

Ministère fédéral de l'intérieur,
de la construction et du territoire
Division VI 2
Droit relatif à l'organisation de l'État
Redacteurs : Ulrike Nagorni/Caroline Schulte-Drüggelte

Ministère de l'intérieur
Secrétariat général/cabinet
Mission de coopération internationale
Rédacteurs : Jf Devémy/Pierre Vergez/Sebastian Poppe

Paris/Berlin, août 2018

Note à l'attention de
Destinataires ad hoc

Objet : groupe de travail sur la démarcation de la frontière franco-allemande – compte-rendu de la réunion du 22 novembre 2017 à Strasbourg

Annexes :

- Liste des participants.
- Photographies d'illustration de l'état des signes démarcatifs
- Illustrations de divergences entre les lignes techniques/numériques française, belge et allemande
- Extrait des traités et accords de délimitation de 1925 et 1937 en vigueur.

Le groupe de travail cité en référence s'est réuni le mercredi 22 novembre de 9H00 à 16H00 à l'Hôtel de la Préfecture de la région Grand-Est, Place du Petit Broglie, à Strasbourg, en salle Fustel de Coulanges.

L'ordre du jour proposé par la partie française a été accepté sans changement par la partie allemande et établi comme suit :

1. Détermination de données numériques communes pour l'application de la directive INSPIRE:

- a) Méthode de travail
- b) Création d'un groupe technique
- c) évocation d'une partie des quelques points de divergence entre données allemandes et françaises (une dizaine de points identifiés par l'IGN)

2. Surveillance et entretien de la démarcation : application des articles 33 et suivants du traité de 1925 et des articles équivalents du traité de 1937 :

- a) Observations générales sur l'état des signes démarcatifs (exemples)
- b) Périodicité et réalisation effective des reconnaissances, établissement des PV.
- c) Proposition de création d'une commission mixte pour l'ensemble de la frontière

3. Principe de détermination de la frontière – évolution des techniques –

- a) Précision et importance respective des signes de démarcation numériques et physiques
- b) Modes de conservation et de restauration des signes de démarcation physiques :
Archives et documentation, réalité du terrain, opportunité d'une restauration à l'identique, voire d'une restauration tout court.
- c) Le cas particulier de la Lauter (difficulté matérielle à identifier la ligne médiane du cours d'eau à son niveau moyen – discussion sur l'évolution des références).

4. Récapitulatif des évolutions juridiques envisagées

- Création d'une commission mixte pour l'ensemble de la frontière franco-allemande
- Création d'un groupe technique au sein de cette commission
- suppression ou modification de la périodicité des visites communes
- implication des municipalités dans la surveillance et la conservation des signes démarcatifs
- possibilité de ne pas restaurer ou remplacer à l'identique sur la base des décisions de la commission mixte sur le ou les modèles utilisables
- reconnaissance de la prééminence juridique de la ligne numérique sur les signes démarcatifs matériels (transposition de la règle établie entre la France et la Suisse)
- changement de la ligne de référence sur la Lauter pour une ligne plus simple à établir matériellement
- discussion sur la forme juridique à donner à ceux de ces changements qui seraient convenus.

* *

*

Résumé des échanges et principales conclusions :

Observations liminaires : pour les deux parties, l'objectif premier de la réunion était d'organiser les échanges franco-allemands en matière de démarcation à l'échelle nationale, dans le silence des traités et conventions en vigueur, et d'identifier de part et d'autre les correspondants compétents. L'objectif second était d'aborder une première liste des questions en suspens ou à examiner et d'organiser la suite des travaux bilatéraux à mener sur ces questions. En ce sens, le succès est total dans la mesure où chacun peut désormais mettre un nom et un visage sur chacune des fonctions liées aux questions de démarcation entre les deux pays. Les bases des travaux futurs sont établies.

