



COMMISSION NATIONALE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

GUIDE JURIDIQUE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Document élaboré par **Pierre Pougnaud**
pour le compte de la délégation pour l'action extérieure
des collectivités territoriales

Approuvé par la CNCD dans sa séance du 5 juillet 2018

1^{re} Édition, 2019

COMMISSION NATIONALE DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE
(CNCD)

Guide juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales

Document élaboré par Pierre POUGNAUD,
pour le compte de la Délégation pour l'action extérieure
des collectivités territoriales

Approuvé par la CNCD
dans sa séance du 5 juillet 2018

1^{re} édition
2019

La **documentation** Française

« Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, micro-filmage, scannérisation, numérisation...), sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle. » Il est rappelé également que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2019.
ISBN : 978-2-11-157023-8

Avertissement

Ce guide pratique a été élaboré à l'initiative de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE). Il tient compte du droit existant et des tendances prévisibles de celui-ci, après une étape de validation auprès des experts relevant des associations nationales de collectivités territoriales représentées dans la cadre de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) et en se référant chaque fois que besoin aux interprétations données par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur. Il comporte des réponses aux questions les plus fréquemment posées par les élus et les praticiens, ainsi que l'indication des textes officiels et des décisions de jurisprudence sur lesquels il s'appuie. Toutefois, les interprétations données par l'auteur restent sous sa seule responsabilité et n'engagent pas en tant que telles celles de l'Administration, pas plus qu'elles ne préjugent des positions prises, le cas échéant, par les juridictions compétentes.

Remerciements

L'auteur de ce travail tient à remercier particulièrement les associations de collectivités territoriales et les services administratifs compétents qui ont contribué à la validation des contenus et à la formulation des « questions fréquemment posées » figurant dans cet ouvrage.

Table des matières

AVERTISSEMENT	3
REMERCIEMENTS	3
AVANT-PROPOS	9
SECTION I	11
LA FORMATION DU DROIT DE L'ACTION EXTÉRIEURE : UNE CONSTRUCTION PAR ÉTAPES SUR LA BASE DE PRINCIPES SIMPLES	13
La situation avant 1983	13
La circulaire du 26 mai 1983	14
La loi d'orientation de 1992 et la circulaire du 26 mai 1994	15
La « loi Pasqua » de 1995	15
La loi d'orientation outre-mer de 2000	16
La circulaire du 20 avril 2001	16
La « loi Oudin-Santini » de 2005 et l'amendement « Pintat » de 2006	16
La « loi Thiollière » de 2007	17
La « loi MAPTAM » du 27 janvier 2014	18
La loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014	19
La « loi NOTRe » du 7 août 2015 et le « Livre blanc » de 2016	19
La « loi Letchimy » du 5 décembre 2016 et ses dispositions d'application ...	20
La circulaire du 24 mai 2018	21
SECTION II	25
UNE COMPÉTENCE RECONNUE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS	27
Les articles L. 1115-1 à 7 du CGCT et leurs dispositions d'application	27
Les compétences à l'international des groupements de collectivités	38
Les actions à caractère économique	40
Aide-mémoire	43

SECTION III	47
UNE JURISPRUDENCE PEU FOURNIE ET GLOBALEMENT FAVORABLE À L'AECT	49
La recherche d'un équilibre entre libre initiative et respect des engagements de la France	49
Intérêt local et compétence(s)	51
Les règles applicables aux actions humanitaires	52
Les évolutions récentes de la jurisprudence	52
SECTION IV	57
LE RÉGIME DE SOUTIEN ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE L'ÉTAT À L'AECT	59
La CNCD	59
La DAECT	62
Les cofinancements	65
Les assises et rencontres	70
SECTION V	71
UNE ARTICULATION SOUPLE AVEC LES RÈGLES DE L'ACTION DIPLOMATIQUE	73
Le travail avec les postes diplomatiques	73
L'information sur le cadre légal et politique de l'intervention des collectivités territoriales	74
Situations de crise et interventions humanitaires	77
Conduite à tenir à propos des situations diplomatiques non reconnues par la France	80

SECTION VI	83
LE RÉGIME DES FINANCEMENTS SPÉCIFIQUES OU INNOVANTS	85
Contexte général et rappel de l'historique	85
Dispositions particulières aux déchets	88
Dispositif et perspectives en matière d'énergie	90
SECTION VII	91
DISPOSITIONS PARTICULIÈRES AUX RELATIONS TRANSFRONTALIÈRES	93
Historique et principes	93
Les groupements du transfrontalier	95
SECTION VIII	99
DISPOSITIONS PARTICULIÈRES AUX OUTRE-MER	101
Le principe de l'application intégrale du droit commun de l'AECT	101
Les dispositions particulières pour favoriser la coopération régionale	102
SECTION IX	109
APERÇU DU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL DE L'AECT ...	111
Les collectivités territoriales et les Nations unies	111
La charte européenne de l'autonomie locale	113
Les règles et préceptes de l'OCDE	114
Le droit européen de la coopération au développement	114
Le droit européen de la coopération intra-européenne	115
Action extérieure et francophonie	116
CONCLUSION	117
ANNEXES	121

Avant-propos

L'action extérieure des collectivités territoriales (AECT) présente en France la particularité peu commune d'être dotée d'un régime juridique explicite, reposant sur des bases législatives. Parmi les pays voisins, seule l'Italie dispose d'un corpus juridique comparable sur cette modalité de l'action publique territoriale. Ailleurs on peut trouver des dispositions de procédure, notamment dans les pays fédéraux, qui règlent les modalités de contrôle en fonction des compétences constitutionnelles des différents niveaux d'administration, mais jamais un système complet d'accompagnement, voire de facilitation, des initiatives extérieures des autorités territoriales.

Ce droit s'est mis en place de manière progressive dès le début des années 1980, autour de ces deux termes que sont respectivement l'action extérieure et la coopération décentralisée. À l'occasion d'à peine plus d'une demi-douzaine de modifications législatives depuis la loi d'orientation de 1992, il n'en est pas moins resté fidèle aux mêmes principes de base, qui reposent sur l'engagement volontaire des collectivités et de leurs groupements et le respect des engagements internationaux de la France. À l'origine, le fait a bien souvent précédé le droit, mais l'ajustement s'est fait en tenant compte de l'expérience et sans laisser se perpétuer trop longtemps les situations de blocages ou les vides juridiques. C'est pourquoi il a paru nécessaire de réserver une place non négligeable dans ce guide à la description de ces évolutions passées pour mieux éclairer le chemin parcouru, la spécificité de la démarche et les enjeux du présent.

À la suite d'aménagements majeurs du droit des collectivités territoriales intervenus à partir de 2014, il était devenu indispensable de faire le point des dispositions applicables à la lumière de près de trente-cinq ans d'expérience et en fonction des attentes quotidiennes des usagers.

En concertation avec la DAECT, il a été choisi de concevoir ce guide juridique non seulement au regard des textes en vigueur et des décisions de jurisprudence intervenues en la matière, mais tout autant en se référant aux questions fréquemment posées par les élus et les praticiens, ainsi qu'aux interrogations qui ont pu se faire jour dans le cadre des commentaires de doctrine émanant du milieu universitaire ou des revues spécialisées dans le droit des collectivités territoriales.

*

SECTION I

La formation du droit de l'action extérieure : une construction par étapes sur la base de principes simples

1. La situation avant 1983

Jusqu'à l'adoption des lois sur la décentralisation en 1982, les initiatives pourtant déjà assez nombreuses des collectivités territoriales se situaient dans une zone de relatif non-droit. Toutefois, le phénomène des jumelages n'avait pas échappé à l'attention du ministère de l'Intérieur, donnant lieu à un décret du 24 janvier 1956 portant création d'une Commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal, précisé ultérieurement par une circulaire aux préfets n° 188 du 9 mai 1957. Ces précautions, très marquées par l'époque et se situant dans le contexte de la tutelle, tenaient compte de la concurrence ouverte entre fédérations internationales de villes jumelées et aussi du climat de guerre froide. Toutefois, on peut penser, rétrospectivement, que ce dispositif d'encadrement n'a guère freiné l'essor du mouvement des jumelages, qui a été particulièrement vivace dans notre pays.

La situation a été quelque peu différente pour ce qui est des conventions signées avec des pays en développement, souvent avec des collectivités de pays ayant accédé récemment à l'indépendance, bien vite qualifiées de « conventions de coopération décentralisée ». La tutelle s'est parfois manifestée de manière rigide mais, là encore, n'a pas véritablement conduit à l'abandon des liens ainsi engagés. La mise en place de la convention entre Marseille et Alger en 1980 a bien montré les difficultés qui subsistaient à la veille même des lois de décentralisation, précisément portées par le maire de la cité phocéenne, Gaston Defferre, devenu ministre de l'Intérieur. Tout à fait en fin de période, un avis du Conseil d'État en date du 16 mai 1980 est venu rappeler, s'il en était besoin, que « la collaboration entre collectivités territoriales françaises et collectivités territoriales étrangères ne doit pas porter atteinte à l'ordre des pouvoirs publics au sein de la République ». Cela prouve aussi qu'elle commençait à devenir active pour que le principe se soit posé.

Les lois sur la décentralisation ont marqué un pas en avant, de deux manières : à la fois en supprimant la tutelle pour les délibérations des communes et des départements, mais aussi en mentionnant le pouvoir des régions dans un domaine particulier de l'action internationale, à savoir les relations transfrontalières. C'est ainsi que l'article 65 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 a reconnu dans ce domaine une compétence particulière aux régions concernées. Mais aucune disposition générale ne régissait la matière, laissant la place soit à une intervention directe du législateur, soit à des directives gouvernementales. C'est cette seconde voie qui a été choisie dans un premier temps.

*

2. La circulaire du 26 mai 1983

Cette circulaire du Premier ministre signée par Pierre Mauroy (voir Annexe I) constitue le véritable acte de naissance d'un droit spécifique à l'AECT. **Restant en vigueur à ce jour**, c'est elle qui instaure la nomination **d'un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales**, devenu par la suite DAECT, et affirme le caractère interministériel du pilotage des actions entreprises à ce titre. C'est aussi elle qui localise ce haut responsable auprès du ministère chargé des Affaires étrangères (à l'époque, des Relations extérieures) et porte en germes le principe d'une « diplomatie démultipliée » : « Les régions, les départements et les communes peuvent en effet contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde ». Cette circulaire, par son champ d'action très large, fournit en outre une base administrative permettant au délégué d'avoir une compétence de principe y compris dans des relations qui ne seraient pas couvertes par les dispositions ultérieures du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce qui est le cas de certaines entités territoriales des outre-mer. Son rôle d'information du Gouvernement, de contact avec les préfets et de conseil des collectivités territoriales est déjà bien défini et se complète par la mission qui lui est confiée de « veiller à ce que leurs initiatives respectent les règles fixées par la Constitution et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France ». Pour mémoire, cette circulaire a été complétée, dans les conditions de l'époque, par une instruction n° 2063/SG du 10 mai 1985 relative à l'action extérieure des collectivités locales.

*

3. La loi d'orientation de 1992 et la circulaire du 26 mai 1994

La loi d'orientation n° 92-125 relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 constitue encore, sous sa forme codifiée actuellement en vigueur (articles L. 1115-1 à 7 du CGCT), le socle du droit de l'AECT envisagé alors sous l'acception un peu plus restreinte de la « coopération décentralisée ». Elle affirme clairement le **caractère volontaire** de cette coopération, cohérent avec le principe de libre administration des collectivités territoriales, et le **principe du respect des engagements internationaux de la France**, traits qui ne seront jamais remis en cause dans les réformes successives, en sept articles seulement, rangés dans le titre IV de la loi (art. 133-1 à 7). Les neuf articles actuels du code en sont directement inspirés.

La circulaire commune Intérieur-Affaires étrangères du 26 mai 1994, adressée aux préfets, a été prise pour expliciter, dans un contexte juridique très nouveau, la mise en œuvre des dispositions de la loi de 1992, dans un souci évident de facilitation et pas seulement de contrôle. La plupart de ses développements sont désormais rendus obsolètes par les avancées législatives intervenues depuis lors, mais quelques éléments, non expressément abrogés ou démentis, peuvent fournir des références utiles d'interprétation, aujourd'hui encore : l'articulation avec d'éventuels accords interétatiques, le respect de la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que des dispositions de procédure relatives au contrôle de légalité (voir aussi à ce propos, *infra*, la circulaire du 24 mai 2018).

*

4. La « loi Pasqua » de 1995

Outre qu'il permettait l'adhésion, dans le cadre de la coopération transfrontalière, des collectivités territoriales à d'éventuels groupements régis par le droit étranger, ce texte législatif, porté par l'article 83 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 (loi relative à l'administration territoriale de la République), a eu pour principal effet durable d'introduire dans le droit positif la prohibition de toute convention avec des États étrangers (article L. 1115-5 du CGCT). Dans la pratique, cette disposition, dont certains commentateurs pensaient qu'elle allait de soi, interprétation reprise par la circulaire du 26 mai 1994, a créé plus de problèmes qu'elle en a résolu et, sans être abrogée dans ses principes, a dû être aménagée à plusieurs reprises, en 2000 par la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) et par diverses dispositions pour permettre la mise en place des instruments plus avancés de coopération transfrontalière. Plus récemment (décembre 2016, « loi Letchimy »), l'article L. 1115-5

du CGCT a été complété pour remédier à certains « angles morts » du dispositif de l'AECT sans pour autant faire disparaître les pouvoirs fondamentaux d'autorisation préalable et de contrôle des autorités de la République.

*

5. La loi d'orientation outre-mer de 2000

Cette loi d'orientation pour l'outre-mer, n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, mise au point à la lumière d'un « mode d'emploi » soigneusement précisé préalablement à sa promulgation par le Conseil constitutionnel (décision n° DC 2000-435 du 7 décembre 2000, points 12 à 28), a indiqué par ses articles 42 et 43 les conditions dans lesquelles les collectivités d'outre-mer pouvaient négocier et conclure, en dérogation aux principes fixés par l'article L. 1115-5 du CGCT, des accords ou conventions avec des États souverains de leur voisinage. Il en sera traité en détail dans la section VIII du guide.

*

6. La circulaire du 20 avril 2001

Prise sous le timbre des ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur, cette circulaire (NOR INT B0100124C), adressée aux préfets et aux chefs de postes diplomatiques et consulaires, avait pour but d'actualiser les interprétations données en 1994, notamment pour tenir compte de la montée en puissance de l'intercommunalité. À ce titre c'est elle qui, aujourd'hui encore, comporte **la nomenclature des groupements intercommunaux et syndicats mixtes relevant du champ d'application de l'AECT** et précise les modalités des **relations des collectivités territoriales ou groupements avec leurs partenaires et opérateurs**.

*

7. La « loi Oudin-Santini » de 2005 et l'amendement « Pintat » de 2006

Il s'agit précisément d'un cas où le fait a précédé le droit et où une législation d'initiative parlementaire, avec le soutien du Gouvernement, est venue donner une base légale à des pratiques (l'affectation d'une part du produit de la redevance « eau et assainissement » à des actions de développement international) allant directement contre le principe d'affectation des redevances au service public dont elles émanent.

La loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement (« loi Oudin-Santini ») a permis la mise en place d'un mécanisme entièrement nouveau de financement spécifique de la coopération internationale en matière d'eau et d'assainissement en autorisant les collectivités ou groupements bénéficiaires des redevances collectées sur les usagers dans ces deux domaines d'y affecter jusqu'à 1 % de ces ressources, les collectivités pouvant par ailleurs financer également ce type de dépenses sur leur budget général.

« L'amendement Pintat », qui a abouti à l'article 49 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, prévoit la mise en œuvre d'un mécanisme d'effet équivalent pour la distribution publique d'électricité et de gaz.

Les dispositions résultant de ces deux démarches législatives et, depuis juillet 2014, celles relatives au « 1 % déchets » sont respectivement codifiées aux articles L. 1115-1-1 et L. 1115-2 du CGCT. Elles ont donné lieu à un grand intérêt de la part des observateurs étrangers et des organisations internationales qui y ont pu voir un modèle de financement innovant dans ces domaines et une contribution significative aux Objectifs de développement durable (ODD).

