



HAL
open science

Les nouvelles solidarités urbaines. Urbanisme transfrontalier, trame verte urbaine

Simon Jolivet

► **To cite this version:**

Simon Jolivet. Les nouvelles solidarités urbaines. Urbanisme transfrontalier, trame verte urbaine. Variations autour du droit public : Mélanges en l'honneur du Professeur Christian Debouy, Presses universitaires juridiques de Poitiers, pp.263-278, 2019, Collection de la Faculté de droit et des sciences sociales. Mélanges, 979-10-90426-88-7. hal-03139251

HAL Id: hal-03139251

<https://hal.science/hal-03139251v1>

Submitted on 11 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les nouvelles solidarités urbaines. Urbanisme transfrontalier, trame verte urbaine

Simon Jolivet

Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers

Institut de droit public (IDP - EA 2623)

Dans son article intitulé « Droit de l'urbanisme et droit européen »¹, Jean-Bernard Auby avait identifié le droit de l'environnement et la coopération transfrontalière comme deux des principaux biais par lesquels le droit de l'Union européenne (UE) s'était approché de l'urbanisme, sans qu'une attribution expresse en ce domaine ait été confiée aux instances européennes². Leur positionnement au cœur de l'europanisation du droit de l'urbanisme est effectivement un premier point commun entre ces deux évolutions des vingt dernières années que sont d'une part le « verdissement » du droit de l'urbanisme³, et d'autre part le développement – évidemment plus localisé – de « l'urbanisme transfrontalier »⁴ (entendu comme la coopération transfrontalière ayant pour objet l'urbanisme). Toutes deux inscrivent le droit de l'urbanisme dans un environnement (au sens non spécifiquement écologique du terme) plus global.

Depuis 1995 et la parution de l'article précité de Jean-Bernard Auby, ces deux dynamiques urbaines⁵ parallèles quoique concomitantes ont été amenées à converger. L'attention portée aux objectifs environnementaux (au sens large) dans les projets d'agglomérations transfrontalières qui fleurissent aux différentes frontières terrestres du territoire métropolitain en témoigne. L'objet des lignes qui vont suivre est précisément de décrire ce phénomène de convergence et, surtout, de réfléchir à ses causes et à ce qu'elles pourraient signifier par rapport à certaines évolutions de la conception de la ville. L'évolution du droit positif fournit une première explication, immédiate et évidente. Suite au Grenelle de l'environnement de 2007, l'objectif de mise en place de la trame verte et bleue⁶ a été fixé pour tous types d'espaces, sans discrimination : espaces naturels et ruraux comme urbains, sur tout le territoire national mais aussi au niveau transfrontalier. L'adoption de la notion de continuités écologiques⁷ doit alors marquer le passage de la France au « troisième temps » de la conservation de la nature⁸. Les continuités écologiques transfrontalières sont notamment visées⁹, comme le sont les continuités écologiques urbaines. La volonté d'élaborer de véritables « trames vertes urbaines »¹⁰ s'est ainsi manifestée à toutes les étapes du processus, politique puis législatif. Alors que

¹ *AJDA* 1995, p. 667.

² Sur cette question, v. aussi plus largement Francis Haumont, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2^{ème} éd., 2014.

³ Sur ce thème, v. par exemple CERDEAU, *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Les cahiers du GRIDAUH, n° 18, Paris, La Documentation française, 2008.

⁴ Henri Jacquot et Gérard Marcou (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1998.

⁵ *Les dynamiques urbaines au prisme des sciences humaines*, *RJE n° spécial 2015*.

⁶ Le décret n° 2012-1492 du 27 décembre 2012 relatif à la trame verte et bleue (*JO* du 29 décembre 2012, p. 20812) est venu utilement préciser le concept : « La trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que par les documents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements auxquels des dispositions législatives reconnaissent cette compétence et, le cas échéant, celle de délimiter ou de localiser ces continuités » (art. R. 371-16 du Code de l'environnement). Notre étude portera seulement sur la trame verte en milieu urbain.

⁷ Le décret du 27 décembre 2012 (précité) indique que les continuités écologiques constituant la trame verte et bleue doivent notamment permettre aux espèces animales et végétales de se déplacer pour assurer leur cycle de vie et favoriser leur capacité d'adaptation (article R. 371-18 du Code de l'environnement). Elles comprennent à la fois des réservoirs de biodiversité (« espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée », soit essentiellement les espaces déjà protégés) et des corridors écologiques qui « assurent des connexions entre des réservoirs de biodiversité » et peuvent être « linéaires, discontinus ou paysagers » (article R. 371-19 du Code de l'environnement).

⁸ Le temps des corridors écologiques, autrement dit la préservation des capacités de déplacement des espèces animales et végétales, suit celui de la protection des espèces puis de leurs habitats : Marie Bonnin, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, L'Harmattan, 2008.

⁹ Les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014, *JO* du 22 janvier 2014, p. 1166) comprennent ainsi un guide méthodologique identifiant les enjeux nationaux « et transfrontaliers », lesquels doivent être pris en compte par les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE). La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (*JO* du 9 août 2016, texte n° 2) a d'ailleurs confié à l'Agence française pour la biodiversité nouvellement créée une mission d'appui technique et administratif à « la préservation des continuités écologiques transfrontalières » (article 21 de la loi, codifié à l'article L. 131-9 du Code de l'environnement).

¹⁰ Philippe Clergeau et Nathalie Blanc (dir.), *Trames vertes urbaines. De la recherche scientifique au projet urbain*, Paris, Le Moniteur, 2013.

l'engagement n° 76 ambitionnait de « restaurer la nature en ville et ses fonctions multiples », l'article 7 de la loi dite « Grenelle I » du 3 août 2009¹¹ assigne au droit de l'urbanisme l'objectif de « préserver la biodiversité, notamment à travers la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques ». Surtout, le rôle éminent du droit de l'urbanisme pour le déploiement de la trame verte et bleue se manifeste dans l'article 121-1 de la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010¹², aujourd'hui codifié aux articles L. 371-1 et suivants du code de l'environnement.

Dès lors, il s'agira notamment d'un point de vue pratique de se demander comment le droit de l'urbanisme peut contribuer à la protection des continuités écologiques transfrontalières, et quelles sont éventuellement ses limites. Mais au-delà, et d'un point de vue plus théorique, l'instauration d'un trilogue entre urbanisme, nature et frontières¹³ nous permettra surtout de montrer l'émergence et l'imbrication de nouvelles solidarités urbaines : une solidarité transfrontalière et une solidarité écologique¹⁴. C'est une explication plus médiante, presque souterraine, de la convergence entre urbanisme transfrontalier et trame verte urbaine. En effet, il nous semble que les deux dynamiques urbaines qui nous intéressent ici ont pour point commun essentiel de mettre au centre la notion de lien : le lien avec l'étranger proche dans le cas de l'urbanisme transfrontalier, le lien avec la nature dans celui des trames vertes urbaines. Elles étaient ainsi prédisposées à se rencontrer, et c'est ce qui advint. Alors que la solidarité urbaine transfrontalière s'affirme progressivement (I), la nécessaire protection des continuités écologiques semble lui avoir fourni l'opportunité d'éprouver sa matérialité concrète (II).

