilité de certaines coopérations transfrontalières, à l'image de la volonté d'autonomisation d'un hôpital en République tchèque plutôt que de renforcer les coopérations avec son voisin allemand.

3 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Expérimentation « bassins de vie transfrontaliers »* 2024 [en ligne].

En matière d'éducation, il y a des différences d'approches dans la gestion de la crise en matière de restrictions scolaires, notamment entre le Danemark et la Suède, cette dernière ayant opté pour une approche moins stricte.

En matière familiale, de très nombreux témoignages de familles bloquées et éloignées pendant des mois, incitent le gouvernement français à proposer à la réflexion l'idée de conventions « bassins de vie transfrontaliers », voire de « carte de mobilité », pour ne plus bloquer les personnes vivant dans ces bassins, y compris en cas de pandémie. Ainsi, la crise de la Covid-19 a agi comme un révélateur des interdépendances et des besoins spécifiques des territoires transfrontaliers, mettant en évidence l'inadéquation d'une approche strictement nationale pour appréhender la réalité des « bassins de vie » qui s'étendent au-delà des frontières. Le terme de « bassin de vie transfrontalier » a alors émergé avec plus de force pour décrire ces espaces vécus au quotidien par les populations frontalières. Cependant, le terme de « bassin de vie transfrontalier », bien que de plus en plus communément employé, demeure flou, faute de cadre de compréhension commun et d'objectivation.

C. Une première approche du concept de « bassin de vie transfrontalier »

Face à ce constat d'une utilisation croissante mais d'une définition encore imprécise, la MOT a mené une expérimentation sur les bassins de vie transfrontaliers qui propose une première approche du concept. Il s'agit d'une notion complexe qui nécessite de prendre en compte plusieurs dimensions.

Pour ce faire, la MOT a développé une méthodologie d'identification et de représentation des bassins de vie transfrontaliers. Cette méthodologie a combiné des approches qualitatives et quantitatives.

D'une part, en matière quantitative (statistique comme cartographique), la MOT a réalisé un état des lieux de l'utilisation de la notion de bassin de vie et des conceptions de la centralité territoriale dans différents pays européens. En se basant sur cet état de l'art, l'analyse de la littérature scientifique et de données statistiques, elle a établi une proposition méthodologique permettant d'identifier des bassins de vie transfrontaliers à partir de douze critères répartis entre quatre niveaux. Ces critères visaient à rendre compte à la fois de la réalité fonctionnelle des territoires transfrontaliers (interconnexions et flux) et de leur réalité administrative et institutionnelle. Sur la base de ces critères, la MOT a proposé des représentations cartographiques pour chaque site pilote, permettant d'identifier des territoires d'intensité transfrontalière, nuançant les degrés d'interdépendance, et les collectivités locales de référence concernées, afin d'ancrer ces territoires dans des réalités institutionnelles.

D'autre part, en matière qualitative (analyse sensible), en complément, la MOT a mené des échanges avec les acteurs locaux (agents territoriaux, chercheurs, statisticiens...). L'objectif était de comprendre la perception qu'ont les acteurs locaux de leur bassin de vie transfrontalier et l'importance qu'ils accordent aux différentes dimensions identifiées par les douze critères. Ces échanges ont permis de

faire émerger des principes communs aux différents bassins de vie transfrontaliers, tels que la proximité à la frontière, les aires urbaines fonctionnelles, les flux de travailleurs et les liens historiques et culturels. Ils ont également permis d'identifier les particularités propres à chaque bassin de vie transfrontalier en fonction de leur contexte socio-économique, historique ou culturel. L'importance du sentiment d'appartenance au territoire transfrontalier a notamment été soulignée.

Précisons enfin que la MOT a également considéré le rôle des structures de gouvernance transfrontalières existantes (GECT, GLCT...). Bien qu'elles ne définissent pas en tant que tel un bassin de vie transfrontalier, elles sont apparues comme des outils permettant de structurer et renforcer les coopérations sur ces territoires.

L'expérimentation de la MOT offre un cadre adaptable pour d'autres territoires, les critères proposés pouvant servir de base pour une première analyse, en les pondérant et en les adaptant au contexte spécifique de chaque territoire transfrontalier. L'approche combinant données statistiques et perception des acteurs locaux est essentielle pour obtenir une compréhension fine et partagée du bassin de vie transfrontalier. Elle n'a pas vocation à créer un nouveau maillage territorial, mais plutôt à fournir un support méthodologique et opérationnel pour identifier les territoires et acteurs concernés par ces différentes intensités transfrontalières et à proposer un processus de réflexion et d'action qui peut être généralisé, encourageant les décideurs locaux à identifier les spécificités et fonctionnalités de leur territoire transfrontalier, à objectiver ses contours et à potentiellement proposer des politiques publiques différenciées.