*

8. La « loi Thiollière » de 2007

Cette loi, d'initiative sénatoriale (loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements), poursuivait de fait deux objectifs, tous les deux relevant d'un commun impératif de **sécurité juridique**.

Il s'agissait tout d'abord de donner une base légale aux **actions de caractère humanitaire**, qui dans la plupart des cas ne s'inséraient pas dans le cadre contractuel des conventions de coopération décentralisée, et cela dans le contexte d'intense mobilisation faisant suite au tsunami du 26 décembre 2004 en Asie du Sud.

Ensuite, il y avait lieu de rassurer les élus et les praticiens par rapport à certaines décisions de justice isolées qui mettaient en cause **l'intérêt local** d'actions entreprises par les collectivités hors de leur territoire. La plupart de ces jugements ont été ensuite réformés en appel, mais il n'en reste pas moins que l'inquiétude qui en avait résulté avait conduit le Gouvernement à demander un rapport à la section du rapport et des études du Conseil d'État, qui avait, entre autres propositions, suggéré une clarification législative de cette question.

C'est la « loi Thiollière » qui a supprimé l'exigence de faire la preuve *a priori* de l'intérêt local et qui n'a plus assujéti les collectivités territoriales à n'entreprendre d'actions que dans leur domaine de compétences.

Pour mémoire, citons aussi pour l'année 2007 l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 dans la mesure où c'est elle qui étend la partie concernée du CGCT, et donc ses dispositions sur l'action extérieure, aux communes de la Polynésie française.

*

9. La « loi MAPTAM » du 27 janvier 2014

Cette loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dont l'objectif principal était l'affirmation du fait métropolitain dans notre droit des collectivités territoriales, a présenté un double intérêt au regard de l'évolution du droit de l'action extérieure. Tout d'abord, elle précise les collectivités « chefs de file » sur certaines questions ayant trait à l'internationalisation des territoires et fixe les compétences et responsabilités des **métropoles** à l'international, en intégrant le cas particulier des métropoles limitrophes d'un État étranger. Mais elle peut aussi être interprétée comme invitant le législateur futur à assouplir le régime d'interdiction des conventions avec les États étrangers. Cette démarche, qui pouvait paraître insolite, n'a pour autant pas été censurée lors de son examen par le juge constitutionnel, comme il en résulte d'un raisonnement *a contrario* sur la base du point 82 de la décision n° DC 2013-687 du 21 janvier 2014. De ce fait, l'article L. 1115-5 a été assorti de la mention « sauf dans le cas prévu par la loi », qui couvre bien sûr les dérogations prévues par la LOOM de 2000 et les configurations liées au transfrontalier, mais ouvre aussi la voie à la réforme opérée par la loi du 5 décembre 2016 (voir *infra*).

*

10. La loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014

C'est cette loi, dans sa version codifiée au CGCT, qui fixe actuellement les principes de l'AECT et de leurs groupements, puisque la rédaction en vigueur de l'article L. 1115-1 en est issue.

Elle consacre l'appellation « action extérieure », faisant apparaître les conventions (dites de « coopération décentralisée », mais elle n'emploie pas ce terme) comme une modalité de cette action, qui n'est plus définie comme exclusive.

Bien que cette loi d'orientation (loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale) traite principalement des questions de développement, on doit raisonnablement penser que **le choix qui a été fait de procéder par intégration directe et sans réserves dans les dispositions générales du CGCT rend de plein droit ces mesures applicables à l'ensemble des actions internationales entreprises ou soutenues** (c'est une nouveauté) par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Ce même article 14 de la loi introduit un financement « 1 % déchets » similaire à celui déjà applicable en matière d'eau, d'assainissement et d'énergie et étend les attributions de la CNCD à l'ensemble de l'AECT.

*

11. La « loi NOTRe » du 7 août 2015 et le Livre blanc de 2016

Pour mémoire, rappelons qu'une circulaire Affaires étrangères-Intérieur du 2 juillet 2015 (NOR INT B1513713C) portant « rappel du cadre juridique de la coopération décentralisée et de l'action extérieure des collectivités territoriales », a été prise dans un contexte où tant le contrôle de légalité que les acteurs locaux avaient besoin d'y voir clair à propos d'initiatives prises ou projetées en liaison avec la situation du Haut-Karabagh ou de la Crimée, et plus généralement au regard de la cohérence de l'action extérieure avec notre action diplomatique. Elle est désormais abrogée et remplacée par la circulaire commune NOR INTB1809792C du 24 mai 2018, plus complète et tenant compte des avancées législatives intervenues depuis.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») ne traite pas expressément la question de l'action extérieure, bien que son article 2 comporte des dispositions concernant directement l'internationalisation des territoires et que d'autres articles abordent incidemment ce point. On aurait pu toutefois penser qu'en supprimant pour les régions et les départements la clause générale de compétence elle serait venue restreindre automatiquement le champ dans lesquelles ces collectivités étaient habilitées à agir aux seules compétences qui leur étaient désormais attribuées par le législateur. En fait, il n'en est rien. Les incertitudes à cet égard ont été depuis lors levées, ainsi qu'il sera vu en détail dans la section II ci-après, traitant de la question des compétences.

Bien qu'il ne comporte pas d'aspects prescriptifs à l'endroit des collectivités territoriales, le *Livre blanc « Diplomatie et territoires »* de 2016 a dans les faits largement contribué à la compréhension mutuelle entre les élus territoriaux, les autorités diplomatiques et les opérateurs de l'État, par une meilleure connaissance des objectifs poursuivis par les uns et les autres.

*

12. La « loi Letchimy » du 5 décembre 2016 et ses dispositions d'application

La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional comporte deux types bien distincts de dispositions : celles du chapitre 1^{er} (art. 1^{er}) qui concerne l'ensemble des collectivités françaises et de leurs groupements entrant dans le champ du CGCT (cf. section II du présent guide) – assouplissant le régime des conventions avec les États étrangers dans certains cas limitativement énumérés tout en maintenant autorisations et contrôles des autorités de la République – et les autres (chapitres II à IV) qui s'appliquent aux collectivités d'outre-mer régies par ce même code. Ces dernières seront analysées en détail dans la section de ce guide consacrée aux outre-mer, sachant qu'un décret en Conseil d'État (n° 2017-1060) du 10 mai 2017 a été pris sur le point particulier des agents chargés de la représentation de certaines collectivités territoriales d'outre-mer au sein des missions diplomatiques de la France.

Aux yeux de nombreux observateurs, la « loi Letchimy » vient clore un cycle de remise à jour du droit de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, répondant à un certain nombre de questions identifiées depuis longtemps et n'ayant pas encore

reçu de solutions appropriées. Cela ne veut bien sûr pas dire qu'il n'y ait pas encore matière à des interventions du législateur, mais cela permet à l'administration de formuler désormais des interprétations plus fiables sur la base d'un corpus complet, concourant ainsi à un climat de sécurité juridique, très souhaité par les acteurs locaux à un moment où ils sont soumis à des contraintes d'un autre type, sur le terrain de leurs ressources.

*

13. La circulaire du 24 mai 2018

Afin de prendre en compte les évolutions législatives récentes et des situations dans lesquelles se posait le problème du respect des engagements internationaux de la France (conventions ou tentatives de partenariat avec des entités non reconnues), il est apparu nécessaire de publier une nouvelle circulaire commune Intérieur – Affaires étrangères rappelant **le cadre juridique de l'AECT et de son contrôle**.

Cette circulaire en date du 24 mai 2018 (NOR INTB1809792C), adressée aux préfets en raison de leur pouvoir de contrôle de légalité, fixe les points d'application du droit de l'action extérieure, au titre des chapitres suivants :

- le rappel du cadre de l'AECT ;
- **les principes à respecter par les collectivités territoriales** (engagements internationaux, compétences, respect des compétences des autres collectivités, respect de la neutralité politique, respect de la séparation de l'Église et de l'État, respect du principe d'égalité) ;
- **les modes d'intervention des collectivités territoriales et de leurs groupements** (conventions de coopération, autres formes d'intervention), y compris dans leurs conséquences budgétaires et financières (subventions, frais de déplacement, etc.) ;
- les instruments juridiques à la disposition des préfets.

Dans un souci de clarté, elle abroge la circulaire de même objet en date du 2 juillet 2015. En revanche, elle laisse subsister certaines dispositions de la circulaire de 2001, en particulier celles qui déterminent la nomenclature des groupements entrant dans le régime de l'AECT, ainsi que des instructions particulières dans les domaines du transfrontalier et de la coopération des outre-mer.

*

Questions fréquemment posées

I. a. Quelle est la différence entre « coopération décentralisée » et « AECT » ?

Réponse : La coopération décentralisée est l'une des formes de l'AECT, concept plus large qui s'applique à l'ensemble des actions entreprises ou soutenues par les collectivités territoriales et leurs groupements. Elle se caractérise par l'existence d'une convention, quelle que soit par ailleurs sa dénomination, avec une ou plusieurs autorités locales étrangères.

En revanche, et contrairement à une opinion parfois soutenue, le terme « coopération » n'implique pas qu'il s'agisse d'actions impliquant une ou plusieurs autorités locales de pays en développement. Au regard du droit français, il peut parfaitement y avoir « coopération décentralisée » avec un pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ou de l'Union européenne, alors même que les règlements de cette dernière emploient ce même terme pour qualifier principalement des actions en faveur du développement (règlement CE n° 1659/98 du 17 juillet 1998). On prendra donc garde à l'usage des termes selon le contexte, national ou européen, dans lequel ils se situent.

I. b. Les jumelages sont-ils une forme d'AECT ?

Réponse : Sans aucun doute, OUI. Ils constituent une forme de « coopération décentralisée » régie par un instrument contractuel (pacte de jumelage ou d'amitié) conclu avec une autorité territoriale étrangère clairement identifiée. De plus en plus, la terminologie « partenariat » tend à se substituer à celle, historique, de jumelage.

I. c. Les interventions humanitaires sont-elles limitées aux cas d'urgence ?

Réponse : NON, plus maintenant, depuis la loi du 7 juillet 2014, modifiant l'article L. 1115-1 du CGCT, alors que c'était le cas dans la version résultant de la rédaction initiale de la « loi Thiollière ». Cette distinction s'était avérée difficile à faire dans la pratique et risquait paradoxalement d'empêcher les actions des collectivités territoriales dans le domaine où elles ont le plus de pertinence, l'accompagnement des opérations de reconstruction et la remise en place des services publics nécessaires aux populations concernées.

I. d. Quelle est la base légale de la collecte des données relatives à l'AECT et particulièrement celles relatives à l'aide publique au développement (APD) ?

Réponse : Dans l'état actuel de la législation, c'est l'article L. 1115-6 du CGCT qui donne à la CNCD la mission de collecter ces données auprès des collectivités territoriales et leurs groupements, qui ont l'obli-

gation légale de les fournir. Cette obligation existait pour la « coopération décentralisée » depuis la loi de 1992, et c'est une **circulaire du 22 mai 2004** qui a précisé que cette obligation s'appliquait particulièrement à l'APD des collectivités et de leurs groupements. Les modalités de ce « recensement APD », sur la base des sommes effectivement décaissées, sont périodiquement adaptées par la Direction générale du Trésor et la DAECT en fonction des directives du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, sur la base d'une nomenclature internationale harmonisée.

I. e. La définition « européenne » de la coopération décentralisée est-elle la même que la définition française ?

Réponse : Comme il a été indiqué et sera développé dans la section IX, il y a une différence fondamentale dans l'**extension** de ce concept, tant en ce qui concerne la **définition des acteurs** que les **objectifs poursuivis**. Le règlement CE n° 1659/98 du 19 juin 1998 précité se situait résolument dans la ligne de l'accord de Lomé de 1989, donc dans la perspective de l'aide au développement, et par ailleurs concernait toute une série d'acteurs non étatiques parmi lesquels « les pouvoirs publics locaux (y compris municipaux) », cités certes en premier, mais en compagnie des ONG, des groupements professionnels, des syndicats, des universités, des Eglises, des médias, et d'autres encore. Les actes communautaires pris sur cette base et sur celle du règlement instituant l'**instrument de coopération au financement du développement** à partir du 1^{er} janvier 2007 ouvrent des possibilités d'actions et de financement aux collectivités territoriales et à leur réseaux qui ne sont ni exclusives, ni même prédominantes. En revanche, il serait abusif de considérer qu'il y a contradiction absolue entre ces deux notions, la « coopération décentralisée à la française », limitée aux seules collectivités territoriales et à leurs groupements, étant aussi une « coopération décentralisée au regard des règlements européens » dès lors qu'elle poursuit des objectifs de développement. On peut toutefois penser que l'une des raisons qui a conduit le législateur de 2014 à privilégier la notion d'AECT a été aussi d'éviter toute ambiguïté terminologique.

I. f. Les dispositions législatives du CGCT doivent-elles être complétées ou précisées par des décrets d'application ?

Réponse : En principe, NON. En effet, il s'agit de l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales dont les modalités relèvent du domaine législatif. Les seules dispositions ayant à figurer dans la partie réglementaire du CGCT ou dans des décrets spéciaux ont un caractère organique (composition et fonctionnement de la CNCD, affectation d'agents territoriaux dans des missions diplomatiques, etc.) et ne limitent en rien les possibilités ouvertes par la loi.

SECTION II

Une compétence reconnue des collectivités territoriales et de leurs groupements

1. Les articles L. 1115-1 à 7 du CGCT et leurs dispositions d'application

Les principes fondamentaux de l'action extérieure

Ces articles, de valeur législative, constituent le chapitre V, « Action extérieure des collectivités territoriales », figurant dans le titre « Libre administration des collectivités territoriales ».

La place qu'ils occupent est significative à plusieurs égards :

- ces dispositions sont en quelque sorte placées en « facteur commun » avant toute énumération des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- elles reconnaissent qu'il s'agit d'attributions relevant de la « libre administration des collectivités territoriales », ce qui explique que ces matières soient du domaine législatif au regard de l'article 34 de la Constitution, mais entraîne également que toute mesure qui rendrait obligatoire l'action extérieure pourrait poser de sérieux problèmes de constitutionnalité (cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, point 53, à propos de l'art. 133-1 modifié de la loi de 1992).

L'article L. 1115-1, résultant en dernier lieu de la réforme de juillet 2014, comporte deux alinéas, le premier décrivant les actions internationales de coopération, d'aide au développement ou de caractère humanitaire que les collectivités territoriales peuvent mettre en œuvre ou soutenir, toujours dans le respect des engagements internationaux de la France, le second traitant du cas particulier des conventions, que l'on a coutume de qualifier « de coopération décentralisée ».

Il est ainsi rédigé :

« Article L. 1115-1. Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et les groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

La règle, centrale, et pour la première fois mise en tête de la rédaction de cet article de principe, du respect des engagements internationaux de la France, alors qu'avant il figurait au même rang que la question des compétences, fera l'objet plus loin d'une analyse détaillée, tant il conditionne la validité de toute action menée à l'extérieur par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Outre cela, les commentaires suivants peuvent être faits au sujet du **premier alinéa** :

– **caractère facultatif et volontaire de l'action extérieure** : il résulte de l'emploi du mot « peuvent » dans le cadre de cet alinéa, cela en conformité avec le principe de libre administration des collectivités territoriales ;

– **possibilité de recourir à des opérateurs, à des partenaires et de procéder par l'octroi de subventions à d'autres acteurs** (par exemple des ONG, françaises ou étrangères) ou par des contributions à des programmes conduits par des organisations internationales ou agences de développement : cela résulte de l'emploi des termes « **peuvent mettre en œuvre ou soutenir... toute action internationale** » (le législateur confirme des possibilités ouvertes par la circulaire du 20 mai 2001 mais qui avaient à l'évidence besoin de s'appuyer sur une base juridique sécurisée).

