

LE DROIT ITALIEN DE L'URBANISME TRANSFRONTALIER LE RÔLE DU JUGE ADMINISTRATIF *

Vera PARISIO

*Professeure de droit administratif à l'Université de Brescia
Secrétaire générale de l'AIDRU*

Abstract. In Italia la pianificazione territoriale transfrontaliera si è sviluppata e continua a svilupparsi nell'ambito della tutela ambientale, in ragione della profonda interconnessione tra territorio e ambiente. Come l'ambiente, anche il territorio sta gradualmente connotandosi come "bene comune", dunque la sua pianificazione diventa di interesse comune. Le procedure amministrative devono quindi potenziare strumenti quali la partecipazione delle parti interessate, indipendentemente dalla loro nazionalità, favorendo un approccio consultivo che consenta di giungere a decisioni condivise. Nell'ambito di un Raggruppamento europeo di cooperazione territoriale, l'esperienza di Gorizia - comprendente tre città situate in due Stati diversi ma costituenti un'unica conurbazione transfrontaliera - dimostra, attraverso la promozione di una governance condivisa, la possibilità di fornire risposte condivise a esigenze comuni. In questo contesto il giudice amministrativo, «giudice naturale» della pianificazione territoriale e del controllo sui poteri discrezionali della pubblica amministrazione, contribuisce a garantire l'effettiva applicazione dei principi di collaborazione e partecipazione, in un quadro di «legalità sostanziale».

Abstract. In Italy, cross-border spatial planning has developed and continues to develop within the framework of environmental protection, given the close interconnection between territory and the environment. As with the environment, territory is also gradually becoming a 'common good', consequently, its planning is a matter of common interest. Administrative procedures should therefore strengthen legal techniques such as stakeholders' participation, regardless of stakeholders' nationality. A consultative approach should be chosen in order to achieve shared decision-making. Within the framework of the European Grouping of territorial Cooperation, the experience of Gorizia - three cities located in two different States but forming a single cross-border urban area - shows the possibility of providing shared responses to shared needs, through the promotion of joint governance and collaborative initiatives. In this context, Administrative Courts as the 'natural judge' of spatial planning and of the discretionary power of public authorities - help to ensure the effective implementation of the principles of cooperation, participation and 'substantive legality'.

Parole chiave Diritto urbanistico transfrontaliero – Il sistema italiano - Connessione con la protezione dell'ambiente - Ruolo del giudice amministrativo.

Cross-border Land Planning Law - The Italian Legal System - Interconnection with Environmental Protection - Role of Administrative Courts

TABLE DES MATIÈRES : 1. Introduction. - 2. Évaluations environnementales et aménagement du territoire : la clé pour la perspective transfrontalière. - 3. EES, EIE et juge administratif. - 4. Aménagement du territoire et coopération transfrontalière. - 4.1. Le cas de Gorizia et le GECT GO. - 5. Le contentieux transfrontalier. - 5.1. Territorialité et « vicinitas » transfrontalière. - 6. Conclusion

1. Introduction

Le concept d'urbanisme transfrontalier n'est pas développé dans l'ordre juridique italien puisque l'urbanisme, conçu comme l'aménagement et la planification des transformations du territoire¹, présente un caractère tout à fait localiste – *rectius*, régionaliste² –, étroitement lié aux besoins socio-économiques des populations locales. C'est la raison pour laquelle, en principe, les différentes lois régionales ne comportent pas de normes régissant des procédures destinées à assurer la coopération transfrontalière en vue de l'harmonisation et de l'intégration de l'aménagement du territoire, notamment dans les espaces proches des frontières³.

Dans l'ordre juridique italien, on ne trouve pas de code général de l'urbanisme régissant – au niveau national – les principes applicables sur l'ensemble du territoire italien. En revanche, le texte unique sur la construction des bâtiments (*testo unico dell'edilizia*, DPR 380/2001⁴) a été adopté afin d'harmoniser, sur l'ensemble du territoire national, les règles relatives à la construction des bâtiments. Ces règles sont, selon les cas, dotées d'une force juridique différente (force de loi ou de règlement).

L'« aménagement du territoire » (*governo del territorio*) est inscrit, dans la Constitution italienne (art. 117), parmi les matières relevant de la législation concurrente. Au niveau des lois de l'État, on ne trouve pas de définition de l'« aménagement du territoire ». Toutefois, à la lumière de la jurisprudence et des différentes lois régionales – où il est parfois défini – ce domaine englobe tous les aspects relatifs à l'utilisation du territoire, qu'il s'agisse de l'urbanisme, conçu comme la planification et l'organisation territoriales, ou des aspects techniques de la construction (*edilizia*)⁵. La Constitution ainsi que les lois nationales et régionales compétentes maintiennent la protection de l'environnement et du paysage

¹ * Intervention dans le cadre de la journée d'étude du vendredi 3 octobre 2025, « intitulée « Le droit de l'urbanisme transfrontalier », organisée à Metz par la Chaire Urbanisme et Aménagement Durables de l'Université de Lorraine, en partenariat avec le GRIDAUH et l'AIDRU.

Pour la notion d'urbanisme dans son évolution historique, E. BOSCOLO, *L'urbanistica della contemporaneità. Evoluzione e futuro del piano: beni comuni, servizi ecosistemici e di urbanità, principi e funzioni per uno strumento adattativo*, Torino, Giappichelli, 2026, p. 103 ss. ; F. ASCHER, *I nuovi principi dell'urbanistica*, Napoli, 2005 ; G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè Lefebvre, 2019, p. 7 ss. ; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, Giuffrè Lefebvre, 2022, p. 10 ss. ; D. TUMMINELLI, *Il governo del territorio nell'epoca delle transizioni*, Milano, Lefebvre Giuffrè, 2026, p. 3 ss.

² T. BONETTI ET A. SAU, « Regioni e politiche di governo del territorio », *Le Regioni*, 2014, n° 4, p. 649 ss.

