

# L'articulation des compétences infra-étatiques en matière de coopération transfrontalière en Allemagne

*Prof. Dr. Michael Frey Mag. rer. publ.  
Alix Weigel B.A.*

KIEUS Papers on European Integration

Vol. I

No. 2 / 2021

ISSN 2747-5166

**KIEUS**

EUropean  
Integration  
Studies in Kehl



**HOCHSCHULE KEHL**  
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Verwaltung - Gestalten & Entwickeln

Kontakt:  
KIEUS – European Integration Studies in Kehl  
info@kieus.de

KIEUS – European Integration Studies in Kehl  
Jean Monnet Chair for European Integration Studies Kehl  
Prof. Dr. Annegret Eppler  
University of Applied Sciences Kehl – Kinzigallee 1 – 77694 Kehl, Ger-  
many  
Homepage: <https://www.kieus.de/>  
E-Mail: info@kieus.de  
® KIEUS

ISSN 2747-51

## Introduction

Le cadre juridique de la coopération transfrontalière dans la région frontalière franco-allemande n'a pas subi de modifications majeures depuis l'introduction du GECT en 2006. En 2019, le Traité d'Aix-la-Chapelle, qui contient un chapitre spécifique sur la coopération transfrontalière, a fait naître l'espoir d'une nouvelle dynamique pour la coopération franco-allemande dans les régions frontalières.

Ce traité, qui est avant tout une déclaration d'intention politique, doit être mis en œuvre pour des changements concrets. Ce n'est pas encore le cas. La coopération continuera donc à se faire dans le cadre des compétences existantes. Dans le même temps, les changements résultant du traité d'Aix-la-Chapelle devraient se fonder sur le cadre juridique existant. L'article donne donc un aperçu de l'articulation des compétences infra-étatiques en matière de coopération transfrontalière en Allemagne. Il examine les conséquences de la répartition actuelle des compétences pour la coopération transfrontalière elle-même et la question de savoir où une nouvelle dynamique pourrait commencer.

Même si cet article porte essentiellement sur les compétences nationales allemandes, il commence par un bref regard sur le droit international, qui définit le cadre possible de la coopération transfrontalière. Ce cadre est rempli par les systèmes nationaux de compétences. L'article examine plus concrètement les dispositions de la Loi fondamentale en matière de coopération, ainsi que les dispositions au niveau des « Länder » et au niveau local. Les compétences infra-étatiques et communales sont présentés en prenant l'exemple du Land de Bade-Wurtemberg.

## 1. Le cadre international ou supranational de la coopération transfrontalière

Un certain nombre de fondements et de principes de base du droit public international doivent être pris en compte dans le contexte de la coopération transfrontalière. Il s'agit tout d'abord de l'égalité des sujets de droit international ou du principe de l'égalité souveraine des États.<sup>1</sup> En outre, il faut respecter le principe de la souveraineté, selon lequel aucun État n'est autorisé à exercer des actes souverains sur un territoire étranger.<sup>2</sup> Le principe de souveraineté se décompose en deux éléments : la souveraineté extérieure, c'est-à-dire l'indépendance fondamentale d'un État par rapport aux autres États, et la souveraineté intérieure, c'est-à-dire le droit à l'autodétermination dans les questions relatives à sa propre structure étatique.<sup>3</sup> Il en découle l'interdiction d'intervention de droit international public. En conséquence, les États ont un droit de non-ingérence des autres sujets de droit international<sup>4</sup> (en particulier les autres États et leurs parties constitutives, en cette dernière qualité également les municipalités et les autorités territoriales d'un État, bien que celles-ci ne soient évidemment pas des sujets de droit international<sup>5</sup>) - sauf si un traité international de licence autorise expressément l'activité extraterritoriale d'un autre État sur son propre territoire.

Les traités internationaux correspondants ne sont pas seulement possibles en théorie, mais existent aussi en pratique, par exemple dans la région du Rhin supérieur, la gare badoise de Bâle.<sup>6</sup> En outre, une intervention contraire au droit international n'existe pas même si un État applique le droit

---

<sup>1</sup> Bleckmann, A. et Fassbender, B.: Kommentierung von Art. 2 Nr. 1 der UN-Charta, dans Simma, B. et al., dir., *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2ème édition, Vol. 1, Oxford, p. 68-91, cité après: Doehring, Karl: *Völkerrecht. Ein Lehrbuch*. 2ème édition, Heidelberg, 2004, p. 83 (n° 189).

<sup>2</sup> Doehring, 2004, n° 121 ff., 808.

<sup>3</sup> Schweisfurth, Theodor: *Völkerrecht*. Tübingen, 2006, p. 351.

<sup>4</sup> Schweisfurth, 2006, p. 353 s.

<sup>5</sup> Beyerlin, Ulrich: *Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Berlin Heidelberg, 1988.

<sup>6</sup> Cf. Schneider, Hans: *Grenzüberquerungen des öffentlichen Rechts Deutschland – Schweiz*, dans Müller, Georg, dir., *Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel*. Basel, 1982, p. 673 s.

d'un État étranger par l'intermédiaire de ses propres autorités. L'autre État pourrait au mieux protester dans cette situation.<sup>7</sup>

Les accords existants, qui forment le cadre de la coopération transfrontalière au-delà des principes décrits ci-dessus, constituent de tels accords internationaux de licence – par contre, ils excluent l'action souveraine des autorités locales.<sup>8</sup> L'accord de Madrid<sup>9</sup> et l'accord de Karlsruhe<sup>10</sup>, conclu pour la mise en œuvre de l'accord de Madrid, sont pertinents pour la coopération transfrontalière dans la région du Rhin supérieur. En outre, il existe des dispositions juridiques de l'UE, et au-delà d'Interreg en tant que directive de financement spécifique, le règlement sur le GECT<sup>11</sup> est d'une grande

---

<sup>7</sup> Beyerlin, 1988, p. 242.