En ce qui concerne le **second alinéa** qui décrit le mode d'intervention « par conventions », on notera en particulier les éléments suivants :

– le recours aux **conventions** (dites encore dans plusieurs textes de valeur *infra*-législative et dans la pratique « de coopération décentralisée ») est **facultatif** puisque le texte porte « **le cas échéant** » ;

– il permet de contractualiser avec toutes « **autorités locales étrangères** », les rédactions précédentes visant des « collectivités territoriales » ayant posé des problèmes d'interprétation, malgré les assouplissements reconnus par la circulaire du 20 mai 2001. Cela

permet d'intégrer dans le système des administrations territoriales déconcentrées, dès lors qu'elles ont **la capacité de contracter au regard du droit étranger et des pouvoirs réels d'administration territoriale**. Ce point doit être systématiquement vérifié avec nos ambassades, et permet de signer avec des préfets, gouverneurs, commandants de cercle, directeurs d'agence régionale, etc., quand il n'y a pas d'interlocuteurs élus dotés de pouvoirs adéquats. Cela bien sûr ne va pas contre la politique qui consiste à favoriser l'émergence d'une vraie décentralisation dans les pays partenaires, à promouvoir le rôle des élus, à concourir à leur formation, mais obéit à un principe de réalité et à agir plus par l'exemple que par la voie de prescription d'un modèle standard. En revanche, cela exclut la contractualisation avec les administrations centrales des pays étrangers, sauf dans les cas très particuliers résultant de la nouvelle rédaction de l'article L. 1115-5 faisant suite à la « loi Letchimy » du 5 décembre 2016.

– Les conventions fixent **l'objet** de la coopération ainsi entreprise. Le législateur ne se prononce pas sur le degré de précision de cette notion, laissant aux autorités contractantes la faculté de se placer sur le terrain d'une coopération « généraliste » ou, au contraire, d'une coopération sur des thèmes précis. Des avenants pris dans les mêmes formes peuvent compléter ou préciser l'objet initialement défini.

– Le **montant prévisionnel des engagements financiers** présente un caractère indicatif, puisqu'il ne peut faire obstacle notamment à l'application de l'annualité budgétaire qui, résultant de la loi organique, prévaut en tout état de cause, ainsi qu'à d'autres principes du droit budgétaire (principe du « service fait ») ou du droit de la coopération internationale (réciprocité, application par l'autre partie).

*

Les conditions de validité des délibérations et conventions

Aucune action extérieure ne peut être engagée sans que soient remplies les conditions suivantes :

- **l'existence d'une délibération autorisant l'exécutif de la collectivité ou du groupement à entreprendre une action de la sorte ou du moins à en explorer la faisabilité, cette délibération faisant l'objet d'une transmission dans les délais et formes de droit commun au contrôle de légalité ;**
- **l'existence de ressources budgétaires en permettant l'engagement et la poursuite.**

En outre, pour ce qui est des conventions mentionnées au second alinéa de l'article L. 1115-1, le législateur prend le soin de rappeler explicitement les articles du code qui s'appliquent et doivent être suivies scrupuleusement. Le fait qu'il y ait eu une délibération préalable,

transmise au contrôle de légalité, autorisant le chef de l'exécutif (maire ou président) à contracter, ne dispense pas de la transmission ultérieure à ce même contrôle de la convention signée avec le partenaire étranger.

En ce qui concerne **les actions par voie de subventions** s'appliquent en plus les règles propres à ce mode d'intervention, notamment l'exigence d'une convention d'objectifs conclue avec le bénéficiaire lorsque le montant dépasse le seuil réglementaire (actuellement 23 000 euros).

En cas de méconnaissance de l'obligation de transmission au contrôle de légalité des décisions, délibérations et conventions prises en matière d'action extérieure, on rappellera que le **préfet a la possibilité d'en demander la communication** aux exécutifs concernés, en application du CGCT (application du deuxième alinéa de l'article L. 2131-3 pour les communes et dispositions similaires pour les autres niveaux de collectivités). Il peut même, bien que cela soit resté exceptionnel en la matière, demander au tribunal administratif la **suspension des actes pris en violation de la loi ou des engagements internationaux de la France** (*v. infra*) si la **gravité des atteintes ainsi apportées le justifie**, et cela par la voie du référé s'il y a urgence à les faire cesser.

*

Le respect des engagements internationaux de la France

Le principe, fondamental, de **respect des engagements internationaux de la France** mérite d'être explicité. Les collectivités et leurs groupements ont une obligation absolue de ne pas contrevenir à ces engagements. Il est en outre hautement souhaitable que leur action se situe en conformité avec les orientations de la politique étrangère du pays, dans le cadre d'une approche de « diplomatie démultipliée » (*cf.* la circulaire du 24 mai 2018), ce qui est le plus souvent réalisé dans les faits.

Ce principe est sanctionné par la jurisprudence, dans la ligne d'un arrêt du Conseil d'État, commune de Pierrefitte-sur-Seine, du 23 octobre 1989, et son application est une des missions fondamentales du contrôle de légalité, alerté ou éclairé au besoin par les conseils des ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur, les décisions de déférer ou pas restant toutefois une attribution exercée *ès qualités* par l'autorité préfectorale et elle seule.

Les engagements internationaux forment un bloc, qui comprend notamment :

- les traités et accords souscrits par la France en application de l'article 52 de la Constitution, dès leur entrée en vigueur;

- les actes de notre diplomatie portant reconnaissance d'un pays ou d'un gouvernement, retrait de cette reconnaissance, les décisions d'appliquer des sanctions ou des restrictions aux déplacements des personnes ;
- les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, d'autant plus que la France, membre permanent, n'a pu qu'y souscrire, au moins par abstention ;
- les engagements résultant de notre appartenance à l'Union européenne, etc.

Ainsi que le rappelle la circulaire commune du 2 juillet 2015 et plus récemment la circulaire de 2018, « Une collectivité ne saurait enfreindre ni les intérêts de la Nation, ni les pouvoirs constitutionnels du président de la République et du Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France (articles 5, 14, 20 et 52 à 55 de la Constitution). (...) Dès lors, **en cas d'interrogations sur l'existence de tels traités ou accords**, les collectivités qui souhaitent s'engager dans des conventions sont priées de contacter **au préalable** la DAECT ». Cette précaution est parfois négligée et on peut le regretter, ce comportement pouvant conduire à des contentieux qui nuisent en fait à la crédibilité des collectivités, en les exposant à être désavouées, soit par les autorités diplomatiques, sous forme par exemple de note verbale aux autorités étrangères, soit par le juge administratif.

Il est de la mission de nos postes diplomatiques d'alerter les collectivités territoriales elles-mêmes qui viendraient à y contrevenir, et d'informer l'administration centrale de tout comportement qui, même dans le cadre de conventions non censurées par le contrôle de légalité, pourraient matériellement porter atteinte à ces engagements, par exemple (cas visé par l'arrêt Commune de Pierrefitte-sur-Seine précité) en apportant un soutien inapproprié aux parties impliquées dans des troubles civils ou des conflits armés à l'étranger.

On notera que cette position, qui est stricte et rappelée de manière constante, est à certains égards moins contraignante pour les collectivités territoriales françaises que cela n'est le cas dans de nombreux États plus décentralisés, voire fédéraux, qui vont parfois assez loin dans le contrôle d'opportunité.

Sur la question particulière des **sanctions**, il convient de vérifier si elles ont une portée générale et absolue, ce qui est extrêmement rare, ou si elles fixent une liste énumérative des rapports interdits avec les autorités ou entreprises d'un pays étrangers, ou l'exclusion des contacts avec tel territoire contesté, ce qui est le cas généralement des sanctions européennes. Des missions qui contreviendraient à ces règles pourraient donner lieu, par exemple, à des actions en reversement des dépenses entreprises à ce titre. Mais les collectivités

n'ont pas intérêt dans la plupart des cas, même si elles auraient le droit de le faire (en raison du caractère volontaire des coopérations), à anticiper ou à amplifier des sanctions, la reprise ultérieure des relations pouvant s'en trouver fortement compromise ou du moins retardée, parfois au détriment de nos relations bilatérales d'État. Le principe « toutes les sanctions, rien que les sanctions » apparaît dans bien des cas comme une règle à recommander.

En ce qui concerne les **recommandations de ne pas se rendre dans une zone pour question de sécurité**, elles n'ont pas le même caractère d'obligation juridique que celles relatives aux sanctions, mais s'imposent pour des raisons de bon sens, avec les adaptations éventuellement apportées par nos postes diplomatiques si des déplacements s'avèrent strictement nécessaires. On notera que dans certains cas les élus ou responsables administratifs qui y contreviendraient pour leurs collègues ou collaborateurs pourraient tomber sous le coup des articles 223-1 et 2 du code pénal qui prévoient et punissent le délit de mise en danger d'autrui.

*

Une compétence de plein droit des collectivités territoriales

L'**action extérieure** est une **initiative libre**, qui n'est conditionnée ni par la taille de la collectivité, ni par son statut, ni par la taille et le statut des éventuels partenaires étrangers. Cela résulte du fait que, depuis la « loi Thiollière » de 2007, la capacité à s'y engager n'est plus liée aux compétences exercées dans l'ordre interne, mais constitue bien une **compétence propre**, par attribution de la loi. Ce point avait déjà été mis en évidence dans le rapport sénatorial d'information (n° 123, 2012-2013) de Jean-Claude Peyronnet, à la suite de la réforme de 2007 et conforté par l'intervention de la loi du 7 juillet 2014. Il fait désormais l'accord des autorités administratives concernées, puisque cette mention figure en toutes lettres au niveau de la circulaire commune de 2018.

Elle n'est plus soumise à la preuve préalable d'un intérêt local. Toutefois, le juge, saisi dans le cadre d'un éventuel contentieux, vérifiera comme par le passé qu'elle est bien entreprise **dans un intérêt public**, notamment sur la base d'un éventuel reproche de détournement de pouvoirs, s'il est avéré par exemple qu'elle a été engagée ou menée dans un intérêt purement privé, ce qui est l'application du droit commun des délibérations et contrats des collectivités territoriales.

Comme il a été indiqué plus haut, **la compétence pour agir à l'international pour les collectivités territoriales n'est pas non plus liée aux compétences assignées par la loi au « niveau » auxquels elles appartiennent (région, département, communes ou différentes collectivités des outre-mer).**

Cette question, d'une importance capitale pour les régions et les départements qui n'ont plus la clause générale de compétence, a été récemment clarifiée par des déclarations faites au sein de la CNCD et des réponses ministérielles à des questions parlementaires, donnant ainsi une interprétation pleinement autorisée au plan des principes.

La position de l'administration à cet égard résulte en dernier lieu d'une réponse ministérielle à une question écrite (QE) n° 97532 du 12 juillet 2016 (*Journal officiel Assemblée nationale* du 31 janvier 2017) où il est rappelé que **« la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements ("loi Thiollière") a supprimé la disposition indiquant que les collectivités pouvaient mener des actions de coopération décentralisée uniquement dans les limites de leurs compétences. La suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions par la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République n'a donc pas d'incidence sur les domaines dans lesquels ils (les départements et les régions) peuvent mener des actions de coopération décentralisée, sous réserve du respect des accords internationaux »**.

Cette interprétation autorisée et publique, faisant suite à des déclarations ministérielles faites au sein de la CNCD à plusieurs reprises depuis l'entrée en vigueur de la « loi NOTRe » et à une étude approfondie de la DGCL du ministère de l'Intérieur, a contribué à dissiper une inquiétude manifestée par les élus et les services de gestion ou de conseil juridique, concourant ainsi à sécuriser des relations en cours et à rendre possibles des liens nouveaux, ces derniers devant toutefois s'appuyer peut-être plus que par le passé sur une bonne information mutuelle des différents acteurs du territoire et un respect des « dominantes » indiquées désormais par la loi en ce qui concerne leurs domaines privilégiés d'engagement.

*

Il n'est **pas non plus nécessaire que le partenaire étranger** (dans le cadre d'une convention ou pour toute autre action extérieure) **soit du même niveau** que la collectivité ou le groupement, solution déjà retenue par les circulaires antérieures à la loi de 2014 (en particulier circulaire de 2001), et donc valable *a fortiori* sous l'empire des dispositions en vigueur. Ainsi un département français peut avoir des liens avec une région étrangère ou l'inverse, une commune avec l'équivalent d'un département étranger, des intercommunalités avec des communes ou des provinces, etc.

*

Questions fréquemment posées

II. a. Y a-t-il un modèle type de « convention de coopération décentralisée » ?

Réponse : *NON.* Les situations sont trop différentes et en outre ce serait sans doute restreindre abusivement la liberté d'initiative des collectivités territoriales – reflet du principe de libre administration – et de leurs groupements de leur imposer un cadre préétabli. En revanche, il peut être intéressant pour les collectivités territoriales de consulter les conventions figurant sur les sites de collectivités déjà engagées, par exemple, dans le même pays ou sur la même thématique ou de se reporter à des modèles suggérés par les associations de collectivités territoriales (Association française du Conseil des communes et régions d'Europe [AFCCRE], CUF, etc.), notamment lorsqu'est recherché l'appel à des financements européens.

II. b. Quelle est la portée pratique de l'obligation légale d'assortir les conventions d'un « montant prévisionnel de financement » (alinéa 2 de l'art. L. 1115-1 du CGCT) ?

Réponse : Cette obligation – introduite à la demande d'une commission du Sénat – vise principalement à l'information des assemblées délibérantes et des citoyens et ne saurait obliger les collectivités ou les groupements à budgéter une fois pour toutes leurs engagements, d'autant plus que ce pourrait être contraire au principe de l'annualité budgétaire. De plus elles ne peuvent pas, dans une annexe à un document contractuel, disposer pour autrui et faire figurer des cofinancements dont elles ne sont pas sûres, notamment des subventions de l'État qu'elles désirent solliciter.

Elle n'a pas en soi de portée contractuelle vis-à-vis du partenaire étranger. Pour éviter tout malentendu à ce propos, on évitera toutefois de faire figurer cette évaluation dans le dispositif même de la convention, qui laisserait entendre qu'ils s'agit de sommes exigibles de plein droit ou par des recours de droit formés devant des juridictions étrangères, ce qui n'était en aucune façon l'objectif poursuivi par le législateur.

II. c. Quelles sont les langues à utiliser dans les conventions, accords ou protocoles relatifs à l'AECT ?

Au moins l'un des exemplaires originaux faisant foi doit être impérativement rédigé en langue française. Cette obligation est une conséquence de la loi sur l'usage du français (parfois dite « loi Toubon », n° 94-665 du 4 août 1994, et, si l'on veut remonter plus loin, de l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1544 qui continue de s'appliquer aux actes de l'autorité publique). En outre son respect est nécessaire pour permettre le contrôle

de légalité et l'information des citoyens. La sanction, outre les pénalités éventuellement prévues par les textes, peut être l'inopposabilité de la convention ou son rejet par le comptable chargé de payer les dépenses en résultant.

II.d. Est-il préférable de conclure une « convention-cadre » assortie ensuite d'avenants ou plusieurs conventions centrées chacune sur une thématique ?

Réponse : Les deux formules sont parfaitement concevables. La convention-cadre présente l'avantage de manifester la volonté des parties de se situer dans la durée et de changer par avenant les priorités opérationnelles en fonction des besoins actuels qui peuvent ne pas toujours avoir été prévus à l'origine ou pour tenir compte des résultats atteints et bâtir de nouveaux programmes. En revanche, il peut être dans certains cas recommandé d'avoir recours à des conventions ad hoc, à durée déterminée éventuellement renouvelable, par exemple lorsqu'il y a adossement à un financement tiers (Agence française de développement [AFD], financements européens ou multilatéraux).

II.e. La formule d'inspiration anglo-saxonne du Memorandum of Understanding (MoU) est-elle à conseiller ?

Réponse : De préférence, NON. Sauf si le partenaire n'a pas d'autre moyen de contracter, ce type de conventions est à éviter. La Direction juridique du ministère des Affaires étrangères estime que cette formule n'est en effet pas toujours considérée par les droits étrangers comme liant effectivement la partie qui y souscrit et cela peut créer des malentendus quant aux obligations prévues de part et d'autre. On aura recours si possible à des appellations comme « convention » ou « protocole » de coopération, même si cela fait suite à un document plus général du type « déclaration d'intentions ». Tous ces accords doivent, pour être exécutoires, faire l'objet d'une délibération autorisant l'exécutif local à signer le document en question et d'une transmission au contrôle de légalité dans les formes prévues au deuxième alinéa de l'article L. 1115-1 du CGCT.

