

M2 Droit des collectivités territoriales et coopération transfrontalière

M2 Droit de l'Urbanisme et de la construction

M2 Intelligence territoriale

M1 Droit public



**UNIVERSITÉ
DE LORRAINE**



L'URBANISME PARTICIPATIF TRANSFRONTALIER

13E EDITION DE LA MASTER CLASS TRANS/FRONTIÈRES ET DIALOGUE DES DISCIPLINES 2025 :
FABRIQUES DES POLITIQUES PUBLIQUES DES COOPÉRATIONS TERRITORIALES

**Louis Besson, Diane Febvay, Jawhara Gabteni, Rémi Gimay, Loïc Goullon, Johanne Kouadio,
Alizée Scherer, Jordy Tamas, Antoine Wild, Valentin Zimmermann**

INTRODUCTION

Dans un contexte où les enjeux transfrontaliers prennent une importance croissante, l'urbanisme participatif s'impose comme un outil essentiel pour répondre aux besoins des territoires frontaliers. Ces zones, par nature ouvertes et interdépendantes, sont confrontées à des défis spécifiques liés à leur double identité politique et administrative. Toutefois, l'association du public aux décisions d'aménagement transfrontalier demeure insuffisante, reflétant à la fois des limites juridiques, administratives et politiques.

En droit français, la participation citoyenne à l'urbanisme repose sur des mécanismes tels que les enquêtes publiques et les comités de quartiers. Mais, lorsqu'il s'agit de territoires frontaliers, ces dispositifs se révèlent inadaptés et se heurtent à des entraves supplémentaires : souveraineté des États, divergence des normes et absence d'un cadre commun.

À ces difficultés s'ajoutent des blocages techniques (différences d'infrastructures, écarts dans la gestion des ressources naturelles) et une fragmentation des calendriers politiques, entravant la stabilité et l'efficacité des projets.

PROBLÉMATIQUE

Le citoyen revendique aujourd'hui une meilleure association à la prise de décisions politiques, notamment dans le domaine de l'urbanisme. Récemment, le Conseil d'État a encore souligné « **le dangereux fossé qui se creuse entre l'action publique et les usagers** »*. Or, malgré la multiplication des traités bilatéraux de coopération transfrontalière, les citoyens demeurent les grands oubliés. Ni l'État, ni les collectivités territoriales ne permettent aux citoyens de participer véritablement aux prises de décisions qui impactent leur bassin de vie transfrontalier.

HYPOTHÈSES DE RECHERCHE

➔ Ni le droit international, ni le droit européen, ni le droit interne n'organisent un cadre juridique propre à l'urbanisme participatif transfrontalier. Celui-ci semble s'organiser autour de mécanismes - de droit interne- de participation citoyenne et de coopération transfrontalière. Par ailleurs, en plus d'être imparfait, ce cadre juridique se confronte rapidement à un contexte extrajuridique peu favorable à son développement.

➔ Du fait de ces particularités, une méthodologie spécifique a été suivie. Celle-ci s'appuie sur **une démarche pluridisciplinaire** en droit/ géographie/ urbanisme, pour mieux analyser les outils mis à disposition et les obstacles auxquels sont confrontés les élus locaux.

* Conseil d'État, *Étude annuelle 2023. L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique*, Paris, Doc. fr., p. 191.

PLAN

I. Un cadre juridique lacunaire

A) Un cadre coopératif partiellement participatif

B) Un cadre participatif partiellement coopératif

II. Un contexte extrajuridique entravant

A) Des points de blocages politiques

B) Des points de blocages administratifs



I. UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE

A) UN CADRE COOPÉRATIF PARTIELLEMENT PARTICIPATIF

ZOAST (Zones Organisées d'Accès aux Soins Transfrontaliers):

- Exemple : ZOAST Luxlor (coopération franco-belge).
- Objectif : améliorer l'accès aux soins pour les populations frontalières.
- Sept ZOAST le long de la frontière franco-belge.



Une alternative aux GECT : les groupements locaux de coopération territoriale (GLCT)

- Dispositif plus ancien et objectifs similaires à ceux du GECT.
- Alternative au GECT pour des projets plus concrets.
- Portefeuille de compétences **moins varié**.
- Permet une coopération simplifiée avec des États ne faisant pas partie de l'UE. Exemple : GLCT du Grand Genève entre la France et la Suisse.