<sup>8</sup> Cf. l'article 4, paragraphe 3 de l'accord de Karlsruhe.

<sup>9</sup> Wassenberg, Birte : Qu'est-ce qu'une région transfrontalière sensible?, dans Wassenberg, B. et Beck, J., dir., *Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 4): les régions transfrontalières sensibles*. Stuttgart, 2011, p. 67-88 (79); Odendahl, Kerstin: *Legal Instruments of Transborder Cooperation in Europe*, dans Wassenberg, B. et Beck, J., dir., *Living and Researching Cross-Border Cooperation (Volume 3): The European Dimension*. Stuttgart, 2011, p. 89-103 (91); Jóskoviak, Kazimierz: *Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus rechtshistorischer Perspektive*, dans Krzymuski, M., Kubicki, P. et Ulrich, P., dir., *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden, 2017, S. 15-42 (16 f.) –

bien que Jóskoviak (ibid.) regrette le faible effet contraignant de l'accord-cadre au regard du droit international et que Kiefer (*The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and the Euroregional Cooperation Grouping (EGC). Two legal instruments für cross-border cooperation*, dans Wassenberg, B. et Beck, J., dir., *Living and Researching Cross-Border Cooperation (Volume 3): The European Dimension*. Stuttgart, 2011, p. 105-127 (126 f.)) note la nécessité d'accords bilatéraux comme limite.

<sup>10</sup> Accord entre le Gouvernement de la République Fédéral d'Allemagne, le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura, sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux du 23.01.1996. *Journal officiel fédéral de l'Allemagne* 1997, partie II, n° 27 du 23.06.1997, p. 1158 et suivantes.

<sup>11</sup> Règlement (CE) N° 1082/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) et le Règlement (UE) N° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 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.

importance. Cela crée la possibilité d'exercer une coopération transfrontalière par le biais d'une forme juridique commune, dont l'établissement ne nécessite pas un accord ratifié au niveau international.<sup>12</sup>

Enfin, les relations franco-allemandes sont également déterminées par le traité de l'Élysée et le traité d'Aix-la-Chapelle. Contrairement au traité de l'Élysée, qui ne mentionne pas la coopération transfrontalière, le traité d'Aix-la-Chapelle lui consacre un chapitre distinct - j'y reviendrai plus tard lorsque nous examinerons quelles sont les nouvelles dynamiques de la coopération transfrontalière sur le Rhin supérieur ou, dans le cadre juridique (existant), quelles pourraient l'être.

## **2. La "tête de pont" du droit allemand**

Outre les dispositions du droit international et européen, le cadre juridique de la coopération transfrontalière est défini par les réglementations constitutionnelles (nationales) respectives. Cela entraîne le danger de réglementations divergentes pour les mêmes faits et donc le danger que - conformément à l'image d'un pont dont les têtes de pont<sup>13</sup> ont été construites à des hauteurs différentes en raison de points de référence différents<sup>14</sup> - les réglementations nationales respectives conduisent à une situation où quelque chose ne "colle" pas aux faits transfrontaliers.

Contrairement au droit français, ils n'existent guère de dispositions de droit ordinaire concernant la coopération transfrontalière en droit allemand, de sorte qu'un examen de la constitution est nécessaire.

---

<sup>12</sup> Braun, Elke: Zehn Jahre Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit – Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit. NVwZ, 2017(4), p. 205(205).

<sup>13</sup> Expression utilisée dans Halmes, Gregor: Rechtsgrundlagen für den regionalen Integrationsprozess in Europa, DÖV 1996, p. 933(935).

<sup>14</sup> <https://www.swissinfo.ch/ger/meereshoehe-ist-nicht-gleich-meereshoehe/4262684>, consulté le 07.08.2020.

## **2.1. Les compétences de la Confédération en matière de coopération transfrontalière**

La loi fondamentale allemande contient des dispositions qui sont également pertinentes pour la coopération transfrontalière. Selon l'article 32, paragraphe 1, de la Loi fondamentale, le maintien des relations avec les autres États relève de la compétence du gouvernement fédéral. Dans l'arrêt dit "Kehler-Hafen"<sup>15</sup>, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a établi très tôt que, d'une part, la répartition des compétences en vertu de l'article 32 de la Loi fondamentale ne concerne pas seulement les traités internationaux entre sujets de droit international<sup>16</sup> et que, d'autre part, des relations transnationales de droit public autorisées en dessous du niveau de l'État sont possibles. Dans la mesure où les relations avec les États étrangers sont cultivées au niveau du droit international, l'attention doit être dirigée vers les dispositions relatives à la conclusion de traités internationaux. La Fédération elle-même est sans aucun doute un sujet de droit international et, à ce titre, elle est habilitée à conclure des traités internationaux. En règle générale, la Confédération utilise ces pouvoirs pour façonner le cadre de la coopération transfrontalière par le biais de traités, tels que la Convention de Karlsruhe.

L'article 24 de la Loi fondamentale est particulièrement pertinent en ce qui concerne le transfert des droits souverains. En principe, cette disposition ouvre la possibilité de transférer des droits souverains à des institutions intergouvernementales. Cela signifie donc une ouverture du système juridique allemand de telle sorte que les puissances souveraines étrangères puissent accéder directement aux individus nationaux par l'intermédiaire de

---

<sup>15</sup> BVerfGE 2, 347 (375).