1. Détermination de données numériques communes pour l'application de la directive INSPIRE:

Méthode de travail/Création d'un groupe technique/Évocation d'une partie des quelques points de divergence entre données allemandes et françaises (une dizaine de points identifiés par l'IGN)

Observation liminaire :

La partie française souligne que la mise au point de lignes techniques/numériques communes aux frontières des États membres de l'Union européenne, voire à l'échelle du continent euro-asiatique, est une condition préalable indispensable à la mise au point de systèmes d'information géographiques fiables non seulement aux frontières bilatérales des États concernés, mais plus avant à l'échelle du continent. Les conséquences de la mise au point de ces systèmes d'information géographique qualifiée et de leur maîtrise (il s'agit d'une information à la fois officielle, sûre, et garantie par l'autorité qui les émet) sont déjà extrêmement importants aujourd'hui en termes économiques et sont incalculables à l'avenir alors que le champ immense des activités économiques et administratives fondées sur une information géonormée n'est pas déterminable ni réellement imaginé à l'heure actuelle.

Il est de l'intérêt de la France et l'Allemagne, parmi les principaux acteurs de la concertation européenne, d'avancer d'un même pas en ce domaine avant que les principaux acteurs privés de la planète ne les devancent et ne s'approprient ou créent eux-mêmes leurs propres données qualifiées et ne les imposent au monde comme standard de référence.

Les techniques de démarcation actuelles aux frontières, qui s'appuient sur des besoins élémentaires (repérer une limite de propriété, d'État, savoir quand on traverse la frontière...), sont à revoir d'un œil critique et en fonction des besoins modernes (il ne peut y avoir aucune différence, en dehors de la tolérance limite, de part et d'autre d'une frontière, dans la transposition de l'établissement de la frontière sur le terrain pour une canalisation d'eau, un pont, une voie ferrée, une construction quelconque englobant la frontière, le positionnement d'un drone ou d'un véhicule sans conducteur...).

a) ligne numérique/ligne technique

La délégation allemande, sur avis du délégué du Bade-Wurtemberg, considère que l'expression de « ligne numérique », n'est pas appropriée. Il est convenu, à titre temporaire, d'employer l'expression de « ligne technique » en parallèle avec l'expression de « ligne numérique » largement répandue dans les relations internationales avec d'autres pays (Suisse, Espagne, Italie, Ukraine, Biélorussie....) Il s'agit cependant bien de la même réalité pour les deux parties : *une suite de points* (déterminés en général avec une distance de l'ordre de la dizaine de mètres alors que les traités et accords de délimitation et de démarcation organisent des suites de points de l'ordre

de la centaine de mètres ou du kilomètre) réunis par une continuité successive de leurs coordonnées (exprimées, en l'état actuel des échanges et des techniques, dans le système ETRS89/UTM). Cette expression est employée en particulier pour la distinguer des lignes matérielles artificielles ou naturelles, constituées de marqueurs physiques (bornes, poteaux, croix gravées...) ou de limites naturelles (lignes de crêtes ou de séparation des eaux, thalwegs, rivières...) ainsi que des lignes cartographiées (traits continus sur une carte) qui n'ont pas de meilleur niveau de précision que celui de la carte elle-même (l'épaisseur d'un trait sur une carte au 1/100 000ème est de l'ordre de 100 mètres traduite sur le terrain et de 50 cm sur une carte au 1/5 000ème).

La notion de la ligne technique ou numérique décrit une représentation identique et concertée entre les deux pays du tracé physique de la frontière, le cas échéant pour un emploi particulier ou une échelle de représentation particulière. Étant donné la forte présence de la technologie GPS, la localisation de la ligne numérique/technique sur le terrain ne dépend pas forcément de la précision des instruments de mesure disponibles ou utilisés (en l'état actuel des technologies GPS, de l'ordre d'une dizaine de mètres avec un smartphone de grand-public et du centimètre avec les appareils de mesure spécialisés en usage auprès des géomètres privés ou publics¹). Les deux parties s'accordent sur le fait que la frontière définie dans les traités est à respecter.