Constat général:

- Les services (ex. : transport, soin, etc...) favorisent l'engagement *passif* des populations dans l'urbanisme participatif.
- Les dispositifs politiques, peu nombreux en pratique, limitent souvent les citoyens à un rôle consultatif sans réel impact décisionnel.
 - Exemple : les rapports de "**prise en compte**", qui caractérisent parfaitement l'importance réelle donnée à la voix citoyenne dans ces dispositifs.



Périmètre géographique du GECT Eurorégion Alpes-Méditerranée regroupant des collectivités locales françaises et italiennes.

I. UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE

A) UN CADRE COOPÉRATIF PARTIELLEMENT PARTICIPATIF

2. Les tentatives de mise en oeuvre de la participation citoyenne transfrontalière

⇒ Atelier n°2 du **Cross-Border Deal** de la MOT de décembre 2024 : “la participation citoyenne transfrontalière, illusion ou évidence”.

- Nouvelle injonction pour plus de participation.
- Nouveau cantonnement de l’avis du public à une simple prise en compte.

Exemples rares d’application de dispositifs de participation :

- Consultation pour le processus “**Luxembourg in Transition**” ayant réuni, en 2020, des experts internationaux et un comité de citoyens rassemblant des citoyens venant des pays frontaliers du Luxembourg.
- Consultation prévue par la conférence franco-germano-suisse du Rhin Supérieur pour les projets ayant des effets notables sur l’environnement.



Déroulé du “Borders Forum” de la MOT durant les 2 et 3 décembre 2024

I. UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE

B) UN CADRE PARTICIPATIF PARTIELLEMENT COOPÉRATIF

1. Limites de l'urbanisme participatif transfrontalier

Limites principales :

Vision interne et citoyenneté :

- Dispositifs souvent cantonnés à la notion de citoyen.
- Populations frontalières souvent exclues des projets, réduisant leur cohérence.



Souveraineté des États :

- Freins liés aux cadres nationaux et à la préservation des compétences étatiques.
- Participation indirecte des citoyens étrangers.



Lacunes du cadre actuel :

- Décalage entre les objectifs affichés et concrétisation encore insuffisante.

Faible intégration des citoyens frontaliers :

- Notion résiduelle de citoyenneté dans les traités (ex : **article 3.4** Traité du Quirinal : “Les Parties favorisent les initiatives conjointes visant à promouvoir la transparence et la participation des citoyens au processus décisionnel [...]”).
- Consultation limitée à des aspects spécifiques alors qu'il faudrait une harmonisation globale (ex : utilisation des sols voisins).



I. UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE

B) UN CADRE PARTICIPATIF PARTIELLEMENT COOPÉRATIF

2. Coopération transfrontalière et rôle du citoyen

La mise en œuvre carencée de la participation citoyenne

- Nécessité d'un urbanisme participatif transfrontalier largement reconnu, mais cadre légal lacunaire.
- Textes et accords (ex. Aix-la-Chapelle, Quirinal, Barcelone) davantage orientés vers la coopération économique que sociale ou participative.

Le mécanisme de la consultation d'associations, _poste avancé de l'urbanisme participatif transfrontalier

Article R. 132-5, al. 1 C. Urba. : “Les communes [...] peuvent recueillir l'avis de tout organisme ou association compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements”

L'avis recueilli peut être celui d'une association frontalière intégrant les enjeux de l'urbanisme participatif transfrontalier

Les membres des associations consultées peuvent être des habitants frontaliers étrangers



I. UN CADRE JURIDIQUE LACUNAIRE

B) UN CADRE PARTICIPATIF PARTIELLEMENT COOPÉRATIF

Article R . 132-5, al. 2 C. Urba. : Les communes “peuvent consulter les collectivités territoriales des États limitrophes ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'environnement, d'architecture, d'habitat et de déplacements”



Le citoyen étranger se trouve associé indirectement par l'intermédiaire de ses représentants locaux

L'organisme consulté et associé à la prise de décision politique en matière d'urbanisme peut être frontalier

Objectifs de la coopération transfrontalière:

Formation de partenariats avec des collectivités et institutions pour :

- Obtenir davantage de lisibilité et de financements pour les projets.
- Élaborer des politiques publiques transfrontalières répondant aux besoins des citoyens.