³ Dans l'ordre juridique français, v. notamment les arts. L. 104-7 et R. 104-26 du code de l'urbanisme, qui prévoient la consultation des autorités d'un autre État membre de l'Union européenne lorsque la mise en œuvre d'un document d'urbanisme est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement de cet État. Pour une application récente de ces dispositions, v. CAA Nancy, 22 mai 2025, n° 22NC02259, qui a annulé un plan local d'urbanisme intercommunal tenant lieu de programme local de l'habitat (PLUiH) en raison, notamment, de l'absence de consultation des autorités luxembourgeoises compétentes. Ces dispositions mettent en œuvre la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001. Voir plus récemment l'arrêt du Conseil d'Etat, 2^{ème}-7^{ème} chambres réunies 29/05/2026, 506507, [legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr). Le Conseil d'Etat confirme l'arrêt de la Cour d'Appel de Nancy 22 mai 2025, n° 22NC02259. Le Conseil d'Etat confirme l'arrêt de la Cour d'Appel de Nancy. Lorsque la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un Etat membre de l'Union européenne, ce plan doit être transmis aux autorités de celui-ci. La consultation des seules communes limitrophes du projet situées dans cet Etat membre ne peut tenir lieu d'une telle consultation, à garantie des Etats membres. Lorsque la mise en œuvre d'un plan local d'urbanisme est susceptible de produire des effets notables sur l'environnement d'un Etat membre de l'Union européenne, ce plan doit être transmis aux autorités de celui-ci. La consultation des seules communes limitrophes du projet situées dans cet Etat membre ne peut tenir lieu d'une telle consultation, à garantie des Etats membres.

⁴ Le texte est disponible sur www.normattiva.it

⁵ V. les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 84/2017 et n° 68/2018, disponibles sur www.cortecostituzionale.it.

séparée de celle de l'aménagement du territoire : il s'agit de protections « parallèles »⁶, assurant la protection de valeurs constitutionnelles⁷ par des autorités diverses et selon des modalités bien différentes.

L'aménagement du territoire en Italie repose sur des systèmes juridiques différents, correspondant aux quinze régions à statut ordinaire, aux quatre régions autonomes (Frioul-Vénétie Julienne, Sardaigne, Sicile et Vallée d'Aoste) ainsi qu'aux deux provinces autonomes de Trente et de Bolzano, qui forment ensemble la région autonome du Trentin-Haut-Adige/Südtirol.

Malheureusement, une loi-cadre spécifiquement consacrée aux principes régissant l'aménagement du territoire, destinée à guider l'exercice de la compétence législative concurrente des régions, n'a jamais été promulguée⁸. En l'absence d'une telle loi-cadre, en application de la loi dite « *La Loggia* » (L. n° 131/2003), les régions pouvaient et peuvent néanmoins légiférer sur la base des principes inscrits dans les différentes lois relatives à l'utilisation du territoire dans ses différents aspects. À son tour, l'État pouvait et peut également préciser le contenu de la matière en introduisant directement de nouveaux principes. Toutefois, cette législation d'application ne reste en vigueur que jusqu'à ce que chaque région ait adopté sa propre législation pour son territoire.

La loi nationale ancienne (n° 1150/1942) a progressivement été vidée de sa portée initiale par les lois régionales adoptées après l'entrée en vigueur de la Constitution.

Après la réforme du titre V de la Constitution⁹, opérée par la loi constitutionnelle n° 3/2001, l'aménagement du territoire repose essentiellement sur une législation régionale fragmentaire, mais très dynamique, qui constitue souvent un « laboratoire d'expérimentation » de solutions novatrices pour le territoire, adaptées aux spécificités de chaque région¹⁰.

La perspective transfrontalière est, au contraire, très développée dans le domaine de la protection de l'environnement, par nature transversal et global.

Au niveau national, hormis les cas de l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) et de l'évaluation environnementale stratégique (EES) visant à protéger l'environnement, aucune procédure administrative d'aménagement du territoire n'est établie afin d'imposer des modalités spécifiques de coopération transfrontalière (par exemple : recueil d'avis, participation des personnes intéressées à la procédure, etc.). Ce cadre pourrait peut-être évoluer grâce à la mise en œuvre du Traité du Quirinal de 2021, accord de coopération renforcée conclu entre la France et l'Italie, puisque la coopération transfrontalière figure parmi ses domaines clés¹¹. L'application de ce traité pourrait, dans les relations avec la France – mais cela pourrait également devenir un modèle susceptible d'être étendu à d'autres pays –, constituer le point de départ pour l'adoption, dans une loi-cadre nationale fixant les principes de l'urbanisme, puis dans la législation régionale, de procédures de coopération transfrontalière *ad hoc* permettant un aménagement transfrontalier partagé du territoire.

⁶ P. STELLA RICHTER ET A. CALEGARI, « Flexibility in urban planning law » in V. PARISIO, T. TANQUEREL et R. MORZENTI PELLEGRINI (dir.), *La flexibilité en droit de l'urbanisme*, Paris, La Mémoire du Droit, 2023, p. 332 ss.

⁷ Sur la protection parallèle du paysage, v. G. PAGLIARI, *op. cit.*, p. 15 ss.

⁸ D. TUMMINELLI, *Il governo del territorio*, Milano, Lefebvre Giuffrè, 2026, p. 35 ss.

⁹ F. FABRIZZI, A. POGGI et G.-M. SALERNO, « Ripensare il titolo v a vent'anni dalla riforma del 2001 », *Federalismi.it*, 2002, n° 20 ; G. PAGLIARI, *op. cit.*, p. 58 ss.

¹⁰ P. STELLA RICHTER ET A. CALEGARI, « Flexibility in urban planning law », *op. cit.*, p. 335 ss.

¹¹ Sur le Traité du Quirinal, v. G.-M. SALERNO, « Transfrontalier, les perspectives du traité de Quirinal du côté italien », *www.u-pad.unimc.it*, 2022, n° 1, p. 1 ss.

Le système d'urbanisme n'est cependant pas la seule forme de planification territoriale régie par l'ordre juridique italien. À côté des plans d'urbanisme, il existe en effet des plans consacrés à des secteurs spécifiques, par exemple les *piani paesaggistici*, prévus par la législation relative à la protection du paysage, notamment par le décret législatif n° 42/2004, ou encore les plans de bassin, prévus par le code de l'environnement en matière de protection des sols. À cet égard, il est question de « protections parallèles », qui se cumulent sur une même portion du territoire¹².

2. Évaluations environnementales et aménagement du territoire : la clé pour la perspective transfrontalière

L'aménagement du territoire est étroitement lié à la protection de l'environnement, bien que, dans l'ordre juridique italien, les deux domaines relèvent de régimes de compétence législative différents : le premier relève de la législation concurrente entre l'État et les régions, tandis que le second relève de la compétence législative exclusive de l'État. En outre, les établissements publics chargés de ces deux fonctions sont distincts, mais doivent néanmoins se coordonner.