Ligne technique ou ligne numérique est une suite de points réunis par une continuité successive de leurs coordonnées qui est concertée au niveau technique entre les autorités compétentes des pays voisins.

Ces points sont fondés sur les points de frontière légalement contraignants dans la mesure où ceux-ci sont déjà précisément définis.

b) organisation interne dans le domaine de la mise en œuvre de la directive INSPIRE.

En France, l'IGN est chargé de la mise en œuvre de l'application de la directive INSPIRE pour le compte de son ministère de rattachement (environnement), lui-même en charge de cette responsabilité au niveau national. En Allemagne, chaque organisation publique est responsable de la gestion de ses propres données. Ainsi les données frontières transmises à la France par le BKG [dans le cadre du projet ELF (european location framework) qui concrétise la mise en œuvre de la directive INSPIRE au niveau européen] proviennent des Länder, à la différence de la situation française où la création de la ligne est historiquement partagée entre les administrations. Pour ce qui concerne plus particulièrement la question des frontières en France lorsque les commissions mixtes de démarcation ont validé une ligne numérique (technique), les autres administrations (mairies, préfetures, cadastre...) doivent adapter leurs propres lignes à cette ligne validée au niveau national.

c) Création de groupes techniques de mise en œuvre de la directive INSPIRE à la frontière franco-allemande

Pour tenir compte des particularités de l'organisation administrative et institutionnelle ci-dessus rappelée, le groupe de travail décide d'organiser trois groupes techniques distincts pour l'étude de la ligne de démarcation, correspondant aux limites de compétences des Länder frontaliers : Rhénanie-Palatinat, Sarre, Bade-Wurtemberg. La délégation allemande y sera représentée – sauf changement à la discrétion des Länder concernés – par les représentants du Land respectivement limitrophe participant au présent groupe de travail (voir liste des participants en annexe), et la délégation française, par deux à quatre représentants : IGN (M. Pierre Vergez), ministère des fi-

¹Le CNRS (centre national de la recherche scientifique, établissement public français) a même expérimenté récemment un dispositif permettant d'obtenir une précision métrique à l'aide d'un smartphone grand public, et une firme espagnole a déjà elle-même équipé des Smartphones grand public de système de géolocalisation fondés sur les satellite européens GALILEO.

nances (DRFIP - direction régionale des finances publiques - représentée dans ce groupe de travail, qui désignera un représentant ad hoc pour chacun des trois groupes de travail), et un représentant du ou des deux préfets de département territorialement compétents (selon le cas, Moselle et/ou Bas-Rhin et/ou Haut-Rhin). Il est possible que les préfets compétents désignent pour les représenter le même fonctionnaire que le ministère des finances, ce qui réduira dans cette hypothèse les groupes de travail technique à deux, maximum trois représentants du côté français.

Ces groupes de travail techniques devront dans un premier temps concerter la **ligne technique (ligne numérique)**. [Une ligne évoquée en séance, non encore concertée pour l'instant, est disponible sur le portail français de l'information géographique: <https://www.geoportail.gouv.fr/> , ou sur le site du CNIG : http://cnig.gouv.fr/?page_id=8638]. Ils pourront également proposer au présent groupe de travail toute suggestion technique ou juridique de nature à améliorer l'efficacité des travaux en cours ou à venir en lien avec la démarcation de la frontière franco-allemande. Ils rendront compte de leurs travaux aussi régulièrement que possible au présent groupe de travail. Il est également convenu que les travaux seront menés et restitués sur la base du système ETRS 89/UTM, commun aux deux parties comme à l'ensemble des pays membres de l'Union européenne dans le cadre de la directive INSPIRE, et non dans l'un des systèmes précédemment utilisés dans les traités franco-allemands en vigueur (1925, 1937, 2000 notamment).