III. Les bassins de vie transfrontaliers, une échelle pertinente pour répondre à des défis émergents

Les défis contemporains se manifestent avec une acuité particulière dans les territoires frontaliers, dépassant les limites administratives et les cadres d'action nationaux. Face à ces enjeux, les bassins de vie transfrontaliers constituent une échelle territoriale pertinente et adaptée pour concevoir et mettre en œuvre des réponses coordonnées et efficaces. Pour l'illustrer, deux défis majeurs et émergents peuvent être mis en évidence, et des solutions – à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers – proposées.

A. Les transformations du monde du travail et l'émergence du télétravail frontalier

Le monde du travail connaît des mutations profondes, accélérées par la mondialisation, les avancées technologiques et, plus récemment, par des événements comme la pandémie de Covid-19.

L'essor du télétravail frontalier, en particulier depuis la crise sanitaire, constitue l'une des évolutions les plus marquantes. Si le télétravail offre de nouvelles opportunités en termes de flexibilité pour les travailleurs et potentiellement de réduction des émissions liées aux déplacements, il soulève également des problématiques complexes qui dépassent les frontières nationales. Ces problématiques touchent aux régulations fiscales, à la sécurité sociale, au droit du travail, ou encore à l'organisation des services publics. La gestion de ces aspects au niveau national s'avère souvent inadaptée aux réalités des BVT, où les travailleurs partagent un espace de vie quotidien tout en étant soumis à des législations différentes. De premières initiatives ont été prises, souvent d'ordre réglementaire au niveau national comme européen, mais force est de constater qu'elles l'ont été pour répondre à une urgence et à une attente des personnes concernées sans appréhender pleinement ses impacts, tant pour les frontaliers eux-mêmes que pour les territoires de résidence ou d'emploi (le télétravail frontalier peut aussi avoir ses effets pervers).

Ainsi, à titre d'exemple, à la frontière franco-suisse, un accord a été signé en décembre 2022 afin d'autoriser les frontaliers à exercer leur activité jusqu'à 40% en télétravail sans refiscalisation, alors que selon le canton d'exercice, l'impôt n'est pas payé au même État (Suisse ou France selon les situations) et que l'accord européen signé quelques mois plus tard autorise jusqu'à 50% de télétravail frontalier tout en préservant les droits sociaux précédemment acquis. Ce simple exemple, complexe par nature, illustre la nécessité de mener des études approfondies sur les règles prévalant en matière de télétravail aux frontières et de formuler des recommandations aux différents niveaux (local, national, européen) y compris celui des BVT, au sein desquels une meilleure coordination et harmonisation des réglementations semblerait de bon sens.

B. La préservation de nos ressources et de nos biens communs : le défi de la sobriété foncière et du zéro artificialisation nette (ZAN)

La préservation des ressources naturelles et des biens communs constitue un défi global majeur. Les territoires frontaliers ne sont pas épargnés par ces enjeux, et leur situation transfrontalière complexifie encore davantage la mise en œuvre de politiques de préservation efficaces. La gestion de l'eau, des espaces naturels, de la biodiversité, ainsi que la lutte contre l'artificialisation des sols, nécessitent une approche coordonnée qui dépasse les frontières nationales, car les écosystèmes et les dynamiques environnementales ignorent les limites administratives.

Le concept de sobriété foncière et l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), visant à limiter l'étalement urbain et à préserver les sols, sont des impératifs pour un développement durable. Dans les BVT, la pression foncière peut être particulièrement forte en raison des dynamiques économiques et démographiques

transfrontalières, entraînant une artificialisation accrue des sols et une fragmentation des espaces naturels. Les différences de politiques d'aménagement du territoire et de fiscalité foncière entre les pays voisins peuvent également créer des distorsions et rendre difficile la mise en œuvre d'une vision partagée en matière de gestion de l'espace.

Dans son rapport de 2024, la MOT souligne la nécessité d'une planification territoriale transfrontalière plus intégrée, prenant en compte les dynamiques et les contraintes environnementales de l'ensemble du bassin de vie. Parmi les solutions proposées, on trouve la systématisation de la concertation du voisin dans la planification sur les BVT. Cette mesure vise à intégrer de manière systématique la dimension transfrontalière dans les documents de planification territoriale (SRADDET, SCoT, PLUi en France, et leurs équivalents dans les pays voisins) par la consultation des autorités compétentes du pays voisin. L'échange d'informations et la prise en compte des enjeux transfrontaliers dans les stratégies d'aménagement peuvent ainsi contribuer à une gestion plus cohérente et durable de l'espace au sein du BVT.

