

Comment le droit européen déplace les frontières ? La proposition de règlement visant à lever les obstacles juridiques et administratifs à la coopération transfrontalière

How does European law shift borders ? The proposal for a regulation to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context

Estelle Evrard

Maître assistant, Université du Luxembourg/Département Géographie et Aménagement du Territoire

Résumé

Pour faciliter la gestion quotidienne d'un projet transfrontalier, la Commission européenne a formulé en 2018 une proposition de règlement « relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier » (« ECBM »). Ce règlement permet entre autres l'usage d'un droit unique dans la gestion d'un projet transfrontalier. Après avoir resitué cette proposition dans le contexte de l'intégration européenne et de l'objectif de cohésion territoriale, cette contribution s'appuie sur la géographie du droit pour montrer que cette proposition représente un changement de paradigme à deux titres. D'une part, elle agit en faveur d'une plus grande justice spatiale en établissant un mécanisme institutionnel permettant de lever les obstacles affectant spécifiquement les espaces frontaliers. D'autre part, elle impose aux droits nationaux d'étendre la portée spatiale de la norme nationale (i. e. extraterritorialité) et permet ainsi la construction d'une appropriation matérielle de l'espace transfrontalier. La proposition de règlement ECBM suggère donc que la réalisation de la territorialité européenne passe par une porosité accrue du territoire étatique dans les espaces frontaliers.

Abstract

To facilitate the daily management of a cross-border project, in 2018 the European Commission developed a proposal for a regulation "on the creation of a mechanism to remove legal and administrative obstacles in a cross-border context" (ECBM). The latter in particular allows the use of a single law in the management of a cross-border project. After placing this proposal in the context of European integration and the objective of territorial cohesion, this contribution draws on legal geography to show that this proposal represents a paradigm shift in two respects. Firstly, it acts to the benefit of greater spatial justice by establishing an institutional mechanism to remove obstacles specifically affecting border areas. Secondly, it requires national laws to extend its spatial scope (i. e. extraterritoriality) and thus allows the construction of a material appropriation of cross-border space. The ECBM proposal for a regulation therefore suggests that the achievement of European territoriality requires an increased porosity of state territory in border areas.

Mots-clés géographie du droit, intégration européenne, politique de cohésion, frontière, territorialité, justice spatiale, mécanisme européen transfrontalier

Keywords *legal geography, EU integration, cohesion policy, cross-border areas, territoriality, spatial justice, European Cross-Border Mechanism*

1 Introduction

« Les frontières sont un lieu d'iniquité intrinsèque, puisqu'elles marquent une rupture structurelle entre territoires contigus, qui de ce fait, subissent de fortes disparités de statut et de traitement dans la quasi-totalité des domaines de la vie collective [...] La question de l'équité territoriale est une des pierres d'achoppement de la coopération transfrontalière, tiraillée entre logique coopérative et logique compétitive. [...] De part et d'autre des frontières apparaissent des asymétries d'opportunités, qui contribuent à créer des dynamiques spécifiques dans les territoires concernés, suscitant une certaine spécialisation des espaces. » (Casteigts, 2013 : 12).

« Quand je [présente le mécanisme européen transfrontalier] [...], j'utilise la métaphore de la fusée. Le premier étage évidemment, le plus ancien, c'est INTERREG, l'instrument de financement. Ensuite, vient le GECT, la personnalité juridique permettant la mise en œuvre de projets. Et maintenant, il y a l'[ECBM] : une procédure permettant de juguler les problèmes juridiques et administratifs à la frontière » (extrait d'un entretien d'expert, 04.10.2018).

Le 29 mai 2018, la Commission européenne proposait au Parlement et au Conseil européen un règlement « relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier » (Commission européenne, 2018). Ce mécanisme ECBM consiste « à appliquer, pour un État membre donné et à l'égard d'une région transfrontalière commune, les dispositions légales de l'État membre voisin lorsque l'application de sa propre législation constitue un obstacle juridique à la mise en œuvre d'un projet commun » (Commission européenne, 2018 : 7). Cette proposition résulte d'une longue évolution de la Commission (Engl et Evrard, 2019). Elle vise à redonner des marges de manœuvre décisionnelles aux espaces frontaliers européens, souvent affectés par l'impact de décisions prises aux niveaux national et européen.

Cette proposition s'inscrit dans la continuité des dispositifs existants au niveau européen et visant à réduire les disparités entre territoires contigus. Prenant acte du fait que la frontière est une « rupture structurelle entre territoires contigus » (Casteigts, 2013 : 12), le dispositif réglementaire s'inscrit dans la continuité de l'objectif de cohésion territoriale (Traité de Lisbonne, art. 3) puisqu'il met à disposition des acteurs transfrontaliers les moyens institutionnels de contourner un obstacle administratif ou juridique. La solution pragmatique apportée par la proposition de règlement est soit de « tirer » l'application du droit d'un État

membre de l'autre côté de la frontière, afin de n'appliquer qu'un seul et même droit à un projet transfrontalier, soit de lever l'obstacle administratif à la mise en œuvre du projet après discussion avec les autorités compétentes de part et d'autre de la frontière. Ce dispositif vise ainsi à soumettre à un droit unique le déploiement technique d'un projet transfrontalier inscrit dans le cadre de la construction d'une région transfrontalière¹. En ce sens, ce dispositif juridique consiste directement à « mettre de la géographie » dans le droit (Melé, 2009).

Ce règlement n'est encore qu'une proposition de la Commission, fortement soutenue par le Comité des Régions ainsi que le Parlement européen². En examen au Conseil, elle éveille plusieurs questionnements juridiques (Presidency of the Council of the European Union, 2018), certains touchant au dispositif mis en place (i. e. son caractère volontaire, les éventuelles lourdeurs administratives), d'autres relativement attendus pour un dispositif touchant aux entités infranationales (i. e. respect du principe de subsidiarité). Le Service juridique du Conseil a été sollicité pour rendre un avis (Presidency of the Council of the European Union, 2018). Même si cette proposition de règlement venait à ne pas aboutir, il nous semble opportun de l'analyser puisqu'en mettant en dialogue droit et géographie, cette proposition de règlement interroge la notion de territorialité, aux niveaux infra, national et supranational.

Suivant l'approche suggérée par P. Melé (2009), nous analysons comment cette proposition de règlement propose de mettre de la géographie dans le droit et en retour comment elle contribue à mettre du droit dans la géographie. Avant cela, nous resituons cette proposition de règlement dans le contexte de la littérature sur l'intégration européenne et sur la cohésion territoriale. En mobilisant la littérature sur la justice spatiale appliquée à la géographie du droit (Delaney, 2015), nous montrerons que cette proposition de réglementation ne peut être qu'un outil réduisant à la marge « l'iniquité structurelle » (Casteigts, 2013 :12) affectant les espaces frontaliers. Cette contribution repose empiriquement sur un corpus empirique composite résultant de plusieurs projets de recherche traitants des espaces frontaliers³. Cette approche méthodologique vise à opérationnaliser la proposition de Bennett et Layard (2015) consistant à mobiliser des méthodes immersives adaptées à l'objet de l'analyse et permettant de comprendre comment et pourquoi les espaces analysés sont encadrés, gérés et utilisés d'une certaine

1 Définie suivant Evrard 2013 comme le processus au cours duquel, après avoir défini la raison d'être de l'espace transfrontalier, les acteurs associés confèrent au niveau supralocal ou suprarégional les moyens de mener la coopération transfrontalière au nom et pour le compte de l'entité transfrontalière en construction.