<sup>16</sup> Pernice, Ingolf, dans Dreier, Horst (dir.): Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1ère édition, 1998, Art. 32 n° 29.

ces institutions.<sup>17</sup> Si l'État a retiré son droit exclusif, l'organisme intergouvernemental prend sa place avec un effet direct, de sorte que le transfert s'effectue idéalement en deux étapes :<sup>18</sup> D'abord le retrait du droit exclusif de l'État, et puis un contrat entre les autorités qui cèdent ou reprennent les droits souverains.<sup>19</sup> Cependant, le transfert de droits souverains à des organismes intergouvernementaux n'est pas possible d'une façon illimitée, mais trouve sa limite dans les principes de l'article 79.3 de la Loi fondamentale, qui sont également retirés des amendements constitutionnels.<sup>20</sup>

## **2.2 L'Allemagne en tant qu'État fédéral – Compétences infra-étatiques en matière de coopération transfrontalière à l'exemple du Bade-Wurtemberg**

Le fait que la République fédérale d'Allemagne est un état fédéral a également des effets dans le domaine des compétences en matière de coopération transfrontalière. Même si l'entretien des relations extérieures relève essentiellement de la responsabilité du gouvernement fédéral, les Länder ont certains droits dans ce domaine. Par exemple, selon l'article 32, paragraphe 2, de la Loi fondamentale, un Land doit être entendu avant que la Fédération ne conclue un contrat avec un État étranger qui affecte les relations de ce Land. En outre, les Länder, dans la mesure où ils sont responsables de la législation, peuvent eux-mêmes conclure des traités avec des États

---

<sup>17</sup> Beyerlin, Ulrich: Neue rechtliche Entwicklungen der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, dans Brunn, Gerhard/ Schmitt-Egner, Peter, dir., Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, Baden-Baden, 1998, p. 118 (130).

<sup>18</sup> Niedobitek, Matthias: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge, Tübingen, 2001, p. 426.

<sup>19</sup> Cela découle d'une part du fait que l'État ne peut pas imposer de droits souverains à des institutions étrangères sans ou contre leur volonté, et d'autre part de la considération que le retrait de la revendication d'exclusivité de l'État et la portée de la nouvelle souveraineté émergente doivent être judicieusement synchronisés, Randelzhofer, Albrecht, dans Maunz, Theodor, Dürig, Günter, Herzog, Roman et Scholz, Rupert, dir., Kommentar zum Grundgesetz, Art. 24 I n° 2; Classen, Claus-Dieter, dans Mangoldt, Herrmann von, Klein, Friedrich, et Starck, Christian, dir., Das Bonner Grundgesetz Kommentar, Vol. II, München, 2000, Art. 24 n° 7; Niedobitek, 2001, p. 426.

<sup>20</sup> Rojahn, Ondolf, dans Münch, Ingo von, fondateur, et Kunig, Philip, dir., Grundgesetz-Kommentar, Vol. 2, 4./5.ème édition, München 2001, Art. 24 n° 17 f., 23a.

étrangers avec le consentement du gouvernement fédéral, article 32.3 de la Loi fondamentale. À cette fin, les Länder peuvent également agir au niveau du droit international : la capacité de conclure des accords internationaux est affirmée pour les Länder au moins dans la mesure où la Loi fondamentale leur donne la compétence d'entretenir des relations avec d'autres États.<sup>21</sup>

En outre, les Länder peuvent également transférer des droits souverains ; selon l'article 24 (1a) de la Loi fondamentale, le transfert à des institutions de voisinage frontalier (« grenznachbarschaftliche Einrichtungen ») est autorisé avec l'accord de la Fédération, à condition que les Länder soient responsables de l'exercice des compétences et des fonctions de l'État. Les principes de l'article 24.1 de la Loi fondamentale s'appliquent en conséquence. Selon le libellé de la norme, le transfert indépendant des compétences souveraines des Länder n'est ouvert qu'aux Länder, mais pas à la Fédération à titre des Länder ni aux communes, associations de communes ou arrondissements de leur propre initiative.<sup>22</sup> En raison du droit d'intervention direct des institutions de voisinage frontalier et en vue de la théorie dite du caractère substantiel (« Wesentlichkeitstheorie »), le consentement du parlement du Land est généralement considéré comme formellement nécessaire pour le transfert.<sup>23</sup> Cependant, il est contesté si le transfert requiert nécessairement un traité international.<sup>24</sup> Le premier argument à l'encontre de cette mesure est la différenciation linguistique dans la formulation. En

---

<sup>21</sup> Niedobitek, Matthias: Verfassungsrechtliche Grundlagen der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Deutschland, dans Tschudi, Hans Martin, Schindler, Benjamin, Ruch, Alexander, Jakob, Eric et Friesecke, Manuel, dir., Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, Zürich/ St. Gallen, 2014, p. 171 (179).

<sup>22</sup> Pernice, 1998, Art. 24 n° 43; Rojahn, 2001, Art. 24 n° 81; Schwarze, Jürgen: Die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen i. S. d. Art. 24 I GG, dans Klein, E., dir., Grundrechte, Soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Heidelberg, 1995, p. 311 (320).

<sup>23</sup> Magiera Siegfried: Außenkompetenzen der deutschen Länder, dans Lüder, Klaus, dir., Staat und Verwaltung, 50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, 1997, p. 97 (108); Schwarze, 1995, p 319.

<sup>24</sup> En accord avec ce point de vue Beck, Andreas: Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen, Baden-Baden, 1995, p. 33 s.

outre, cela irait à contrecœur de l'objectif de la disposition, car le champ d'application pratique de la disposition serait considérablement restreint.<sup>25</sup> Ceci est d'autant plus vrai que les partenaires en question pour les pays (comme la Région Grand Est ou les Départements) n'ont pas la compétence pour conclure des traités internationaux.<sup>26</sup> Pour cette raison, une simple résolution du Landtag<sup>27</sup>, dans certains cas une autorisation générale en vertu du droit du Land<sup>28</sup>, est considérée comme suffisante pour des raisons pratiques, mais dans d'autres, en référence au système, une loi séparée du Land est considérée comme nécessaire pour chaque transfert individuel de souveraineté<sup>29</sup>. Il est également contesté, si les institutions de voisinage frontalier en vertu de l'article 24.1a de la Loi fondamentale peuvent être des constructions juridiques qui appartiennent exclusivement au système juridique d'un État<sup>30</sup>, ou si les institutions de voisinage frontalier ne devraient pas plutôt être complètement séparées du système juridique d'un État et devraient seulement être soumises au droit convenu par les États impliqués dans l'accord sur la création de l'institution<sup>31</sup>. Pour les institutions de coopération transfrontalière c'est important dans la mesure où cela détermine si les droits souverains peuvent également être transférés en cas où ils sont structurés comme une forme juridique nationale, ou si cela nécessite une réglementation entièrement nouvelle dans un accord conclu entre les deux États (ou le pays).