II.f. Les conventions prises en application du deuxième alinéa de l'art. L. 1115-1 du GGCT ont-elles le caractère « d'accords internationaux » ?

Réponse : NON. Les accords internationaux ne peuvent être conclus qu'entre des sujets de droit international public (cf. notamment l'avis n° 356381 du Conseil d'État de 1994). Or, ceux-ci ne peuvent être que des États souverains ou des organisations internationales. Donc les conventions de l'art. L. 1115-1 ne relèvent pas de cette catégorie. Il ne pourrait en être autrement que dans le cas extrêmement rare où il y

aurait signature conjointe de l'État et d'une collectivité au titre de l'art. L. 1115-5, deuxième alinéa, la collectivité étant chargée de l'exécution d'un accord intergouvernemental « en ce qui la concerne ».

II. g. Des collectivités ou des groupements peuvent-elles signer des conventions avec des « États » fédérés (ex. États américains, Länder allemands, cantons suisses, sujets de la Fédération de Russie, États fédérés du Mexique, du Brésil, provinces du Canada ou d'Argentine, etc.) ?

Réponse : OUI. La prohibition de contracter avec des États étrangers, édictée par l'art. L. 1115-5, premier alinéa, ne vaut que pour les États souverains, membres des Nations unies ou ayant vocation à l'être, et ne vise pas leurs composantes, même qualifiées « États » par leurs constitutions respectives.

II. h. Des collectivités ou des groupements peuvent-elles signer des conventions avec des organisations internationales ?

Réponse : OUI. Aux termes de la circulaire interministérielle du 20 avril 2001, encore en vigueur, « il est envisageable que les collectivités territoriales puissent, à l'occasion de véritables liens de coopération décentralisée conclus avec une ou plusieurs collectivités territoriales, souscrire à des contrats d'objectifs, de financement, ou jouer le rôle d'opérateur de l'Union européenne ou d'une organisation internationale (par exemple UNESCO, UNICEF, Programme des Nations unies pour le développement, ou PNUD, organisation régionales relevant des Nations unies, Agence intergouvernementale de la francophonie – devenue l'OIF –, etc.) ». Les conventions ainsi passées n'en acquièrent pas pour autant le caractère d'accords internationaux.

II. i. Des collectivités ou des groupements peuvent-ils contracter avec des échelons déconcentrés de l'État étranger, qui n'ont pas, ou pas encore, la qualification de collectivités territoriales ?

Réponse : OUI. Cette question avait déjà été vue dans le cadre de la circulaire de 2001, les degrés de décentralisation étant très divers dans les différents pays, spécialement dans le contexte des actions en faveur du développement. Il faut et il suffit que « l'autorité étrangère » ait des « pouvoirs effectifs d'administration locale » et qu'elle soit habilitée en droit interne à passer des conventions, point qui devra être vérifié en cas de doute par le canal de notre ambassade dans le pays considéré. Cette interprétation a reçu une consécration législative au niveau de l'article L. 1115-1 du CGCT, sachant aussi que de telles conventions peuvent être passées si besoin est avec les échelons territoriaux d'agences ou établissements publics, lorsque ceux-ci ont la compétence matérielle pour mener à bien tout ou partie des coopérations en question. En revanche les conventions avec des administrations centrales étrangères demeurent interdites sauf dans les cas prévus, depuis la « loi Letchimy » de 2016, au deuxième alinéa de l'article L. 1115-5 du CGCT.

II.j. Quels sont les cas, qui restent dérogatoires, dans lesquels des collectivités territoriales peuvent contracter avec des États souverains, au sens d'État membres des Nations unies ou susceptibles de l'être ?

Réponse : Les dérogations au principe d'interdiction formulé à cet égard par l'article L. 1115-5 du CGCT figurent dans ce même article, soit à la fin du premier alinéa (cas des groupements européens de coopération territoriale, ou GECT, groupements eurorégionaux de coopération [GEC] et groupements locaux de coopération transfrontalière, ou GLCT), soit, depuis la loi du 5 décembre 2016 (« loi Letchimy ») dans les trois seuls cas suivants figurant au second alinéa : la convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'État, la convention a pour objet l'exécution d'un programme établi sous l'égide d'une organisation internationale, la convention met en place un groupement de coopération transfrontalière autre que ceux prévus au premier alinéa, l'adhésion étant soumise à autorisation préalable du représentant de l'État). On notera que ces conventions doivent être conclues « pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale » et que leur signature doit avoir été « préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région ».

2. Les compétences à l'international des groupements de collectivités

En ce qui concerne les groupements de collectivités, le plus souvent dans le cadre des intercommunalités, nous verrons comment cette attribution de compétence se combine avec le principe de spécialité qui régit les établissements publics.

Cette question avait été prise en compte dès la circulaire de 1994 (« si une collectivité territoriale qui a transféré une compétence à un groupement souhaite mener une action de coopération décentralisée ressortissant de cette compétence, cette action devra être conduite par le canal du groupement ») et réaffirmé par la circulaire de 2001 en vertu du principe de compétence transférée, compétence perdue (pour la commune membre).

La « loi Thiollière » a toutefois modifié la donne à ce propos :

- Pour ce qui est des **compétences « techniques »** (culture, administration générale, transports, logement, tourisme et même administration générale), la question ne se pose pas vraiment puisque la faculté d'agir ou même de conclure les conventions n'est plus liée à l'ordonnancement des compétences en droit interne. On pourrait donc même imaginer, sans le souhaiter, qu'il y ait là une compétence concurrente potentielle d'une commune membre et de l'intercommunalité, ou bien, situation plus favorable, qu'elles conviennent de dispositions communes ou complémentaires avec un même partenaire étranger. Mais on voit bien que c'est une faculté « asymétrique », la commune membre pouvant agir librement en tous domaines depuis la « loi Thiollière » de 2007, mais l'intercommunalité ne pouvant, elle, intervenir que dans ses domaines de compétences d'attribution, en vertu du principe de spécialité ;

- Une interprétation récente (novembre 2016) de la DGCL vient étayer cette thèse : malgré le transfert de la compétence « promotion du tourisme », dont la création d'office de tourisme, à une communauté de communes (solution devenue d'ailleurs d'application générale pour cette compétence à compter du 1^{er} janvier 2017 en application de la « loi NOTRe »), une commune membre peut continuer d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'actions dans ce domaine pour ce qui est de ses actions de « coopération décentralisée ». Le ministère s'appuie notamment sur les propos du rapporteur public sur une affaire jugée par le Conseil d'État le 17 février 2016 (cf. *infra*, section III) : « À titre principal (la « loi Thiollière » qui a modifié l'article L. 1115-1) a supprimé les dispositions imposant que, dans la conduite d'actions de coopération ou d'aide au développement, les collectivités territoriales soient tenues par la limite de leurs compétences ».

*

On peut toutefois raisonnablement penser, bien que la question n'ait pas fait l'objet à ce jour d'interprétations ministérielles, que les transferts de compétence à une intercommunalité ne rendent aucunement caducs les jumelages conclus par les communes membres, et ce pour deux motifs principaux, l'un de fait l'autre de droit :

- il est dans la nature même des pactes de jumelage, et conforme à une tradition internationalement reconnue, d'unir des « villes » ou « communes » dotées d'un corps municipal, des symboles habituellement afférents à ce statut (mairie ou hôtel de ville, sceau, etc.) et reconnues comme « communes » par les dispositions constitutionnelles des pays concernés par le lien de jumelage ;
- les communes conservent la clause générale de compétence et l'on peut s'appuyer sur elle à la fois pour les pactes existants, mais même pour continuer d'autoriser à l'avenir la conclusion d'accords de la sorte, dès lors qu'elles ne donnent pas ensuite lieu à des actions qui seraient en contradiction matérielle avec les compétences exercées et les orientations prises dans le cadre de l'intercommunalité (le risque qu'il en soit ainsi est en réalité très faible et peut être prévenu par des dispositions conventionnelles ou des délibérations conjointes de la commune et de l'intercommunalité).

En revanche, il y a tout avantage, chaque fois que cela est possible, d'étendre un pacte de jumelage existant entre communes au niveau de la métropole, de l'agglomération ou de la communauté. Ce sera le plus souvent un jumelage historique de la « commune centre » qui sera ainsi mis à profit pour associer l'échelon intercommunal, comme il a été fait par exemple entre Montpellier et Heidelberg en 2016 à l'occasion du 55^e anniversaire du jumelage entre les deux villes.

*

3. Les actions à caractère économique

Les actions à caractère économique sont heureusement de plus en plus fréquentes, qu'elles s'appuient sur des conventions ou se traduisent par des initiatives, isolées ou en réseau, tendant à promouvoir l'attractivité ou le rayonnement des territoires, cela incluant d'ailleurs la mise en place de bureaux de représentation à l'étranger. **Elles obéissent dans leur principe aux règles de droit commun de l'AECT et sont de plein droit incluses dans le champ d'application de l'article L. 1115-1, alinéas 1 et 2.**

Toutefois des questions sont souvent posées, **au titre de la cohérence de l'action publique** et des compétences dévolues dans l'ordre juridique interne par les lois MAPTAM et surtout NOTRe, au profit de tel ou tel échelon – en l'espèce les régions et les métropoles – instituant à leur profit des compétences explicites de pilotage, à concilier avec le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre (cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution).

Pour clarifier cette question, il convient de faire une distinction entre les actions de promotion ou de coopération menées principalement à l'extérieur et les initiatives coordonnées prises sur le territoire français pour avoir une politique cohérente d'attractivité, ce qui vaut également pour le secteur du tourisme.

Dans le premier cas, la réponse est sans ambiguïté : **tout niveau de collectivité peut intervenir, sans même qu'il soit besoin de faire référence à la clause de compétence générale**, comme il a été précisé dans la **réponse ministérielle (déjà citée) du 31 janvier 2017**, à la *question écrite (QE) n° 97532*.

Dans le second, le ministère de l'Intérieur, dans une interprétation entièrement partagée par la DAECT, considère que les collectivités intervenant dans ce domaine **doivent tenir compte du rôle prépondérant des régions**, « collectivités de référence en matière d'interventions économiques depuis la loi NOTRe », et le cas échéant des métropoles, dans ces domaines d'action. Leurs initiatives doivent être aussi compatibles avec les orientations du **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**.

*

Questions fréquemment posées

II.k. Un département peut-il se fonder sur l'article L. 1115-1 pour verser des aides indirectes aux entreprises ?

Réponse : *L'instruction NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 énonce que le département « n'est plus compétent en matière d'intervention économique de droit commun ». « Désormais, la définition des régimes d'aides et l'octroi des aides de droit commun aux entreprises sont de la compétence exclusive des régions ». Toutefois, le département conserve des possibilités d'actions pour accompagner des entreprises à l'international et par exemple promouvoir des produits locaux sur un marché étranger, en s'appuyant sur ses territoires partenaires et même dans un contexte plus large, dès lors que ses actions sont exécutées de façon coordonnée avec la région et en compatibilité avec les orientations définies par le SRDEII. En outre, ces aides doivent être conformes à ce qui est permis en droit communautaire par l'application de la règle « de minimis », en faisant attention à ce que des aides croisées ne dépassent pas les plafonds autorisés (200 000 euros sur trois ans). (Interprétation donnée à propos des initiatives de la Charente-Maritime sur le marché chinois, mai 2017).*

II.l. Les différents niveaux de collectivités peuvent-ils entretenir des bureaux de représentation à l'étranger ?

Réponse : *Dans le principe OUI, sous réserve bien sûr des exigences du bon sens et de la coordination. Ce peuvent être des « maisons » ou des « bureaux de représentation » animant par exemple un réseau d'entreprises sur un marché déterminé, ou promouvant une destination touristique. La décision qui reste libre, sous réserve d'une juste appréciation des moyens à engager, nécessite dans les faits une bonne étude préalable menée avec les services de l'ambassade française dans le pays concerné, une connaissance complète des positions des autres acteurs français déjà engagés et une évaluation périodique des résultats de cette structure d'appui.*

II.m. Est-il possible pour une collectivité territoriale française d'adhérer à une association de droit étranger ?

Réponse : *Aucune disposition générale ne s'y oppose, et la participation se traduit par le versement d'une cotisation. Toutefois, il convient d'être prudent, dans la mesure où certains droits étrangers peuvent comporter des clauses de responsabilité des personnes morales adhérentes qui vont bien au-delà de ce à quoi nous sommes habitués en droit interne (possibilité notamment d'être mis en faillite). En outre, ces entités échappent au contrôle de nos autorités administratives et judiciaires, ce qui peut poser des problèmes complexes en matière de suivi des opérations menées sous ce régime.*

Lorsqu'il s'agit de l'adhésion à un organisme public de droit étranger ou lorsqu'il y a participation au capital d'une personne morale de droit étranger, il convient de se reporter aux dispositions de l'article L. 1115-4 du CGCT, qui soumet cette adhésion ou cette participation à une autorisation du représentant de l'État et précise le régime applicable aux comptes et rapports d'activité.

En outre, la « loi Letchimy » a reconnu la possibilité pour certaines collectivités d'outre-mer (régions de Guadeloupe, de Mayotte et de la Réunion, collectivité territoriale de Guyane, collectivité territoriale de Martinique) d'adhérer, en qualité de membre ou de membre associé, à une banque régionale de développement ou à une institution de financement dont la France est membre régional, membre associé ou participante au capital. Sur proposition de son président, l'organe délibérant de ces collectivités peut demander aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier et à signer tout instrument tendant à cette adhésion et à la participation au capital de cette banque ou institution de financement (voir art. L. 4433-4-3-1 du CGCT pour les régions de Guadeloupe, de Mayotte ou de la Réunion, art. L. 7153-3-1 pour la Guyane, art. L. 7253-3-1 pour la Martinique).

Aide-mémoire

Contenu indicatif des conventions d'action extérieure / « de coopération décentralisée »

La loi n'impose pas de formalisme particulier pour ces conventions et dans la pratique elles peuvent revêtir des formes très diverses selon les besoins et les traditions juridiques du partenaire.

On doit toutefois y retrouver, sous des modalités qui peuvent varier :

- une **désignation claire des partenaires** concernés de part et d'autre, et, s'il y a lieu, des **opérateurs** qui y sont associés ;
- une formulation de **l'objet** poursuivi en commun, ou l'indication du caractère généraliste du lien ainsi créé, par des termes comme « contribution au développement territorial » ;
- une **indication de durée**, éventuellement renouvelable ou la mention d'une durée indéterminée ;
- les données **d'information financière** prescrites par la loi ;
- un éventuel « **phasage** », en fonction de priorités communément définies ;
- une disposition sur le **règlement amiable (préventif) des conflits**, qui ne préjudicie pas de la compétence des tribunaux français ou étrangers pouvant intervenir en la matière ;
- des dispositions relatives à **l'évaluation mutuelle** des programmes et projets.

Elles comporteront le plus souvent un **préambule** ou **exposé des motifs** ou **liste de considérants**, situant la conclusion ou le renouvellement de la convention dans son contexte :

- mention des **accords intergouvernementaux** conclus par la France avec le pays considéré évoquant la coopération des territoires ;
- visa des « **chartes** » ou **textes de principe** applicables à la gouvernance territoriale et à la coopération des autorités locales (ainsi, la *Charte de l'autonomie locale* du Conseil de l'Europe dans le ressort de ce dernier ou à son voisinage) ;
- visa des **objectifs mondialement reconnus** (ODD, objectifs sectoriels définis par l'UNESCO, le PNUD, la FAO, l'OMS, etc.) ou objectifs reconnus au plan continental ou régional ;
- mention des **considérations de solidarité, d'histoire partagée, d'urgence humanitaire, de commune appartenance à la francophonie, etc.**, qui ont pu présider à la conclusion de la convention ;
- mention, à titre non exclusif, du rôle joué par les **diasporas** dans la naissance du lien ;

- mention des **programmes européens** ou **multilatéraux** auxquels la coopération en question s'adosse ;
- mention de **coopérations existantes** dans les domaines universitaires, scientifiques, éducatifs, hospitaliers, économiques ;
- mentions **d'affinités spécifiques** entre les partenaires (villes universitaires, villes de patrimoine, villes ouvrières, etc.) et **d'intérêts économiques communs**, actuels ou escomptés ;
- référence à des **accords déjà conclus au niveau interrégional**, dans lesquels se situeront naturellement les partenariats à un niveau plus local ;
- mention de la **commune appartenance à un réseau d'entités locales**, dont les textes constitutifs peuvent être utilement visés ;
- mention des **circonstances événementielles** qui ont pu susciter ou faciliter la conclusion (visites officielles, événements culturels, ainsi les « saisons » ou « années croisées », manifestations sportives, etc.) ;
- considérations **philosophiques et morales** relatives à la paix, à la coopération entre les peuples, à la démocratie de proximité, à la participation des populations, en prenant soin toutefois qu'elles ne soient pas teintées de préjugés ou de notations sectaires susceptibles de nuire à leur crédibilité, voire à leur validité juridique.