En conclusion, les bassins de vie transfrontaliers constituent bien une échelle territoriale pertinente pour appréhender ces enjeux dans leur complexité et pour concevoir des solutions intégrées et coordonnées. Pour relever efficacement ces défis, une évolution des politiques publiques à tous les niveaux (local, régional, national et européen) est indispensable, reconnaissant la spécificité et les dynamiques des BVT et favorisant une coopération transfrontalière renforcée, fondée sur les principes d'intégration, de co-développement, de connaissance partagée et de gouvernance multi-niveaux. La question qui se pose est désormais celle du chemin qui permettrait de passer du concept à la reconnaissance de ces « territoires augmentés ».

IV. Un chemin pour passer du concept à la reconnaissance et à l'action ?

Pour véritablement mettre en œuvre des solutions opérationnelles et si possible massifiées, il est impératif de franchir une étape fondamentale : passer du simple concept de bassins de vie transfrontaliers à leur reconnaissance officielle, à tous les échelons, du local à l'européen, garantissant leur ancrage juridique et politique. Pour ce faire, quatre conditions semblent indispensables.

A. La nécessité d'une compréhension commune, voire officielle, des bassins de vie transfrontaliers

Le terme de « bassin de vie transfrontalier » est de plus en plus utilisé, certes, mais manque toujours de définition précise et partagée. Cette absence de cadre commun

rend difficile l'identification claire de ce que sont les BVT, de leurs enjeux spécifiques et des manières d'agir à leur échelle. Il est donc crucial de s'accorder sur une conceptualisation partagée, permettant de dépasser les conceptions nationales et d'intégrer pleinement la dimension transfrontalière. L'expérimentation menée par la MOT a permis d'objectiver la notion de BVT et de proposer une méthodologie d'identification et de représentation. Cette démarche, basée sur l'analyse de données, la concertation avec les acteurs locaux et l'étude de la littérature existante, constitue un premier pas essentiel.

Cependant, l'action territoriale a besoin de s'appuyer sur une recherche académique robuste et continue. Pour cela, il semble nécessaire de structurer un dialogue permanent entre le monde de la recherche et celui de l'action. Les chercheurs peuvent apporter des outils d'analyse sophistiqués, des études comparatives et une vision à long terme, tandis que les acteurs territoriaux, au plus près des réalités du terrain, peuvent alimenter la recherche avec des questions concrètes et des données empiriques précieuses. Ce rapprochement permettrait de développer une expertise transfrontalière solide et reconnue. Dès lors, à quand une Chaire dédiée aux bassins de vie transfrontaliers ? Une structure académique de ce type pourrait devenir un pôle d'excellence pour la recherche, la formation et la diffusion de connaissances sur les BVT, contribuant ainsi à leur légitimation et à l'émergence de politiques publiques plus adaptées et efficaces, à l'instar de l'émergence de « la ville du quart d'heure » par la chaire ETI.

B. Le besoin de penser co-développement et d'inventer un modèle différencié de la frontière, non-binaire

La logique binaire de la frontière comme simple ligne de démarcation entre deux territoires nationaux est dépassée. Les BVT nous montrent une réalité bien plus complexe, celle d'espaces fonctionnels où les interdépendances sont fortes et où la frontière est vécue au quotidien comme un *continuum*, certes avec ses spécificités et ses défis. Il est donc impératif d'inventer un modèle différencié de la frontière, qui ne soit plus perçue uniquement comme une barrière mais aussi comme un lieu de contact, d'échanges et d'opportunités de co-développement. Face aux interdépendances croissantes, le développement de logiques interterritoriales et de co-développement est impératif.

Ce co-développement transfrontalier doit s'appuyer sur une logique de synergie et de complémentarité entre les territoires de part et d'autre de la frontière. Il s'agit de dépasser une vision de simple concurrence pour adopter une approche de réciprocité et de solidarité territoriale. Face aux asymétries qui peuvent exister, il est crucial de travailler ensemble au développement équilibré du territoire transfrontalier, en veillant à ce que le développement d'une partie ne se fasse pas au détriment de l'autre. Cela peut impliquer, comme le suggère la MOT, de mettre en place des mécanismes de participation des acteurs privés au développement d'infrastructures transfrontalières, d'expérimenter des amortisseurs transfronta-

liers, et de favoriser la reconnaissance mutuelle des diplômes pour répondre aux besoins des métiers en tension[4]. Il ne s'agit plus seulement de gérer les effets de la frontière, mais de construire ensemble un avenir commun, en tirant parti des richesses et des complémentarités de chaque territoire.

C. Le besoin impérieux de continuité démocratique, sociétale et politique au sein des bassins de vie transfrontaliers

La reconnaissance des BVT ne saurait être uniquement administrative ou économique ; elle doit s'ancrer dans une continuité démocratique, sociétale et politique forte. Les citoyens qui vivent, travaillent et consomment au sein de ces espaces transfrontaliers doivent se sentir pleinement reconnus et avoir la possibilité de participer activement à la construction de leur territoire de vie.