En faveur du premier point de vue, il y a le fait que cette interprétation restrictive lie largement la structure dogmatique de l'article 24.1a de la Loi fondamentale à celle de l'article 24.1 de la Loi fondamentale. En conséquence,

---

<sup>25</sup> Magiera, 1997, p. 109. Schwarze, 1995, p. 330; Beyerlin, 1988, p. 235.

<sup>26</sup> Magiera, 1997, p. 109.

<sup>27</sup> Magiera, 1997, p. 108.

<sup>28</sup> Schwarze, 1995, p. 320.

<sup>29</sup> Pernice, 1998, Art. 24 n° 43.

<sup>30</sup> Magiera, 1997, p. 109; Schwarze, 1995, p. 330; Autexier, Christian: Gemeinsame lothringisch-saarländische administrative Einrichtungen, Saarbrücken, 1993, p. 89; Beck, 1995, p. 134.

<sup>31</sup> Cf. le ministère d'État du Bade-Wurtemberg: Stellungnahme zum Antrag des Landtagsabgeordneten Helmut Rau, LT-Drucks. 11/2777; Grotefels, Susan: Die Novellierung des Art. 24 GG, DVBl. 1994, p. 785 (791).

les deux structures ne diffèrent que par leur délimitation géographique ("voisinage frontalier"). Dans l'arrêt Kehler-Hafen", la BVerfG a déduit de l'article 24.1 de la Loi fondamentale qu'une institution intergouvernementale se caractérise par le fait qu'elle n'est pas soumise au droit d'un État individuel.<sup>32</sup> Le point de vue opposé, qui vise également à inclure les institutions de droit national en vertu de l'article 24.1a de la Loi fondamentale, ouvre un domaine d'application plus large pour le régime des institutions dans les régions frontalières.

Une institution transfrontalière dotée de pouvoirs souverains ne peut être créée que sur la base d'un traité international, compte tenu du fait que l'acte de transfert est effectué en deux étapes. Ainsi, le système juridique auquel il est soumis n'est pas en définitive le droit national, mais le droit international et, selon sa construction, le droit communautaire européen.<sup>33</sup> La question du régime juridique sous lequel l'institution de voisinage frontalier sera alors structurée doit être séparée de cela. Ainsi, il est possible de l'établir d'abord sur la base d'un traité international, de lui transférer les pouvoirs souverains correspondants et ensuite, dans un deuxième acte, de structurer l'institution selon une forme juridique déjà existante.<sup>34</sup>

Le conflit décrit ci-dessus n'est donc pertinent que dans le cas où l'établissement transfrontalier aurait été établi sur la base du droit français et où les partenaires allemands le rejoindraient en vertu du droit français. Cela confirme l'opinion selon laquelle un transfert de droits souverains à une forme juridique nationale (française) sans traité international n'est pas possible en vertu du droit constitutionnel allemand.

---

<sup>32</sup> BVerfGE 2, 347 (378).

<sup>33</sup> Niedobitek, 2001, p. 444.

<sup>34</sup> Niedobitek, 2001, p. 426.

### 2.3 Le rôle des communes du Bade-Wurtemberg dans la coopération transfrontalière

Comme déjà indiqué ci-dessus, les relations transfrontalières en dessous du niveau du droit international sont en principe autorisées. On peut maintenant se demander si une autorisation positive pour entrer dans les relations municipales étrangères est nécessaire et si cela ne résulte pas de la garantie de l'autonomie locale.

Les municipalités sont une partie organisationnelle de l'État, il n'y a donc pas de présomption fondamentale de liberté en leur faveur dans le sens qu'il est permis est ce qui n'est pas interdit par les dispositions constitutionnelles qui excluent les compétences de la sphère des municipalités.<sup>35</sup> La municipalité remplit des missions publiques non pas dans l'exercice des libertés originelles, mais sur la base de compétences dérivées du droit positif et limitées.<sup>36</sup>

Sur la base de l'article 28, paragraphe 2, de la Loi fondamentale, les municipalités peuvent coopérer avec des organes souverains étrangers au sein de l'autonomie locale et également avec des municipalités étrangères en dehors de la zone de souveraineté de l'État - mais l'article 24 de la Loi fondamentale interdit le transfert de droits souverains.<sup>37</sup> La question de savoir si les communes peuvent conclure des accords transfrontaliers avec des États étrangers ou leurs collectivités territoriales à cet égard est susceptible

---

<sup>35</sup> Bothe, Michael: Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR 102 (1977), p. 68 (79); Beyerlin, 1988, p. 235.

<sup>36</sup> BVerfGE 68, p. 193 (206); Beck, 1995, p. 47.

<sup>37</sup> Heberlein, Horst Christoph: Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, DÖV 1996, p. 100 (102); Bien que les communes n'aient une compétence universelle que "sur leur territoire" selon l'article 71, paragraphe 2, première phrase, de la Constitution du Land de Bade-Wurtemberg, on ne peut en conclure que la coopération intercommunale au-delà des frontières communales est inadmissible. Cela découle déjà de la liste des formes de coopération municipale figurant à l'article 71, paragraphe 1, première phrase de la Constitution du Land de Bade-Wurtemberg (cf. Schlögel, Birgit: Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit. Berlin, 1982, p. 71).

de recevoir une réponse affirmative selon l'opinion qui prévaut en Allemagne - mais seulement dans la mesure où les collectivités territoriales se situent en dessous du seuil du droit public international, c'est-à-dire que les personnes morales de droit public étrangères avec lesquelles les collectivités territoriales peuvent conclure des accords ne peuvent être ni des États ni des entités assimilables à des États et que les relations doivent être soumises au droit national (allemand ou étranger) ou européen.<sup>38</sup> Par conséquent, une légitimation de droit positif de la compétence d'action des municipalités transfrontalières est nécessaire.