À ce dernier propos, **on aura soin, si l'on veut éviter des critiques de nature à compromettre le climat de consensus nécessaire à la pérennité des liens, spécialement en cas d'alternances politiques de part et d'autre, de ne pas se placer sur le terrain des procès d'intention, des recherches de responsabilité, des controverses historiques.** Au-delà de prises de positions politiques le plus souvent contingentes, l'on ne peut fonder des liens réguliers et durables que sur la notion d'intérêt général et, si la limite est parfois difficile à trouver entre la légitime expression des convictions, qui sont souvent à l'origine même des coopérations, et les dérives ainsi visées, la prudence et l'analyse de la jurisprudence administrative française recommandent de ne pas « surmotiver » les conventions si l'on veut qu'elles soient appropriées par la plus grand nombre.

Les préambules ou visas peuvent servir à interpréter les dispositions contraignantes qui figurent par la suite dans le dispositif de l'accord. Il y a lieu que n'y figure **aucune disposition qui porte atteinte aux droits souverains de la France et aux intérêts de sa diplomatie**, même sous forme indirecte ou par voie de citation d'une position contraire de l'autre partie, qui pourrait être portée à la connaissance du public et créer un précédent opposable. En cas de doute, il convient de consulter au préalable notre ambassade, quitte à suspendre ou différer la négociation de l'accord. Il est en effet beaucoup plus difficile de clarifier les positions une fois un document signé, outre le risque

d'annulation contentieuse qui peut en résulter. Dans un souci de clarté juridique et de légitimité démocratique, les visas comporteront aussi la mention de la **délibération autorisant l'exécutif territorial à signer la convention**.

*

Le **dispositif des conventions** comportera normalement une suite d'articles de fond ayant chacun un propos bien défini et un (ou des) article(s) d'exécution qui précisera la date d'entrée en vigueur et, s'il y a lieu, les modalités de transition avec les accords précédents. On notera à cet égard que l'entrée en vigueur ne peut être antérieure à l'approbation par l'assemblée délibérante de la (les) collectivité(s) française(s) concernée(s) et à la transmission de la délibération prise à cet effet au représentant de l'État au contrôle de légalité.

Il peut comporter des **dispositions générales** et des articles ou annexes relatifs à des **projets particuliers**, ces derniers le plus souvent à durée déterminée. Ces derniers deviennent éventuellement caducs lors de leur pleine réalisation et l'on peut alors y substituer, par des **avenants**, de nouveaux projets sectoriels, qui s'insèrent dans la continuité du partenariat. On notera toutefois que ces avenants obéissent aux mêmes règles juridiques que les conventions ou accords dont ils sont issus, notamment au regard de l'approbation par l'assemblée délibérante – ou sa formation permanente si elle y est habilitée – et de la transmission au contrôle de légalité. **La convention comportera toujours un exemplaire original en langue française, y compris en ce qui concerne les annexes**, et pourra utilement comporter un lexique des notions utilisées, quand cela est nécessaire à la claire compréhension des engagements pris de part et d'autre.

*

Programmation financière

Depuis 2014, la loi, dans un souci de transparence et de redevabilité, fait obligation d'assortir les conventions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 1115-1 de la mention de l'objet des conventions (qui peut être spécifique ou « généraliste », v. ci-dessus) et du « montant prévisionnel des engagements financiers ».

Cette obligation, résultant d'une demande d'origine parlementaire comme le montrent les travaux préparatoires de la loi d'orientation de 2014, a une portée générale, mais doit s'apprécier différemment en fonction de la nature des conventions souscrites :

– pour un jumelage ou un accord généraliste permanent, on pourra se contenter d'indiquer le principe de l'engagement financier des

collectivités signataires de part et d'autre, le fait que des avenants seront pris pour indiquer le montant estimé des projets ou programmes mis en œuvre pour son application, à chaque stade de celle-ci, et à titre informatif, si c'est possible, les crédits affectés à la première (ou aux premières) année(s) de cette relation ; ce sera toujours sous réserve de l'annualité budgétaire et de la réciprocité de la part de l'autre signataire.

– pour un projet à objet et durée déterminés, il s'agira de donner plus précisément les montants estimés pour l'ensemble du projet ou programme, et pour les différentes phases, généralement annuelles, de cette programmation, de même que pour chaque « volet » technique de celle-ci, sous réserve de la production en temps utile de rapports administratifs et technique d'exécution.

La programmation financière peut figurer, selon les cas, dans le dispositif même de la convention ou dans une annexe financière.

Elle peut intégrer, outre les apports en deniers, une valorisation des différents apports (en expertise, en mise à disposition de personnels, de matériels ou de bâtiments), suivant les usages communément admis en la matière.

Les indications financières sont données, dans un souci de transparence, à titre d'information sur la base du principe de la bonne foi réciproque. Il est important de ne pas conférer à ces engagements contractuels un caractère d'exigibilité absolue qui créerait entre les partenaires une obligation inconditionnelle de verser les sommes fixées, éventuellement sous contrainte judiciaire. Elles ne sont pas en soi un engagement de dépense au titre de la comptabilité publique, chaque dépense prise pour l'application de cette convention devant faire en son temps l'objet d'un engagement spécifique, généralement par tranche annuelle, et opération par opération.

Sauf disposition contractuelle contraire (dans le cas, assez rare, de l'application d'un accord intergouvernemental prévoyant des financements croisés des États et des collectivités ou de certains financements multilatéraux), la convention ne peut préjuger du montant des concours de l'État qui seront sollicités et éventuellement accordés.

SECTION III

Une jurisprudence peu fournie et globalement favorable à l'AECT

Par rapport à la plupart des autres domaines d'intervention des collectivités territoriales (contrats, travaux publics, urbanisme ou personnel), la jurisprudence concernant leurs actions internationales reste peu fournie après plus de trente ans de pratique, quelques dizaines de décisions prises en dernière instance tout au plus, une demi-douzaine de décisions rendues par le Conseil d'État depuis 1989. Encore faut-il écarter celles prises sur de simples erreurs de procédure, qui auraient pu en toute rigueur être régularisées. Si le praticien regrettera parfois de ne pas avoir de jurisprudence structurée pour le guider dans ses décisions, on ne peut globalement que se réjouir que ce domaine de l'action publique ne soit pas « un nid à contentieux ».

Cela peut signifier que les dispositions législatives prises depuis 1992 sont suffisamment souples pour permettre au juge administratif ou aux juridictions financières d'exercer leur contrôle sans être un facteur d'empêchement aux initiatives, cela peut aussi vouloir dire que les efforts de prévention du contentieux menés par la DAECT et la DGCL ont été dans l'ensemble couronnés de succès.

*

La recherche d'un équilibre entre libre initiative et respect des engagements de la France

La première décision de principe à citer, si l'on met à part des jugements rendus antérieurement aux lois de décentralisation et donc dans un contexte qui n'a plus cours, est un arrêt du Conseil d'État, Commune de Pierrefitte-sur-Seine **du 23 octobre 1989, n° 93331 et s.**, par lequel la haute juridiction a censuré des délibérations de trois communes de Seine-Saint-Denis qui avaient subventionné un Comité national « Un bateau pour le Nicaragua » et un Comité « 93 Solidarité Nicaragua libre », dans le cadre d'un soutien politique au mouvement sandiniste, alors dans la clandestinité. Validant ainsi une décision d'annulation prise par le Tribunal administratif (TA) de Paris en 1987, le Conseil a vu dans ce soutien **« une prise de parti dans un conflit de nature politique »** s'appuyant notamment sur le fait que les municipalités en cause, sous couvert

« d'apporter des secours matériels à la population du Nicaragua » « se fondai(en)t explicitement, en la critiquant, sur l'attitude d'un État étranger (il s'agissait en l'occurrence des États-Unis) à l'égard du Nicaragua et imputait aux interventions de cet État les difficultés économiques, sanitaires et sociales de la population ». L'arrêt ne fait même pas mention du fait qu'il s'agissait d'un conflit armé, mais un raisonnement *a fortiori*, des décisions de justice ultérieures et les interprétations constantes des autorités ministérielles montrent que ce fait peut être un critère déterminant d'appréciation s'il y avait doute sur l'intention politique (cf. l'arrêt du 16 juillet 1941, Syndicat de défense des contribuables de Goussainville, dans le contexte de l'aide à l'Espagne républicaine).

Après avoir fixé des bornes, la jurisprudence a défini des libertés et l'on peut dire que la plupart voire toutes les décisions rendues en dernière instance en la matière au cours des trois dernières décennies ont tenu compte d'un équilibre à maintenir entre ces deux approches.

C'est ainsi que la décision du Conseil d'État, **Commune de Villeneuve-d'Ascq, n° 129838 du 28 juillet 1995**, prise en formation de section et sur conclusions contraires du commissaire du Gouvernement, a reconnu, annulant par là un jugement du TA de Lille rendu en 1991, le caractère légal d'une aide accordée à des étudiants étrangers, qui se trouvaient être originaires de communes de Pologne liées à Villeneuve-d'Ascq par des accords de jumelages. Prenant soin de vérifier que la commune n'était pas intervenue dans un différend de caractère politique et rappelant ainsi l'importance permanente de ce critère fixé par sa propre jurisprudence Commune de Pierrefitte, le Conseil d'État a finalement validé ces aides.

Deux remarques de contexte doivent être faites à propos de cette décision assez complexe dans ses considérants, mais qui a été vue par la doctrine comme un point de départ jurisprudentiel :

- les faits étaient antérieurs à la loi de 1992 sur la coopération décentralisée (délibérations prises en 1990) ;
- les compétences en matière de formation professionnelle étaient celles fixées par la législation de l'époque et ont depuis évolué.

Il n'en reste pas moins que la haute juridiction admettait :

- que des bourses à des étudiants étrangers pouvaient avoir et avaient en l'espèce un caractère d'intérêt local ;
- que l'existence de liens de jumelages étaient un élément probablement décisif militant dans ce sens ;
- que l'accueil d'étudiants de haut niveau pouvait légitimement se situer dans la perspective du développement ultérieur de projets

de coopération entre instituts de recherche et entreprises se situant sur les territoires respectifs des communes unies par les jumelages, reconnaissant ainsi sans doute pour la première fois la finalité économique de ces derniers.

*

Intérêt local et compétence(s)

L'affaire de l'**intérêt local** a occupé le paysage jurisprudentiel pendant toute la décennie qui a suivi cet arrêt, le plus souvent à l'initiative de contribuables appartenant à des mouvements idéologiquement critiques à l'endroit de la coopération décentralisée, ou, dans quelques cas moins fréquents, opposés au développement des coopérations avec tel ou tel pays, ainsi la Chine au regard de sa politique au Tibet, alors que la coopération en cause (cf. deux jugements, en sens contraire, du tribunal administratif de la Réunion, selon qu'il y avait ou non convention de coopération) concernait en fait d'autres territoires et comportait même un aspect clairement humanitaire, à la suite d'une catastrophe naturelle.

En particulier une décision d'annulation fondée sur la non-réalisation de ce critère prise par le tribunal administratif de Poitiers (*Charbonneau* du 18 novembre 2004) à l'endroit de deux délibérations du conseil général des Deux-Sèvres, concernant des actions au Burkina Faso et à Madagascar, a développé un climat d'inquiétude chez les élus et des réflexes de prudence compréhensibles de la part des services juridiques consultés à ce propos. Il ne s'agissait pas à proprement parler d'une jurisprudence, puisque les délibérations ainsi entreprises ont été finalement invalidées en appel par la cour administrative de Bordeaux (*arrêt du 30 octobre 2007* n° 05BX00167), mais on verra que le législateur entre-temps avait pris des dispositions pour qu'à l'avenir les recours fondés sur ce moyen aient moins de raisons d'apparaître, de même d'ailleurs que ceux fondés sur la question de la **compétence**, en s'inspirant sur l'un et l'autre point des analyses faites par la section du rapport et des études du Conseil d'État. Dans le même contexte législatif, désormais en partie dépassé (depuis la loi du 7 juillet 2014), certaines annulations se sont fondées sur **l'inexistence d'une convention de coopération décentralisée** (cf. Cour administrative d'appel de Lyon du 12 avril 2010, n° 08LY00246) annulant une première délibération (avec la région de Rabat-Salé) pour absence de convention sur quoi s'appuyer, alors qu'une coopération sur les échanges économiques avec la région malgache de Taomasina était reconnue valide, grâce à l'existence d'une convention préalable en bonne et due forme.

On notera que le juge peut être amené à contrôler aussi l'existence d'un **intérêt public dans le pays étranger**, comme il résulte des conclusions du rapporteur public E. Cortot-Boucher pour l'arrêt du Conseil d'État Région Rhône-Alpes du 17 février 2016 : « pour celui qui apporte son aide, l'objectif est d'assurer son rayonnement à l'étranger, de valoriser son image, de consolider son attractivité et de tisser des liens avec un partenaire extérieur en participant à la réalisation d'un projet d'intérêt public local. Pour celui qui reçoit l'aide, l'objectif réside dans la réalisation de ce projet ».

*

Les règles applicables aux actions humanitaires

La **question d'interventions humanitaires**, directes ou par des subventions à des associations, dans des zones où régnaient des conflits sur les origines desquels il y avait matière à contestation politique, voire à positions partisans, a de fait beaucoup alimenté la jurisprudence du début des années 2000, compte tenu de la montée en puissance des initiatives des collectivités territoriales suite à des catastrophes naturelles ou de situations résultant d'épidémies ou de conflits.

On notera que, préalablement à l'adoption de la « loi Thiollière » de 2007 visant explicitement les actions à caractère humanitaires, pour les autoriser en cas d'urgence, mention qui a disparu par la suite (en 2014), la cour administrative d'appel de Versailles, Commune de Stains **du 31 mai 2007**, n° 05VE0412, avait considéré, dans le cadre de l'article L. 2121-29 du CGCT que « même si une association poursuit un but humanitaire, elle doit pour bénéficier de subventions publiques être exclusive de tout caractère politique », et avait annulé de ce fait des subventions accordées à France Palestine Solidarité pour des interventions dans les territoires palestiniens, tout à fait dans la ligne de l'arrêt Commune de Pierrefitte. Là encore ce n'était pas tant le dispositif de la mesure qui posait problème que la motivation politique explicite qui l'accompagnait.

*

Les évolutions récentes de la jurisprudence

Une place à part est à faire à la récente et très importante décision du Conseil d'État, **Région Rhône-Alpes du 17 février 2016**, n° **368342**, qui se prononce à la fois sur plusieurs questions :

- l'intervention d'une collectivité territoriale pour contribuer à la restauration d'un édifice du culte à valeur patrimoniale à l'étranger ;
- la qualité de l'autorité étrangère pouvant contracter à cet effet ;

– le fait qu’une convention de coopération décentralisée puisse être signée par d’autres personnes que les collectivités directement impliquées, y compris par celles qui seront chargées de la réalisation du projet.

Il s’agissait d’une convention conclue en application de l’article L. 1115-1 du CGCT avec les autorités d’Annaba (Algérie) pour restaurer la basilique Saint-Augustin d’Hippone, édifice construit en 1861, dont la restauration, à la charge de l’association culturelle locale, avait été autorisée par l’administration locale algérienne compétente. Ce monument, ouvert sur la ville et doté d’une bibliothèque, pouvait semble-t-il à bon droit être considéré comme s’inscrivant dans le patrimoine culturel de la Méditerranée.