Les évaluations environnementales, en particulier l'évaluation environnementale stratégique (EES) et l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE), sont conçues par le code de l'environnement italien comme des phases essentielles des procédures administratives de transformation du territoire¹³. Elles donnent lieu à des actes administratifs caractérisés par une large marge d'appréciation technique et « politique », susceptibles d'être contestés devant les juridictions administratives.

Le code de l'environnement italien a donné application à l'EES prévue par le « Protocole de Kyiv », adopté à Kyiv en 2003, c'est-à-dire le protocole de la CEE-ONU relatif à l'évaluation environnementale stratégique (EES). Ce protocole impose l'intégration de l'EES dans l'élaboration des plans et des programmes publics afin d'évaluer et de prévenir leurs effets significatifs sur l'environnement avant leur adoption définitive. La procédure d'EES prévoit, au cours de l'élaboration des plans d'aménagement du territoire par les autorités publiques aux niveaux national et régional, une évaluation environnementale, la consultation du public et des autorités concernées, ainsi que la prise en compte des observations formulées dans le plan final. Son objectif est de favoriser une utilisation du territoire permettant, autant que possible, d'assurer la pleine application du principe de développement durable, tout en améliorant la qualité des plans et des programmes grâce à un dialogue continu entre les parties, susceptible de conduire à une décision plus rapide. En partant de la protection de l'environnement, on en vient ainsi à envisager le territoire dans sa globalité, comme un bien commun, ce qui implique de prendre en charge ses éléments naturels dans la perspective d'un développement humain durable¹⁴.

L'EIE permet d'identifier préalablement les incidences d'une initiative spécifique sur l'environnement et la santé humaine. Il s'agit également d'un instrument essentiel au niveau global pour la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030, notamment en matière de planification et de gestion

¹² S. CIVITARESE MATTEUCCI et M. DE DONNO, « Governo del territorio e ambiente » in G. ROSSI (dir.), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2026, p. 130 ss.

¹³ Les dispositions relatives à l'EES et à l'EIE sont encadrées par le code de l'environnement (décret législatif n° 152/2006), dans sa deuxième partie, notamment aux arts. 4 à 52. V. également O. HAGI KASSIM, « Le valutazioni ambientali » in G. ROSSI (dir.), *Diritto dell'ambiente*, *ibid.*, p. 517 ss. ; G. ROSSI, « Funzioni e procedimenti », *ibid.*, p. 84 ss. ; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam Kluwer, 2025, p. 25 ss. ; G. PAGLIARI, *op. cit.*, p. 450 ss.

¹⁴ Le territoire comme « bien commun » est également un concept élaboré par la Cour constitutionnelle italienne. Voir l'arrêt n° 179/2019.

intégrées des ressources naturelles à la lumière du principe de développement durable, en tenant compte de l'évolution des connaissances et des technologies disponibles, notamment des meilleures techniques disponibles (BAT). Dans le code de l'environnement italien, l'EIE est requise pour les projets relevant des annexes II et III de la deuxième partie du code. Les projets relevant des annexes II-*bis* et IV font, quant à eux, l'objet d'une vérification préalable afin de déterminer s'ils doivent être soumis à la procédure d'EIE.

Une coopération transfrontalière, toujours encadrée dans le domaine de la protection de l'environnement et des évaluations environnementales, est prévue aux articles 32 et 32 *bis* du code de l'environnement¹⁵. Ces dispositions témoignent, une fois encore, que c'est la protection de l'environnement – par nature transfrontalière et globale – qui conduit à développer et à influencer des modalités procédurales fondées sur la coopération transfrontalière en matière d'aménagement du territoire. En effet, des consultations transfrontalières sont prévues par le code de l'environnement, mais non par le texte unique sur la construction des bâtiments (DPR n° 380/2001), ni par les lois régionales d'urbanisme.

Selon l'article 32, lorsqu'un plan, un programme, un projet ou une installation est susceptible d'avoir des incidences significatives sur l'environnement d'un autre État, ou lorsqu'un autre État en fait la demande, les ministères compétents, en application de la Convention d'Espoo¹⁶ sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, fournissent, dans les meilleurs délais, toute la documentation nécessaire : le plan, le programme ou le projet, ainsi que des informations sur la nature de la décision susceptible d'être prise, dans le cadre des procédures prévues aux titres II, III et III-*bis*. Dans le cadre de la notification, un délai n'excédant pas soixante jours est fixé à chaque État pour lui permettre de manifester son intérêt à participer à la procédure. Conformément à l'article 32, alinéa 1, la notification est rendue publique sur le site internet de l'autorité compétente. L'omission de la notification prévue par cet article entraîne l'illégalité des actes et décisions d'autorisation ultérieurs pour vice de procédure et violation du principe du contradictoire, comme l'a réaffirmé à plusieurs reprises la jurisprudence administrative du Conseil d'État.

Dans le cas de projets proposés par d'autres États membres susceptibles d'avoir des effets significatifs sur l'environnement italien, les informations reçues de l'autre État membre sont mises à la disposition, dans les meilleurs délais, des autorités italiennes compétentes et du public italien concerné, qui disposent d'un délai de soixante jours pour formuler leurs observations. Le ministère de l'Environnement et de la Sécurité énergétique (*Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica*) élabore son avis dans un délai de soixante jours et le transmet, accompagné des observations reçues, à l'autorité compétente de l'autre État membre.

Selon l'article 32 *bis* du code de l'environnement, ces mêmes obligations d'information, de transmission des données et de recueil des avis et observations doivent être respectées lorsque l'exploitation d'une installation est susceptible d'avoir des effets négatifs sur l'environnement d'un autre État membre de l'Union européenne. En tout état de cause, ces informations, avis et observations doivent également être communiqués à tout autre État membre qui en fait la demande.

3. EES, EIE et juge administratif

¹⁵ V. également l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 234/2009, statuant que l'art. 32 n'affecte pas les compétences législatives des régions.

¹⁶ La Convention a été signée le 25 février 1991 et ratifiée par l'Italie par la loi n° 640 du 3 novembre 1994.

La réalisation des projets d'urbanisme d'intérêt national et transfrontalier nécessite, dans la grande majorité des cas, une EES et/ou une EIE, et le contrôle de ces procédures requiert l'intervention du juge administratif italien. Celui-ci est compétent pour connaître des litiges concernant la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire lorsque l'administration publique exerce un pouvoir discrétionnaire. Quant à lui, le juge judiciaire est compétent pour assurer la protection des droits subjectifs, en particulier le droit à la réparation du dommage lorsqu'il n'est pas lié à la violation d'un intérêt légitime, le respect des règles relatives aux distances, etc.