2 L'état de la procédure est disponible sous ce lien : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52018PC0353>.

3 Le corpus empirique repose sur une analyse de la Proposition de Règlement, sur une dizaine d'entretiens semi-directs conduits à l'été 2018 avec des experts ayant contribué directement à son élaboration, ainsi que mon expérience en tant qu'experte externe auprès de la DG REGIO dans le cadre du suivi de l'étude menée par METIS (2017) ainsi que sur l'expérience acquise au cours de plusieurs projets de recherche appliqués traitant de la gouvernance et de la territorialité des espaces frontaliers de l'UE (voir Evrard 2017, 2019).

manière (Bennett et Layard, 2015 : 413). Dans un premier temps, nous exposerons la genèse de ce règlement avant de montrer comment le règlement met de la géographie dans le droit et réciproquement. Sur cette base, nous pourrions mesurer les implications de ce règlement sur la notion de territorialité européenne et transfrontalière.

2 Comment l'ECBM s'est progressivement imposé alors que les espaces frontaliers sont traditionnellement pensés à la marge de la construction européenne

La géographie du droit suggère que le droit s'adapte aux conditions locales (Holder et Harrison, 2003 : 4). Précisément, dans quelle mesure le droit s'adapte-t-il dans un contexte transfrontalier caractérisé par une multitude d'échanges internationaux ? Le droit s'adapte-t-il aux spécificités locales des espaces frontaliers ? Comme l'indique la citation d'expert en exergue de cet article, l'ECBM est pensé actuellement par la communauté des acteurs de la coopération transfrontalière comme une des composantes de ce que la Commission européenne considère constituer la « boîte à outils » qu'elle met à la disposition des espaces frontaliers. Pourtant, le même expert indiquait au cours de l'entretien qu'il n'aurait pu s'imaginer proposer cet outil dix ans plus tôt. La façon de penser le rôle de l'UE dans la réglementation de la coopération transfrontalière intracommunautaire a donc beaucoup évolué en peu de temps. Pourquoi ?

D'abord, il faut rappeler que les espaces frontaliers ont longtemps souffert de manière structurelle de ne pas faire l'objet d'une politique européenne spécifique au niveau européen. L'Union européenne est avant tout une construction politique ; la nature de ses interventions dépend des compétences dont elle est dotée par les traités. Comme l'explique Merje Kuus dans son ouvrage dédié à la production du savoir dans les institutions européennes, l'UE est pensée par ceux qui la font comme un projet « anti-géopolitique » : « l'intégration a permis aux États-nation européens de surmonter leurs antagonismes historiques et de dépasser la violence inhérente aux politiques territoriales. [...] L'Europe est un concept géographique [...] qui semble ne prendre corps nulle part en particulier » (Kuus, 2014 :12, traduction de l'anglais par l'auteure). La littérature géographique a ainsi montré la complexité du rapport de l'UE avec son emprise sur le territoire européen (pour une synthèse Luukkonen et Moilanen, 2012). Penser la dimension territoriale des politiques européennes est au cœur de débats initiés avec l'adoption du SDEC en 1999 qui demeure un objectif difficile à atteindre, comme en témoigne l'Agenda territorial 2020 (Faludi, 2010⁴). Pour autant, au sein de l'UE, la situation des espaces frontaliers a été traitée à mesure que d'autres politiques pour lesquelles l'UE dispose d'une

4 L'enjeu d'une partie de ce débat réside dans le développement de méthodologies robustes pour mesurer les impacts territoriaux des politiques européennes (Fischer *et al.*, 2014) ; ESPON a mené de nombreux

compétence se sont développées. Ainsi, par exemple, l'un des domaines les mieux encadrés juridiquement – le travail frontalier – est essentiellement régulé par des dispositions visant à mettre en œuvre l'une des quatre libertés du marché unique (Conseil, 1968). De même, le soutien à la coopération transfrontalière se fait de manière plus spécifique et ciblée par le biais de la politique de cohésion. Puisque cette dernière est une politique visant à réduire les écarts de développement entre régions et qu'elle fonctionne par subsides, c'est aussi essentiellement par le biais de financements (Fonds européen de développement régional, FEDER) que les espaces frontaliers ont été soutenus depuis les années 1990 (Dühr, 2018). Cette situation résulte d'une part du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures et d'égalité souveraine entre États (Colavitti, 2014). D'autre part, les États ont longtemps craint qu'en développant des relations transfrontalières, certaines de leurs collectivités territoriales pourraient faire émerger « un réseau de relations internationales parallèles à celles de l'État », une « paradiplomatie » (Levrat, 2007 : 20 ; Duchacek *et al.*, 1988). Aussi, les États ont-ils été longtemps réticents à l'idée de mettre sur pied des dispositifs juridiques permettant la coopération transfrontalière entre entités infranationales.

Initialement, c'est le Conseil de l'Europe qui a développé des conventions internationales posant un cadre réglementaire accompagnant les relations transfrontalières. La Convention de Madrid de 1985 ainsi que ses trois protocoles additionnels (1998, 2001, 2013) constituent des exemples marquants. Cependant, leur mise en œuvre nécessite leur ratification en droit national et l'adoption de traités bi- ou plurinationaux. Aussi, l'impact juridique de ces conventions et traités et les occasions offertes aux autorités locales et régionales de coopérer au-delà de la frontière sont restées limitées. Cela résulte en particulier de la mise en œuvre tardive et hésitante des ratifications et mises en œuvre étatiques (Engl, 2016).

Si cette crainte n'a pas tout à fait disparu, en particulier dans la perspective des mouvements régionalistes dans certains États membres (Colomb et Tomaney, 2016), ces derniers se rendent compte que coopération transfrontalière et régionalisme ne vont pas forcément de pair. L'ISIG⁵ résume bien le fait que l'enjeu pour les espaces frontaliers n'est pas géopolitique mais fonctionnel : « Les communautés et autorités locales n'ont pas pour objectif *per se* de mener des activités transfrontalières ; l'objet des politiques et pratiques de coopération transfrontalière ne réside pas dans l'acquisition de nouvelles formes juridiques, d'opportunités financières ou en l'acquisition de nouvelles capacités ; il s'agit de surmonter les problèmes que la frontière impose à des communautés qu'elle divise » (ISIG, 2013 : 9).

Or, petit à petit, au sein des espaces frontaliers, un décalage se fait jour entre des secteurs particulièrement intégrés grâce à la compétence communautaire et

projets en ce sens (www.espon.eu, dont un projet dédié aux espaces frontaliers voir aussi Medeiros 2015).

5 Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia

des secteurs peu intégrés du fait de compétences ancrées au niveau national. La crise de l'Espace Schengen des années 2016-2017 en a été une illustration immédiate : en rétablissant de manière temporaire et exceptionnelle des contrôles frontaliers, certains États membres ont fait usage d'une prérogative nationale qui a pourtant perturbé la libre circulation des personnes et des biens, compétence communautaire (Evrard et al, 2018). Ces asymétries de compétence sont d'autant plus frappantes dans les espaces frontaliers les plus intégrés. Depuis les années 2010, de nombreux travaux ont montré que les interdépendances transfrontalières dans certains espaces ont pris une grande ampleur, au point de pouvoir analyser une dizaine d'espaces comme des « régions métropolitaines polycentriques transfrontalières » (ESPON/Université du Luxembourg, 2010 ; Evrard, 2017). Ces interdépendances sont telles qu'elles ont d'importantes incidences localement sur les transports, l'aménagement du territoire, le logement et jusque dans les domaines de la petite enfance, de la gestion des indemnités chômage et de la fiscalité (Evrard, 2019, Conseil de l'Europe, 2019) et que des stratégies de développement territorial concertées voient le jour (UniGR-CBS Arbeitsgruppe Raumplanung, 2018 ; Decoville et Durand, 2017). L'intensité des flux et leur nature à chaque frontière dépendent largement des politiques nationales conduites dans le domaine social, économique, fiscal. En ce sens, les droits européens et nationaux – de même que de nombreux autres paramètres (linguistique, culturel, historiques, géographiques) – influencent la nature et l'intensité des échanges se structurant à l'endroit des frontières.