Statuant en cassation, après annulation tant par le TA de Lyon que par la cour administrative d’appel, le Conseil d’État :

– a constaté qu’il s’agissait bien d’une convention de coopération décentralisée telle que définie par les dispositions alors en vigueur du CGCT (ce qui serait encore le cas, *a fortiori*, dans le cas des dispositions actuelles, aux termes du deuxième alinéa de l’article L. 1115-1) ;

– a établi qu’en l’espèce la collectivité française n’avait en aucune façon salarié ou subventionné un culte, ce qui aurait été contraire à l’article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ;

– a considéré qu’il n’y avait aucun obstacle à ce qu’une « convention de coopération décentralisée conclue avec une autorité locale étrangère soit également signée par d’autres personnes, françaises ou étrangères, de droit public ou de droit privé, y compris par la ou les personnes qui seront chargées de la réalisation du projet qui a fait l’objet de l’accord ».

On notera sur ce dernier point qu’il s’agit clairement d’une consécration jurisprudentielle, qui était très attendue, des interprétations données à ce propos par la circulaire commune du 20 mai 2001. Cette affaire a également donné l’occasion au rapporteur public (Madame Cortot-Boucher) de rappeler que la « loi Thiollière » a bien supprimé les dispositions imposant que les collectivités territoriales soient tenues par la limite de leurs compétences, rejoignant là aussi l’interprétation donnée à cet égard par l’administration et qui vaut, *a fortiori*, depuis l’intervention de la loi du 7 juillet 2014.

*

Une question qui pourrait à l’occasion se poser aux acteurs et opérateurs de l’AECT est **l’éventuelle compétence des juridictions étrangères** au regard des conventions de coopération, des actes pris pour leur mise en œuvre ou d’une manière plus large des actions entreprises à l’étranger. À cet égard, il faut rappeler que la coopération internationale française ne jouit d’aucune immunité particulière de juridiction, sauf s’il en a été disposé autrement dans un accord international formel (accord

intergouvernemental ou accord pris dans le cadre de l'activité d'une organisation internationale) et que l'on a intérêt à s'informer auprès de l'ambassade de France dans le pays partenaire du contexte dans lequel la responsabilité de nos collectivités peut se trouver engagée.

Heureusement peut-on dire, ce cas de figure ne s'est guère produit. En revanche il faut toujours faire attention à des situations engageant la responsabilité civile du projet ou de ses agents au regard des opérations matérielles menées pour sa réalisation, et prendre les précautions nécessaires en matière d'assurances, y compris pour couvrir les éventuels frais de justice qui peuvent être élevés. En effet les baux pour des locaux (par exemple une maison de la coopération), les contrats passés avec des fournisseurs du pays, le droit du travail pour les salariés ou collaborateurs occasionnels recrutés sur place échappent à notre sphère juridique et il convient d'en tenir compte.

La « clause compromissoire », imposant le recours à l'arbitrage en cas de différend, n'est en principe pas licite en droit interne, par application du régime français des contrats. Dans les conventions « de coopération décentralisée », comme d'ailleurs au regard du droit international privé, la solution peut se discuter, mais ne saurait aboutir à écarter d'office et *a priori* la compétence des tribunaux, français ou étranger, territorialement ou matériellement compétents. En revanche, il peut être fait mention de la recherche préalable d'une solution amiable pour prévenir ou régler les divergences d'application des conventions souscrites.

*

Les juridictions financières (chambres régionales des comptes et Cour des comptes) ont été assez peu fréquemment amenées à se prononcer sur des questions relevant de l'AECT. Il n'empêche que les **comptables publics** puissent, à l'occasion des contrôles qu'ils effectuent sur les dépenses, sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire, formuler des observations, demander des justificatifs, voire bloquer le paiement s'ils ont la conviction que celui-ci n'a pas de base légale ou ne satisfait pas à un intérêt public. Les « subventions en cascade », le défaut de suivi de l'argent public jusqu'à la pleine réalisation des opérations, l'absence de délibérations prises dans les formes ou le caractère inexploitable de certaines pièces justificatives émanant d'autorités ou de fournisseurs étrangers (encore qu'il puisse y être suppléé par des certificats administratifs confortés par des attestations de nos postes à l'étranger) sont des critiques parfois soulevées à laquelle il faut être prêts à répondre dans un esprit de dialogue, en les considérant comme des contrôles légitimes, assurant la confiance publique envers des opérations dont le principe est parfois discuté par une partie de l'opinion.

Questions fréquemment posées

III.a. Quelles sont les personnes physiques ou morales susceptibles d'introduire un recours à propos d'une convention de coopération ou d'une délibération prévoyant une action extérieure ?

Réponse : Les règles sont celles du droit commun en matière de contentieux des actes administratifs. Outre les membres de l'assemblée délibérante concernée (en pratique des membres de l'opposition au sein de celle-ci), ont principalement qualité pour agir les contribuables de la collectivité en question. Les juridictions ont également admis que des associations de contribuables puissent introduire une action à ce propos et il est vraisemblable qu'il en est de même de personnes morales étrangères qui pourraient avoir intérêt à agir, sans qu'il y ait à cet égard de certitude jurisprudentielle. En ce qui concerne des actions portant sur des situations non reconnues par la France, la juridiction saisie doit en principe vérifier avant de rendre sa décision quelle est la position diplomatique de la France au regard de cette situation en cause.

III.b. Les recours déposés contre une décision ou une convention relative à l'action extérieure d'une collectivité territoriale, et les déférés préfectoraux à ce propos, ont-ils un effet suspensif ?

Réponse : En principe, NON, en application des règles générales du contentieux administratif. Il n'en est autrement que si la suspension a expressément été demandée par la voie du référé. Très exceptionnellement, il est arrivé qu'il soit procédé ainsi, mais dans les cas d'espèce le juge administratif de première instance a estimé qu'il n'y avait pas de raison suffisante pour prononcer la suspension des actes en cause, faute d'urgence réelle et de préjudice irréparable. Ce fait ne préjuge cependant en aucune façon de la position du juge du fond, qui peut parfaitement annuler par la suite une décision ou une convention dont la suspension avait été écartée.

III.c. Est-il possible d'attaquer pour illégalité une mesure isolée se rattachant à l'application d'une convention ou d'une délibération qui n'a pu être contestée en temps utile ?

Réponse : OUI, dès lors qu'elle fait grief et qu'il y a bien un acte administratif, même implicite, susceptible de recours. L'annulation éventuellement obtenue dans ces conditions ne vaut toutefois pas automatiquement annulation de la convention ou de la délibération initiales.

SECTION IV

Le régime de soutien administratif et financier de l'État à l'AECT

Le soutien des pouvoirs publics à l'AECT est particulièrement suivi et élaboré dans notre pays et se traduit sous les formes suivantes :

- un dispositif institutionnel de dialogue et de pilotage, autour de la CNCD et de la DAECT ;
- des modalités opérationnelles de soutien technique et financier ;
- un suivi et un accompagnement par le réseau diplomatique, qui sera plus spécialement traité dans la section V.

Les actions coordonnées de l'État et de ses opérateurs à ce propos sont résumées dans le *Livre blanc «Diplomatie et territoires»* du ministère des Affaires étrangères de 2016, publié à la Documentation française en janvier 2017.

*

1. CNCD

Composition et fonctionnement

Instituée par la loi d'orientation de 1992 et mise en place à partir de 1994, la CNCD est l'organe consultatif interministériel compétent dans tous les domaines relevant de l'AECT. En outre, c'est autour d'elle et sous son égide que s'organisent les procédures de soutien à l'action extérieure et notamment les cofinancements, par le canal de la DAECT (*v. infra*).

Elle est régie par l'article **L. 1115-6 du CGCT** et par les dispositions réglementaires codifiées aux articles R. 1115-8 et suivants du même code, modifiées en dernier lieu par le décret n° 2017-939 du 10 mai 2017.

Elle est présidée en droit par le Premier ministre et le plus souvent par le ministre des Affaires étrangères.

Sa composition est régie par un principe de parité entre représentants de l'État et élus représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. En outre, une représentation garantie est assurée **aux collectivités et groupements d'outre-mer.** Le décret du 10 mai 2017 a posé le principe de **son élargissement aux opérateurs de l'État et à certains organismes, établissements ou associations ayant une activité en relation avec l'AECT ou la francophonie.**

Il comprend aussi **quatre personnalités qualifiées dans le domaine du développement local et de la coopération internationale,** deux nommées par le ministre des Affaires étrangères, une par le ministre de l'Intérieur et une par le « ministre chargé de la Décentralisation », sur un mandat de trois ans, **renouvelable, avec voix consultative.** **Son format actuel est, outre son président, de 44 membres.**

Son vice-président est désigné sur proposition d'un collège restreint aux seules associations nationales « généralistes » de collectivités territoriales, à savoir Régions de France, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des maires de France (AMF), et nommé par le Premier ministre.

Son secrétaire général et son rapporteur général sont nommés par arrêté du Premier ministre (art. R. 1115-14 du CGCT). **Le secrétariat de la CNCD est assuré par la DAECT,** en application des dispositions régissant l'organisation du ministère des Affaires étrangères (décret modifié de 2012 et arrêté pris pour son application) et dans la pratique il a toujours été d'usage que ce soit le délégué à l'AECT qui soit secrétaire général, assisté dans ces fonctions par un secrétaire général adjoint pris au sein de la DAECT. Un compte rendu officiel de ses travaux est établi par le rapporteur général et approuvé par la Commission dans sa séance suivante.

La CNCD comprend une Commission permanente (art. R. 1115-15 du CGCT), qui est chargée en particulier de programmer les travaux des séances plénières – au moins deux par an – et d'en exécuter les conclusions. Elle peut également permettre au président de la CNCD de la consulter sur des questions urgentes qui pourraient se révéler dans l'intervalle des sessions plénières.

En application d'un décret du 25 novembre 2014, la CNCD est dotée d'un **Comité économique** (art. R. 1115-16 du CGCT), qui peut et doit faire appel à des personnalités extérieures à la Commission elle-même.

Groupes de travail et « chantiers »

La Commission constitue librement en son sein des **groupes de travail** ou **chantiers** qui ont normalement vocation à une durée déterminée, pour faire le point d'une question, analyser de nouvelles tendances, identifier les bonnes pratiques ou au contraire les lacunes ou « angles morts » du dispositif de coopération et recommander des stratégies communes aux acteurs. Ils sont normalement **présidés par des élus** et comprennent aussi des personnalités extérieures à la CNCD qui viennent apporter leur expérience et leur expertise, ainsi que les représentants d'organismes publics ou privés (du monde de l'entreprise, de la connaissance...) intervenant dans ces domaines, à l'international ou sous l'angle de l'attractivité. Il existe actuellement des groupes ou chantiers « Tourisme », « Numérique », comme il y a pu avoir dans le passé un chantier « Jeunesse » ou « Intercommunalités ». Ils travaillent dans une perspective de capitalisation, leurs travaux débouchant le plus souvent sur des publications du type « vade-mecum », guide pratique, et aussi sur des événements de restitution.

Portée des avis et recommandations

La **saisine** de la CNCD a un **caractère facultatif**. Aux termes de l'art. R. 1115-13 du CGCT, la CNCD « peut être consultée sur tout projet de loi ou de décret (se rapportant aux) domaines de l'action extérieure des collectivités territoriales ». S'y ajoute une compétence de proposition, de toute mesure visant à développer ce type d'actions. Dans la rédaction de 1992, il s'agissait de promouvoir la coopération décentralisée et depuis 2014 cela s'applique à l'ensemble des initiatives extérieures même hors conventions, ce qui est souvent le cas dans les domaines économiques et humanitaires. Notons à ce propos qu'on a gardé le titre traditionnel de la Commission pour des raisons pratiques et du fait qu'elle était bien connue des acteurs de la coopération internationale depuis plus de deux décennies, rendant ainsi hommage à ce qui avait été accompli pendant cette période fondatrice.

Toutefois, le **caractère très étendu des questions dont elle peut être saisie**, domaine encore élargi par la loi d'orientation du 7 juillet 2014 et le décret du 10 mai 2017, et la qualité des élus et personnalités qui y siègent donnent à ses avis et recommandations une portée morale et une pertinence technique qui sont très généralement reconnues. En cas d'urgence et entre les sessions plénières, le ministre peut recueillir l'avis de sa **Commission permanente**.

Pouvoirs en matière de collecte des données relatives à l'AECT

Aux termes de la loi, la CNCD est chargée (article L. 1115-6 du CGCT) de faire « l'état de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements ». C'est donc en son nom que la DAECT procède (depuis 2004) à la collecte des données relatives à l'APD des collectivités territoriales et qu'elle tient à jour l'Atlas de l'action extérieure (www.cncd.fr), et recensant plus de 12 000 projets ou activités dans près de 150 pays. On notera que les projets transfrontaliers entrent aussi dans le champ des déclarations obligatoires.

*

2. DAECT

Origine et positionnement administratif

La fonction de délégué (« pour l'action extérieure des collectivités locales ») **a été instituée par la circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1983**, non abrogée à cet égard, sans qu'il soit alors fait mention d'une « délégation ». Ce haut fonctionnaire était dès l'origine chargé aussi bien de l'interface avec les préfets et avec les chefs de mission diplomatiques que d'assurer l'information du Gouvernement « de l'action extérieure des communes, des départements et des régions **afin de les conseiller à ce sujet et d'être à même de veiller à ce que leurs initiatives en ce domaine respectent les règles fixées par la Constitution et la loi et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France** ». On retrouve bien là la particularité du système français de contrôle, très souple, qui repose sur un principe de non-contradiction avec les orientations de notre diplomatie, cette souplesse permettant de pouvoir rechercher, sans l'exiger, un engagement volontaire des acteurs locaux au service des objectifs définis par le Gouvernement, par la persuasion, l'accompagnement et l'incitation.

Il est important de noter **son positionnement**, voulu dès l'origine, auprès du ministère chargé des Relations extérieures pour reprendre la terminologie éphémère de l'époque. Cela se combine avec sa mission, interministérielle par nature, « d'assurer une action générale de coordination entre les différents services des administrations

centrales de l'État, notamment ceux du ministère de l'Intérieur et ceux du ministère des Relations extérieures, pour les problèmes touchant à l'action extérieure des collectivités locales ». On en a déduit son rôle dans la « coconstruction » du droit de l'AECT, conjointement avec la DGCL du ministère de l'Intérieur, gestionnaire et garante du CGCT à la fois pour la préparation des textes d'initiative gouvernementale, d'éventuels avis sur les propositions d'origine parlementaire et surtout l'interprétation des points de droit soulevés dans la mise en œuvre des actions et projets entrepris dans ce domaine par les collectivités territoriales.

Les formes de sa nomination ont varié, l'actuelle titulaire ayant été nommée par décret du président de la République en Conseil des ministres (décret du 4 octobre 2017, nommant Christine Moro ambassadeur pour l'AECT), revenant à une tradition bien établie lors des premières nominations. Ce haut fonctionnaire a été également nommé secrétaire général de la CNCD par un arrêté du Premier ministre pris à la suite, dans les formes indiquées ci-dessus.

Son positionnement était à l'origine auprès du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, puis a été transféré, sans perdre pour autant son caractère interministériel, à la **DGM** (actuellement Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international), notamment dans le souci de faciliter son intégration administrative dans le ministère, d'assurer la cohérence des politiques de cofinancement et la convergence des initiatives territoriales avec les orientations de la France et de la communauté internationale en matière d'enjeux globaux.

L'existence, autour du délégué, d'une **délégation**, s'est faite jour à partir de 1992 et a reçu une consécration juridique beaucoup plus tard, dans le cadre des textes régissant l'organisation et le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères, actuellement le **décret n° 2012-1511 du 28 décembre 2012 et l'arrêté du 28 décembre 2012** pris pour son application. Ces textes reconnaissent son rôle de **secrétariat de la CNCD**, la nomination formelle du « secrétaire général » résultant, elle, d'un arrêté du Premier ministre en application du décret du 25 novembre 2015, codifié dans le CGCT, pour une question technique de hiérarchie des normes réglementaires. On trouvera ci-après la rédaction actuelle (publiée au *Journal officiel* du 24 décembre 2015) de l'arrêté modifié du 28 décembre 2012.