Les juridictions administratives se sont très souvent prononcées sur l'intérêt à agir des propriétaires concernés par un changement d'affectation urbaine. Ceux-ci doivent démontrer concrètement le préjudice que la violation des règles procédurales relatives à l'EIE ou à l'EES a causé à leur propriété. Ils doivent également démontrer le rôle décisif joué par les évaluations environnementales dans les décisions de planification territoriale¹⁷.

L'acte final de l'EIE et de l'EES est considéré comme un acte par lequel s'exerce une véritable fonction d'orientation politico-administrative, à travers la conciliation d'intérêts divers et contradictoires en matière d'urbanisme, de protection de la nature, de préservation des paysages ainsi que de développement économique et social¹⁸. En effet, la jurisprudence a établi à plusieurs reprises que l'EIE¹⁹ et l'EES sont caractérisées par une large marge d'appréciation technique (« discrétionnalité technique »), qui ne peut être contrôlée par le juge administratif que dans les cas où l'appréciation est manifestement illogique, où les faits ont été dénaturés ou en cas d'erreur manifeste d'appréciation²⁰.

Compte tenu de cette nature, le juge administratif est réticent à recourir à l'expertise confiée à des experts du secteur (art. 66 et 67 du décret législatif n° 104/2010) afin de mieux contrôler les évaluations environnementales. La jurisprudence a établi que le juge administratif ne peut en aucun cas substituer sa propre appréciation à celle portée par l'administration, dans le respect du principe de séparation des pouvoirs²¹.

Selon une partie de la jurisprudence, les appréciations portant sur des faits complexes, tels que ceux qui entrent en jeu dans les évaluations environnementales et qui requièrent des compétences particulières, doivent faire l'objet d'un contrôle différent de celui exercé sur les choix purement discrétionnaires de l'administration. Ces derniers sont généralement soumis à un contrôle limité au caractère raisonnable et proportionné de la mise en balance des intérêts effectuée par l'administration. Les appréciations techniques, en revanche, doivent être examinées à la lumière de critères plus stricts de fiabilité technico-scientifique. Le juge est ainsi appelé à déterminer si la décision adoptée s'inscrit dans le cercle restreint des réponses les plus plausibles et convaincantes au regard des connaissances scientifiques pertinentes. Le requérant est pleinement en droit de contester *in intrinseco* le cœur même de l'appréciation globale, puisqu'il lui incombe logiquement d'en remettre en cause la fiabilité technico-scientifique²². Le juge italien dispose désormais d'un accès complet aux faits, auparavant limité aux seuls cas dans lesquels sa compétence s'étendait au fond. Par conséquent, il ne peut se

¹⁷ Cons. Stato, sez. IV, n° 7130/2023, et Cons. Stato, sez. II, n° 6152/2021.

¹⁸ Cons. Stato, sez. III, n° 361/2013 ; Cons. Stato, sez. II, n° 2248/2020 ; TAR Sicilia, Palermo, sez. II, n° 33/2026.

¹⁹ L'EIE prend également en compte les aspects liés au paysage, qui bénéficie d'une protection constitutionnelle. V. Cons. Stato, sez. V, n° 3059/2016.

²⁰ Cons. Stato, sez. IV, n° 1240/2018 ; Cons. Stato, n° 1392/2017 ; TAR Lazio, Roma, sez. II, n° 11460/2018 ; TAR Veneto, sez. III, n° 311/2016.

²¹ Cons. Stato, sez. III, n° 1487/2014 et Cons. Stato, sez. V, n° 3737/2012.

²² Cons. Stato, sez. VI, n° 8167/2022.

soustraire à l'obligation d'apprécier l'éventuelle erreur dans l'appréciation des faits commise par l'administration elle-même²³.

Il est utile de rappeler que les recours en matière d'EES ne peuvent avoir pour seul objectif d'obtenir une protection plus intense des intérêts environnementaux concernés ni de conduire à l'adoption de choix moins protecteurs. Cela explique pourquoi les recours contre les décisions en matière d'EES sont soumis à des limites rigoureuses, tant en ce qui concerne le droit d'agir que sur le fond. Quiconque invoque l'illégalité de la procédure d'EIE est tenu de démontrer que les résultats de cette procédure ont déterminé l'adoption de choix d'aménagement préjudiciables à ses intérêts. L'intérêt à contester l'instrument d'aménagement ne saurait, en effet, se limiter à l'attente générale d'un meilleur aménagement des terrains dont le requérant a la jouissance. Il est, au contraire, exigé que les décisions préjudiciables à l'origine de l'intérêt à agir soient effectivement conditionnées par les conclusions de l'EES, c'est-à-dire qu'elles leur soient imputables de manière causale et décisive. Cela implique que le requérant doit préciser comment et pourquoi ces conclusions ont, en l'espèce, joué un rôle déterminant dans les choix relatifs aux terrains dont il est propriétaire²⁴.

La question de l'implantation d'installations destinées à la production d'énergie à partir de sources renouvelables, qui suscite souvent un conflit entre la protection de l'environnement et celle du paysage, a été tranchée en faveur de la primauté de la protection de l'environnement et, partant, d'un déploiement aussi rapide et étendu que possible de ces installations. Le législateur lui-même a imposé la réalisation de ces installations à titre prioritaire, ce qui a conduit à une réduction effective du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'administration²⁵.

L'article 5 du code de l'environnement définit l'autorité chargée de la procédure et l'autorité compétente sans imposer de principe de séparation rigide entre celles-ci. Sur cette base, le Conseil d'État²⁶ a établi que l'EES ne constitue pas un mécanisme de contrôle de l'activité de planification, ce qui pourrait justifier une séparation entre les deux autorités. Au contraire, l'EES instaure une relation de « collaboration » entre ces deux autorités, chargées de protéger des intérêts divergents, en vue d'un objectif commun : l'élaboration d'un plan ou d'un programme respectueux des exigences de compatibilité environnementale, dans un contexte néanmoins dialectique. Le fait que l'autorité compétente pour l'EES soit un organe ou un service interne à l'autorité chargée de la procédure d'élaboration ou d'approbation du plan ou du programme n'est donc pas, en soi, illégitime, à condition qu'il existe un degré adéquat d'autonomie et de séparation fonctionnelle entre les deux autorités, même lorsqu'elles appartiennent à la même administration²⁷.