Toutefois, cette compétence peut éventuellement découler de la garantie de l'autonomie locale prévue à l'article 28.2 de la Loi fondamentale. Selon ce principe, les municipalités doivent se voir garantis le droit de régler toutes les questions de la communauté locale dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité.<sup>39</sup> Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, les affaires de la communauté locale sont "les besoins et les intérêts qui sont enracinés dans la communauté locale ou qui s'y réfèrent spécifiquement et qui affectent donc tous les habitants de la communauté dans leur vie et leur cohabitation dans la communauté (politique); le pouvoir administratif de la communauté n'est pas important à cet égard.<sup>40</sup> Toutefois, une référence locale spécifique est une condition préalable absolue. Si cela est donné, la manière dont la question locale est traitée concrètement reste de la responsabilité de la commune.<sup>41</sup>

Les affaires ayant une référence locale spécifique ne sont pas "décommunialisées" par le fait que la municipalité les remplit avec d'autres, franchissant ainsi la frontière de l'État.<sup>42</sup> La garantie d'autonomie locale comprend

---

<sup>38</sup> Niedobitek, 2014, p. 178.

<sup>39</sup> L'article 71, paragraphe 1, de la Constitution du Land de Bade-Wurtemberg correspond à l'article 28, paragraphe 2, de la Loi fondamentale en ce qui concerne la garantie d'autonomie locale pour les communes et les associations des communes.

<sup>40</sup> BVerfGE 79, 127 (151 f.), „Rastede“.

<sup>41</sup> BVerfGE 79, 127 (152); Beck, 1995, p. 49.

<sup>42</sup> Heberlein, 1996, p. 102. Bien que les communes n'aient une compétence universelle que "sur leur territoire" selon l'article 71, paragraphe 2, première phrase, de la Constitution

également le droit de coopérer avec d'autres municipalités<sup>43</sup>, que la coopération dépasse les frontières fédérales ou étatiques.<sup>44</sup> L'article 28, paragraphe 2, de la loi fondamentale contient un titre positif de compétence à cet effet.<sup>45</sup> Cependant, le titre de compétence de l'article 28, paragraphe 2, de la Loi fondamentale n'est plus suffisant si la coopération intercommunale vise un transfert transfrontalier de compétences étatiques ou de prérogatives de puissance publique.<sup>46</sup> Ceci découle déjà de l'article 24 de la Loi fondamentale, qui accorde cette possibilité au gouvernement fédéral et aux Länder.

### **Conclusion provisoire**

Au niveau du droit international, le maintien des relations avec d'autres États fait en principe partie de la compétence de la Fédération, pourtant les Länder peuvent conclure des traités dans le domaine de leur compétence. Le transfert de fonctions souveraines à des institutions intergouvernementales ou de voisinage frontalier est également possible par le biais de traités internationaux.

La répartition des compétences en vertu de l'article 32 de la Loi fondamentale n'affecte pas les relations avec les organismes publiques étrangères qui ont lieu en dessous du niveau du droit public international. Ces relations sont en principe autorisées, et les municipalités les peuvent entretenir également. La légitimation correspondante peut être dérivée de l'autonomie locale garanti par l'article 28.2 de la Loi fondamentale.

---

du Land de Bade-Wurtemberg, on ne peut en conclure que la coopération intercommunale au-delà des frontières communales est inadmissible. Cela découle déjà de la liste des formes de coopération municipale figurant à l'article 71, paragraphe 1, première phrase de la Constitution du Land de Bade-Wurtemberg (cf. Schlögel, 1982, p. 71).

<sup>43</sup> BVerfG NVwZ 1987, 124; Beyerlin, 1988, p. 203.

<sup>44</sup> Cf. Beck, 1995, p. 49 f.

<sup>45</sup> Beck, 1995, p. 52; Gutt, Gabriela: Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen, Baden-Baden, 1999, p. 60.

<sup>46</sup> Beck, 1995, p. 46; Gutt, 1999, p. 62.

Ainsi, tous les niveaux - national, régional et local - ont des compétences dans le domaine de la coopération transfrontalière. Le droit des municipalités de réglementer les relations transfrontalières sur la base d'autonomie locale montre une fois de plus la forte position des municipalités en Allemagne.

Si cette répartition des compétences coïncide avec la répartition des compétences françaises (et suisses) dans le cadre de la coopération transfrontalière, cela a des conséquences - conformément à la tête de pont mentionnée ci-dessus, il n'est pas toujours facile de fermer le pont.

### **3. Effets des dispositions juridiques nationales sur la pratique de la coopération transfrontalière dans le Rhin supérieur**

Ce dispositif juridique, dans sa confrontation avec la situation juridique française, a de nombreuses implications (pratiques) pour la coopération transfrontalière - tant en termes de questions juridiques et administratives que de gouvernance transfrontalière.