Constat général:

- Rôle des citoyens sous-évalué : peu de dispositifs les impliquant directement dans les décisions.
- Coopération transfrontalière dominée par les acteurs institutionnels, au détriment d'une participation citoyenne renforcée.



II. UN CONTEXTE EXTRA-JURIDIQUES ENTRAVANT

A) DES POINTS DE BLOCAGES POLITIQUES

1. Obstacles et enjeux de l'urbanisme participatif transfrontalier

Obstacles politiques :

Mécanismes de participation citoyenne limités :

- Volontarisme politique nécessaire pour des référendums locaux, des consultations ou comités de quartiers.
- Dépendance du bon vouloir des politiques locales pour généraliser les enquêtes publiques.



Simple faculté d'associer des autorités étrangères :

- **Article R. 132-5, al. 2 du Code de l'urbanisme :** consultation des autorités étrangères non obligatoire.
- Obligatoire uniquement si un document d'urbanisme a des impacts notables sur l'environnement d'un autre État membre de l'UE (**articles L. 104-7 et R. 104-26**).

Calendriers asymétriques :

- Temps politique local court.
- Multiplicité des cadres électoraux transfrontaliers accroît les blocages politiques.

Illustration : les "comités de quartier" (CQ), L. 2143-1 CGCT

Certaines communes lorraines
(*Longwy, Saint-Avold, Jarny...*)
multiplient les CQ sans même
remplir le seuil de 20000
habitants

**Seuil de 20 000
habitants pour pouvoir
créer un CQ**

**Certaines communes importantes
peuvent légalement s'abstenir de
constituer un seul CQ**

**Seuil de 80 000 habitants :
la création d'un CQ est
obligatoire**

II. UN CONTEXTE EXTRAJURIDIQUE ENTRAVANT

A) DES POINTS DE BLOCAGES POLITIQUES

2. Perspectives et solutions

Vers un cadre coopératif efficace :

Importance d'un cadre de dialogue renforcé :

- Associer les acteurs du terrain et les autorités publiques pour répondre aux besoins des citoyens frontaliers.
- Faciliter les échanges via les **GECT** (Groupements Européens de Coopération Territoriale) et leurs partenaires.
- Développer l'interconnaissance entre élus frontaliers :
 - Rencontres régulières nécessaires pour surmonter les divergences administratives et juridiques, notamment sur les règles d'occupation des sols pour la mise en oeuvre de certains projets.

Exemple : rencontres de l'**Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai**.



II. UN CONTEXTE EXTRAJURIDIQUES ENTRAVANT

A) DES POINTS DE BLOCAGES POLITIQUES

Défis liés à l'opinion publique :

- Dynamiques participatives et coopératives tributaires des orientations politiques locales et transfrontalières.
- La Covid-19 a mis en lumière la persistance de la frontière comme un certain obstacle politique et administratif.



« Les acteurs du terrain sont des sources essentielles dans l'identification des blocages juridico-administratifs liés aux frontières. (...) Les GECT et leurs partenaires constituent des outils de facilitation permettant de fédérer les forces vives du territoire et susciter le débat sur les enjeux transfrontaliers »

(Projet Wallonie picarde 2040)