Il en va autrement de la procédure d'EIE. Cette dernière constitue une véritable procédure autonome qui s'achève par une décision, et non par un avis motivé comme dans le cas de l'EES, conformément à l'article 5 du code de l'environnement²⁸.

4. Aménagement du territoire et coopération transfrontalière

Comme on l'a déjà relevé, les lois régionales (et celles des provinces autonomes) en matière d'urbanisme, ainsi que le texte unique sur la construction des bâtiments ne prévoient pas de procédures

²³ Cons. Stato, sez. VI, n° 4775/2014.

²⁴ Voir TAR Lombardia, Brescia, sez. I, n° 114/2022.

²⁵ Voir Cons. Stato, sez. VI, n° 4776/2024 et n° 8167/2022 ; TAR Umbria, n° 589/2024.

²⁶ Cons. Stato, sez. II, n° 6152/2021 ; Cons. Stato, sez. IV, n° 7130/2023 et n° 133/2011.

²⁷ Cons. Stato, sez. II, n° 6152/2021

²⁸ Cons. Stato, sez. IV, n° 7130/2023

ad hoc destinées à régir l'aménagement du territoire dans une perspective transfrontalière²⁹. En effet, les règles relatives à l'urbanisme transfrontalier reposent sur des accords et des traités internationaux de nature et de forme diverses. Il convient de relever le rôle de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention de Madrid), mais surtout celui des groupements européens de coopération territoriale (GECT), qui permettent aux collectivités locales de créer des organismes dotés de la personnalité juridique grâce auxquels elles peuvent planifier ensemble l'aménagement du territoire. Les GECT, régis par le règlement (UE) n° 1302/2013, qui modifie le règlement (CE) n° 1082/2006, ont fait l'objet d'une importante simplification de leur procédure de constitution et permettent la participation d'un plus grand nombre d'acteurs. Ils constituent ainsi un modèle organisationnel et opérationnel particulièrement adapté à la mise en place d'une coopération territoriale multilatérale durable, réunissant simultanément des acteurs relevant d'États différents et de différents niveaux de gouvernement, afin d'établir un cadre juridique commun dans lequel les communes et les régions deviennent les principaux acteurs.

Il convient également de ne pas méconnaître le règlement (UE) 2025/925 du Parlement européen et du Conseil, adopté le 7 mai 2025 et entré en vigueur le 8 juin 2025, établissant le programme « BRIDGEforEU » (Border Regions' Instrument for Development and Growth). Son objectif est de surmonter les obstacles juridiques et administratifs transfrontaliers qui freinent la cohésion ainsi que le développement économique, social et territorial dans les régions frontalières de l'Union européenne. Les collectivités territoriales frontalières et les Groupements européens de coopération territoriale (GECT) disposent désormais, grâce à ce règlement, d'un canal institutionnel harmonisé à l'échelle de l'Union pour présenter aux autorités nationales des demandes d'harmonisation locale ou de dérogation. «BRIDGEforEU» met ainsi en place un cadre de coopération coordonné, particulièrement flexible et fondé sur l'adhésion volontaire des États membres. Toutefois, l'absence de caractère contraignant pourrait constituer une faiblesse structurelle dans sa mise en œuvre pratique au sein des différentes régions frontalières, qui présentent des niveaux de développement socio-économique et des traditions de coopération différentes. Le règlement prévoit la création de Points de coordination transfrontalière (Cross-Border Coordination Points, CBCP), conçus comme des guichets uniques chargés de recueillir les réclamations et d'analyser les obstacles juridiques ou administratifs concrets signalés non seulement par les collectivités territoriales, mais également par les citoyens et les entreprises³⁰. Le risque d'un développement inégal et de résultats divergentes entre les différents CBCP demeure élevé, vu que leur fonctionnement dépendra des ressources financières et humaines que chaque État membre décidera d'y consacrer. Par ailleurs, la Commission européenne n'évaluera l'impact réel de cet instrument qu'au plus tard en 2030.

Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE) 2025/925, l'Italie procédera à la désignation de ses points de coordination transfrontalière, principalement dans les régions septentrionales situées à proximité des frontières avec la France, la Suisse, l'Autriche et la Slovaquie, particulièrement concernées par des projets d'aménagement du territoire et d'infrastructures de transport d'envergure. Le règlement (UE) 2025/925 est susceptible de contribuer à la résolution des divergences affectant les plans locaux

²⁹ M. NICOLINI, F. PALERMO et G. RIGOBELLO (dir.), *Il governo del territorio transfrontaliero*, *Federalismi.it*, 2025, n° 21. Pour une perspective historique, v. P. MAGARÒ, T. TELLIER, « Territoires et pouvoir. Approches historiques et politiques dans une perspective franco-italienne », *Cahiers d'études italiennes*, n° 34, 2022.

³⁰ En Italie, la gestion des Points de coordination transfrontalière est confiée, au niveau national, au Département des politiques de cohésion placé auprès de la Présidence du Conseil des ministres. Celui-ci coordonnera l'ensemble des initiatives nécessaires à la mise en œuvre des instruments de facilitation prévus par le règlement.

d'urbanisme (PLU) ou leurs instruments équivalents, lorsque ceux-ci reposent sur des critères de zonage ou de planification différents de part et d'autre de la frontière. Il peut également faciliter la prévention des blocages susceptibles de résulter de l'application de procédures distinctes de consultation du public, d'enquête publique ou d'évaluation environnementale, lorsqu'un projet autorisé dans un État membre requiert une coordination avec les autorités compétentes de l'État voisin ³¹.

En ce qui concerne le Traité du Quirinal, l'urbanisme n'est pas expressément prévu parmi les domaines clés du Traité du Quirinal. Il pourrait néanmoins faire l'objet de conventions de coopération transfrontalière, compte tenu du fait que l'aménagement du territoire, étroitement lié à la protection de l'environnement, touche transversalement à l'ensemble de ces domaines. En effet, le Traité prévoit que les Parties adoptent les modifications réglementaires et soumettent à leurs parlements les modifications législatives nécessaires pour lever les obstacles à la coopération frontalière, y compris ceux qui concernent la création de services publics communs en matière sociale, sanitaire, environnementale, énergétique, éducative, culturelle et de transports.

Le Traité du Quirinal constitue le cadre politique du règlement 2025/925. Dans une relation de complémentarité aux niveaux juridique et administratif, le règlement constitue le prolongement opérationnel du Traité, en définissant les mécanismes procéduraux qui permettent aux régions frontalières franco-italiennes de donner une traduction administrative immédiate aux engagements politiques qu'il énonce, dans le respect du droit de l'Union européenne.