Or, il faut rappeler que face à cette asymétrie, les acteurs de la coopération transfrontalière sont impuissants. D'un point de vue institutionnel, Hajer (2006) présente cela comme une « ambiguïté institutionnelle ». Aucun cadre juridique et institutionnel ne prédit comment une décision légitime devrait être prise. Les acteurs apportent leurs propres attentes, leur propre culture des normes et de l'autorité. En conséquence, le processus politique consiste à négocier des règles bi- ou multilatérales permettant de coopérer, d'anticiper et de gérer les conflits (Evrard, 2017). Pourtant, les différences constitutionnelles, administratives et politiques sont à l'origine d'asymétries entre les composantes infranationales d'un même espace frontalier (Evrard, 2017). À cette difficulté structurelle s'ajoute le fait que chacune des entités associées a souvent un rapport différencié à ses autorités nationales ou régionales de tutelle.

C'est dans ce contexte que deux évolutions en droit communautaire doivent être lues. D'une part, en 2006, l'UE a créé le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), outil doté de la personnalité juridique et permettant de faciliter la coopération transfrontalière (Engl 2016 ; Evrard 2016 ; Evrard et Engl 2018). Celui-ci donne un mandat politique plus fort pour encourager et faciliter la coopération transfrontalière (Chilla *et al.*, 2012). D'autre part, la spécificité des espaces frontaliers a été reconnue par une disposition à caractère constitutionnel, dans le traité de Lisbonne. Depuis 2007, la cohésion territoriale a été ajoutée aux objectifs de cohésion économique et sociale de l'UE (art. 3) au titre des compétences partagées de l'Union (Traité de Lisbonne). Par

ailleurs, l'art. 174 prévoit que les espaces à spécificité géographique (par exemple les régions frontalières, côtières, montagneuses) fassent l'objet d'une attention particulière. La coopération territoriale européenne (CTE) est donc devenue un objectif de la politique de cohésion de l'UE (Engl 2014 ; Harguindeguy et Hayward 2014 ; Medeiros 2018). Toutefois, cette constitutionnalisation n'a pas encore été observée dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, ou elle a été jugée trop timide (Faludi, 2010 ; Zaucha et al, 2014 ; Jones et al, 2018) ; tandis que la recherche universitaire s'est montrée sceptique quant au caractère opérationnel de ce concept (Othengrafen et Cornett, 2013), Aussi, depuis peu, la notion de justice spatiale est mise en avant comme un possible outil théorique pour penser la concrétisation de la notion de cohésion territoriale (Jones *et al.*, 2018 ; Holder, Layard, 2011, Rauhut, 2019). Ces deux changements reflètent directement l'enjeu qu'est la prise en compte de la dimension spatiale dans le droit communautaire. Dans la droite ligne de ces changements, une communauté épistémique s'est mobilisée à partir des années 2010 pour faire valoir les besoins spécifiques des espaces frontaliers, nécessitant *in fine* une adaptation du droit. Elle prend la forme de la proposition de règlement ECBM (2018).

Au moment où nous rédigeons cet article, le texte a été validé par le Parlement européen sous réserve d'un certain nombre d'amendements et est examiné en première lecture au Conseil qui attend l'avis de son service juridique pour se prononcer. Ce dernier a notamment été chargé de se prononcer sur le caractère volontaire de cet instrument, les éventuelles lourdeurs administratives que sa mise en œuvre imposerait et les possibles conséquences juridiques en matière de droit constitutionnel (Presidency of the Council of the European Union, 2018). Les parlements nationaux ont quant à eux été sollicités sur le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité conformément au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 6 du protocole n° 2)⁶. Seul le Parlement suédois a fait part de réserves concernant le manque de clarté du dispositif (Riksdag, 2018). Comme ces réserves sont émises par moins d'un tiers de l'ensemble des parlements nationaux, la Commission n'est pas tenue de réexaminer sa proposition (art 7 du protocole n° 2).

3 L'enjeu pour les espaces frontaliers : mettre de la géographie dans le droit

Après 25 années de soutien financier à la mise en œuvre de projets transfrontaliers, la Commission européenne a lancé en 2015 une réflexion visant à « répondre aux défis persistants dans les espaces frontaliers » (« procédure de réexamen de la

6 Les avis des parlements sont disponibles sous ce lien, la procédure a été clôturée le 31.07.2018. Au total, les chambres de quinze États membres se sont prononcées : <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20180373.do>.

politique transfrontalière », « *cross-border review* »⁷). En parallèle, la présidence luxembourgeoise du Conseil européen décidait d'initier une réflexion dédiée à « l'attribution et à l'application de dispositions spécifiques pour l'amélioration de la coopération transfrontalière » (MDDI, 2015). Ces deux initiatives ont coopéré de 2016 à 2018 pour constituer une véritable communauté épistémique (au sens de Haas⁸, 1992 :3) composée de responsables de la coopération transfrontalière en Europe, de chargés de mission au niveau de la Commission et de plusieurs États membres, d'experts et d'universitaires (Engl et Evrard, 2019). Entre 2015 et 2017, cette communauté épistémique caractérisée par sa connaissance personnelle et profonde des enjeux et des spécificités des espaces frontaliers a mobilisé son expertise pour documenter et caractériser ces obstacles. La proposition de règlement en résulte directement (Engl et Evrard, 2019). Elle repose également sur une étude conduite par la *Politecnico di Milano* évaluant l'impact négatif des obstacles sur une série d'indicateurs (par exemple le pourcentage de perte de PIB/habitant, Camagni *et al.*, 2017), le tout étant documenté dans une Communication de la Commission (CE, 2017a) complétée d'un document explicatif (CE, 2017b). Trois types d'obstacles sont définis. Premièrement, il y a les obstacles juridiques dus à l'absence de législation européenne dans un domaine relevant de la législation de l'UE ou à des lacunes dans la transposition de cette dernière en droit national (CE 2017b, 5), Deuxièmement, il existe des obstacles juridiques dus à des législations nationales incohérentes ou non cohérentes dans les domaines politiques pour lesquels l'UE ne dispose pas de compétence ou n'en dispose que partiellement. Troisièmement, il y a les obstacles administratifs causés par des aspects procéduraux relevant des niveaux local, régional ou national. Au total, 239 obstacles juridiques ou administratifs ont été documentés pour la période 2011-2015 (CE 2017b, 5). En démontrant que ces obstacles freinent le développement des espaces frontaliers (CE, 2018 ; MOT, 2015) et que seule une réglementation européenne peut y apporter une réponse efficace, cette communauté épistémique légitime la proposition de règlement. Le diagnostic de la spécificité de la situation des espaces frontaliers est présenté dans la Communication de la Commission sur laquelle repose l'initiative de la proposition de règlement ainsi que dans le document explicatif de la Communication :

«... [Les programmes INTERREG] sont mis en œuvre dans toutes les régions frontalières, de manière à faire progresser l'intégration et à permettre à ces régions de développer tout leur potentiel. [...] Les régions frontalières sont les lieux où l'intégration européenne devrait être ressentie de la façon la plus positive – étudier, se former, travailler, soigner et faire des affaires par-delà les frontières sont des activités qui devraient être possibles au quotidien,

7 Celle-ci est composée d'une consultation publique, d'ateliers de réflexion avec des praticiens et d'une étude visant à répertorier les obstacles administratifs et juridiques à la coopération transfrontalière : https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

8 «Network of professionals with recognised expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain ».

indépendamment de l'existence d'une frontière administrative nationale » (CE, 2017 : 2-3).