II. UN CONTEXTE EXTRAJURIDIQUE ENTRAVANT

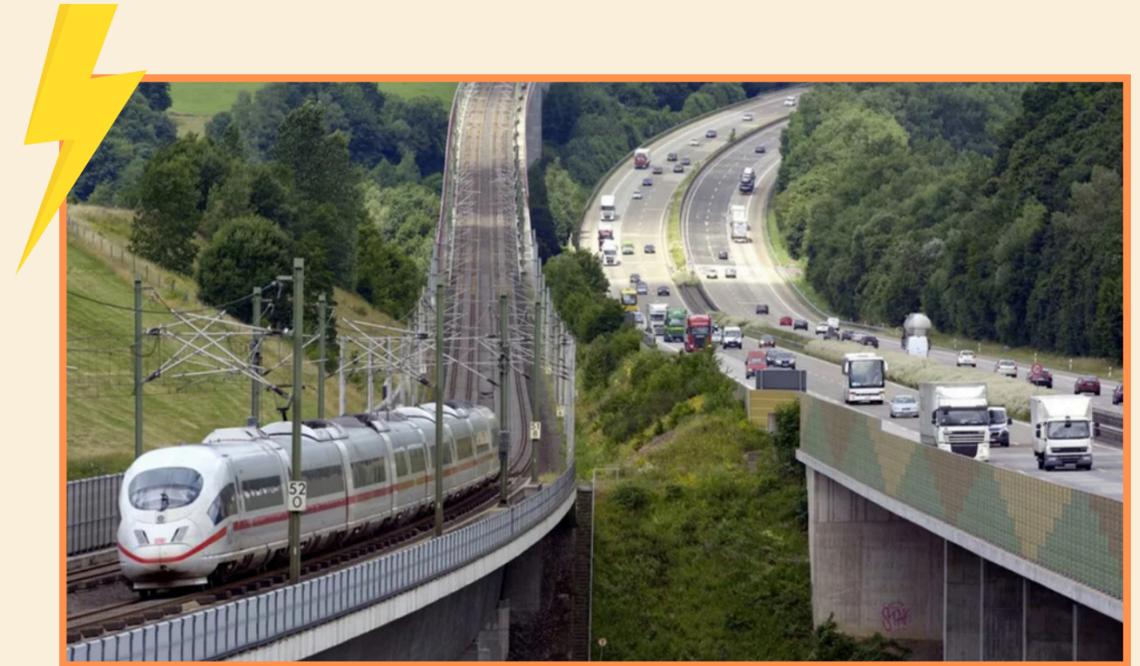
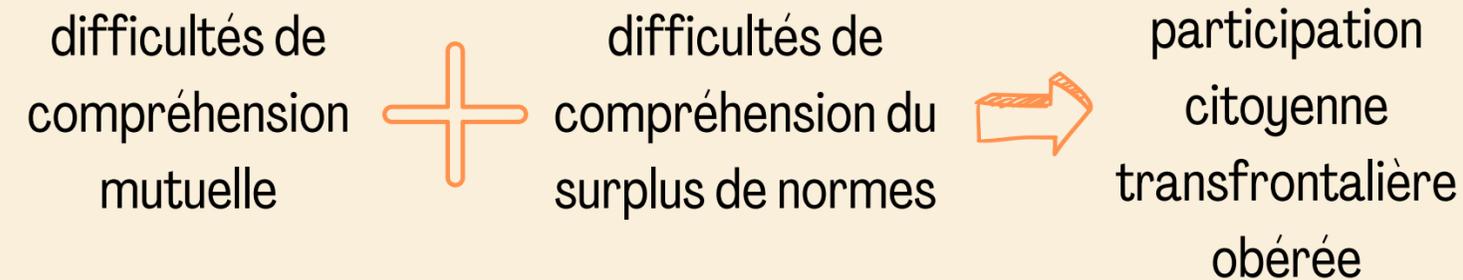
B) DES POINTS DE BLOCAGE ADMINISTRATIFS

1. Les obstacles à l'urbanisme participatif transfrontalier

Obstacles techniques

Infrastructures ferroviaires :

- Rupture de charge : Différences de largeur des rails (France-Espagne, France-Italie).
- Écarts dans les systèmes de tension électrique (France-Allemagne).



Exemples :

- Nécessité de gares d'adaptation ou de systèmes de changement de châssis.
- Retards liés aux incompatibilités techniques et aux coûts élevés.

II. UN CONTEXTE EXTRA JURIDIQUE ENTRAVANT

B) DES POINTS DE BLOCAGE ADMINISTRATIFS

Blocages administratifs

Projets emblématiques :

- Tramway Strasbourg-Kehl (France-Allemagne) : divergences sur le financement et l'entretien (déséquilibres perçus).
- Liaison ferroviaire Lyon-Turin, plusieurs désaccords sur :
 - Les normes environnementales
 - Les coûts
 - Les financements
 - Les espaces naturels protégés (ex : dans les Alpes France-Italie) => divergences sur la réglementation de la faune et de la flore avec une approche stricte en France contre une approche flexible en Espagne.



Gestion des bassins transfrontaliers :

- Bassins du Rhin et du Danube (France, Allemagne, Pays-Bas, Autriche).
- Divergences sur les priorités écologiques (préservation des écosystèmes c/ régulation agricole/industrielle).

Absence d'harmonisation des normes

- Divergences dans les cadres juridiques.
 - Contrastes dans les exigences écologiques et architecturales.
 - Difficulté de compréhension mutuelle due à des vocabulaires juridiques spécifiques (ex : notion de « zone d'intérêt communautaire »).