«Article 11. (...)

V. La délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales recueille et analyse les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle met en œuvre la stratégie de l'État en matière d'appui à la coopération décentralisée et veille à la cohérence entre l'action extérieure de l'État et celle des pouvoirs publics locaux. En liaison avec les directions géographiques, elle conseille les collectivités sur leur action extérieure. Elle assure le secrétariat de la Commission nationale de la coopération décentralisée. Elle suit les évolutions juridiques encadrant l'action extérieure des collectivités territoriales, notamment au sujet de la coopération transfrontalière et au sein de l'Union européenne. Elle conseille les préfets sur le contrôle de légalité. Elle élabore et met en place les programmes de cofinancement de la coopération décentralisée.»

L'équipe de la délégation, comprenant un délégué adjoint et une dizaine de fonctionnaires, originaires du MEAE et d'autres administrations, est structurée autour de portefeuilles géographiques (par grandes régions du monde et groupes de régions françaises) et thématiques.

Elle concourt à l'établissement, à la mise à jour et à l'animation du portail *Action extérieure des collectivités territoriales* sur le site public *France Diplomatie*, comportant notamment l'accès à un atlas, à des études par pays, à des rubriques juridiques ou d'actualité, à une cartographie, les données étant collectées à la fois par les collectivités territoriales (tenues de le faire par application de l'article L. 1115-6 du CGCT) et les postes diplomatiques français à l'étranger.

*

Relations avec les conseillers diplomatiques des préfets de région (CDPR)

Après une phase d'expérimentation, ce réseau a été constitué sous sa forme actuelle sur la base de la **convention de coopération signée entre les ministères des Affaires étrangères et de l'Intérieur le 25 août 2015**, aux termes de laquelle « à partir de 2016 sera affecté auprès de chaque préfet de région un diplomate qui lui apportera tout l'appui nécessaire pour l'exercice de ses missions et assurera le lien avec les territoires, en apportant l'information et le soutien du réseau à l'étranger. Ce conseiller diplomatique traitera de l'ensemble des enjeux intéressant nos deux ministères : du développement international des territoires, notamment économique, et de la coopération décentralisée ou transfrontalière à la circulation des personnes et à la lutte contre l'immigration irrégulière ».

Cette institution des CDPR, qui n'a pas encore donné tout son potentiel, mais a fait l'objet de mentions spécifiques dans le cadre du *Livre blanc de 2016*, est désormais bien reconnue des différents partenaires et commence à être associée, au-delà des organisations de visites et questions de protocole, aux initiatives et stratégies d'internationalisation qui se font jour au niveau régional.

Elle ne fait pas obstacle au rôle assigné dans le cadre des procédures en vigueur aux Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), notamment en ce qui concerne la gestion des subventions du MEAE et l'avis qu'ils doivent fournir dans le cadre de l'instruction des appels à projets lancés par la DAECT.

Les préfets ont personnellement la charge, dans les collectivités territoriales de la République, des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois (art. 72 de la Constitution, sixième alinéa). Il est donc de leur initiative de déférer ou non des décisions ou délibérations des collectivités territoriales au tribunal administratif compétent, mais ils peuvent utilement s'entourer des conseils de ces diplomates confirmés et aussi du contre de ressources que constitue le pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité de Lyon mis en place par la DGCL au ministère de l'Intérieur, en application des mesures de simplification du contrôle de légalité, structure qui ne manque pas de se rapprocher de la DAECT quand il s'agit d'apprécier les conséquences possibles en matière de respect des engagements internationaux de la France au sens du CGCT. Cette délégation a reçu la charge d'animer le réseau des CDPR, en lien avec la direction chargée des entreprises et de l'économie internationale au sein de la DGM du ministère des Affaires étrangères. Les CDPR sont aussi destinés à avoir un rôle croissant de dialogue avec les Réseaux régionaux multi-acteurs (RRMA), en cours de restructuration et de renforcement, et il est désormais d'usage de les convier aux réunions plénières de la CNCD, ainsi bien sûr qu'aux réunions relatives aux questions transfrontalières dans leur ressort géographique.

*

3. Les cofinancements

Les appels à projets du MEAE

Le soutien du ministère des Affaires étrangères se manifeste notamment par l'octroi de subventions, qui sont en règle générale accordées sur appels à projets. Ceux-ci se caractérisent par leur

durée (annuelle ou triennale) et par leur **orientation thématique**. Il existe en effet :

- des **appels triennaux** ;
- des appels **annuels** généralistes ;
- des appels **thématiques** (jeunesse, formation, etc.), auxquels peuvent le cas échéant contribuer d'autres ministères, des organismes ou des fondations, selon leurs propres centres d'intérêt ;
- un **programme d'appui à la coopération thématique** « PACT2 », et maintenant « **PACT3** », qui a pour but de mobiliser l'expertise territoriale en deux phases distinctes, l'octroi d'un label « expertise internationale des collectivités territoriales » sur la base de compétences ou de savoir-faire clairement identifiés, puis la mise en œuvre de missions de coopération thématique, soit sur l'initiative de la collectivités, soit sur demande du ministère ; ces missions de courte durée ont vocation à créer ensuite des liens plus durables.

Le calendrier des appels et les montants qui y sont affectés sont fixés chaque année (montant total ou tranche annuelle des programmes pluriannuels) **par la DAECT dans le cadre de l'enveloppe budgétaire dont elle dispose**, après avoir informé la CNCD, qui en évalue et en valide les priorités.

Les sommes non dépensées ne sont pas en principe reportables ; dans le cas particulier d'impossibilité matérielle d'exécuter un programme, due par exemple à la situation sécuritaire dans le pays ou la région partenaire, des dispositions peuvent être prises pour rouvrir des possibilités ultérieures de financement sur les enveloppes disponibles de l'année suivante, mais ce n'est jamais de droit. Les porteurs de projets sont tenus de produire dans les délais prescrits **un rapport d'exécution administratif et financier**. La question de la redevabilité prend une importance croissante dans les évaluations. Les sommes non dépensées sont reversées.

Sont éligibles en qualité de « porteurs de projets » les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, ces derniers suivant une nomenclature figurant dans la circulaire de mai 2001. Des extensions ont été consenties, tout en conservant ce principe, au profit de structures qui ont été créées depuis lors et il convient à cet égard de consulter la DAECT afin de bien vérifier si elles entrent dans le cadre du dispositif. En particulier, il a été admis que même les collectivités d'outre-mer non régies par le CGCT peuvent avoir accès à ces possibilités de financement si par ailleurs elles répondent aux conditions générales d'accès aux appels à projets.

Entre également dans l'appréciation de l'éligibilité le ou les destinataire(s) qui doivent être une ou des collectivités territoriales étrangères.

Conditionnalités procédurales. Un cofinancement ne peut être accordé ou maintenu que si les porteurs de projets se conforment strictement aux règles applicables en matière d'AECT.

Outre les « prérequis » spécifiques énoncés dans le règlement de chaque appel à projets, cela signifie à tout le moins :

- le respect des engagements internationaux de la France ;
- le fait d'être à jour vis-à-vis de l'exigence déclarative concernant les sommes dépensées les années précédentes au titre de l'APD, ainsi que d'avoir satisfait de manière sincère et complète à l'obligation légale résultant de l'article L. 1115-6 du CGCT relative à l'information de la CNCI sur les actions extérieures quelles qu'elles soient ;
- la production en temps utile des rapports techniques et financiers d'exécution des coopérations précédemment cofinancées par la DAECT ;
- la connaissance et la prise en compte adéquate, éventuellement grâce aux informations recueillies auprès de nos ambassades, des autres engagements des collectivités françaises dans la même zone géographique, afin de contribuer à la cohérence de nos actions dans le pays partenaire.

Les taux de subventionnement sont fixés par le règlement des appels à projets, et peuvent varier en fonction des caractéristiques du montage de projet, en particulier si celui repose sur **une mutualisation des actions et des moyens**, permettant de réaliser des économies d'échelle et d'éviter des doublons. Il peut tenir compte de priorités géographiques définies par le ministère des Affaires étrangères et portées à la connaissance des porteurs de projets lors du lancement de l'appel. Le montant du cofinancement peut varier de 25 jusqu'à 50 % du montant du projet ; en tout état de cause, il ne peut être supérieur à la somme versée par la ou les collectivités territoriales françaises.

L'effet de levier d'une subvention est mesuré par le rapport entre les sommes dépensées ou valorisées au titre d'un projet et le montant de la contribution accordée par le ministère. Il constitue l'un des indicateurs d'efficacité de la politique de subvention, qui fait l'objet d'un suivi d'une année sur l'autre. Il est en moyenne de l'ordre de cinq à un, un euro de subvention engendrant environ quatre euros d'actions sur fonds propres ou sur d'autres financements que ceux du ministère.

- **Les règles de valorisation**

Elles sont susceptibles de varier dans le cadre des différents types d'appels à projets, mais en général obéissent aux règles suivantes :

- pour l'instant la valorisation des apports en nature ou en équivalence est souvent plafonnée à 30% du montant total de l'engagement du porteur de projet ;
- ces apports en nature et équivalence peuvent consister en des mises à disposition de personnels, de locaux, de matériel, en plus des contributions en deniers.

La DAECT, sur la base des recommandations de la CNCD, étudie le moyen de les apprécier d'une manière plus réaliste, spécialement dans le cadre de projets constitués très largement à base d'expertise territoriale capitalisée par les services des collectivités ou groupements impliqués dans les projets.

Principe d'additionnalité

Les cofinancements du ministère des Affaires étrangères au titre des appels à projets de la DAECT sont, sauf mention contraire du règlement de ces appels à projets, de plein droit **cumulables** avec des financements **d'autres collectivités territoriales** ou des **financements européens** (si ce n'est pas exclu expressément dans les appels organisés à ce titre) et bien sûr avec des **contributions des partenaires du pays étranger** concerné ou des **organisations internationales** éventuellement intéressées par la réalisation de ces projets. La mutualisation des financements peut même constituer un facteur d'augmentation du taux de subventionnement des projets ainsi financés (par exemple en permettant l'accès au taux majoré, actuellement de 35%). En revanche, les dossiers de subvention doivent impérativement comporter la mention complète et sincère des cofinancements sollicités ou obtenus, quelle qu'en soit l'origine.

Les dossiers d'appels à projets, collectés sur une base dématérialisée avec des identifiants fournis par la DAECT, font l'objet **d'avis du ou des poste(s) diplomatique(s) français concerné(s)** et de la **préfecture de région (SGAR)**. Ces avis servent à éclairer la décision du **Comité de sélection des projets**, placé auprès de la DAECT et comportant des représentants des administrations et opérateurs intéressés (dont l'AFD).

Les cofinancements dans le cadre de procédures bilatérales

Il existe des mécanismes bilatéraux de cofinancement, le plus souvent faisant suite à des accords intergouvernementaux conclus avec les pays concernés.

Ces régimes particuliers reposent sur un système de comités de sélection des projets, mis en place sur une base paritaire. Sur le modèle du précédent déjà ancien inauguré dans le cadre de la relation franco-québécoise, ils concernent actuellement les partenaires suivants : Liban, Maroc, Mexique, Québec, Sénégal, Territoires palestiniens, Tunisie.

Ces accords comportent en général une contribution des partenaires étrangers qui va jusqu'à la moitié de la dépense.

*

Les autres cofinancements, la FICOL

Outre les cofinancements accordées par le ministère sur ses lignes budgétaires (actuellement programme 209), les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent accéder à des cofinancements mis en œuvre sur les ressources et procédures relevant de l'AFD. C'est ainsi que fonctionne la **facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL)** par « appel à idées » annuel, l'appel 2017 étant le troisième du genre, pour une dotation de l'ordre de 3 millions d'euros. Cela ne peut concerner que les pays éligibles au financement de l'AFD, c'est-à-dire les pays en développement figurant sur la liste du CAD de l'OCDE, et les seuls projets concernant des secteurs dans lesquels l'Agence est autorisée à agir (pour mémoire, l'AFD intervient actuellement dans 108 pays). Il s'agit le plus souvent de dépenses d'infrastructures. Ce régime est en pleine montée en puissance.

*

4. Les assises et rencontres

L'usage s'est établi, sur plusieurs décennies de coopération décentralisée, d'organiser par pays, ou par zone géographique (ainsi, les Balkans), des rencontres permettant à l'ensemble des acteurs concernés de se retrouver, soit sur un agenda généraliste, soit sur une thématique particulièrement porteuse et de faire le point. Cela concerne normalement l'ensemble des niveaux de collectivités territoriales, les associations spécialisées sur ce pays ou cette zone, ainsi que les associations et réseaux thématiques.

Elles sont organisées sur le principe de la **réciprocité et de l'alternance**, à tour de rôle en France et dans un pays partenaire, avec une périodicité qui reste libre, mais se situe sur une moyenne de trois ans. Elles peuvent être aussi bien l'occasion d'un temps fort pour des coopérations actives ou en développement que celle d'une relance pour des coopérations ayant connu des périodes difficiles.

Pour être officiellement reconnues, elles doivent figurer sur un **calendrier approuvé par la CNCD** et sont généralement préparées et organisées par un **Comité de pilotage et de suivi** présidé par un élu, la pratique la plus courante ayant d'avoir une coprésidence par chacun des pays ou deux comités symétriques qui se regroupent pour des sessions communes, en s'appuyant, quand il en existe, sur l'expérience des « groupes pays », le plus souvent ceux mis en place sous l'égide de Cités unies France (CUF). Leur organisation doit être conçue en **étroite coopération avec les postes diplomatiques** – français et étranger – concernés et donne lieu le plus souvent à des concours financiers du MEAE. Les assises et rencontres peuvent parfois se combiner avec des déplacements ministériels et, à cette occasion, donner lieu à la signature **d'accords intergouvernementaux** destinés à faciliter la coopération territoriale. De tels accords sont parfois le moyen de mettre en place des dispositifs bilatéraux de cofinancement (v. *supra*) et sont susceptibles de prendre plus de relief dans le cadre des possibilités nouvelles offertes par la « loi Letchimy », dans le cadre de la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 1115-5 du CGCT.

À côté des assises ou rencontres peuvent aussi exister, sous une forme plus légère et des propos plus ciblés, des séminaires ou réunions de travail, le plus souvent pilotés par nos ambassades, nos services de coopération et d'action culturelle, les Instituts français, nos missions économiques ou parfois d'autres acteurs du monde culturel, universitaire ou de l'entreprise.

SECTION V

Une articulation souple avec les règles de l'action diplomatique

Le travail avec les postes diplomatiques

Une des caractéristiques les plus marquantes, et en même temps les plus spécifiques, du système français est la synergie qui se fait de plus en plus jour entre les initiatives locales en termes d'action extérieure et notre réseau diplomatique. Cela ne veut pas dire que cette relation ait été toujours naturelle ni facile, même si elle résulte clairement des principes constitutionnels et des textes législatifs ou réglementaires (en particulier le décret du 1^{er} juin 1979 sur les pouvoirs des ambassadeurs). Des obstacles culturels, des préjugés mutuels ont pu longtemps et peuvent parfois encore compliquer les choses, les diplomates de carrière ayant pu à juste titre s'interroger sur le caractère dispersé des engagements de nos collectivités ou, dans certains cas, sur la possibilité pour ces dernières de les mener sur un mode « professionnel ».

Ce **travail en commun** se situe à plusieurs niveaux, et en particulier :

- celui de **l'information** ;
- celui du traitement des projets et des cofinancements qui les accompagnent ;
- celui des calendriers évènementiels ;
- celui de la coordination des acteurs.

Le *Livre blanc* de 2016 a concrétisé et consacré une évolution qui, sur le moyen et long terme (1992-2017), a toujours tendu vers plus de cohérence et de complémentarité, alors même que les collectivités étaient censées gagner en autonomie dans la ligne des développements naturels de la dynamique de décentralisation (cf. notamment la réforme constitutionnelle de 2003 sur le caractère décentralisé de la République). Ce paradoxe ne peut s'expliquer que par la prise de conscience de besoins des deux côtés, à la lumière de l'expérience, qui est forcément diverse dans chacun des pays.