I. - L'affirmation progressive d'une solidarité urbaine transfrontalière

Plus de dix-sept ans après son adoption, le recul nous paraît suffisant pour affirmer que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)¹⁵ a constitué une charnière dans l'affirmation progressive d'une solidarité urbaine transfrontalière. C'est elle qui, pour la première fois, reconnaît dans la loi le fait urbain transfrontalier (A). Depuis la loi SRU, l'encadrement normatif de l'urbanisme transfrontalier a relativement peu évolué en droit interne. Ce n'est pas le cas de la pratique : dans ce domaine de coopération, la montée en puissance des agglomérations transfrontalières représente une tentative de concrétisation d'une solidarité urbaine enfin affranchie des frontières politiques (B).

A. - La reconnaissance du fait urbain transfrontalier par la loi SRU

En tant que dynamique urbaine, le développement de l'urbanisme transfrontalier doit d'abord être replacé dans le contexte plus général d'essor de la coopération transfrontalière entre collectivités infra-étatiques, au tournant des années 1970 et 1980. L'impulsion initiale a été donnée par des institutions internationales telles que l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique)¹⁶ et plus encore le Conseil de l'Europe (avec la Convention de Madrid du 21 mai 1980¹⁷), même si, les collectivités ne s'embarrassant guère de « juridisme »¹⁸, la pratique a bien souvent précédé le droit. Ainsi un travail collectif mené au milieu des années 1990 faisait-il déjà apparaître, aux différentes frontières terrestres de la France métropolitaine, un certain foisonnement d'initiatives de coopération plus ou moins informelle dans le domaine de l'urbanisme¹⁹. Afin de mettre en œuvre la Convention de Madrid, la France a conclu, à partir de ces mêmes années 1990, un certain nombre d'accords de couverture²⁰, soit des

¹¹ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JO* du 5 août 2009, p. 13031.

¹² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JO* du 13 juillet 2010, p. 12905.

¹³ Ce faisant, nous mettons en quelque sorte nos pas dans ceux de Raphaël Romi : « L'impact du droit communautaire de l'environnement sur l'urbanisme transfrontalier », dans Henri Jacquot et Gérard Marcou (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques, op.cit.*, p. 345.

¹⁴ Raphaël Mathevet, *La solidarité écologique. Ce lien qui nous oblige*, Paris, Actes Sud, 2012.

¹⁵ Loi n° 2000-1208, *JO* du 14 décembre 2000, p. 19777.

¹⁶ On pense ici à ses travaux centrés sur les pollutions transfrontières : v. par ex. la Recommandation du Conseil de l'OCDE du 21 septembre 1978 pour le renforcement de la coopération internationale en vue de la protection de l'environnement des régions frontalières, C (78) 77 (Final) 7 (reproduite dans OCDE, *La protection de l'environnement dans les régions frontalières*, Paris, 1979).

¹⁷ Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales.

¹⁸ Michel Prieur, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *RFDA* 1985, p. 322.

¹⁹ Des exemples de coopérations aux frontières belge, allemande, suisse, italienne, espagnole et monégasque y sont recensés : Henri Jacquot et Gérard Marcou (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques, op.cit.* V. aussi, à la même époque, Guy Lissandro, *Le droit français des sols à l'épreuve du droit international public et du droit européen*, Thèse droit, Université de Nice-Sophia-Antipolis, 1996, spéc. p. 120 et s.

²⁰ La France a signé quatre accords de couverture au total : l'Accord de Rome avec l'Italie (26 novembre 1993), ultérieurement étendu à Monaco ; le Traité de Bayonne avec l'Espagne (10 mars 1995), élargi à l'Andorre ; l'Accord

traités internationaux visant à encadrer la coopération des collectivités sur une frontière déterminée. La plupart d'entre eux se borne à la formulation générale des domaines de compétences internes des collectivités comme limite à la coopération, sans autre précision²¹. Gérard Marcou avait ainsi pu écrire qu'« aucun de ces traités, comme d'ailleurs la convention de Madrid, n'exclut l'urbanisme de son domaine, mais aucun ne comprend les instruments qui permettraient une action transfrontalière commune en matière d'urbanisation et d'aménagement urbain »²².

Dans la mesure où la source de compétence des collectivités territoriales se trouve dans chaque ordre juridique national, le cadre interne de la « coopération décentralisée » était également perfectionné. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR)²³ doit être mentionnée, car c'est elle qui reconnaît véritablement le droit des collectivités françaises et de leurs groupements à coopérer par-delà les frontières²⁴. La restriction tenant aux limites des compétences des collectivités est réitérée par la loi française²⁵, mais étant donné que le droit de l'urbanisme est largement décentralisé, ceci n'a pas constitué un véritable obstacle au développement de l'urbanisme transfrontalier²⁶. Celui-ci s'est donc inscrit, d'abord, dans le droit commun de la coopération décentralisée, codifié au code général des collectivités territoriales (article L. 1115-1 et suivants), et non au code de l'urbanisme.

La loi SRU a alors constitué un tournant, au moins sur le plan symbolique. Suite au dépôt d'amendements sénatoriaux²⁷, peut-être influencés par plusieurs réflexions doctrinales²⁸, le législateur de 2000 inclut pour la première fois des dispositions relatives à la planification urbaine transfrontalière dans le code de l'urbanisme. L'article 1 (V) de la loi SRU dispose que « les documents d'urbanisme applicables aux territoires frontaliers prennent en compte l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes. Les communes ou groupements compétents peuvent consulter les collectivités territoriales de ces États ainsi que tout organisme étranger compétent en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacement, d'aménagement et d'environnement. »²⁹ Est ainsi reconnue, au premier alinéa, une obligation de prise en compte de l'occupation des sols de l'autre côté de la frontière, qui pèse aussi bien sur les SCOT³⁰, les PLU³¹ que les cartes communales. Confirmation législative d'une affirmation jurisprudentielle³², le droit à la consultation des autorités compétentes, exprimé au second alinéa, apparaît quant à lui comme la condition, implicite mais nécessaire, à la mise en œuvre de cette obligation.

Avec la loi SRU, la coopération transfrontalière en matière de planification urbaine dispose désormais d'un fondement spécifique en droit interne, distinct du droit commun. Dès lors, elle peut s'épanouir alternativement ou cumulativement sur ces deux bases. Cette situation singularise dans une certaine mesure l'urbanisme par rapport à

de Karlsruhe avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (23 janvier 1996) ; et enfin l'Accord de Bruxelles avec la Belgique (16 septembre 2002).

²¹ L'Accord de Rome fait exception, qui liste limitativement les matières pouvant faire l'objet de la coopération. Le « développement urbain et régional » vient en premier.

²² Gérard Marcou, « Les traités relatifs à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales et l'urbanisme », dans Henri Jacquot et Gérard Marcou (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques*, op.cit., p. 303.

²³ Loi d'orientation n° 92-125, JO du 8 février 1992, p. 2064.

²⁴ Article 131-I, alinéa 1^{er}.