« Bien que les obstacles frontaliers découlent dans la plupart des cas d'incompatibilités entre les législations nationales, leur manifestation locale est spécifique au lieu » (CE, 2017b : 17, traduction de l'anglais par l'auteure).

À bien des égards, ce travail a consisté à montrer la spécificité des espaces frontaliers, à rendre compte en droit des enjeux géographiques auxquels les espaces frontaliers sont confrontés, dans l'espoir pour les promoteurs de ce texte de conférer à ces espaces des marges de manœuvre institutionnelles et juridiques supplémentaires. En somme, il s'agit pour eux de s'assurer que le droit européen et, par ricochet, le droit national prennent pleinement la mesure des difficultés spécifiques que pose le processus d'intégration européenne pour ces espaces.

L'intégration européenne facilitée par le marché unique engendre des problématiques particulières dans les espaces frontaliers, liées notamment à la proximité géographique :

« C'est bien là le paradoxe de la coopération : plus on travaille ensemble, plus c'est compliqué, ça ne devient pas plus facile. Plus les interactions sont nombreuses, plus on découvre des problèmes dans le quotidien, les problèmes du manque d'Europe. Le plus croustillant, c'est que les choses qui dérangent les citoyens, les frontaliers, sont celles sur lesquelles l'Union n'a aucune compétence. Nous n'avons pas de compétence sur la fiscalité directe pour l'impôt sur le revenu, on ne peut s'occuper de la coordination des systèmes de sécurité sociale qu'à la marge lorsqu'il y a une dimension transfrontalière sinon ces systèmes sont du ressort des États et je pourrais continuer à donner des exemples » (entretien d'expert, traduction de l'allemand par l'auteure, été 2018).

Pensée de manière politique et juridique pour l'échelle européenne et nationale, l'intégration européenne pose des défis spécifiques au niveau institutionnel infranational et dans l'espace, et avec une acuité prononcée dans les espaces frontaliers. Certaines différences structurelles entre unités administratives (régionales ou étatiques) empêchent les individus comme les entreprises d'agir dans un espace frontalier de la même manière que dans un même espace administratif. L'intégration européenne mise sur pied dans certains domaines exigerait l'intégration d'autres domaines (processus d'engrenage, selon la théorie du néofonctionnalisme, Haas, 1968). Les espaces frontaliers montrent que si, d'un point de vue spatial l'intégration résulte « de l'intensification des interactions entre acteurs sociaux, politiques et économiques » (Le Texier, 2015 : 14), le processus qui en résulte est loin d'être homogène. La frontière constitue un élément perturbant ce processus d'homogénéisation. Il dépend de l'interaction complexe d'un ensemble de variables parmi lesquelles les préférences des acteurs publics et privés, mais également les éléments culturels, linguistiques, historiques, topographiques. La proposition de règlement constitue un moyen pragmatique consistant à lever un obstacle juridique pour mettre sur pied un projet transfrontalier. Il constitue donc

un levier institutionnel et juridique au service du renforcement des interactions transfrontalières et donc de l'intégration spatiale.

4 Mettre du droit dans la géographie : les incidences en géographie du règlement ECBM

4.1 Le fonctionnement de l'ECBM

Pour faciliter la gestion quotidienne d'un projet transfrontalier, le règlement prévoit un « mécanisme consistant à appliquer, pour un État membre donné et à l'égard d'une région transfrontalière commune, les dispositions légales de l'État membre voisin lorsque l'application de sa propre législation constituerait un obstacle juridique à la mise en œuvre d'un projet commun (qui peut concerner un élément d'infrastructure ou un service d'intérêt économique général) » (European commission, 2018 : 7). Ce mécanisme comprend plusieurs facettes. Dans un premier temps, les États membres devront instituer un organisme (« point de coordination transfrontalière ») chargé de répondre aux saisines et d'en assurer le suivi jusqu'à la clôture de la procédure. Dans un second temps, deux dispositifs sont disponibles afin de lever l'obstacle identifié. La convention permet à l'autorité compétente d'un État membre de déroger à l'application d'une réglementation représentant l'obstacle à la coopération (art 5.2). La déclaration vise à permettre l'application du droit de l'État membre voisin si celui-ci permet de contourner un obstacle dans la mise en place d'un projet transfrontalier. Elle doit permettre de faire « le nécessaire pour que les organes législatifs concernés de cet État membre adoptent les actes législatifs ou autres dans un délai donné » (art 5.2). Les principales étapes de la procédure prévue par ce règlement sont présentées de manière synthétique dans la figure 1 page suivante.

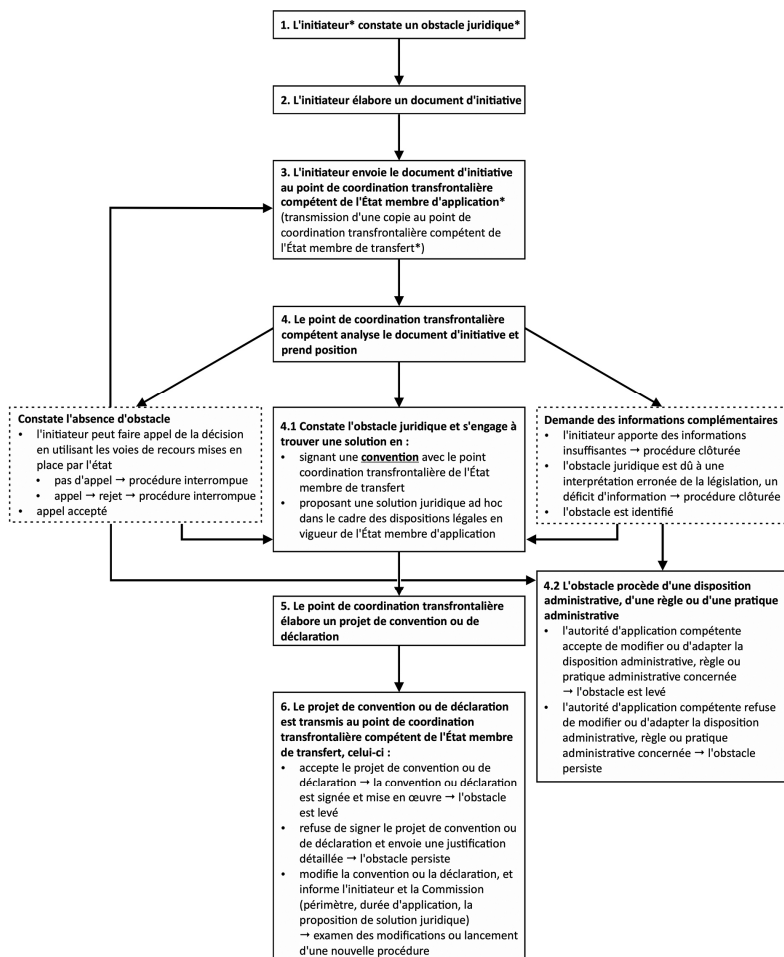


Fig. 1 Représentation schématique du mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier.