Tout d'abord, il faut constater que, par rapport aux cas purement nationaux, les formes et les mécanismes de la coopération transfrontalière dépendent davantage des acteurs nationaux et régionaux impliqués, car les acteurs infranationaux ne peuvent agir que dans la mesure où leur propre cadre juridique national le leur permet. Cela est particulièrement vrai au niveau municipal.<sup>47</sup>

Une fois que la forme et le mécanisme de coopération ont été définis, les structures institutionnalisées de coopération doivent être dotées en personnel. En raison des différentes règles de compétence des États participants,

---

<sup>47</sup> Frey, Michael: Concepts d'une gouvernance régionale transfrontalière : l'exemple de la région trinationale du Rhin supérieur, dans : B. Wassenberg, dir., *Vivre et penser la coopération transfrontalière*. Vol. 1. Les régions frontalières sensibles. Stuttgart, 2010, p. 334f .

la composition des organes transfrontaliers est donc doublement asymétrique : avec la participation de niveaux politiques ou administratifs asymétriques et de partenaires non compétents.<sup>48</sup> Si ces structures transfrontalières prennent des décisions, celles-ci outrepassent régulièrement les compétences des différents partenaires de coopération. Cela résulte des deux causes principales : d'une part, la composition fondamentalement (et forcément) non-homogène des organes de coopération et d'autre part, le fait que les problèmes transfrontaliers de par leur complexité n'entrent que rarement dans un champ de compétence clairement défini au niveau national.<sup>49</sup>

De plus, à l'heure actuelle, aucune compétence souveraine n'a encore été transférée à des organismes transfrontaliers. Alors que le niveau national et - dans le domaine de leurs compétences législatives - les Länder allemands pourraient certainement conclure des accords appropriés, le cadre juridique de la coopération transfrontalière exclut explicitement l'exercice transfrontalier de compétences souveraines par le niveau local du champ d'application respectif. En conséquence, les structures transfrontalières sont conçues comme de simples organismes de coordination, soumise à un pilotage hiérarchique externe de par les partenaires. Les acteurs dominants sont notamment les partenaires de coopération régionaux eux-mêmes (principaux) et non pas les organismes créés par eux (agents). En outre, la nécessité de mettre en œuvre les décisions prises par les organismes transfrontaliers de la coordination au niveau national est une autre conséquence directe du non-transfert des compétences.

Les décisions elles-mêmes, qui sont généralement prises par consensus, sont à leur tour caractérisées par un travail préparatoire compliqué au niveau technique, y compris la recherche de compromis acceptables pour tous. La culture diplomatique liée à ce comportement est également connue

---

<sup>48</sup> Frey, 2010, p. 335.

<sup>49</sup> Ibid.

sous le nom de "politesse rhénane". Par contre, cela signifie en même temps que le partenaire le plus lent ou le plus hésitant détermine de fait la vitesse de progression.

En fin de compte, l'exécution transfrontalière d'une tâche nécessite toujours plus de ressources que l'exécution nationale de la même tâche et la gouvernance régionale transfrontalière est associée à des moyens importants pour les partenaires. Dans la coopération transfrontalière, il existe donc une tendance latente à résoudre les problèmes en utilisant moins de ressources - par exemple, par des approches orientées vers les projets au lieu de concepts de développement coordonnés au niveau régional et transfrontalier.

Les effets décrits ci-dessus montrent les effets multiples des différences juridico-administratives entre les partenaires impliqués dans la coopération transfrontalière, qui sont finalement étroitement liés aux différents ordres de compétence. La séparation d'un espace de vie commun par des frontières juridiques et systémiques invisibles continue donc d'exister<sup>50</sup> et ne peut être surmontée qu'incomplètement par la coopération transfrontalière à l'heure actuelle. En outre, la mise en œuvre nationale des directives européennes crée de nouveaux obstacles juridiques en raison d'une action non coordonnée.

#### **4. Perspectives - Quel est le point de départ d'une nouvelle dynamique ?**

Je ne voudrais pas que ce bilan assez sobre reste en suspense, mais plutôt – et en accord avec le titre de cette conférence – jeter un œil aux points possibles de départ d'une nouvelle dynamique transfrontalier et rôle que le traité d'Aix-la-Chapelle pourrait jouer à cet égard.

---

<sup>50</sup> Frey, Michael et Markl-Hummel: Umweltplaketten als Beispiel für nicht harmonisierte Umsetzung von EU-Richtlinien. Manuscrit non publié.

C'est depuis l'introduction du GECT et la modification du règlement du GECT en 2014, qu'il n'y a pas eu de développements significatifs dans le cadre juridique de la coopération transfrontalière. Ce sujet a reçu une nouvelle impulsion avec l'annonce par le président français Emmanuel Macron, lors de son discours à la Sorbonne<sup>51</sup> en 2017, de conclure un nouveau traité franco-allemand. La résolution adoptée à l'occasion du 55e anniversaire du traité de l'Élysée appelait à « à introduire des clauses d'exception et d'expérimentation dans chacune des législations nationales ; dans la même perspective, souhaite que les compétences nécessaires et appartenant aux Länder ou aux Régions soient également transférées mutatis mutandis aux eurodistricts »<sup>52</sup>, ce qui n'a finalement pas été mis en œuvre dans le traité d'Aix-la-Chapelle.

En revanche, l'article 13, paragraphe 2, du traité d'Aix-la-Chapelle prévoit désormais la possibilité de doter « les collectivités territoriales des territoires frontaliers et les entités transfrontalières comme les eurodistricts de compétences appropriées, de ressources dédiées et de procédures accélérées permettant de surmonter les obstacles à la réalisation de projets transfrontaliers, en particulier dans les domaines économique, social, environnemental, sanitaire, énergétique et des transports ». Toutefois, le traité d'Aix-la-Chapelle ne constitue ni l'établissement de positions juridiques pour les citoyens ou les autorités qui leur permettent d'agir directement, ni une revendication justiciable des autorités territoriales des régions frontalières ou des organismes transfrontaliers vis-à-vis des gouvernements nationaux respectifs pour une action spécifique visant à mettre en œuvre les objectifs

---

<sup>51</sup> Le texte du discours est disponible sous le lien suivant <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>, consulté le 26.08.2020.