²⁵ Si, depuis, la référence aux limites des compétences des collectivités a été formellement supprimée par la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (JO du 6 février 2007, p. 2160), il semble que le droit à la coopération recouvre toujours la sphère de compétence matérielle des collectivités.

²⁶ Contrairement à ce qui a pu se passer dans des domaines nettement moins décentralisés, tel l'environnement : v. Simon Jolivet, *La conservation de la nature transfrontalière*, Paris, Mare & Martin, coll. bibliothèque des thèses, 2016, spéc. p. 357 et s.

²⁷ Messieurs les sénateurs Hérisson, Hoeffel et Mauroy sont à l'origine de ces amendements qui, bien que « modestes » de leur propre aveu, reçurent un accueil plutôt réservé de la part du Gouvernement et de certains parlementaires (cf le compte-rendu de la séance du 2 mai 2000). Comme à chaque fois qu'un texte sur la coopération décentralisée vient en discussion au Parlement, des craintes s'expriment sur les possibles atteintes à la souveraineté et au monopole de l'État central sur les relations internationales.

²⁸ Outre les références déjà citées, v. particulièrement Henri Jacquot, « Vers une planification urbaine transfrontalière ? », *Annuaire français du droit de l'urbanisme et de l'habitat 1996*, n° 1, GRIDAUH, Paris, Dalloz, p. 103.

²⁹ Suite à la récente recodification du Code de l'urbanisme, les deux alinéas de l'ancien article L. 121-4-1 ont été séparés et repositionnés, pour le premier alinéa, dans la partie législative (article L. 131-9), et, pour le second, dans la partie réglementaire (article R. 132-5, alinéa 2). À cette occasion, le droit à la consultation a été légèrement reformulé et étendu : désormais, les communes ou groupements compétents « 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 ». Les organismes étrangers compétents en matière d'architecture ont ainsi été ajoutés à la liste.

³⁰ Schémas de cohérence territoriale.

³¹ Plans locaux d'urbanisme.

³² TA Strasbourg, 30 déc. 1996, *M. Patrick Rodier c/ Communauté urbaine de Strasbourg*.

d'autres secteurs de coopération, même s'il ne faut sans doute pas exagérer la portée pratique de telles dispositions. Surtout, dans une perspective plus théorique, la loi SRU marque une étape importante, si ce n'est primordiale, pour la reconnaissance de ce que l'on pourrait appeler le « fait urbain transfrontalier »³³ par le législateur français. On souhaite ici désigner la prise de conscience et l'acceptation de l'interdépendance objective que fait naître la présence de la frontière dans un espace (urbain) transfrontalier³⁴. Or une telle reconnaissance, qui peut d'ailleurs prendre plusieurs formes (juridique ou non juridique, législative ou jurisprudentielle, etc.) est l'une des conditions nécessaires à l'émergence d'une authentique solidarité transfrontalière, composante additionnelle de la solidarité urbaine que la loi SRU visait précisément à promouvoir³⁵. L'étape suivante est une coopération effective, notamment dans les agglomérations transfrontalières.

B. - La montée en puissance des agglomérations transfrontalières depuis la loi SRU

Si, depuis la loi SRU, plusieurs textes ont été adoptés pour rénover l'encadrement de la coopération décentralisée³⁶, il n'y a pas eu de véritables nouveautés législatives portant sur l'urbanisme transfrontalier spécifiquement. En revanche, l'analyse de la pratique de coopération témoigne d'un fait marquant, du point de vue de la dynamique urbaine transfrontalière : le développement des « agglomérations transfrontalières ». On doit la popularisation³⁷ de cette notion à la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT), l'acteur français de référence sur la coopération transfrontalière³⁸. La MOT recense ainsi actuellement onze agglomérations transfrontalières ayant au moins un partenaire français³⁹. Cette notion, qui n'est pas définie par la MOT et n'est pas véritablement reconnue en droit positif⁴⁰, a le mérite sur le plan symbolique de mettre en avant l'union, et même la réunion de l'espace urbain ainsi nommé, au-delà des compartimentages frontaliers⁴¹.

³³ Ce que d'aucuns nomment aussi, par contraction, la prise en compte du transfrontalier : Richard Botteghi, « La prise en compte du transfrontalier », *Droit et ville* n° 50, 2000, p. 175.

³⁴ Manuel Bernad y Alvarez de Eulate, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *Rec. cours La Haye* 1993, VI, vol. 243, p. 341 et s. V. aussi SFDI, *La frontière*, Paris, Pedone, 1980, et plus particulièrement les rapports généraux de Jean-François Lachaume sur « La frontière-séparation » (p. 77) et d'Alexandre-Charles Kiss (p. 183) sur « La frontière-coopération », qui tous deux montrent que l'interdépendance née de la frontière peut en théorie être soit acceptée, soit refusée.

³⁵ V. notamment Joël-Luc Bourgois, « Solidarité et urbanisme », *JCP N* 2001, p. 494.

³⁶ On pense notamment à la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (précitée), qui procède à une réécriture de l'article L. 1115-1 du CGCT.

³⁷ On trouvait déjà des références à cette notion dans l'ouvrage précurseur sur l'urbanisme transfrontalier dirigé par Henri Jacquot et Gérard Marcou. La contribution d'Henri Demortier et Louis-François Reitz était ainsi consacrée à « L'agglomération transfrontalière du pôle européen de développement » (p. 139-146) entre France, Belgique et Luxembourg.

³⁸ La création de la MOT par le Gouvernement a été officialisée lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 10 avril 1997, à Auch. Constituée sous la forme d'une association « loi 1901 », la MOT doit promouvoir et faciliter la réalisation des projets transfrontaliers initiés par l'État et les collectivités territoriales, et, plus largement, contribuer à la définition d'une politique transfrontalière nationale. Elle est placée sous l'égide d'un Comité de pilotage interministériel qui réunit le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), la Caisse des dépôts et consignations, le ministère en charge de l'équipement, le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'intérieur et celui en charge de la santé. V. le très riche site internet de la MOT : <http://www.espaces-transfrontaliers.org>.

³⁹ C'est trois de plus qu'en 2008 : I. F., « Huit agglomérations transfrontalières en France », *Les échos*, 30 janvier 2008. Il s'agit, d'ouest en est et du sud au nord, de : l'Eurocité basque Bayonne – San Sébastien, la Riviera franco – italo – monégasque, le Grand Genève, l'Agglomération urbaine du Doubs, l'Eurodistrict trinational de Bâle, l'Eurodistrict Strasbourg - Ortenau, l'Eurodistrict SaarMoselle, Alzette - Belval, le Pôle européen de développement de Longwy, l'Eurométropole Lille – Kortrijk - Tournai, et Dunkerque - Flandre occidentale - Côte d'Opale.

⁴⁰ On trouve cependant (en cherchant dans la base de données de Legifrance) deux occurrences de l'expression, employée à chaque fois en lien avec un projet déterminé et non de façon générique : dans le décret n° 2012-327 du 6 mars 2012 portant création de l'Établissement public d'aménagement d'Alzette - Belval (*JO* du 8 mars 2012, p. 4318), et dans le décret n° 96-59 du 25 janvier 1996 portant modification du décret n° 85-1175 du 12 novembre 1985 portant création de la mission interministérielle de développement du pôle européen des trois frontières (*JO* du 27 janvier 1996, p. 1345).