2. Surveillance et entretien de la démarcation : application des articles 33 et suivants du traité de 1925 et des articles équivalents du traité de 1937 :

a) Observations générales sur l'état des signes démarcatifs (exemples)

La délégation française fait état d'observations générales, illustrées d'exemples, aux termes desquelles environ 20% approximativement des signes démarcatifs, toutes zones confondues, nécessiteraient une restauration (redressement, remise en état, remise en place ou reconstruction). Soit des travaux à mener sur plusieurs centaines de bornes pour des coûts sans commune mesure avec les budgets réellement consacrés à cette tâche par les deux États concernés sur les 50 dernières années. Pour la délégation allemande, cette tâche doit être accomplie progressivement, avec régularité, pour parvenir à un effet sur le long terme. [voir en annexe quelques exemples photographiques présentés par la partie française à titre d'illustration]

b) Périodicité et réalisation effective des reconnaissances, établissement des PV.

Aux termes du Traité du 14 août 1925 entre l'Allemagne et la France portant délimitation de la frontière et du Traité du 16 décembre 1937 entre l'Allemagne et la France relatif à la partie de la frontière commune non définie par le Traité franco-allemand du 14 août 1925, des reconnaissances conjointes de la totalité de la frontière doivent être effectuées conjointement tous les 5 ans, des PV doivent être dressés contradictoirement conformément au modèle arrêté et approuvés par les gouvernements respectifs. [articles 46, 47 et annexe VIII du traité de 1925 ; articles 22, 23, 24 et annexe du traité de 1937]. Dans la pratique, si certaines visites ont effectivement été menées (les représentants de la Rhénanie-Palatinat produisent en séance un exemple de PV de visite conjointe de 5 communes du Bas-Rhin en 2009), ces travaux ne sont sauf exception ni systématiques, ni complets, ni conformes au modèle fixé par les traités en vigueur, comme ils devraient l'être. La partie française y voit le signe d'une nécessité d'adapter le texte des traités à la réalité des conditions et nécessités modernes de l'administration de la frontière ; la partie allemande tend à y voir la nécessité d'un retour à l'exécution des dispositions du traité. S'agissant des marquages kilométriques le long du Rhin, les représentants du Bade-Wurtemberg attirent l'attention sur le fait que ceux-ci relèvent de la responsabilité de l'administration des voies navigables et de la navigation.

La partie française indique que d'autres points des traités de 1925 et 1937 tendent à n'être pas strictement respectés ou se trouvent être inapplicables, mais tous ne sont pas évoqués en séance, à l'exception du cas de la Lauter (voir plus loin).

c) Proposition de création d'une commission mixte pour l'ensemble de la frontière

Les délégations allemande et française s'entendent sur la nécessité de créer une forme de commission mixte d'examen des questions de suivi et d'entretien de la frontière franco-allemande dans son ensemble. L'Allemagne participe à de telles commissions avec la majorité de ses autres voisins – en particulier avec les nouveaux États issus des évolutions politiques les plus récentes -, et la France de son côté a institué pareillement de telles commissions avec la plupart de ses voisins. Le groupe de travail considère que le format dans lequel il est réuni ce jour (22/11/2017) est manifestement adapté ou très proche de la bonne composition à adopter pour ce type de commission mixte. La mise en forme juridique de cette commission mixte reste à étudier, la partie allemande considérant qu'elle devrait plutôt résulter d'une interprétation des traités existants que d'une nouvelle formalisation juridique, la partie française considérant que la rédaction très étroite des traités ne donne guère de marge de manœuvre et que l'établissement d'une telle commission dans le cadre d'un texte plus large de modification ou de complément des traités existants serait plus adapté.

Il est convenu à titre provisoire de maintenir l'existence du groupe de travail mixte ainsi constitué par la réunion de ce jour et que sa prochaine réunion, à l'invitation de la partie allemande, pourra être organisée dès que les trois groupes techniques seront en mesure de présenter les résultats de leurs premiers travaux.