Diagram summary of the mechanism aiming to remove the legal and administrative obstacles in a cross-border context.

Le mécanisme permet d'identifier la cause de l'obstacle et de fixer un mécanisme d'action pour le lever. Il vise les obstacles de type administratif et établit une procédure permettant d'initier un dialogue entre les autorités nationales compétentes (4.2 de la figure 1) et les obstacles de type juridique nécessitant un changement législatif (4.1. de la figure 1). Dans ce cas, la procédure permet d'appliquer le droit de l'état de transfert (signature d'une convention (étape 5 de la figure 1). L'existence de ce dispositif ne garantit pas pour autant que les obstacles pourront être systématiquement levés. Par ailleurs, son effectivité

repose en grande partie sur les points de coordination transfrontalière qui ont la responsabilité non seulement d'assurer le suivi de la procédure auprès des autorités nationales compétentes mais aussi de rédiger le document (i. e. convention ou déclaration) permettant de contourner l'obstacle (points 4 et 5 de la figure 1).

4.2 Du droit européen dans la géographie des espaces frontaliers

Pour être opérationnelle, cette proposition nécessite de définir clairement l'obstacle au projet transfrontalier envisagé ainsi que le périmètre sur lequel ce projet se déploierait. L'obstacle juridique est défini comme « toute disposition légale touchant à la planification, à l'élaboration, au financement, aux effectifs et au fonctionnement d'un projet commun qui entrave le potentiel inhérent d'une région frontalière dans ses interactions transfrontalières » (CE, 2018). L'application du même droit dans un espace transfrontalier contribue à l'homogénéiser. Cette disposition confirme la définition d'intégration européenne telle que proposée par Le Texier (supra) ; elle résulte d'interactions spatiales (transfrontalières). En l'occurrence, l'approche est même plutôt limitative puisque le projet commun considéré concerne « tout élément d'infrastructure [...] ou tout service d'intérêt économique général fourni dans une région transfrontalière donnée » (art. 3). Le souci des rédacteurs aura certainement été de concentrer l'action sur des projets opérationnels afin de conserver un champ d'application thématique et spatial clairement identifiable.

Le règlement adopte par ailleurs une définition essentiellement technique de la notion de « région transfrontalière » : « le territoire couvert par des régions de niveau NUTS 3 partageant une frontière terrestre dans deux États membres ou plus » (art 3.1). Cette définition a certainement été adoptée dans un souci de cohérence avec les dispositifs existants puisqu'elle correspond à celle que la Commission utilise pour la gestion des fonds FEDER (voir Monfort, 2009 : 3). En calquant le périmètre d'action sur les programmes existants, la Commission permet d'ancrer cet outil dans la réalité de la coopération transfrontalière existante. La définition et les périmètres envisagés sont suffisamment larges pour permettre aux acteurs locaux une certaine flexibilité dans la mise en œuvre.

Ensuite, la proposition de règlement instaure une procédure permettant aux espaces frontaliers d'exiger la mobilisation d'institutions compétentes aux niveaux régional et national (Figure 1). Ce faisant, elle leur donne les moyens d'accéder à un centre de décision administratif et juridique. Jusqu'à présent, ce type de mécanisme n'existait pas à l'exception de certains dispositifs tels que le Conseil nordique (METIS, 2017). « La plupart des États membres devront probablement adopter, dans un premier temps, des mesures législatives habilitant les autorités compétentes à conclure une convention ; une fois conclue, cette convention leur permettrait d'« appliquer de leur côté de la frontière » les dispositions légales de l'État membre voisin et donc de déroger à leur réglementation nationale « normalement » applicable » (CE, 2018 : 9). Dans les États membres invités à conclure une convention ou une déclaration, les points de coordination transfrontalière nationaux ou régionaux respectifs jouent un rôle clé puisque



Source : European Commission, 2017: 4.

Fig. 2 Délimitation des régions transfrontalières, champs d'application territoriale de la proposition de règlement.

Delimitation of cross-border regions, territorial scope of the proposed Regulation.

ce sont eux qui établiront les liens avec toutes les autorités compétentes dans leur État membre et avec leur(s) homologue(s) dans l'État membre voisin (articles 10 et 11, CE, 2018). Par ailleurs, les États membres doivent indiquer à la Commission les autorités en charge la fonction de point de coordination. En mettant sur pied ce dispositif, le droit européen oblige les États membres (ou leurs composantes régionales) à disposer d'une autorité centrale (point de coordination) pouvant servir de relais auprès des divers ministères et services étatiques pour le traitement des obstacles identifiés. En instituant une procédure

juridique et administrative (appel, délais), la proposition de règlement rendrait le traitement des obstacles juridiques et administratifs transparent et sûr alors que ce traitement repose jusqu'à présent le plus souvent sur l'engagement personnel de responsables politiques ou administratifs, notamment en raison de l'éloignement géographique et des spécificités des espaces frontaliers. La proposition atténue l'effet de distance caractérisant les espaces frontaliers. Elle institutionnalise un système de relais centre – périphérie et matérialise la gouvernance multi-niveaux puisque la Commission est elle-même chargée de soutenir la coordination de ce règlement (art. 7).

Par ailleurs, en proposant d'adapter le droit aux conditions locales (Holder et Harrison, 2003 : 4), cet instrument vise à renforcer la justice spatiale⁹. Cette notion permet de penser l'aménagement du territoire comme un outil correcteur des disparités territoriales (justice distributive) et un outil de respect des droits et de la démocratie. Précisément, en donnant aux espaces frontaliers les moyens institutionnels et procéduraux de corriger les incompatibilités administratives et juridiques qui les affectent de manière structurelle, cette procédure permet de corriger une inégalité structurelle propre aux espaces frontaliers. Elle leur donne les moyens de mieux structurer leur propre développement dans le contexte de l'intégration européenne et agit ainsi directement dans le sens d'une plus grande équité entre territoires. De même, en permettant de déployer plus facilement des infrastructures dans un espace transfrontalier, ce règlement permettrait d'un point de vue distributif sur le long terme, un accès plus équitable à des services publics locaux (par exemple services à la petite enfance, hôpitaux, transports publics, pompiers) dans le cas d'un bassin de vie transfrontalier. En effet, l'incompatibilité des systèmes juridiques constitue un obstacle majeur à la mise sur pied de services publics transfrontaliers (ESPON/Spatial foresight : 2018). Toutefois, ne nous y trompons pas : si l'adoption de ce mécanisme permettait de mettre plus facilement en œuvre certains projets transfrontaliers, il ne saurait – ce n'est pas son ambition – remédier aux divergences structurelles persistantes manifestes à l'endroit des espaces frontaliers.