⁴¹ Davantage par exemple que la notion d'« agglomération frontalière » employée par certains chercheurs en sciences sociales : v. Pascal Orcier, « Valka-Valga : recomposition d'une agglomération frontalière entre Lettonie et Estonie ? », *Articulo - Journal of Urban Research* [Online], 6 | 2011, Online since 18 March 2011, connection on 20 December 2016. URL : <http://articulo.revues.org/1683>.

En droit français des collectivités territoriales, la définition de l'agglomération issue des lois du 25 juin⁴² et 12 juillet 1999⁴³ « est à la fois géographique et humaine, et fait appel à un vocabulaire non reçu classiquement par les juristes. Elle se fonde sur les concepts de projet, de logique de développement et non plus de circonscription administrative ou de collectivité territoriale »⁴⁴. On se méprendrait sans doute en entendant, dans le contexte transfrontalier, la notion d'agglomération dans un sens juridique aussi précis (notamment du point de vue des seuils de population, sans parler des compétences « exercées en commun »). Sous le terme générique d'agglomération transfrontalière, des situations assez diverses sont regroupées. Toutefois, l'analogie avec l'acception de la notion en droit interne nous semble possible dans une certaine mesure, un même esprit semblant animer les promoteurs de la notion d'agglomération transfrontalière, qu'il s'agisse de la MOT ou des élus locaux qui participent directement aux projets. En effet, le double critère géographique et humain de l'agglomération, transcendant les limites administratives (voire politiques) est *a fortiori* présent à l'échelon transfrontalier. Le critère géographique, d'abord : on induit des expériences présentées que la notion d'agglomération transfrontalière suppose non seulement une certaine proximité vis-à-vis de la frontière, mais encore une continuité du fait urbain par-delà cette même frontière. Le critère humain, ensuite : la simple juxtaposition d'espaces urbains de part et de la frontière ne suffit pas à qualifier l'agglomération transfrontalière, il faut pour cela qu'une certaine forme de coopération intervienne, voire un véritable projet de territoire transfrontalier. Il y a ainsi un trait largement partagé, parmi les onze agglomérations transfrontalières : l'utilisation, afin de formaliser la coopération, des outils financiers et institutionnels mis à la disposition des collectivités soit par le droit de l'Union européenne, soit par des accords internationaux de couverture. On pense dans le premier cas au Groupement européen d'intérêt économique (GEIE)⁴⁵ mais surtout au Groupement européen de coopération territoriale (GECT)⁴⁶, « premier instrument de droit public existant à l'échelle européenne directement applicable à toutes les formes de coopération »⁴⁷, lequel semble de plus en plus plébiscité par les agglomérations transfrontalières⁴⁸. Dans le second cas, le Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) issu de l'Accord de Karlsruhe entre la France, l'Allemagne et la Suisse, permet aux collectivités frontalières de ce dernier pays d'institutionnaliser leur coopération en dehors des instruments trop rattachés au droit de l'Union européenne⁴⁹.

La montée en puissance des agglomérations comme cadre favorable de la coopération transfrontalière pourrait encore être confortée par la réorganisation territoriale entamée en France ces dernières années, et plus précisément par la conjonction de deux phénomènes : l'agrandissement des régions, d'une part, et l'affirmation des métropoles, d'autre part. Il faut se souvenir qu'historiquement, la région a été le niveau de collectivité territoriale privilégié par le législateur pour le développement de la coopération transfrontalière. Il était même théoriquement le niveau exclusif de coopération décentralisée sous l'empire de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions⁵⁰. Seule la région, à l'exclusion des départements et des communes, pouvait sous réserve de l'accord gouvernemental bénéficier de la première forme de « concertation » transfrontalière prévue par le droit français⁵¹. C'était l'âge d'or de l'« Europe des régions ». Cette exclusivité régionale a pris fin avec la loi ATR du 6 février 1992, permettant notamment aux communes puis aux intercommunalités de développer leurs

⁴² Article 26 de la loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* du 29 juin 1999, p. 9515.

⁴³ Article 1 de la Loi n° 99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, *JO* du 13 juillet 1999, p. 10361 (article L. 5216-1 du CGCT).

⁴⁴ Isabelle Muller-Quoy, « Le renouveau de la notion juridique d'agglomération », *AJDA* 2000, p. 197. V. aussi le dossier sur « Les communautés d'agglomération » rédigé par le dédicataire de ces lignes pour les *Cahiers de droit de l'intercommunalité*, n° 1, janvier 2008 (dossiers 1, 2 et 3).

⁴⁵ Le GEIE a été créé par le Règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985, *JOCE* L 199 du 31 juillet 1985, p. 1. L'Eurocité basque Bayonne – San Sébastien est par exemple constituée sous forme de GEIE depuis 1997.

⁴⁶ Le GECT a été créé par le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 (*JOUE* L 210 du 31 juillet 2006, p. 19), révisé par le règlement (UE) n° 1302/2013 du 17 décembre 2013 (*JOUE* L 347 du 20 décembre 2013, p. 303).

⁴⁷ Jean-Christophe Lubac, « Un nouvel outil communautaire de coopération : le groupement européen de coopération territoriale », *JCP A* 2006, p. 1558.

⁴⁸ Des GECT ont déjà été mis en place dans les agglomérations transfrontalières d'Alzette - Belval (2013), Dunkerque - Flandre occidentale - Côte d'Opale (2008), Eurodistrict SaarMoselle (2010), Eurodistrict Strasbourg Ortenau (2010), et Eurométropole Lille – Kortrijk - Tournai (2008).

⁴⁹ Le Grand Genève (2013) et l'Agglomération urbaine du Doubs (2014) se sont ainsi constitués en GLCT. Sur l'histoire du Grand Genève, v. Nicolas Wismer et Christine Ricci, « L'agglomération franco – valdo - genevoise », dans Henri Comte et Nicolas Levrat (dir.), *Aux coutures de l'Europe : défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2006, p. 139.

⁵⁰ Loi n° 82-213, *JO* du 3 mars 1982, p. 730.

⁵¹ Article 65, alinéa 2, de la loi du 2 mars 1982 : « le Conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'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 ».