<sup>52</sup> Bundestag allemand et Assemblée nationale : Pour un nouveau Traité de l'Élysée – Accroître le rôle dans la coopération franco-allemande. Résolution commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag allemand à l'occasion du 55<sup>e</sup> anniversaire du Traité de l'Élysée, le 22 janvier 2018. [https://www.bundestag.de/resource/blob/537270/a0aac9a1ba8b4ea2867ecb6e9faa1f35/traite\\_elysee\\_resolution-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/537270/a0aac9a1ba8b4ea2867ecb6e9faa1f35/traite_elysee_resolution-data.pdf), consulté le 07.08.2020, p. 7.

mentionnés à l'article 13 du traité d'Aix-la-Chapelle.<sup>53</sup> Le traité est donc avant tout une déclaration d'intention politique, qui sera ensuite mise en œuvre par des initiatives concrètes.<sup>54</sup>

Jusqu'à présent, il s'agit notamment de la création d'un comité pour la coopération transfrontalière avec un bureau à Kehl<sup>55</sup> ainsi que de l'adoption du concept de France du Land de Bade-Wurtemberg<sup>56</sup>, qui est conforme au traité d'Aix-la-Chapelle.

Toutefois, le traité d'Aix-la-Chapelle offre la possibilité de solutions plus ambitieuses. Je voudrais illustrer les possibilités qui s'offrent à nous par un exemple pratique : Les certificats qualité d'air comme exemple de mise en œuvre non harmonisée des directives de l'UE. Par conséquent, les citoyens de la région frontalière franco-allemande ont actuellement besoin de deux autocollants. Différentes options sont envisageables pour résoudre ce problème.

L'une des solutions envisageables serait la reconnaissance mutuelle des réglementations nationales respectives au niveau administratif. Cela nécessiterait une base juridique dans le droit national respectif, au sens du traité d'Aix-la-Chapelle ; cela pourrait être une exception dans les différentes réglementations locales (par exemple, dans la région du Rhin supérieur, le

---

<sup>53</sup> Ukrow, Jörg: Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts – Der Vertrag von Aachen und die „immer engere Union“, ZEuS 1/2019, p. 3 - 59(33s.).

<sup>54</sup> Seidendorf, Stefan: Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, dans Deutsch-Französisches Institut (dir.), Frankreich Jahrbuch 2019, 2020, Wiesbaden, Springer VS, p. 11-20 (11); Seidendorf, Stefan: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, integration 3/2019, p. 187-204 (203f); Ukrow, 2019, p. 51 s.; Demesmay, Claire: Vertrag von Aachen: Eine pragmatische Antwort auf europäische Blockaden, DGAP Standpunkt 2/2019. [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/2019-02-DGAPstandpunkt.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2019-02-DGAPstandpunkt.pdf), consulté le 07.08.2020.

<sup>55</sup> <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpf/Seiten/pressemitteilung.aspx?rid=2195>, consulté le 21.08.2020.

<sup>56</sup> <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/neue-impulse-fuer-die-zusammenarbeit-mit-frankreich/>, consulté le 21.08.2020.

décret à venir du maire pour introduire la "zone à faibles émissions" à Strasbourg) ou dans les plans de lutte contre la pollution atmosphérique de Strasbourg, Karlsruhe et Pfinztal.<sup>57</sup>

L'exemple montre qu'un développement plus poussé du cadre juridique pourrait donner un élan à une coopération plus étroite au niveau régional et local. Dans le même temps, l'élargissement du cadre ne fait pas partie des compétences des collectivités locales et régionales en Allemagne ; elles ne peuvent que remplir l'espace dont elles disposent. Les Länder et le gouvernement fédéral doivent au contraire faire preuve de volonté politique et la combiner avec des actions concrètes - ce qui n'a été constaté jusqu'à présent que dans une mesure limitée suite au traité d'Aix-la-Chapelle.

## **5. Conclusion et perspectives**

En résumé, on peut donc dire tout d'abord que - contrairement au droit français - la Loi fondamentale allemande est plus significative pour la répartition des compétences dans le domaine de la coopération transfrontalière que le droit ordinaire. La Loi fondamentale prévoit à la fois la possibilité générale de relations avec des organismes d'autres États en dessous du niveau du droit international et le droit de la municipalité de remplir des tâches dans le domaine de sa garantie d'autonomie locale, même au-delà des frontières.

Cependant, ces différences ont un effet sur la gouvernance de la coopération, qui se caractérise jusqu'à ce jour – entre autre en raison des différents systèmes politico-administratifs et la répartition des compétences qui y est associée - par une double asymétrie, un contrôle fort des organes sur les principes de la coopération, et l'absence de transfert de compétences souveraines.

---

<sup>57</sup> Frey et Markl-Hummel.

Le cadre juridique de la coopération transfrontalière est défini, mais il n'a guère évolué ces dernières années. Le traité d'Aix-la-Chapelle pourrait contribuer à une nouvelle dynamique - en tant que signe de volonté politique et d'impulsion pour utiliser le cadre du droit public international afin de créer de nouvelles compétences infra-étatiques en matière de coopération. Néanmoins, il reste à voir quels projets concrets seront effectivement réalisés dans la mise en œuvre du traité d'Aix-la-Chapelle et si une nouvelle dynamique (juridique) sera réellement créée.

## **Bibliographie**

Autexier, Christian: Gemeinsame lothringisch-saarländische administrative Einrichtungen, Saarbrücken, 1993.

Beck, Andreas: Die Übertragung von Hoheitsrechten auf kommunale grenznachbarschaftliche Einrichtungen, Baden-Baden, 1995.

Beyerlin, Ulrich: Rechtsprobleme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, Berlin Heidelberg, 1988.

Beyerlin, Ulrich: Neue rechtliche Entwicklungen der regionalen und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, dans Brunn, Gerhard/ Schmitt-Egner, Peter, dir., Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa, Baden-Baden, 1998, p. 118.