3. Principe de détermination de la frontière – évolution des techniques –

a) Précision et importance respective des signes de démarcation numériques et physiques

La délégation française estime que l'évolution des techniques de géolocalisation à la disposition des spécialistes comme du grand public rend de plus en plus obsolètes les techniques de démarcation fondées sur la mise en place et l'entretien de signes démarcatifs physiques, tout en reconnaissant l'intérêt culturel et historique qui s'y attache. La partie allemande considère au contraire qu'il n'existe pas à ce jour de système concurrent fiable pour la mise en œuvre du principe général de traçabilité et de visibilité de la frontière, résultant dans le cas d'espèce des articles 35 et 37 du traité de 1925 et 14 et 15 du traité de 1937.

b) Modes de conservation et de restauration des signes de démarcation physiques :

Archives et documentation, réalité du terrain, opportunité d'une restauration à l'identique, voire d'une restauration tout court.

La partie allemande ne voit actuellement aucune possibilité praticable d'envisager la restauration des signes démarcatifs existants, dans le cadre des traités en vigueur, sous une autre forme que celle détaillée dans les traités en vigueur et leurs annexes. Elle est cependant ouverte à toute proposition française à cet égard. En outre, la partie allemande suggère d'étudier s'il est considéré que l'interprétation des traités permettrait une restauration des signes démarcatifs existants sous une autre forme.

c) Le cas particulier de la Lauter (difficulté matérielle à identifier le cours des eaux moyennes – discussion sur l'évolution des références).

La partie française appelle l'attention du groupe de travail sur le fait – souligné par les services allemands et français – qu'il est difficile d'appliquer à la lettre les dispositions en vigueur pour la détermination du tracé de la frontière sur certaines rivières, en particulier sur la Lauter.

Le traité de 1925 dispose, en son article 11, que lorsque les frontières sont déterminées par un cours d'eau non navigable, elles passent par la ligne médiane du dit cours d'eau à son niveau moyen. Dans la pratique, ainsi qu'il est confirmé en séance, plus aucun service officiel, que ce soit du côté allemand ou du côté français, n'assure de mesure du niveau moyen des dits cours d'eau. En pareil cas, le traité de 1937 (article 6) prévoit que l'on puisse tenter d'identifier le niveau moyen du cours d'eau au moyen de signes visibles tels que la marque des eaux ou une limite de pousse de l'herbe. Mais celui-ci ne s'applique pas à la Lauter, et les services techniques des deux parties ont alors décidé d'examiner si les sommets des berges peuvent servir de référence. La technique en vaut une autre, mais peut mener, dans une certaine mesure, à des distorsions de ligne qu'il faudrait pouvoir identifier et apprécier.

Par ailleurs, il est certain que l'évolution des cours d'eau, prévue par les deux traités, résulte en la constitution d'une frontière mobile. En effet, il est presque impossible de dire aujourd'hui, en zone urbanisée notamment, que seule la nature (« l'action naturelle et successive des eaux ») est à l'origine d'une évolution des méandres d'un cours d'eau. La partie française préférerait la référence à une ligne technique qui ne serait changée qu'après validation par une commission mixte ad hoc

Ces deux points restent ouverts dans l'attente de propositions éventuelles du groupe technique qui doit se réunir prochainement.