propres actions de coopération plus librement. Beaucoup plus récemment, la nouvelle délimitation des régions, issue de la loi du 16 janvier 2015⁵², devrait leur faire perdre un peu plus leur centralité en matière de coopération transfrontalière. Certes, du fait de l'agrandissement de leur taille et de la diminution de leur nombre, sept des treize nouvelles régions métropolitaines sont désormais frontalières⁵³. Mais cet agrandissement, qui se fait au risque d'une nouvelle forme de centralisation au niveau du chef-lieu de région⁵⁴, pourrait corrélativement entraîner un relatif désintérêt ou *a minima* une dilution des enjeux transfrontaliers. Plus proches des réalités frontalières locales, les agglomérations pourraient bénéficier de cette réorganisation pour s'imposer encore un peu plus comme l'un des acteurs majeurs de la coopération transfrontalière. D'autant plus que celles qui ont vocation à acquérir le statut de métropole - cet « espace de solidarité »⁵⁵ - ont été encouragées à se saisir de ce levier de développement par la bien nommée loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)⁵⁶. Pour la première fois en droit français, celle-ci crée un document de planification dont l'objet spécifique et exclusif est l'aspect transfrontalier. Il s'agit du schéma de coopération transfrontalière, que « la métropole limitrophe d'un État étranger élabore » en « associant le département, la région et les communes concernées »⁵⁷. Ce schéma serait actuellement en cours d'élaboration à Lille et Strasbourg, deux des trois métropoles frontalières concernées avec Nice⁵⁸. Dans une note du 10 février 2016 adressée à la Métropole européenne de Lille et à l'Eurométropole de Strasbourg, la MOT relève que la loi « ne précise ni le contenu, ni la portée juridique, ni le mode d'élaboration de ce schéma de coopération transfrontalière »⁵⁹. Les travaux parlementaires ne sont guère plus éclairants, et pourtant aucun décret n'est apparemment prévu pour préciser la loi MAPTAM sur ce point. Dès lors, la MOT analyse le schéma de coopération transfrontalière comme un document prospectif (plus que prescriptif) qui permet de « définir les grands axes de coopération que les différents partenaires cités par la loi sont prêts à soutenir, de recenser les projets de coopération potentiels intéressant les partenaires du schéma de coopération transfrontalière, d'identifier les outils opérationnels et financiers à disposition des acteurs de la coopération dans la métropole, de définir le rôle des GECT dans la mise en œuvre de chaque schéma »⁶⁰. Le champ couvert par le schéma devrait au maximum être celui des compétences pour lesquelles la métropole est désignée comme chef de file (mobilité durable, organisation des services publics de proximité, aménagement de l'espace, développement local).

Ajoutons enfin que le mouvement que nous décrivons s'inscrit dans une mutation plus globale de la coopération transfrontalière en France, et même en Europe de l'ouest : de plus en plus, les agglomérations transfrontalières sont appelées à devenir le pendant, en milieu urbain, des espaces protégés transfrontaliers qui s'imposent, quant à eux, comme les acteurs incontournables de la coopération dans les espaces naturels⁶¹. Les agglomérations transfrontalières ont d'ailleurs elles-mêmes entamé une réflexion sur la place de la nature en ville, et son rôle dans la solidarisation du territoire urbain par-delà la frontière.

II. - La solidarisation des agglomérations transfrontalières par les continuités écologiques

Le développement de l'urbanisme transfrontalier et la mise en place de trames vertes urbaines sont au départ deux dynamiques urbaines parallèles, même si elles sont relativement concomitantes (à partir des années 1990). Toutefois, l'attention portée à la protection des continuités écologiques dans un bon nombre de projets

⁵² Loi n° 2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, *JO* du 17 janvier 2015, p. 777.

⁵³ Nous parlons ici de frontières terrestres. Il s'agit d'Auvergne - Rhône-Alpes, Bourgogne - Franche-Comté, Grand Est, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁵⁴ La Nouvelle-Aquitaine étant l'exemple type de ce risque : v. par exemple Hubert Prolongeau, « Loin de Paris, une autre centralisation », *Le Monde*, 13 décembre 2016.

⁵⁵ Article L. 5217-1 du CGCT.

⁵⁶ Loi n° 2014-58, *JO* du 28 janvier 2014, p. 1562.

⁵⁷ Article 43 de la loi MAPTAM, codifié à l'article L. 5217-2 VIII du CGCT.

⁵⁸ Source : <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/urbanisme-habitat-foncier/urbanisme-habitat-foncier-2/>

⁵⁹ Cette note est librement accessible sur le site internet de la MOT : http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/BAT/note26_MEL_Strasbourg_Eurometrop.pdf.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ On pourra citer, à l'appui de ce propos, la création en 2013 de deux GECT portant sur des espaces protégés transfrontaliers partagés entre la France et l'Italie : le GECT du Parc européen Alpi Marittime - Mercantour, et le GECT du Parc marin international des bouches de Bonifacio. Sur le premier exemple, v. F. Barque, « Les groupements européens de coopération territoriale au service de la protection des zones de montagne transfrontalières. Réflexions à partir d'une innovation : le parc européen Alpi Marittime / Mercantour », *JCP A* 2014, n° 45, p. 16. Sur les espaces protégés transfrontaliers, v. plus largement Simon Jolivet, *La conservation de la nature transfrontalière, op.cit.*

d'agglomérations transfrontalières témoigne d'une convergence progressive des deux mouvements. Au-delà du constat, notre hypothèse est que c'est le partage d'une valeur commune, la solidarité, qui peut expliquer cette convergence « naturelle » (A). Il ne s'agit d'ailleurs peut-être pas du seul trait commun : en raison de la difficulté de juridiciser certains faits, le développement de l'urbanisme transfrontalier et la mise en place de trames vertes urbaines doivent faire face à des obstacles partiellement similaires. On peut craindre que de tels obstacles se renforcent mutuellement lorsque c'est la protection des continuités écologiques dans les agglomérations transfrontalières qui est en jeu (B).

A. - Urbanisme transfrontalier et trame verte urbaine : une communauté de valeurs

S'il est vrai que le Grenelle de l'environnement a accéléré la mise en place des trames vertes urbaines, d'aucuns n'hésitent pas à déceler l'origine de telles préoccupations au début du siècle passé : « il s'agit à la fois d'un héritage ancien lié à une vision hygiéniste de l'espace urbain avec la création de continuités végétales, et d'un héritage plus récent issu de l'écologie du paysage et associé à la réduction de la perte de biodiversité avec la reconstruction de continuités écologiques »⁶². Les plantations d'arbres d'alignement, ou les systèmes de parcs urbains, sont des illustrations de cet héritage ancien. Plus récentes, les premières réflexions globales sur la mise en place d'une trame verte à l'échelle d'une ville sont néanmoins antérieures au Grenelle de l'environnement. À Strasbourg, par exemple, la notion de « trame verte » figure déjà dans le POS⁶³ adopté en 1992, puis dans le SCOT de 2007⁶⁴.

Quoi qu'il en soit, c'est bien le Grenelle de l'environnement qui a donné l'impulsion pour une généralisation des trames vertes urbaines, sous-catégorie non officielle de la trame verte et bleue issue de cette grande concertation nationale. La trame verte et bleue repose ainsi sur une architecture à trois niveaux : national, avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques⁶⁵ ; régional, avec les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ; enfin local, avec les documents d'urbanisme. Cette mobilisation des documents d'urbanisme ne doit pas surprendre : plusieurs auteurs ont montré, dans différents contextes territoriaux, que l'intégration des continuités écologiques dans les planifications locales d'urbanisme est un enjeu majeur pour la mise en place effective des réseaux écologiques⁶⁶. Du point de vue de la technique juridique, l'intégration de la trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme est à la fois matérielle et formelle⁶⁷. La loi Grenelle II a ainsi imposé aux SCOT, dans leur nouveau « document d'orientation et d'objectifs », de déterminer les espaces et sites naturels à protéger, et de préciser les modalités de protection des espaces nécessaires à la biodiversité et aux continuités écologiques⁶⁸. Ce même type d'exigences se retrouve pour les PLU, dont le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit les orientations générales des politiques de protection des espaces naturels et de préservation des continuités écologiques⁶⁹. Complétant cette intégration matérielle de la trame, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages permet aux règlements des plans locaux d'urbanisme (PLU) de classer en « espaces de continuités écologiques » des éléments des trames verte et bleue qui sont nécessaires à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques⁷⁰. Quant à la dimension plus formelle, l'intégration de la trame verte et bleue se réalise à travers le rapport hiérarchique imposé aux documents

⁶² Nathalie Blanc et al., « Une histoire entre aménagement et écologie », dans Philippe Clergeau et Nathalie Blanc (dir.), *Trames vertes urbaines. De la recherche scientifique au projet urbain, op.cit.*, pp. 31-32.