L'Union européenne a donc élaboré une stratégie commune pour les territoires transfrontaliers³², par la création d'instruments de gouvernance intégrée visant à surmonter les barrières géographiques et administratives entre États limitrophes, afin de favoriser le développement économique et montagnard³³, l'adaptation au changement climatique ainsi que la protection et la mise en valeur des paysages. Parmi les projets les plus importants de coopération territoriale transfrontalière INTERREG, on peut citer le programme ALCOTRA 2021-2027³⁴ et, dans le cadre de ce dernier, le projet A-MONT, visant à définir une stratégie transfrontalière concernant les problématiques communes des territoires de montagne situés entre le Piémont, la Vallée d'Aoste et la Savoie. Son objectif est de déterminer comment habiter la montagne du futur dans la zone transfrontalière. Il prévoit une stratégie articulée autour de plusieurs domaines d'action : l'économie, l'environnement, le climat et la mobilité des territoires.

Il est également utile de rappeler le projet transfrontalier de piste cyclable entre Menton et Vintimille, dans le cadre du programme INTERREG ALCOTRA (EDUMOB3), avec un premier tronçon dont les travaux débiteront à l'automne 2026. Le but, à terme, est de réaliser un parcours continu de 15 kilomètres le long du littoral, destiné à s'intégrer à l'itinéraire EuroVelo 8.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Traité du Quirinal, doit également être mentionné le projet ALCOTRAITÉ entre les deux pays. Ce projet a pour objectif ambitieux d'aborder des thèmes transfrontaliers tels que la santé, les transports, la biodiversité et les ressources en eau, en identifiant les

³¹ Sur le plan théorique, le règlement 2025/925 pourrait également faciliter, grâce aux Points de coordination transfrontalières, en tant qu'interlocuteurs uniques des urbanistes, des agences d'aménagement du territoire et des collectivités locales, la planification conjointe des bâtiments publics transfrontalières, en limitant les conflits liés aux normes de sécurité et d'accessibilité. Il pourrait aussi favoriser le développement coordonné des réseaux de services publics.

³² Sur les différents programmes européens de coopération, v. www.espace-transfrontaliere.org.

³³ Par exemple, des actions visant à promouvoir les entreprises locales et l'artisanat, à faciliter le travail transfrontalier ainsi que l'accès aux marchés publics.

³⁴ Pour plus de précisions sur ce projet, v. www.interreg-alcotra.eu.

obstacles à la coopération entre les territoires frontaliers de la Région Ligurie – chef de file –, de la Région Piémont, de la Région autonome Vallée d'Aoste, de la Région Sud et de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. La coopération à tous les niveaux est ainsi fortement favorisée, de même que les échanges avec les stratégies macrorégionales alpines (EUSALP) et l'Eurorégion Méditerranée, ainsi que la comparaison avec les autres programmes de coopération territoriale européenne (CTE) de la région, Marittimo et Espace alpin. Dans le cadre de la mise en œuvre du Traité du Quirinal, il faut également signaler le projet de coopération transfrontalière 2020-2030, stratégie franco-italo-monégasque, pacte avec Turin, Gênes et les Alpes du Sud³⁵. Tous ces projets trouveront une plus large diffusion aussi dans le cadre de l'application du règlement (UE) 2025/925.

L'intégration et la cohésion économique entre les régions frontalières de l'Italie (Vénétie, Frioul-Vénétie Julienne et province autonome de Bolzano) et celles de l'Autriche (Tyrol, Carinthie et Salzbourg) sont poursuivies par le projet de coopération transfrontalière INTERREG Italie-Autriche pour la période 2021-2027, financé à hauteur de 91 millions d'euros. Il vise à renforcer la coopération dans les domaines de l'innovation et des entreprises, du climat, de la biodiversité et du tourisme durable, ainsi que du développement local. Comme dans tous les programmes INTERREG, la réduction des obstacles administratifs et quotidiens joue un rôle essentiel³⁶ surtout si le règlement (UE) 2025/925 sera pleinement mis en œuvre.

4.1. Le cas de Gorizia et le GECT GO

Le modèle des trois communes de Gorizia, Nova Gorica et Šempeter-Vrtojba, situées dans deux États différents (Italie et Slovénie) et réunies dans un espace transfrontalier intégré³⁷, constitue un modèle de réussite, réalisé par le GECT GO. Il témoigne que la frontière n'est pas un obstacle, mais une opportunité supplémentaire de développement partagé au bénéfice des communes de part et d'autre de la frontière. À la différence d'autres expériences transfrontalières concernant des zones rurales ou des régions plus vastes, le cas de Gorizia-Nova Gorica-Šempeter-Vrtojba se distingue dans le cadre européen comme l'un des rares exemples d'espace transfrontalier intégré constitué grâce à un GECT : le GECT GO. Ce dernier est un organisme transfrontalier, créé en 2011, agissant comme une structure de gouvernance supracommunale disposant de sa propre assemblée, de comités thématiques et d'une structure opérationnelle permanente. Cette organisation particulière lui permet de ne pas se limiter à la conception de projets, mais de gérer et de mettre directement en œuvre des actions concrètes en matière d'aménagement urbain, mais aussi dans d'autres domaines tels que la santé, la culture, l'énergie et la mobilité³⁸. Le GECT représente ainsi un instrument particulièrement adapté à la mise en œuvre de projets stratégiques transfrontaliers, notamment lorsqu'il est associé aux Investissements territoriaux intégrés (ITI) et au *Small Project Fund*, instruments financiers intégrés qui ont permis la participation d'acteurs tels que les petites associations locales, normalement exclus des grands appels à projets européens.

5. Le contentieux transfrontalier

³⁵ La Métropole Nice Côte d'Azur a adopté en 2019 son *Schéma de coopération transfrontalière 2020-2030*.

³⁶ M. FONTE, « Il GECT : analisi e comparazione tra Austria e Italia », *Federalismi.it*, 2025, n° 21.

³⁷ Voir www.comunedigorizia.it.

³⁸ Un exemple emblématique est celui de la Capitale européenne de la culture GO ! 2025, ainsi que le projet de réaménagement de la Piazza Transalpina/Trg Evrope. Voir www.gorizia.it.

Du caractère local – *rectius*, régional – du droit de l’urbanisme dans l’ordre juridique italien découle le fait que, dans la jurisprudence des tribunaux administratifs régionaux et du Conseil d’État, l’urbanisme transfrontalier est presque inexistant et que le caractère transfrontalier n’a aucune incidence sur l’application du code du procès administratif, issu du décret législatif n° 104/2010³⁹, qui s’applique en tant que tel.