II. UN CONTEXTE EXTRAJURIDIQUE ENTRAVANT

B) DES POINTS DE BLOCAGE ADMINISTRATIFS

Harmonisation des normes techniques et juridiques:

- Accords bilatéraux/multilatéraux :

Création de standards communs pour les infrastructures et la réglementation environnementale.

- Directives européennes :

Alignement des cadres légaux entre États.

Création de plateformes collaboratives à l'aide d'outils numériques :

- Glossaires, méthodologies partagées, guides pour projets transfrontaliers.

- Dialogue entre niveaux administratifs :

Local, national et européen.

Simplification des procédures administratives à l'aide de guichets uniques :

- Réduction des formalités bureaucratiques.
- Encouragement de la participation citoyenne :

Démarches simplifiées pour les organisations locales.

Renforcement des instances transfrontalières :

Développement des GECT :

- Coordination des projets participatifs et résolution des conflits.

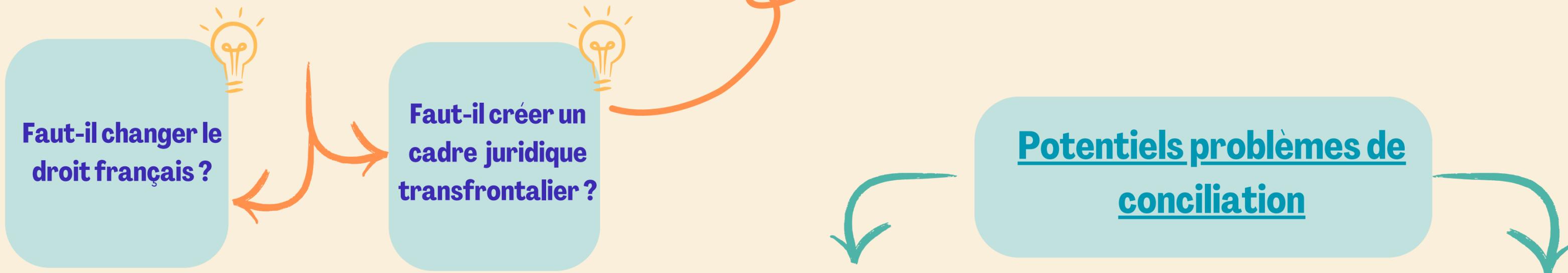
Médiation interétatique :

- Mécanismes pour surmonter les divergences normatives et techniques.



CONCLUSION

A priori, l'association du public local à l'urbanisme transfrontalier présente de nombreuses insuffisances...



... Mais est-il pertinent d'associer le public local à tous les projets d'aménagement sur la frontière ?

Un cadre juridique modernisé supposera donc d'équilibrer souveraineté et inclusion des citoyens, voire du public concerné, pour des projets durables et cohérents.

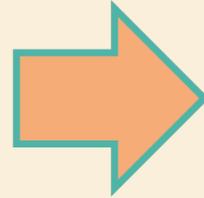
Entre les notions d'**intérêt local frontalier** et d'**intérêt général**

Entre la volonté de l'habitant frontalier d'avoir du poids dans les décisions politique outre-frontière et la puissance publique étrangère

CONCLUSION

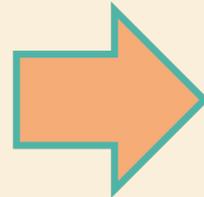
Quelles propositions pour demain ?

Laisser de la place à l'UE
dans la confection de ce
cadre juridique



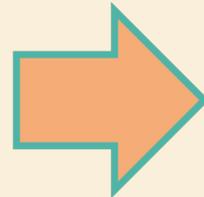
- Définir une politique européenne d'aménagement
- Renforcement du statut de citoyen européen
- Harmonisation des normes
- Schémas d'aménagement transfrontaliers dans l'Union
- Développer des institutions européennes d'aménagement

Adapter le droit
national



- Renouvellement de la notion de citoyen
- Mécanisme de prise en compte en droit interne des documents transfrontaliers
- Droit à l'expérimentation et à la différenciation locale

Poursuivre le
développement des traités
de coopération



- Généralisation des références au citoyen frontalier dans ces traités
- Fixation d'un cadre harmonieux pour l'élaboration conjointe de documents cohérents