⁶³ Plan d'occupation des sols.

⁶⁴ Laure Cormier, Étienne Grésillon, Sandrine Glatron, « Situations socio-politiques de trois villes françaises », dans Philippe Clergeau et Nathalie Blanc (dir.), *Trames vertes urbaines. De la recherche scientifique au projet urbain, op.cit.*, p. 211.

⁶⁵ Décret n° 2014-45 du 20 janvier 2014 portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (précité).

⁶⁶ V. notamment Marie Bonnin, *Les corridors écologiques : vers un troisième temps du droit de la conservation de la nature ?*, op.cit. ; Charles-Hubert Born, *L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire : essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique*, Thèse droit, Louvain, 2008 ; Mathieu Pageaux, *La connectivité écologique dans les systèmes régionaux de protection de la biodiversité : étude comparée du réseau écologique Natura 2000 et du système régional des unités de conservation brésilien*, Thèse droit, Limoges, 2013, spéc. p. 297 et s.

⁶⁷ Cette distinction est empruntée à Charles-Hubert Born, selon qui l'intégration matérielle désigne l'ensemble des mesures visant à assurer la prise en compte de la biodiversité, en tant qu'objet matériel propre, dans les plans d'aménagement. L'intégration formelle, pour sa part, s'entend de l'ensemble des mesures visant à assurer la prise en compte, par les plans d'aménagement, de la planification relevant du droit de la conservation de la nature : *L'intégration de la biodiversité dans les plans d'aménagement du territoire : essai sur la contribution de la planification spatiale à la mise en place d'un réseau écologique, op.cit.*, p. 5 et 12.

⁶⁸ Art. L. 141-10 du C. urb.

⁶⁹ Art. L. 151-5 du C. urb.

⁷⁰ Article 85 de la loi n° 2016-1087, JO du 9 août 2016, texte n° 2, codifié aux articles L. 113-29 et L. 113-30 du Code de l'urbanisme.

d'urbanisme locaux vis-à-vis de la planification spécifique du réseau écologique : ceux-ci doivent ainsi « prendre en compte » le SRCE⁷¹.

Il faut souligner qu'en rendant obligatoire la réflexion sur la mise en place de trames vertes urbaines, le Grenelle de l'environnement a en même temps fait évoluer leurs finalités vers une dimension plus strictement écologique : favoriser la capacité de dispersion des espèces sauvages dans un paysage marqué par la fragmentation croissante des habitats. Toutefois il s'agit plutôt d'un enrichissement que d'une substitution, car les buts initiaux n'ont pas disparu. C'est d'ailleurs ce qui fait peut-être l'originalité des trames vertes urbaines par rapport aux trames vertes et bleues en général, notamment dans les espaces naturels et ruraux. Même après le Grenelle de l'environnement, la trame verte urbaine « semble aussi et peut-être surtout un élément de composition d'une urbanité et d'un désir de nature en ville, même en ville dense, plus que de protection des espèces »⁷². Ainsi les considérations esthétiques et hygiénistes, et plus largement les fonctions sociales, culturelles et récréatives, demeurent prégnantes en ville.

Au-delà, la trame verte urbaine nous semble aussi et peut-être surtout constituer l'expression de nouvelles solidarités. Comme l'écrit Jessica Makowiak, « en s'appliquant à la fois aux milieux terrestres (trame verte) et aquatiques (trame bleue), aux territoires ruraux et urbains, et en préservant les continuités écologiques, la trame permet la pensée de nouveaux liens. Ces liens d'ordre spatial s'accompagnent aussi d'une dynamique temporelle (préserver le cycle de vie des espèces et leur capacité d'adaptation), alors que traditionnellement le droit s'accommode mal du mouvement et lui préfère le statisme »⁷³. La notion qui pourrait subsumer ces différents liens est celle de solidarité écologique⁷⁴. Fraîchement érigée en principe général du droit de l'environnement par la loi « biodiversité » du 8 août 2016⁷⁵, la notion de solidarité écologique n'est pas, au départ, une notion juridique. Prenant appui sur les enseignements des sciences écologiques, l'écologue et géographe Raphaël Mathevet la définit génériquement comme « l'étroite interdépendance des êtres vivants, entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés de deux espaces géographiques contigus ou non »⁷⁶. Le même auteur distingue plus précisément la « solidarité écologique de fait », c'est-à-dire la communauté de destin et la « solidarité écologique d'action », qui passe par la reconnaissance de cette communauté de destin et traduit une volonté de vivre ensemble des humains avec les autres êtres vivants⁷⁷. La solidarité écologique au sens plein du terme c'est donc le lien, l'interdépendance des êtres vivants humains et non humains entre eux, et surtout la prise de conscience et l'acceptation par l'Homme de cette interdépendance. En l'espèce, la trame verte urbaine est porteuse, du moins en théorie, d'une double solidarisation « écologique » : d'une part entre un sujet de droit (l'Homme) et des objets (appartenant à la « Nature », au sens générique du terme), d'autre part au sein même de ces objets. Ainsi s'agit-il à la fois de relier le territoire urbain à son environnement plus large (composé d'espaces naturels, ruraux, mais aussi d'autres villes, contiguës ou non), et de reconnecter les citoyens à la nature, fût-elle aménagée.

Dès lors, on comprend mieux que l'urbanisme transfrontalier et la mise en place de trames vertes urbaines convergent autour de la solidarité. L'attention portée aux continuités écologiques dans les agglomérations transfrontalières en est à la fois la meilleure illustration et la meilleure confirmation. Au-delà d'objectifs généraux tels que le « développement transfrontalier durable du territoire », que l'on retrouve par exemple dans les statuts du GECT Alzette - Belval (article 3), plusieurs agglomérations transfrontalières ont fait le choix de mettre la trame verte urbaine au cœur de leur projet de coopération. Le GLCT du Grand Genève est ainsi missionné pour piloter les « contrats corridors biologiques »⁷⁸. De même l'Eurocité basque Bayonne San - Sébastien cherche à développer sur son territoire un réseau de corridors écologiques baptisé « REDVERT »⁷⁹. On pourrait encore mentionner

⁷¹ Art. L. 371-3 du C. envir.

⁷² Philippe Clergeau et Nathalie Blanc, « Pourquoi des trames vertes dans la ville ? », dans Philippe Clergeau et Nathalie Blanc (dir.), *Trames vertes urbaines. De la recherche scientifique au projet urbain*, op.cit., p. 15.