4. Récapitulatif des évolutions juridiques envisagées

- Création d'une commission mixte pour l'ensemble de la frontière franco-allemande :
 - o Oui (voir plus haut)
- Création d'un groupe technique au sein de cette commission
 - o Oui (trois groupes techniques voir plus haut)
- suppression ou modification de la périodicité des visites communes
 - o non pour l'instant
- implication des municipalités dans la surveillance et la conservation des signes démarcatifs du côté français
 - o non évoqué mais possible en l'état actuel du droit (article 33 traité de 1925)
- possibilité de ne pas restaurer ou remplacer à l'identique sur la base des décisions de la commission mixte sur le ou les modèles utilisables
 - o non (voir plus haut)
- reconnaissance de la prééminence juridique de la ligne numérique/technique sur les signes démarcatifs matériels (transposition de la règle établie entre la France et la suisse)
 - o Non en l'état actuel des analyses
- changement de la ligne de référence sur la Lauter pour une ligne plus simple à établir matériellement
 - o pas de prise de position à ce stade
 - discussion sur la forme juridique à donner à ceux de ces changements qui seraient convenus.
 - o pas de prise de position à ce stade

*

*

*

Annexe 1: Liste des participants

1. Délégation allemande :

Niveau fédéral :

- Mme **Ulrike NAGORNI**, ministère de l'Intérieur, ulrike.nagorni@bmi.bund.de
- M. **Andreas BUSCH**, Institut fédéral de cartographie et de géodésie (« BKG » : Bundesamt für Kartographie und Geodäsie), andreas.busch@bkg.bund.de

Sarre:

- M. **Andreas BITTNER**, Ministerium für Inneres, Bauen und Sport Saarland, a.bittner@innen.saarland.de

Rhénanie- Palatinat:

- M. **Winfried SCHMIDT**, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz, winfried.schmidt@mdi.rlp.de
- Mme **Dagmar SCHARTMANN**, Ministerium des Innern und für Sport, Rheinland-Pfalz, dagmar.schartmann@mdi.rlp.de

Bade-Wurtemberg:

- M. **Günther STEUDLE**, Ministerium für Ländlicher Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, gunther.steudle@mlr.bwl.de
- Mme **Cornelia NESCH**, Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg, cornelia.nesch@im.bwl.de

2. Délégation française :

- Monsieur **Philippe VOIRY**, conseiller des affaires étrangères, conseiller diplomatique du préfet de la région grand-Est, représentant le préfet de la région Grand-Est, le préfet du département du Bas-Rhin et le préfet du département du Haut-Rhin, philippe.voiry@grand-est.gouv.fr
- M. **Jean-François DEVEMY**, sous-préfet hors classe, chargé de mission pour la coopération internationale au cabinet du secrétaire général du ministère de l'intérieur, coordinateur de la délégation française, jean-francois.devemy@interieur.gouv.fr
accompagné de
 - M. **Pascal ROCHE**, chargé de mission pour la coopération internationale et les frontières, au cabinet du secrétaire général du ministère de l'intérieur, pascal.roche@interieur.gouv.fr
 - Mme **Evelyne RICHERT-GRETT**, interprète, richert-grett@wanadoo.fr
- M. **Pierre VERGEZ**, ingénieur des travaux géographiques et cartographiques de l'État, représentant l'IGN (institut national de l'information géographique et forestière) et le CNIG (conseil national de l'information géographique), pierre.vergez@ign.fr
- M. **Philippe BAUDUIN**, administrateur des Finances publiques adjoint à la DRFIP (direction régionale des finances publiques) Grand Est, représentant le ministère de l'économie et des finances (DGFIP), la DRFIP (direction régionale des finances publiques) et les directions départementales des finances publiques de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, philippe.bauduin@dgfip.finances.gouv.fr
accompagné de

- Mme **Elisabeth COUVREUX**, responsable du Pôle de Topographie et de Gestion Cadastrale du Bas-Rhin (PTGC 67) ; elisabeth.couvreux@dgifp.finances.gouv.fr

- M. **Guy DESPORTES**, inspecteur en charge de l'abornement des frontières au PTGC 67; guy.desportes@dgifp.finances.gouv.fr

- Mme **Carole KINNEL**, chef du bureau de la représentation de l'État au cabinet du préfet de la Moselle, représentant le préfet de la Moselle, carole.kinnel@moselle.gouv.fr