Cette continuité passera notamment par la reconnaissance d'une forme de citoyenneté transfrontalière. L'idée d'une carte de citoyen frontalier, à l'échelle d'un bassin de vie transfrontalier, pourrait être une première étape tangible. Elle permettrait de faciliter l'accès à certains services et équipements, de renforcer le sentiment d'appartenance à un territoire commun et de valoriser les liens historiques et culturels.

Mais parce que la citoyenneté révèle aussi un lien d'appartenance politique à un territoire, la question devrait se poser du rapprochement de ces territoires souples et fonctionnels (les bassins de vie transfrontaliers) des territoires institutionnels (les territoires d'action et de pouvoir politique). Les acteurs du « Partenariat français pour la Ville et les Territoires » s'interrogeaient en 2022[5] : « Comment introduire au sein des territoires de gouvernance une forme de légitimité démocratique leur permettant d'exercer des compétences ou de mettre en œuvre des projets directement à leur échelle ? » La question reste pour l'heure ouverte, alors qu'elle semble l'une des conditions *sine qua non* à la reconnaissance des bassins de vie transfrontaliers.

D. La nécessaire « volonté de faire » des acteurs concernés : oser et persévérer au-delà des frontières

La reconnaissance officielle et la mise en œuvre de solutions concrètes pour les BVT ne se feront pas sans une volonté politique forte et une mobilisation constante

4 Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Expérimentation « bassins de vie transfrontaliers ». Connaître, comprendre et agir à l'échelle des bassins de vie transfrontaliers*, mai 2024.

5 Partenariat français pour la Ville et les Territoires, *Coopération territoriale et transfrontalière*, 2022 [en ligne].

de tous les acteurs concernés. Oser dépasser les inerties administratives, les freins réglementaires et les particularismes nationaux pour construire ensemble un avenir transfrontalier plus intégré et harmonieux. Le nouveau règlement « Bridge for EU » illustre parfaitement cette nécessité d'oser et de persévérer. Bien que son adoption ait été longue et parfois laborieuse, il représente une avancée significative en offrant un cadre pour la résolution des obstacles transfrontaliers (création de points nationaux de coordination transfrontalière, outil de facilitation transfrontalière des procédures et d'accélération des solutions, création d'un registre public des obstacles transfrontaliers).

À l'heure où l'Europe se trouve à un point de bascule, où des frontières sont violées et où le repli sur soi pourrait être un réflexe particulièrement néfaste, la reconnaissance officielle des bassins de vie transfrontaliers constituerait un « investissement sur l'avenir », et un gage de cohésion territoriale, cœur de l'Europe. Il est temps d'agir avec audace et détermination pour faire de cette vision une réalité concrète.

Bibliographie

M. Foucher, *Frontières, une illusion ?*, Paris, Philosophie Magazine éditeur, 2024.

B. Klinkert, *Rapport d'information sur les problématiques rencontrées par les Français vivant en zone transfrontalière dans l'Hexagone*, Ass. nat., n° 1023, 2025.

Mission Opérationnelle Transfrontalière, *Expérimentation « bassins de vie transfrontaliers »*, 2024.

Partenariat français pour la Ville et les Territoires, C*oopération territoriale et transfrontalière*, 2022.



LES BASSINS DE VIE TRANSFRONTALIERS

La coopération transfrontalière connaît une puissante accélération. Mais, paradoxalement, l'action publique demeure trop souvent circonscrite aux frontières administratives, ce qui génère d'importantes discontinuités – environnementales, urbanistiques, économiques ou encore sociales – de part et d'autre de la frontière. Les citoyens vivant dans ces territoires transfrontaliers se heurtent également à des difficultés dans leur vie quotidienne.

Dans ce contexte, la notion de bassins de vie transfrontaliers a pris de l'ampleur. Pour une partie de la doctrine, ils apparaissent comme étant à même d'apporter des éléments de réponse à l'inadaptation de l'action publique aux territoires transfrontaliers. Bien connus d'autres disciplines, les bassins de vie transfrontaliers sont toutefois insuffisamment pris en compte par le droit français et ne font l'objet d'aucune définition juridique. La réflexion doit être engagée, en faisant preuve de créativité.

Cet ouvrage propose un dialogue interdisciplinaire et une confrontation des idées entre acteurs du terrain et universitaires sur les bassins de vie transfrontaliers. Ces derniers constituent une nouvelle échelle de l'action publique – dépassant les découpages administratifs traditionnels – dont les bases juridiques ont été identifiées.

9 782488 573023

ISBN 978-2-488573-02-3

25 €

UNIVERSITÉ DE LORRAINE

URBANISME AMÉNAGEMENT DURABLES