⁷³ Jessica Makowiak, « Les continuités écologiques : des dynamiques urbaines aux dynamiques normatives », dans *Les dynamiques urbaines au prisme des sciences humaines*, RJE n° spécial 2015, p. 38.

⁷⁴ En ce sens, pour les trames verte et bleue en général, v. aussi Philippe Billet, « La trame verte et la trame bleue, ou les solidarités écologiques saisies par le droit », dans Conseil d'État, *L'eau et son droit*, Paris, La documentation française, coll. Études et documents, n° 61, 2010, pp. 551-565.

⁷⁵ La solidarité écologique est définie par l'article 2 de la loi « biodiversité » (codifié à l'article L. 110-1 II 6° du Code de l'environnement) comme celle « qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés. »

⁷⁶ Raphaël Mathevet, *La solidarité écologique. Ce lien qui nous oblige*, op.cit., p. 91.

⁷⁷ *Idem*.

⁷⁸ Il s'agit de conventions entre partenaires privés, collectivités et associations, qui proposent un programme d'actions planifié sur cinq ans et divisé en quatre volets (réglementaire, travaux, étude et animation) : <http://www.grand-geneve.org/contrats-corridors>.

⁷⁹ Cela passe notamment par la réalisation d'une étude cartographique sur les corridors écologiques de l'Eurocité basque, par l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'actions en vue de leur préservation, puis par l'animation et la diffusion de ces différents documents : <http://redvert.net/>.

la stratégie 2014-2020 de l'Eurométropole Lille – Kortrijk - Tournai qui ambitionne de développer un territoire continu et cohérent, en travaillant notamment à l'interconnexion transfrontalière de la trame verte et bleue⁸⁰.

Au-delà de l'objectif direct de protection des continuités écologiques, il est frappant de constater que la véritable finalité est ailleurs : il s'agit d'utiliser le patrimoine naturel commun pour faire émerger une identité et une conscience citoyenne transfrontalières. Ceci est d'autant plus important qu'il s'agit précisément d'une limite actuelle de la coopération transfrontalière, souvent pointée : si le cadre juridique et institutionnel s'est considérablement développé et perfectionné depuis une trentaine d'années, les politiques transfrontalières « restent une démarche d'avant-garde, sans appui réel de l'opinion publique, car le citoyen transfrontalier est encore à inventer »⁸¹. Or, « s'il est facile de susciter une coopération entre collectivités, une prise de conscience populaire ne se décrète pas »⁸² : elle se construit pas à pas. L'un des objectifs affichés du projet REDVERT est précisément de « faire prendre conscience aux différents acteurs du territoire et aux citoyens de leur appartenance au territoire transfrontalier de l'Eurométropole basque à travers la connaissance de leur patrimoine naturel »⁸³. De même dans l'Eurométropole Lille – Kortrijk - Tournai, c'est la trame verte et bleue qui structure le « grand projet fédérateur et symbolique » devant permettre de construire l'Eurométropole du XXI^e siècle en rassemblant à la fois les acteurs institutionnels et les citoyens⁸⁴. Il reste cependant à se demander si ces objectifs louables pourront trouver une traduction concrète, face aux obstacles qu'ils doivent surmonter.

B. - Urbanisme transfrontalier et trame verte urbaine : une communauté d'obstacles ?

Malgré de réelles avancées sur le plan théorique, les nouvelles solidarités urbaines que sont l'urbanisme transfrontalier et la trame verte urbaine éprouvent quelques difficultés à se concrétiser dans la pratique. L'hypothèse que nous formulons est que les obstacles auxquels elles sont confrontées sont au moins partiellement similaires. La similarité est seulement partielle car l'urbanisme transfrontalier est également confronté à d'autres obstacles, à cause à la fois de la frontière et de la nature spécifique du droit de l'urbanisme. On pense notamment à l'interdiction de contractualisation en matière de réglementation et de police⁸⁵, évidemment applicable aux conventions de coopération transfrontalière conclues entre collectivités territoriales⁸⁶.

L'analogie réside cependant dans la difficulté à juridiciser certains faits, que ce soit le fait écologique⁸⁷ ou le fait urbain transfrontalier. Ceci est particulièrement perceptible dans le domaine de la planification urbaine. Ainsi, l'urbanisme transfrontalier et les continuités écologiques sont deux domaines caractérisés par l'« omniprésence » du rapport de prise en compte⁸⁸. Comme on l'a déjà indiqué, tous les documents d'urbanisme prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE)⁸⁹, tandis que ceux applicables aux territoires frontaliers font de même avec « l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes »⁹⁰. Or, si la notion de compatibilité (un temps évoquée puis abandonnée à propos des SRCE⁹¹) est désormais bien appréhendée, celle de prise en compte est plus délicate à cerner⁹². On sait ainsi que le rapport de compatibilité commande une absence de contrariété manifeste de l'acte inférieur vis-à-vis de l'acte supérieur, tout en laissant une certaine souplesse, contrairement à la conformité qui exclut toute marge de manœuvre. La prise en compte, quant à elle, implique *a minima*, selon Jean-Claude Bonichot, « de ne pas ignorer l'acte ou la situation dont il doit être tenu compte »⁹³. Au-delà, le Conseil d'État

⁸⁰ Axe 3 Commission bleue et verte, Ambition 10 « Développer un territoire continu et harmonieux ».

⁸¹ Michel Casteigts, « Enjeux et limites de la coopération transfrontalière », dans DATAR, *Territoires 2020 : Revue d'études et de prospective*, n° 7, 1^{er} trimestre 2003, Paris, La Documentation française, p. 82.

⁸² *Idem*.

⁸³ <http://redvert.net/>.

⁸⁴ Stratégie 2014-2020 de l'Eurométropole Lille – Kortrijk - Tournai, Axe 3 Commission bleue et verte, Ambition 11 « Mener une approche territoriale prospective permanente ».

⁸⁵ Étienne Delacour, « L'interdiction de déléguer le pouvoir de police administrative », *La Gazette des communes*, 27 septembre et 4 octobre 1999, p. 38.

⁸⁶ V. notamment Henri Jacquot et Yves Jégouzo, « L'urbanisme transfrontalier : problèmes et principes de solution », dans Henri Jacquot et Gérard Marcou (éd.), *L'urbanisme transfrontalier : droit et pratiques, op.cit.*, p. 40.

⁸⁷ En ce sens, pour le « fait écologique », v. notamment Jessica Makowiak, « Les continuités écologiques : des dynamiques urbaines aux dynamiques normatives », *loc.cit.*

⁸⁸ Gaëlle Audrain-Demey, « L'intégration des trames vertes et bleues dans les documents d'urbanisme : l'omniprésence du rapport de « prise en compte » », *Dr env.* n° 214, juillet/août 2013, p. 277.

⁸⁹ Art. L. 371-3 du C. env.

⁹⁰ Art. L. 131-9 du C. urb.

⁹¹ V. Chantal Cans, « La protection de la nature dans la loi portant engagement national pour l'environnement, ou comment picorer dans une loi pour reconstruire une génétique des normes », dans *Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)*, RJE n° spécial 2010, p. 104.