Bleckmann, A. et Fassbender, B.: Kommentierung von Art. 2 Nr. 1 der UN-Charta, dans Simma, B. et al., dir., The Charter of the United Nations. A Commentary, 2. Auflage, Vol. 1, Oxford, p. 68-91.

Bothe, Michael: Rechtsprobleme grenzüberschreitender Planung, AöR 102 (1977), p. 68.

Braun, Elke: Zehn Jahre Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit – Zum Recht der Europäischen Verbände für territoriale Zusammenarbeit. NVwZ, 2017(4), p. 205-8.

Bundestag allemand et Assemblée nationale: Pour un nouveau Traité de l'Elysée – Accroître le rôle dans la coopération franco-allemande. Résolution commune de l'Assemblée nationale et du Bundestag allemand à l'occasion du 55e anniversaire du Traité de l'Elysée, le 22 janvier 2018. [https://www.bundestag.de/resource/blob/537270/a0aac9a1ba8b4ea2867ecb6e9faa1f35/trait\\_e\\_lysee\\_resolution-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/537270/a0aac9a1ba8b4ea2867ecb6e9faa1f35/trait_e_lysee_resolution-data.pdf), consulté le 07.08.2020.

Classen, Claus-Dieter: Art. 24, dans Mangoldt, Herrmann von, Klein, Friedrich et Starck, Christian, dir., Das Bonner Grundgesetz Kommentar, Vol. II, München, 2000.

Demesmay, Claire: Vertrag von Aachen: Eine pragmatische Antwort auf europäische Blockaden, DGAP Standpunkt 2/2019. [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/2019-02-DGAPstandpunkt.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2019-02-DGAPstandpunkt.pdf), consulté le 07.08.2020.

Doehring, Karl: Völkerrecht. Ein Lehrbuch. Heidelberg, 2. Auflage, 2004.

Frey, Michael: Concepts d'une gouvernance régionale transfrontalière : l'exemple de la région trinationale du Rhin supérieur, dans : B. Wassenberg, dir., Vivre et penser la coopération transfrontalière. Vol. 1. Les régions frontalières sensibles. Stuttgart, 2010, p. 331.

Gutt, Gabriela: Grenzüberschreitende kommunale Zusammenarbeit nach dem Karlsruher Übereinkommen, Baden-Baden, 1999.

Halmes, Gregor: Rechtsgrundlagen für den regionalen Integrationsprozess in Europa, DÖV 1996, p. 933.

Heberlein, Horst Christoph: Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, DÖV 1996, p. 100.

Jóskoviak, Kazimierz: Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit aus rechtshistorischer Perspektive, dans Krzymuski, M., Kubi-

cki, P. et Ulrich, P., dir., Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union. Baden-Baden, 2017, S. 15-42.

Kiefer, Andreas: The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) and the Euroregional Cooperation Grouping (EGC). Two legal instruments für cross-border cooperation, dans Wassenberg, B. et Beck, J., dir., Living and Researching Cross-Border Cooperation (Volume 3): The European Dimension. Stuttgart, 2011, p. 105-127.

Magiera Siegfried: Außenkompetenzen der deutschen Länder, dans Lüder, Klaus, dir., Staat und Verwaltung, 50 Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, 1997, p. 97.

Niedobitek, Matthias: Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge, Tübingen, 2001.

Niedobitek, Matthias: Verfassungsrechtliche Grundlagen der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Deutschland, dans Tschudi, Hans Martin, Schindler, Benjamin, Ruch, Alexander, Jakob, Eric et Friesecke, Manuel dir., Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz. Juristisches Handbuch zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bund und Kantonen, Zürich/ St. Gallen, 2014, p. 171.

Odendahl, Kerstin: Legal Instruments of Transborder Cooperation in Europe, dans Wassenberg, B. et Beck, J., dir., Living and Researching Cross-Border Cooperation (Volume 3): The European Dimension. Stuttgart, 2011, p. 89-103.

Pernice, Ingolf: Art. 24, Art. 32, dans Dreier, Horst (dir.): Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 1ère édition, 1998.

Randelzhofer, Albrecht: Art. 24, dans Maunz, Theodor, Dürig, Günter, Herzog, Roman et Scholz, Rupert, dir., Kommentar zum Grundgesetz, München.

Rojahn, Ondolf,: Art. 24, dans Münch, Ingo von (fondateur)/ Kunig, Philip (dir.): Grundgesetz-Kommentar, Vol. 2, 4./5.ème édition, München 2001.

Schlögel, Birgit: Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit. Berlin, 1982.

Schneider, Hans: Grenzüberquerungen des öffentlichen Rechts Deutschland – Schweiz, dans Müller, Georg, dir., Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel. Basel, 1982, p. 673.

Schwarze, Jürgen: Die Übertragung von Hoheitsrechten auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen i. S. d. Art. 24 I GG, dans Klein, E., dir., Grundrechte, Soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Heidelberg, 1995, p. 311.

Schweisfurth, Theodor: Völkerrecht. Tübingen, 2006.

Seidendorf, Stefan: Frankreich, Deutschland und die europäische Integration im Aachener Vertrag, integration 3/2019, p. 187-204.

Seidendorf, Stefan: Der Aachener Vertrag und das Deutsch-Französische Parlamentsabkommen, dans Deutsch-Französisches Institut (dir.), Frankreich Jahrbuch 2019, 2020, Wiesbaden, Springer VS, p. 11-20.

Ukrow, Jörg: Élysée 2.0 im Lichte des Europarechts – Der Vertrag von Aachen und die „immer engere Union“, ZEuS 1/2019, p. 3 – 59.

Wassenberg, Birte : Qu'est-ce qu'une région transfrontalière sensible ?, dans Wassenberg, B. et Beck, J., dir., Vivre et penser la coopération transfrontalière (Volume 4): les régions transfrontalières sensibles. Stuttgart, 2011, p. 67-88.