9 Pour une définition générale, nous nous référons à Madanipour *et al.* (2017 : 78) : « La justice est un concept comparatif : c'est un processus de jugement sur la qualité des relations entre deux ou plusieurs états de fait. À eux seuls, le nombre et la composition des agents et des objets ne sont pas jugés comme étant justes ou injustes. Ce n'est que lorsqu'ils servent de médiateurs dans les relations entre les personnes et les territoires, et seulement en comparaison avec d'autres, qu'ils trouvent de telles significations. Les relations, sont donc au centre de l'analyse. À travers elles, les dispositifs de pouvoir qui constituent la gouvernance spatiale, comportement des acteurs, accès aux biens matériels et aux services les relations entre elles, la composition des localités et leurs relations avec les autres localités deviennent justes ou injustes » (traduction de l'anglais par l'auteure avec Deepl.com). Pour une revue de l'évolution de l'usage de la notion de justice spatiale en géographie, voir Brennetot, 2011.

5 Territorialité européenne et territorialité transfrontalière

La proposition de règlement ECBM illustre enfin la manière dont l'UE forge progressivement sa propre territorialité. L'UE ne dispose pas, à proprement parler, de territoire, c'est « un territoire secondaire, une extrapolation de la mise en commun des territoires des États » (Mamadouh, 2001). L'expression de son pouvoir dans cet espace spatialement délimité (i. e. territorialité) résulte des compétences qui lui sont conférées par les traités ; elle est donc limitée. Tout en reposant sur la territorialité étatique qui définit son emprise spatiale, la construction européenne « altère » la territorialité étatique (Mamadouh, 2001 : 421). L'UE construit une « nouvelle forme de territorialité » (Mamadouh, 2001 : 421), graduelle (i. e. fonction du degré d'intégration des normes) et évolutive dans le temps (i. e. en fonction des États Membres). Les frontières de cette territorialité dépendent des frontières étatiques qu'elle contribue à « transformer » (Mamadouh, 2001 : 428) dans leur nature, sous l'impulsion du processus d'intégration.

À cet égard, l'ECBM constitue un exemple remarquable. En documentant les obstacles juridiques et administratifs à la coopération, la *cross-border review* donne une visibilité au niveau européen des spécificités des espaces frontaliers, habituellement connues essentiellement des experts et citoyens localement. Elle donne à voir qu'en dépit d'une certaine convergence des normes les ordres juridiques nationaux continuent d'évoluer de manière autonome les uns des autres. Si avec le marché unique, la frontière s'est transformée en interface et constitue la jonction entre différents systèmes juridiques et administratifs, la libre circulation est loin d'être systématiquement fluide. Travailler à la compatibilité de règles issues de systèmes juridiques différents, effectuer une « couture » (Levrat, 2006) s'avère nécessaire. C'est bien le projet proposé par le mécanisme ECBM.

Entrent ainsi en dialogue deux formes de territorialité, identifiées par Pullano, 2009. D'une part, il y a la territorialité à laquelle les traités *aspirent*, incarnée notamment par l'objectif de cohésion territoriale, une « territorialité nomade », caractérisée par un développement territorial homogène et constituée de flux de citoyens se déplaçant dans un espace sans frontières internes, un espace « lisse et sans rupture » dont le marché unique est l'exemple le plus manifeste. D'autre part, une « territorialité moderne, hiérarchique striée de divisions et de différences » (Pullano, 2009), résultant de la géographie et des spécificités des États membres. En faisant le constat de l'importance des obstacles juridiques et administratifs à la coopération transfrontalière, la proposition de règlement reconnaît que la territorialité « nomade », établie par le marché unique n'est que partiellement opérationnelle dans les espaces frontaliers. L'idée d'une territorialité « nomade » semble adaptée pour tout un pan de l'intégration européenne peu dépendant d'un ancrage spatial (e. g. droit des personnes, concurrence, services dématérialisés). En revanche, cette forme de territorialité est-elle compatible avec la politique de cohésion hautement dépendante de la géographie ? Très partiellement : le Traité de Lisbonne le reconnaît à demi-mot en précisant qu'une « attention

particulière » est accordée, notamment aux « régions insulaires, frontalières et de montagne » (art. 174, Traité de Lisbonne).

La proposition de règlement ECBM est donc importante à plusieurs titres. D'abord, en l'absence de droit européen de la coopération transfrontalière (Levrat, 2007), cette proposition impose aux droits nationaux d'étendre la portée spatiale de la norme nationale (*i. e.* extraterritorialité) si un obstacle juridique empêche la mise en place d'un projet transfrontalier. En d'autres termes : pour rendre la territorialité nomade plus effective, la Commission facilite l'extranéité de la norme des États membres. On voit ainsi la territorialité européenne influencer l'exercice spatial de la norme nationale. Le territoire étatique est rendu « poreux » (Chambon, 2015). Cela n'a rien d'exceptionnel. Pour le juriste Chambon : « bien que reposant sur le morcellement territorial de l'espace, le modèle westphalien ne fait pas obstacle à une projection spatiale du territoire » (p. 103). Ce mécanisme est à situer dans la continuité des outils proposés par l'UE. Le GECT est aussi soumis à un droit unique, celui de son siège, qu'il déploie sur l'ensemble de l'espace transfrontalier. Chambon y voit « un débordement du territoire », « révélant que le territoire n'est pas une étendue figée ». Pour lui, « l'action extérieure des collectivités territoriales confirme [...] que [le territoire] n'est pas une étendue étanche » (103).

L'originalité de ce mécanisme réside dans le fait que pour la première fois, un tel règlement ne soutient pas uniquement la coopération d'un point de vue financier (*i. e.* INTERREG), institutionnel et juridique (*i. e.* GECT), mais qu'il favorise l'administration uniforme et unifiée d'infrastructures transfrontalières. Ce faisant, il facilite la concrétisation de stratégie transfrontalière et l'appropriation commune d'un espace transfrontalier (Evrard, 2017). L'expression de la territorialité est ici plus *soft* qu'une territorialité reposant essentiellement sur un comportement contrôlant certaines activités dans un espace délimité (Mamadouh citant Taylor, 1994 : 151) où l'expression de cette relation de pouvoir dans l'espace est associée à une « stratégie spatiale visant à affecter, influencer ou contrôler des ressources et des personnes » (Sack, 1986 : 19). Elle se situe dans la continuité des modes d'appropriation identifiés par Ripoll et Veschambre (2005). Les espaces frontaliers construisent une forme de territorialité qui leur est propre, réceptacle spatial d'une stratégie transfrontalière et de pratiques de vie (Evrard, 2017). Jusqu'à présent cette appropriation se manifestait essentiellement par l'adoption de visions communes transfrontalières (*i. e.* appropriation idéale), sous la forme d'outils permettant d'appréhender l'espace transfrontalier en commun (*e. g.* observatoires transfrontaliers : MORO en Allemagne, MOT en France, SIG-Grande Région, CESCO en Hongrie) témoignant d'une appropriation cognitive de l'espace (Evrard, 2017). L'ECBM est pensé comme un mécanisme facilitant l'appropriation *matérielle* de l'espace transfrontalier puisqu'il permet la gestion unifiée d'un projet commun. ECBM et EGTC n'institutionnalisent pas un nouveau territoire, exclusif, tel que conçu en droit. Ils ne sont pas non plus uniquement fonctionnels, ils sont conçus pour permettre de réaliser une stratégie transfrontalière, il s'agit bien de la construction d'une territorialité transfrontalière,

dont l'assise repose tant sur la territorialité supranationale (*e. g.* objectif de cohésion territoriale) que sur la territorialité moderne des États membres et de leurs collectivités territoriales. On se trouve donc dans une logique d'emboîtement d'échelles et de périmètres.