Le contentieux transfrontalier tranché par le juge administratif présente des aspects particuliers au regard de la qualité pour agir d’un sujet étranger (établissement public, personne physique ou association).

Il est utile de rappeler qu’à la lumière du principe de territorialité, qui caractérise l’exercice des pouvoirs souverains de l’État⁴⁰, en particulier du pouvoir administratif, seul le juge italien peut annuler les actes des autorités administratives italiennes et, inversement, seul le juge étranger peut statuer sur les actes relevant de son propre ordre juridique. Les entités étrangères, qu’il s’agisse de personnes physiques ou morales, publiques ou privées, non résidentes ou n’ayant pas leur siège en Italie, ne sont en principe pas soumises aux effets découlant des actes administratifs italiens et ne sont pas habilitées à former un recours contre ceux-ci. Il existe toutefois une exception : la protection de l’environnement, compte tenu de sa vocation globale et transfrontalière.

L’action doit être présentée devant le juge administratif italien, car le critère de rattachement unique et exclusif est constitué par l’appartenance de l’autorité ayant adopté l’acte contesté, dans l’exercice de ses pouvoirs souverains, à l’ordre juridique italien. Le juge administratif appliquera les mêmes critères que ceux utilisés dans l’ordre juridique interne pour déterminer la qualité pour agir⁴¹, en vertu du principe de non-discrimination prévu par l’article 12 du TUE et des articles 3 et 24 de la Constitution italienne, qui reconnaissent à tous le droit d’agir en justice, quelle que soit leur nationalité.

Les recours devant les juridictions internationales, notamment la Cour internationale de Justice, prévus par l’article 15 de la Convention d’Espoo du 25 février 1991⁴², ne peuvent pas être considérés comme le seul moyen permettant de contester les violations en matière d’environnement résultant de projets ayant une incidence transfrontalière. La Convention d’Espoo ne concerne que les différends entre les États parties à la Convention, sans préjudice de la réglementation des ordres juridiques nationaux concernant les voies de recours juridictionnelles internes, reconnues à des entités autres que les États, telles que les personnes physiques ou morales, publiques ou privées.

Il est également utile de remarquer que le contentieux en matière d’urbanisme transfrontalier ne modifie pas le partage des compétences entre le juge administratif et le juge judiciaire italien.

Très souvent, en présence de différends transfrontaliers de nature contractuelle, lorsqu’il n’est pas question de l’exercice d’un pouvoir public, ces différends sont tranchés par l’arbitrage international, qui constitue une alternative à la compétence juridictionnelle du juge judiciaire. Il s’agit d’un instrument très flexible, qui permet une résolution rapide des litiges et, surtout, une décision rendue par de

³⁹ Le texte en français est disponible sur www.giustizia-amministrativa.it

⁴⁰ G. CHIARA, « Territorio (dir. cost.) » in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5897 ss. ; F. MODUGNO (dir.), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2025.

⁴¹ Sur la qualité pour agir contre un acte devant le juge administratif italien, v. M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 2026.

⁴² Selon l’art. 15, lorsqu’un différend s’élève entre deux ou plusieurs Parties quant à l’interprétation ou à l’application de la Convention, les Parties recherchent une solution par voie de négociation ou par toute autre méthode de règlement des différends qu’elles jugent acceptable. À défaut de règlement, une Partie peut accepter de soumettre le différend à la Cour internationale de Justice ou à l’arbitrage, conformément à l’appendice VII de la Convention.

véritables spécialistes de la matière, impartiaux et indépendants, choisis par les parties. Cette forme d'ADR (*Alternative Dispute Resolution*) n'est toutefois pas envisageable lorsqu'il s'agit de contester des actes fondés sur l'exercice d'un pouvoir administratif, directement lésionnaires d'intérêts légitimes, comme ceux qui interviennent dans la planification territoriale, laquelle relève de la compétence du juge administratif.

5.1. Territorialité et « vicinitas » transfrontalière

Il est utile de signaler l'arrêt du Conseil d'État, sez. VI, n° 4775/2014, puisqu'il s'agit de l'un des premiers arrêts, confirmé par la jurisprudence ultérieure, à avoir reconnu la qualité pour agir d'une entité étrangère contre un acte administratif italien. En particulier, il s'agissait d'un acte relatif à une EIE adopté par la Province autonome de Bolzano pour la construction d'un parc éolien à proximité de la frontière entre l'Italie et l'Autriche. Cet acte avait été attaqué par l'association italienne de protection de l'environnement (WWF Italia O.N.L.U.S.), par la commune autrichienne de Gries am Brenner et par l'association autrichienne de protection de l'environnement ÖAV, qui invoquaient une série de vices de procédure et d'excès de pouvoir.

En première instance, le Tribunal régional de justice administrative de Bolzano, dans son arrêt n° 330/2012, avait fait droit aux recours au fond et annulé l'acte attaqué. Il avait reconnu à WWF Italia et à la commune de Gries am Brenner la qualité pour agir, mais l'avait refusée à l'association environnementale étrangère. Cette dernière avait contesté cette exclusion devant le Conseil d'État, qui, au contraire, lui reconnaissait la qualité pour agir⁴³. Le juge rappelle expressément l'article 9 de la Convention d'Aarhus, qui assure l'accès à une procédure de recours devant une juridiction et/ou un autre organe indépendant et impartial institué par la loi aux personnes du « public concerné ayant un intérêt suffisant ». Sur cette base, il n'était pas envisageable de fonder la qualité pour agir sur le seul respect des conditions requises par le droit interne, qui, à la lumière de l'article 13 de la loi n° 349/1986, limite la qualité pour agir aux seules associations inscrites sur la liste prévue par cette disposition. La dichotomie entre public et privé n'était pas davantage conforme à la notion générique de « public concerné ».

L'arrêt du Conseil d'État a appliqué les critères de non-discrimination et d'égalité d'accès à la protection juridictionnelle garantis par l'ordre juridique international. À la lumière de ces critères, il a reconnu la qualité pour agir d'une association étrangère, appartenant à un ordre juridique étranger, dès lors qu'une mesure interne produit des effets transfrontaliers préjudiciables. Mais c'est le critère de la « vicinitas »⁴⁴, c'est-à-dire l'existence d'un lien stable avec le territoire, qui joue un rôle essentiel. Dans le cas tranché par le Conseil d'État, il s'agit d'une « vicinitas » présentant un caractère transfrontalier⁴⁵, puisque la qualité pour agir, fondée sur les principes d'effectivité, d'égalité de traitement et du droit

⁴³ V. l'arrêt du Tribunal suprême de la Principauté de Monaco du 29 mai 2013, *Commune de Beausoleil c. Principauté de Monaco*, qui a refusé à la commune française de Beausoleil la qualité pour contester un acte réglementaire d'urbanisme de la Principauté de Monaco pour défaut de procédure (l'EES n'ayant pas été réalisée).