⁹² Sur ces notions, v. notamment Jean-Claude Bonichot, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », dans *Mélanges en l'honneur d'Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 49.

⁹³ *Ibid.*, p. 59.

a jugé à propos des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), et l'on pourrait sans doute transposer cette jurisprudence aux SRCE⁹⁴, que la prise en compte exige de ne pas s'écarter des orientations fondamentales du document de valeur supérieure, sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt général, et dans la mesure où ce motif le justifie⁹⁵. Ainsi, d'après Grégory Kalflèche, « c'est la possibilité d'une telle justification qui constituerait la différence d'avec la compatibilité et qui ferait du contrôle de la prise en compte un contrôle plus souple »⁹⁶.

Certes, on pourrait objecter que « c'est la substance même de la norme qui conditionne sa force contraignante, bien plus que les relations que les normes doivent entretenir entre elles »⁹⁷. Il reste que, dans le cas des SRCE, l'opposabilité est encore amoindrie par l'association de la prise en compte à la possibilité, pour les documents d'urbanisme, de prendre des mesures pour éviter, réduire, mais aussi compenser les atteintes aux continuités écologiques qu'ils sont susceptibles d'entraîner⁹⁸. Dans ces conditions, le risque d'une interprétation « laxiste » de la notion de prise en compte n'est pas à exclure⁹⁹. D'autant plus qu'un autre motif d'inquiétude est venu assombrir encore l'avenir de la trame verte et bleue : l'absorption programmée du SRCE dans le nouveau schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) issu de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe)¹⁰⁰. L'opposabilité de ce document en ressortira encore diminuée¹⁰¹ : alors qu'actuellement les projets d'infrastructure de l'État doivent « prendre en compte » le SRCE, le rapport hiérarchique (déjà souple) sera en quelque sorte inversé avec le futur SRADDET. C'est lui qui devra prendre en compte les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi.

Quant à l'obligation de prise en compte de l'occupation des sols dans les territoires frontaliers, la difficulté de juridiciser le fait urbain transfrontalier n'est pas moindre. Dans ce contexte, on peut se demander si la notion déjà souple de prise en compte n'a pas une portée encore plus faible que lorsqu'elle concerne les rapports entre deux normes juridiques internes, comme par exemple le SRCE et les documents d'urbanisme. En effet, non seulement l'élément à prendre en compte revêt ici une dimension extraterritoriale¹⁰², mais il s'agit surtout d'une situation de fait (« l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes »), et non directement d'une norme juridique¹⁰³. Abondant dans ce sens, Jean-Claude Bonichot cite cette disposition comme illustration du degré minimum de l'obligation de prise en compte, c'est-à-dire celui de « ne pas ignorer l'acte ou la situation dont il doit être tenu compte »¹⁰⁴. La jurisprudence du Conseil d'État « Association de défense de l'environnement » ne serait donc pas transposable en l'espèce, en ce qu'elle déduit de la notion de prise en compte une obligation de non-contrariété manifeste, assortie de possibles dérogations motivées au nom de l'intérêt général. De sorte que pour remplir l'obligation édictée à l'article L. 131-9 du Code de l'urbanisme, il devrait suffire, selon nous, à l'autorité compétente d'exposer la manière dont le document dont elle a en charge l'élaboration prend en compte l'occupation des sols de l'autre côté de la frontière.

⁹⁴ En ce sens, v. notamment Laetitia Santoni, « Biodiversité : la planification est en marche », *Construction-Urbanisme*, mars 2013, comm. 32.

⁹⁵ CE, 28 juillet 2004, *Association de défense de l'environnement et a.*, n° 256511, *Rec. p. 702 : JCP G 2005*, p. 1284, chron. Michel Huyghe.

⁹⁶ Grégory Kalflèche, *Droit de l'urbanisme*, Paris, PUF, Thémis droit, 1^{ère} éd., 2012, p. 59.

⁹⁷ Patrick Hocreître, « La loi SRU, la hiérarchie et la substance des normes d'urbanisme », *Droit administratif* n° 2, février 2001, chron. 3.

⁹⁸ Art. L. 371-3 du C. envir.

⁹⁹ Agathe Van Lang, « La protection des continuités écologiques : avancées et limites du droit », *RDI* 2013, p. 255.

¹⁰⁰ Articles 10 et 13 de la loi n° 2015-991, *JO* du 8 août 2015, p. 13705. L'absorption des SRCE dans les SRADDET a été confirmée par l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016, *JO* du 28 juillet 2016, texte n° 29.

¹⁰¹ V. les annotations de Chantal Cans et Jessica Makowiak sous l'article L. 371-3 du *Code de l'environnement*, Paris, Dalloz, éd. 2017, p. 642.

¹⁰² La considération de la dimension extraterritoriale transparaît dans cette interrogation, sans doute rhétorique, de Jean-Claude Bonichot à propos de l'ancien article L. 121-4-1 du Code de l'urbanisme : « peut-on aller jusqu'à exiger que les documents d'urbanisme nationaux soient adaptés de telle manière qu'ils ne soient pas incompatibles avec les choix faits de l'autre côté de la frontière ? » : Jean-Claude Bonichot, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *loc.cit.*, p. 59.

¹⁰³ Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, Paris, Précis Dalloz, 7^{ème} éd., 2015, p. 178.

¹⁰⁴ Jean-Claude Bonichot, « Compatibilité, cohérence, prise en compte : jeux de mots ou jeu de rôle ? », *loc.cit.*, p. 59. La position d'Henri Jacquot et François Priet, exprimée dans leur manuel, est plus implicite : ces auteurs ne prennent pas position sur la portée de l'obligation de prise en compte de l'occupation des sols dans les zones frontalières. Mais ils l'excluent expressément de leurs développements sur la notion « classique » de prise en compte, précisément parce que cette dernière s'applique dans ce contexte à une situation de fait : Henri Jacquot et François Priet, *Droit de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 178. Quant à Grégory Kalflèche, il cite dans son manuel la prise en compte de l'ancien article L. 121-4-1 comme un exemple parmi d'autres de prise en compte, sans apparemment en faire un cas à part : Grégory Kalflèche, *Droit de l'urbanisme*, *op.cit.*, p. 59.

L'urbanisme transfrontalier et les trames vertes urbaines participent tous deux, incontestablement, de la construction d'une ville qui tend à étendre et renouveler les solidarités. La ville est conçue ici non comme un isolat, mais dans ses interdépendances avec l'extérieur, qu'il s'agisse des espaces naturels et ruraux, ou des espaces urbains frontaliers contigus. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, la volonté politique des autorités locales devra suppléer les limites actuelles du droit pour faire avancer concrètement ces nouvelles solidarités urbaines qui émergent. Ce constat vaut, a fortiori, lorsque c'est la protection des continuités écologiques dans les agglomérations transfrontalières qui est en jeu. Mais le droit de l'urbanisme ne devrait-il pas, à l'instar du droit de l'environnement, se concevoir comme un « processus où se tisse sans arrêt la toile des solidarités dans un monde commun »¹⁰⁵ ?

¹⁰⁵ François Ewald, « Le droit de l'environnement : un droit de riches ? », *Pouvoirs* 2008/4 (n° 127), p. 21.