6 Conclusion

La géographie du droit (*legal geography*) nous a permis de mettre en lumière l'originalité de cette proposition de règlement. Les espaces frontaliers apparaissent progressivement comme faisant face à des enjeux spécifiques liés au processus d'intégration européenne et justifiant – au titre de l'objectif de cohésion territoriale – de traiter l'espace « de manière sélective » (Holder & Layard, 2015 : 418). Le mécanisme proposé est directement conçu dans un souci de justice spatiale : donner les moyens aux espaces frontaliers de mieux structurer leur développement dans le contexte de l'intégration européenne. Pour la première fois, un instrument européen n'est pas financier (*i. e.* INTERREG) ou purement institutionnel et juridique (*i. e.* GECT). Il est pensé dans son dispositif pour enclencher la mobilisation de l'administration nationale et infranationale *au service des* espaces frontaliers. En ce sens, il propose un mécanisme original qui consiste à partir des besoins de l'espace frontalier – de la géographie – pour permettre, au besoin et après analyse, une adaptation administrative ou réglementaire – en droit. Le mécanisme proposé renverse la logique habituelle et place les enjeux des espaces frontaliers au centre. Ce faisant, il vise à permettre l'administration uniforme et unifiée d'infrastructures transfrontalières et donc à renforcer l'intégration européenne dans les espaces frontaliers. L'ECBM est pensé comme un mécanisme facilitant l'appropriation *matérielle* de l'espace transfrontalier. ECBM et EGTC n'institutionnalisent pas un nouveau territoire, exclusif, tel que conçu en droit. Ils ne sont pas non plus uniquement fonctionnels, ils sont conçus pour permettre de réaliser une stratégie transfrontalière. Il s'agit bien de la construction d'une territorialité transfrontalière, dont l'assise repose tant sur la territorialité supranationale (*e. g.* objectif de cohésion territoriale) que sur la territorialité moderne des états membres et de leurs collectivités territoriales.

La proposition de règlement ECBM est donc importante essentiellement à deux titres. D'abord, elle représente un levier permettant aux régions transfrontalières d'opérationnaliser des projets et de construire une appropriation matérielle de l'espace transfrontalier. Ensuite, pensée pour concrétiser la cohésion territoriale dans les espaces frontaliers, territorialité européenne idéale, lisse et sans rupture, la proposition de règlement impose aux droits nationaux d'étendre la portée spatiale de la norme nationale (*i. e.* extraterritorialité). On voit ici comment la réalisation de la territorialité européenne dans les espaces frontaliers contribue à renforcer la porosité du territoire étatique.

Cette proposition de règlement oblige l'ensemble des échelles de l'administration à porter un nouveau regard sur les espaces frontaliers, à les appréhender

de manière éminemment géographique pour penser les dynamiques qui peuvent y émerger, de les penser comme charnières dans l'intégration européenne. C'est en ce sens que le droit européen propose de déplacer les frontières.

Université du Luxembourg/Département Géographie et
aménagement du territoire
Campus Belval – Maison des sciences humaines (E02-
N203)
11, Porte des Sciences
L-4366 Esch-Belval
estelle.evrard@uni.lu
<https://orcid.org/0000-0002-3863-0011>

Bibliographie

- Agnew, J. (1994), « The territorial trap : The geographical assumptions of international relations theory », *Review of International Political Economy*, 1, p. 53-80.
- Allmendinger, P., Haughton, G. (2009), « Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance : The new spatial planning in the Thames Gateway », *Environment and Planning A : Economy and Space*, 41, p. 617-633.
- Allmendinger, P., Chilla, T., Sielker, F. (2014), « Europeanizing territoriality—towards soft spaces ? », *Environment and Planning A : Economy and Space*, 46, p. 2703-2717.
- Brennetot, A. (2011), « Les géographes et la justice spatiale : Généalogie d'une relation compliquée », *Annales de Géographie*, n° 2/678, p. 115-134.
- Bennett, L., Layard, A. (2015), « Legal Biography : Becoming Spatial Detectives », *Geography Compass*, 9, p. 406-422.
- Brunet, R. (1997), *Territoires de France et d'Europe. Raisons de géographes*, Département de géographie de l'Université Laval, 320 p.
- Camagni, R., Capello, R., Caragliu, A., Toppeta, A. (2017), *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, Final Report, Brussel.
- Casteigts, M. (2013), « Les paradoxes de l'équité territoriale, Ali Sedjari. Droits humains et développement des territoires : vers un nouveau modèle de gouvernance », in Sedjari A. (dir.), *Droits humains et développement des territoires : vers un nouveau modèle de gouvernance*, Paris-Rabat, L'Harmattan, p. 29-51.
- Chambon, M. (2015), « L'espace et le territoire : le droit public à l'épreuve de l'extranéité », *IRENEE, Université de Lorraine*, n° 2/35, p. 95-121.
- Chilla, T., Evrard, E., Schulz, C. (2012), « On the Territoriality of Cross-Border Cooperation : « Institutional Mapping » in a Multi-Level Context », *European Planning Studies*, 20, p. 961-980.
- Colavitti, R. III. (2014), « Le statut des collectivités infra-étatiques européennes. Entre organe et sujet », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome n° 34, Éducation, formation, recherche. Quelle place pour les collectivités territoriales ?, p. 663-668.
- Colomb, C., Tomaney, J. (2016), « Territorial Politics, Devolution and Spatial Planning in the UK : Results, Prospects, Lessons Territorial Politics », *Planning Practice and Research*, 31, p. 1-22.
- Comité des Régions (2018), « EGTC monitoring report 2018 », Spatial foresight. <https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/EGTC-MR-2017.pdf>.

- CE Commission européenne (2017a), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne*, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=CELEX:52017DC0534>.
- CE Commission européenne (2017b), Commission staff working document Accompanying the document Communication from the Commission to the council and the European Parliament on Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions. Retrieved from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/boosting_growth/swd_boosting_border_en.pdf.
- Commission européenne. (2018), *Proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à la création d'un mécanisme visant à lever les obstacles juridiques et administratifs dans un contexte transfrontalier*, Bruxelles.
- De Boe, P., Grasland, C. et Healy, A. (1999), « Spatial integration », *Study Program on European Spatial Planning*, n° 14, Final Report.
- Decoville, A., Durand, F., (2017), « Challenges and Obstacles in the Production of Cross-Border Territorial Strategies : The Example of the Greater Region », *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, 1, p. 65-78.
- Delaney, D., (2015), « Legal geography II : Discerning injustice ». *Prog. Hum. Geogr.*, n° 40 (2), p. 1-8.
- Duchacek et al. coll. (1988), *Perforated Sovereignities and International Relations*, Trans-sovereign Contacts of Subnational Governments, New York, Greenwood Press.
- Dühr, S. (2018), « A Europe of "Petites Europes" : an evolutionary perspective on transnational cooperation on spatial planning », *Planning Perspectives*, p. 1-7.
- ESPN/Spatial Foresight (2018), *Cross-border public services*, Final report, CPS project, Luxembourg ESPON, www.espon.eu.
- ESPN/Université du Luxembourg. (2010), *Cross-border polycentric metropolitan regions*, Final report, http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/METROBORDER/METROBORDER_-_Final_Report_-_29_DEC_2010.pdf.
- Engl, A. (2014), *Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen*, Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit in normativer und praktischer Dimension, Baden-Baden, Nomos.
- Engl, A. (2016), « Bridging borders through institution-building : the EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions », *Regional and Federal Studies*, 26 (2), p. 143-169.
- Evrard, E. & Engl, A. (2018), « Taking Stock of the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) : From Policy Formulation to Policy Implementation », in Medeiros, E. (ed.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, Cham, Springer, p. 209-227.
- Engl, A. & Evrard, E. (2019), « Agenda-setting dynamics in the post-2020 cohesion policy reform : the pathway towards the European cross-border mechanism as possible policy change », *Journal of European Integration*.
- Evrard, E. (2013), L'espace frontalier, région en construction, *Belgeo*, 1, <http://belgeo.revues.org/10573>.
- Evrard, E. (2017), *La Grande Région Saar-Lor-Lux : Suprarégionalisation transfrontalière ?* Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- Evrard, E. (2018), Justice spatiale. Poser la question du « Grand Luxembourg » en terme éthique, *Forum*, <http://hdl.handle.net/10993/37532>.
- Evrard, E., Nienaber, B., Sommarribas, A. (2018), « The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area : Towards a Spatial Perspective », *Journal of Borderland Studies*, <http://hdl.handle.net/10993/33868>.
- Evrard, E. (2019), « *The EPA Alzette-Belval. A National Tool to Address Spatial Disparities at the Lorraine-Luxembourg Border* », RELOCAL Case Study, 18/33, Joensuu : University of Eastern Finland.