⁴⁴ Selon la jurisprudence administrative italienne, le critère de la « vicinitas » dans le domaine de l'aménagement du territoire ne suffit pas, à lui seul, à démontrer automatiquement l'existence de l'intérêt à agir. Celui-ci doit correspondre à un préjudice spécifique découlant de l'acte contesté. Voir l'important arrêt du Conseil d'État, *Adunanza plenaria*, n° 22/2021 ; Cons. Stato, sez. VI, n° 2001/2011 et Cons. Stato, sez. IV, n° 1217/2014.

⁴⁵ A. MAESTRONI, « *Vicinitas e transfrontalierità. Due lati della stessa medaglia in tema di legittimazione all'azione da parte di un'associazione straniera* », *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2015, n° 1, p. 107-110.

d'agir en justice (art. 3 et 24 de la Constitution italienne), est mise en corrélation avec des normes de caractère international, telles que celles de la Convention d'Aarhus⁴⁶.

Selon une telle clé d'interprétation, le critère de la « légalité substantielle », accordant une importance particulière aux effets préjudiciables sur l'environnement transfrontalier, s'impose au principe de territorialité. Ce choix vise à protéger des biens tels que l'environnement, mais aussi le territoire, qui doivent désormais être considérés comme des biens communs.

Quelques années après, le Conseil d'État, sez. VI, n° 3759/2017, statuant sur un différend concernant une conduite souterraine entre l'Italie (les Pouilles) et l'Albanie, a clairement exclu l'application de l'article 32 du code de l'environnement, qui met en œuvre les principes du droit européen, puisque l'Albanie n'était pas encore membre de l'Union européenne, bien que cet État eût signé la Convention d'Espoo. Toutefois, il ressort de l'arrêt que l'Italie et l'Albanie avaient néanmoins convenu, en dehors du cadre d'application de l'article 32, du tracé de la conduite, car on ne saurait considérer qu'une activité d'aménagement du territoire dans un pays étranger puisse être réalisée sans l'accord de l'autre pays.

De la jurisprudence examinée, on peut donc déduire que toutes les actions d'aménagement du territoire se déroulant dans un cadre transfrontalier nécessitent une forte coopération entre les États concernés, grâce à la mise en œuvre de procédures adaptées à cette fin. L'aménagement du territoire est étroitement lié à la protection de l'environnement et les principes établis pour cette dernière s'appliquent progressivement, dans leur portée expansive, à l'aménagement du territoire, dès lors que celui-ci, comme l'environnement, devient un « bien commun ».

6. Conclusion

En Italie, l'urbanisme transfrontalier s'est développé et continue de se développer à travers la protection de l'environnement, compte tenu de l'interconnexion entre territoire et environnement. Comme l'environnement, le territoire devient progressivement un « bien commun », de sorte que son aménagement relève d'un intérêt commun. Les procédures administratives doivent donc recourir à des instruments tels que la participation la plus large possible des sujets intéressés⁴⁷, indépendamment de leur nationalité, en privilégiant une méthode de consultation permettant de parvenir à des décisions partagées, dans le cadre de l'application du règlement (EU) 2025/925 aussi. Le but est d'aboutir à une activité de planification conjointe, fondée sur une approche intégrée et harmonisée des documents d'urbanisme locaux, et de créer des bassins de vie solidaires au-delà des frontières⁴⁸.

La création de commissions mixtes, composées d'experts nommés par les États et les collectivités locales intéressées (communes, provinces, régions) afin d'exercer une fonction consultative contraignante pendant toute la procédure d'aménagement du territoire, pourrait se révéler très utile.

L'expérience de Gorizia, avec trois villes situées dans deux États différents et formant une seule conurbation transfrontalière, témoigne, grâce à la promotion d'une gouvernance commune et à une activité de collaboration, de la possibilité d'apporter des réponses communes à des besoins communs, notamment dans le cadre d'un groupement européen de coopération territoriale. Le GECT GO constitue

⁴⁶ L'arrêt est analysé par V. CAMILLI, « *Impatto ambientale transfrontaliero: la legittimazione a ricorrere dei soggetti stranieri per l'annullamento degli atti autorizzativi nazionali e il superamento del principio di territorialità formale* », www.osservatorioagromafie.it.

⁴⁷ F. PALERMO, « Conclusioni: per un diritto della cooperazione transfrontaliera », *Federalismi.it*, 2025, n° 21, p. 99.

⁴⁸ J. MEERSMAN (dir.), *Les bassins de vie transfrontaliers*, Metz, Chaire UAD, 2025.

un modèle de réussite, dans lequel la frontière n'est pas un obstacle, mais plutôt une opportunité supplémentaire de développement partagé au bénéfice des communes locales de part et d'autre de la frontière. À ce stade, il est encore prématuré d'évaluer l'impact du règlement (UE) 2025/925 sur la diffusion d'expériences comme celle de Gorizia, et plus en général sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire transfrontalières, domaines qui ont toujours dû faire face à des obstacles juridiques, administratifs et politiques significatifs. Compte tenu de son caractère non contraignant, rien ne garantit encore que ce règlement puisse être appliqué de manière effective et homogène dans l'ensemble des États membres concernés.

Dans ce cadre, le juge administratif, « juge naturel » de l'aménagement du territoire et du contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration publique, contribue, par son activité de contrôle impartial et d'annulation des actes administratifs, à assurer l'application effective des principes de collaboration et de participation, dans un cadre de « légalité substantielle ».

Le rôle du juge administratif n'est pas diminué par l'existence de compétences attribuées aux juridictions internationales, comme la Cour internationale de Justice (art. 15 de la Convention d'Espoo), ni par la possibilité de recourir à l'arbitrage, puisque celui-ci assure une protection complémentaire des intérêts légitimes et des droits subjectifs des personnes directement affectées par l'exercice du pouvoir administratif. Dans la perspective d'un urbanisme transfrontalier fondé sur la collaboration entre les États, le juge administratif devient ainsi le gardien du territoire, bien commun.