- Faludi, A. (2010), « Beyond Lisbon : Soft European Spatial Planning », *disP- The Planning Review*, 46, p. 14-24.
- Fischer, T.B., Sykes, O., Gore, T., Marot, N., Golobič, M., Pinho, P., Waterhout, B., Perdicoulis, A., (2014), « Territorial Impact Assessment of European Draft Directives—The Emergence of a New Policy Assessment Instrument », *European Planning Studies*, 4313, p. 1-19.
- Haas, E. B. (1968), *The Uniting of Europe : Political Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press.
- Haas, P.M. (1992), « Introduction : Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 46 (1), p. 1-35.
- Hajer, M. (2006), « The Living Institutions of the EU : Analysing Governance as Performance », *Perspectives on European Politics and Society*, 7 (1), p. 41-55.
- Holder, J., Harrison, C. (2003), *Law and Geography, Current legal issues* (vol. 5), Oxford-New York, Oxford Univ. Press.
- Holder, J., Layard, A. (2011), « Drawing out the Elements of Territorial Cohesion : Re-scaling EU Spatial Governance », *Yearbook of European Law*, 30, p. 358-380.
- Harguindéguy, J.B et Hayword, K. (2014), « The Institutionalization of the European Internal Cross-Border Co-operation Policy : A First Appraisal », *European Planning Studies*, 22 (1), p. 184-203.
- ISIG. (2013), « Manual on removing obstacles to cross-border cooperation, Étude conduite pour le Conseil de l'Europe », <http://isig.it/en/manual-on-removing-obstacles-to-cbc-2014/>.
- Jones, R., Teemu, M., Weckroth, K., Luukkonen, J., Meyer, F. (2018), « Re-conceptualising Territorial Cohesion Through the Prism of Spatial Justice : Critical Perspectives on Academic and Policy Discourses », *Regional and Local Development in Times of Polarisation, New Geographies of Europe*, p. 97-120.
- Kuus, M. (2014), *Geopolitics and Expertise: Knowledge and Authority in European Diplomacy*, RGS-IBG Bo. Wiley Blackwell.
- Levrat, N. (2007), *Le groupement européen de coopération territoriale GECT*, Étude réalisée par le GEPE sous la direction du Professeur Nicolas LEVRAT dans le contexte du programme de recherche du CdR. CDR117-2007_ETU, Comité des Régions, Bruxelles.
- Le Texier M. (2014), *Les circulations internationales en Europe au XXI^e siècle*, De l'étude des répartitions monétaires à la modélisation d'un système complexe, Géographie. Université Paris-Diderot Paris VII, Université du Luxembourg.
- Luukkonen J., Moilanen, H. (2012), « Territoriality in the Strategies and Practices of the Territorial Cohesion Policy of the European Union : Territorial Challenges in Implementing « Soft Planning. » », *European Planning Studies*, 20 (3), p. 481-500.
- Madanipour A., Shucksmith, M. Talbot H. (2017), *Resituating the Local in Cohesion and Territorial Development*, Conceptual Framework for the Project, Relocal.eu.
- Mamadouh, V. (2001), « The territoriality of European integration and the territorial features of the European Union : the first 50 years », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 92 (4), p. 420-436.
- MDDI. (2015), *À tool for the attribution and application of specific provisions for the improvement of cross-border cooperation* (Action 3 of the IT-LV-LU Trio Presidency), Input paper for the Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion under the Luxembourg Presidency, 13.11.2015.
- Medeiros, E. (2015), « Territorial Impact Assessment and Cross-Border Cooperation ». *Regional Studies, Regional Science*, 2, p. 97-15.
- Medeiros, E. (2018), « Should EU cross-border cooperation programmes focus mainly on reducing border obstacles ? », *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, p. 1-25.
- Melé, P. (2009), « Pour une géographie du droit en action », *Géographie et cultures*, 72, <https://journals.openedition.org/gc/2199>.

- METIS (2017), *Easing legal and administrative obstacles in EU border regions*, Final report, Service Request n° 2015CE160AT013 Directorate-General for Regional and Urban Policy, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/obstacle_border/final_report.pdf.
- Monfort, P. (2009), *Territories with specific geographical features* (No. 2), European Commission, Brussels.
- MOT (2015), *Preparation of the Luxembourgish Presidency of the EU Council*, Cross-border Cooperation : Obstacles to Overcome, http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Etudes_Publications_MOT/Obstacles_to_CBC_LU_EU_presidency.pdf.
- Othengrafen, F., Cornett, A.P. (2013), « A Critical Assessment of the Added Value of Territorial Cohesion », *European Journal of Spatial Development* n° (53), <http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed/articles/refereed53.pdf>.
- Presidency of the Council of the European Union. (2018), *Cohesion Policy Legislative Package 2021-2027. Presidency report*, 18.12.2018, 15428/1/18 REV 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15428_2018_REV_1&from=EN
- Rauhut, D. (2019), « À Rawls-Sen Approach to Spatial Injustice », *Social spatial spectrum*, 3, vol 4, p. 109-122.
- Règlement n° 1612/68 CEE du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, *JOCE* n° L257 du 19 octobre 1968.
- Riksdag. (2017), *Subsidiarity check of the Commission's proposal for a regulation on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context*, Statement 2017/18 : NU28, Annex 2, Reasoned opinion of the Riksdag.
- Ripoll, F. et Veschambre, V. (2005), « L'appropriation de l'espace comme problématique », *Norois*, 195-2, p. 2-10.
- Sack, R.-D. (1986), *Human territoriality: Its theory and history*, Cambridge University Press.
- Traité de Lisbonne. (2007), « Journal officiel de l'Union européenne », 2007/C 306/01, accessible au 26.02.13 sous : http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_fr.htm.
- UniGR-CBS Arbeitsgruppe Raumplanung (2018), « Grenzüberschreitende Raumplanung in der Praxis : Empfehlungen resultierend aus einem Dialog zwischen Forschung und Praxis in der Großregion », in *UniGR-CBS Policy Paper*, Vol.1.
- Zaucha, J., Komornicki, T., Böhme, K., Świątek, D., Uber, P. (2014), « Territorial Keys for Bringing Closer the Territorial Agenda of the EU and Europe 2020 », *European Planning Studies*, 22, p. 246-267.