Le réseau des correspondants pour la coopération non gouvernementale

Reprenant et généralisant une formule déjà expérimentée sur la base d'une circulaire du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères remontant à 1999, cette articulation avec les postes s'appuie désormais sur un **réseau de correspondants pour la coopération non gouvernementale au sein des ambassades**, le positionnement restant de la responsabilité de chaque chef de poste qui peut localiser aussi bien ce(tte) correspondant(e) au sein de la chancellerie politique, du service culturel et de coopération, de la mission économique ou de tout service dépendant de son autorité.

À partir de février 2017, ces correspondants ont, entre autres, les missions suivantes :

- **procéder à l'inventaire des partenariats** de coopération décentralisée dans leur pays de résidence, concourant ainsi à une meilleure fiabilité de l'atlas géré par la DAECT pour le compte de la CNCD ;
- **faciliter les relations** entre les collectivités territoriales françaises et les autorités locales du pays ;
- **apporter l'avis du poste sur les projets** soumis à cofinancement, préalablement à leur sélection dans le cadre des appels à projets de la DAECT ;
- procéder régulièrement à l'évaluation des projets en cours ;
- **diffuser l'information** sur les actualités de la coopération décentralisée française dans le pays et du contexte local (évolution du cadre légal, élections territoriales, thématiques de coopération, opportunités de partenariat...);
- **favoriser la mutualisation et la coordination** entre collectivités territoriales françaises œuvrant sur un même territoire local partenaire.

*

L'information sur le cadre légal et politique de l'intervention des collectivités territoriales

Bien que les collectivités territoriales, organes politiques par nature, mais soumises à l'impératif de situer leurs actions dans l'intérêt général, aient leurs moyens propres de s'informer directement sur le contexte des pays, voire des régions dans lesquelles elles travaillent à l'international, il n'en reste pas moins que les **postes diplomatiques français** sont la source la plus fiable et la plus appropriée. Si, parallèlement, il peut être pratique et utile de collecter aussi des informations auprès des **représentations diplomatiques ou consulaires étrangères en France**, il y a quand même la nécessité de prendre une distance

critique par rapport aux messages qu'elles délivrent à propos de leurs enjeux de politique étrangère et sur l'état réel des libertés locales.

Quelques **règles de base** peuvent être rappelées :

- il y a toujours intérêt à se servir des **appellations et dénominations reconnues officiellement par la France**, spécialement dans les documents contractuels, afin d'éviter de créer des précédents opposables à notre diplomatie. Lorsque la partie en face s'y refuse, il y a lieu de consulter notre ambassade sur la conduite à tenir ou les réserves conservatoires ou explicatives à formuler ;
- on n'emploiera pas à tort des **titres**, même de courtoisie, entretenant la confusion avec ceux usités dans la vie diplomatique (ambassadeur, haut représentant...);
- en ce qui concerne les **drapeaux et emblèmes**, on s'interdira de déployer, spécialement sur les bâtiments publics, des symboles non reconnus par la France et pouvant, dans certains cas, poser des problèmes d'ordre public ou être ressentis comme une provocation ;
- on n'entretiendra pas de rapports avec des personnalités et organismes figurant sur les listes de **sanctions** publiées par la France, l'Union européenne ou les Nations unies.

Ceci étant dit, la plupart des relations nouées à l'échelon local obéissent au principe de la **bonne foi de part et d'autre** et les précautions élémentaires rappelées ci-dessus ne doivent pas se traduire par une méfiance systématique par rapport à ce qui peut nous paraître insolite au regard de nos propres pratiques.

Ainsi, la répartition des fonctions – et la capacité de pouvoir s'engager qui en résulte – entre exécutifs municipaux et assemblées délibérantes peut varier considérablement d'un pays à l'autre, et même parfois au sein du même pays, selon le lieu ou selon la taille des unités territoriales. Parfois la fonction exécutive appartient au maire, parfois à un *Chief Executive Officer* selon les cas élu ou nommé, et le maire n'est pas toujours le président du conseil municipal. De même, certaines régions partenaires peuvent bénéficier d'un régime d'autonomie très poussée qui peut leur conférer des pouvoirs semblables à ceux des États qui ne trouveront bien sûr pas leur équivalent de notre côté. Par ailleurs certains interlocuteurs étrangers peuvent avoir une conception très différente en matière d'aide aux acteurs économiques alors que nos collectivités sont liées par les règles françaises et européennes très strictes en matière de concurrence ou de respect de la liberté du commerce et de l'industrie, autour du principe de non-discrimination.

En ce qui concerne les **risques économiques**, les acteurs locaux ont tout intérêt à prendre l'attache de nos **missions économiques**, et parfois de nos **consulats généraux**, dans les pays qui en comportent et dans lesquels il peut exister des « climats » particuliers (existence

d'une capitale économique distincte de la capitale politique, « zones économiques spéciales » dotées d'avantages incitatifs et de franchises, zones d'insécurité économique ou sous la coupe d'intérêts mafieux dans lesquelles les intervenants étrangers sont susceptibles d'être rançonnés), et bien sûr de **Business France** qui est désormais représenté au titre des opérateurs de l'État au sein de la CNCD au titre du 2° de l'article R. 1115-8 du CGCT, et dont les modalités d'intervention en appui aux collectivités territoriales ont été précisées dans le *Livre blanc « Diplomatie et territoires »* de 2016. Cela ne fait pas non plus obstacle, bien au contraire, à une collaboration active avec les chambres consulaires, en raison de leur ancrage territorial, et des organismes à vocation bilatérale dans le domaine de la facilitation des échanges économiques.

En ce qui concerne les **risques sécuritaires**, la référence incontournable est constituée par les **conseils aux voyageurs** qui figurent sur le site *France Diplomatie*. Mais il peut s'y ajouter, soit des risques supplémentaires visant spécifiquement les autorités locales ou leurs délégations, en fonction du symbole qu'elles représentent, soit au contraire des cas où celles-ci peuvent exceptionnellement se rendre dans des zones « rouges » ou « oranges » moyennant une protection spécifique. Toute décision à cet égard ne peut être prise **que de concert et avec l'accord de l'ambassadeur de France**, sauf à engager la responsabilité civile, voire pénale (au titre de la mise en danger d'autrui) de ceux qui y contreviendraient. Des solutions de secours existent, par exemple des rencontres en lieux tiers lorsqu'il est nécessaire de se voir et impossible de se rendre au siège du partenaire local étranger, et ce sont là aussi les postes concernés qui peuvent organiser ces contacts.

Les ambassades de France dans les pays partenaires disposent le plus souvent en traduction française **des textes fondamentaux applicables aux relations internationales** (Constitution, lois relatives aux élections, aux compétences, règles de financement et de contrôle administratif) et **sont en contact**, quand ils existent, **avec les services d'administration centrale qui ont un rôle de tutelle et d'accompagnement en matière de coopération des entités locales** (ce peut être, comme en Chine, une « Association pour l'amitié entre les peuples » ou une structure similaire). Ils sont également au courant des différences de cadre législatif qui peuvent exister dans des pays fédéraux et, dans un tout autre contexte, des zones « spéciales » qui peuvent être fermées, de droit ou de fait, à la coopération avec les autorités locales étrangères (zone sous administration militaire, etc.).

Elles suivent en outre le **calendrier électoral**, national et local, ce qui est d'une grande importance dans le « **phasage** » des initiatives et contraintes événementielles (assises, rencontres thématiques, foires, expositions, événements sportifs et saisons culturelles), de même que la programmation des voyages officiels.

Elles sont donc le point essentiel de référence pour donner aux initiatives locales leur pleine visibilité en évitant les chevauchements malencontreux de visites de délégations non coordonnées et s'ignorant mutuellement qui, dans le passé, ont souvent beaucoup nui à la crédibilité de l'AECT.

*

Situations de crise et interventions humanitaires

Ainsi qu'il a été indiqué dans les parties de ce guide concernant respectivement le cadre législatif et la jurisprudence, l'engagement des collectivités territoriales en configuration de réponse aux crises humanitaires est pleinement reconnu. Cela a été un des objets principaux de la « loi Thiollière » de 2007 et la rédaction du CGCT qui résulte de la loi du 7 juillet 2014 est venue lever la condition relative à « l'urgence » qui, dans la pratique, pouvait constituer un frein aux initiatives et une source de contestations devant la juridiction administrative.

Pour que cet engagement, qui procède d'un sentiment profond – et souvent spontané – de solidarité entre sociétés civiles et territoires devant l'adversité, qu'elle résulte du fait de l'homme ou de la nature, il convient de tenir compte du contexte et de bien s'informer sur celui-ci, en premier lieu par la consultation du site **France Diplomatie**, qui ouvre immédiatement des rubriques à cet effet et communique des modalités de contact spécifique à chaque situation catastrophique.

L'ensemble public en la matière est le MEAE, par l'intermédiaire de son **Centre de crise et de soutien (CDCS)**, actif 24 heures sur 24, et compétent aussi bien pour suivre la situation des Français en difficulté dans le monde que toutes les situations humanitaires à l'étranger.

Un dispositif spécifique pour faciliter ou canaliser les interventions des collectivités territoriales leur est proposé, sous la forme des fonds dédié, le FACECO (Fonds d'action extérieure des collectivités territoriales), mis en place à partir de 2013.

*

Le FACECO

- Le FACECO est un **fonds de concours** géré par le CDCS et dédié aux collectivités territoriales qui souhaitent apporter une aide d'urgence aux victimes de crises humanitaires à l'étranger.
- Il a pour objectif :
 - de permettre une réponse d'urgence efficace et pertinente ;
 - de coordonner les énergies et les moyens quand survient la crise ;
 - de garantir la traçabilité des fonds versés.
- Pour les **crises durables**, les décisions d'attribution des fonds sont prises lors de la réunion trimestrielle d'un comité de pilotage comprenant des représentants du CDCS, des collectivités territoriales contributrices et d'associations nationales représentatives des collectivités territoriales (AMF, ADF, Régions de France, CUF).
- Lors d'une **crise soudaine**, les projets sont sélectionnés par la Mission pour l'action humanitaire du CDCS en fonction des besoins recensés et en étroite liaison avec les collectivités territoriales contributrices. Par l'intermédiaire du CDCS et des **représentations diplomatiques**, le ministre conclut des conventions de subvention avec les opérateurs et assure le suivi des actions menées sur les terrains d'intervention. Les **rapports d'activité** intermédiaires et finaux sont transmis systématiquement aux collectivités et aux associations représentatives. La **communication** se fait de manière conjointe, en assurant la **visibilité** des apports des collectivités territoriales engagées à ce titre.

(Source : site *France Diplomatie*)

Cette formule, particulièrement recommandée, n'est en aucune façon obligatoire ou exclusive, comme il a été précisé par le ministre lors d'une réunion plénière de la CNCD ; en effet :

- Rien n'interdit, bien au contraire, que les collectivités territoriales ne votent, devant une situation catastrophique de quelque nature qu'elle soit, une **subvention ad hoc à de grandes organisations spécialisées** dans ce type d'intervention (ainsi la Croix-Rouge, le Secours populaire, etc.), voire, comme il est fait parfois dans un souci de pluralisme idéologique ou d'objectivité, à plusieurs d'entre elles simultanément. Le choix qui est fait sera généralement le fruit d'une appréciation de la capacité technique d'intervention de l'une de ces « centrales humanitaires » sur un territoire donné. Ce mode opératoire est particulièrement adapté à la **phase initiale** d'une catastrophe, dans laquelle la célérité de réaction et l'existence d'une logistique, prépositionnée ou du moins facile à déployer, sont les principaux facteurs d'efficacité, permettant l'acheminement sur site des matériels et ressources les plus appropriées. On notera que les crédits ainsi votés sur les budgets locaux restent de l'argent public par nature

et donc soumis à ce titre au contrôle d'usage. Il convient aussi de remarquer que les subventions ainsi votées ne font pas obstacle à ce que les mêmes organismes reçoivent des subventions au titre de leur fonctionnement courant, mais on veillera à bien distinguer ces financements, ne serait-ce que pour respecter le souci des citoyens de voir leur argent dépensé directement pour la cause annoncée et au bénéfice direct des victimes ou des communes sinistrées.

- Rien ne fait obstacle, bien au contraire, à ce que les collectivités territoriales et leurs groupements ne mènent **des actions ciblées sur les collectivités étrangères avec lesquelles ils entretiennent des relations de coopération décentralisée** (jumelages, partenariats de projets, appartenance commune à un réseau) et par ailleurs victimes de ces crises ou catastrophes, car il serait anormal que la solidarité s'arrête précisément au moment où le partenaire est en difficulté. C'est une approche particulièrement adaptée aux processus de reconstruction, grâce à la connaissance acquise des besoins du partenaire, notamment en équipements publics.
- Symétriquement, il arrive que la solidarité manifestée lors d'une situation extrême conduise par la suite à ce que se nouent des rapports privilégiés de coopération suivant les modalités habituelles de l'AECT.
- Les **groupes pays de CUF** et de manière générale les **réseaux** de collectivités (ainsi les réseaux spécialisés dans le patrimoine, lorsque ce dernier est touché par les conflits ou événements catastrophiques) ont un rôle de premier rang dans l'appréciation des besoins et la mise en cohérence des réponses à y apporter.

*

Conduite à tenir à propos des situations diplomatiques non reconnues par la France

(Résumé)

N. B. Ces questions sont traitées en détail à l'usage des préfets et de leurs services dans le cadre de la circulaire NOR INTB809792C du 24 mai 2018 dont ils sont les destinataires.

I. Interdiction des conventions avec les entités non reconnues par la France

Les collectivités territoriales ne peuvent conclure, sous aucune forme que ce soit, de dispositions contractuelles les liant à des autorités locales étrangères établies dans un cadre institutionnel non reconnu par la France.

En conséquence, tombent sous le coup de cette prohibition :

- les accords avec des autorités locales se réclamant d'États, ou de situations territoriales (annexion, sécession, etc.), non reconnus par la France ou ayant cessé de l'être ;
- les accords avec des entités territoriales étrangères s'étant « auto-proclamées » en qualité d'État ;
- les entités « sécessionnistes » au sein d'un État reconnu, même si elles bénéficient par ailleurs de la reconnaissance d'États tiers ;
- sauf reconnaissance explicite de la France, les entités locales « en exil » se réclamant d'une souveraineté autre que celle de l'État sur le territoire duquel elles sont implantées.

Cette règle s'impose, au-delà de leur dénomination ou de leur apparence juridique, à tout document contractuel engageant la collectivité, même sous forme de déclaration d'intentions actuelles ou futures. Il s'agit en effet dans tous les cas au regard du droit français de « conventions » telles que prévues au deuxième alinéa de l'article L. 1115-1 du CGCT, auxquelles s'applique de plein droit la règle de respect des engagements internationaux de la France édictée au premier alinéa du même article.

Sont ainsi visés, sans que cette liste soit exhaustive :

- les conventions de coopération ;
- les accords de partenariat ;
- les pactes de jumelage ou d'amitié ;
- les mémorandums d'entente (MoU), les relevés communs de décisions ;
- les déclarations communes d'intention, programmes d'action, même indicatifs, etc.

Sont de même contraires à la loi les délibérations prenant des engagements de même nature vis-à-vis des entités locales étrangères non reconnues, quand bien même elles ne s'appuieraient pas sur des « conventions » signées avec ce type d'autorités de fait.

II. Interdiction de subventionner des entités non reconnues ou de financer des missions

De même, les collectivités territoriales ne peuvent légalement **subventionner ou soutenir en nature** des actions entreprises au bénéfice de ces entités non reconnues. En particulier **elles ne peuvent engager des missions** de représentation, d'expertise ou d'assistance sans s'exposer au reversement au budget de la collectivité des sommes ainsi engagées en dehors de toute base légale, les dépenses en cause (voyages, *per diem*, indemnités, rémunérations) devant être alors mises à la charge personnelle des élus, fonctionnaires ou personnalités qui y auraient participé indûment.

III. Non-reconnaissance du caractère officiel des délégations et personnalités se réclamant des autorités de fait dans les configurations ci-dessus

Les autorités de ces entités de fait non reconnues qui viendraient en France, y compris sous le couvert d'un statut diplomatique de complaisance offert par des États étrangers, même reconnus, ne sont pas considérées comme étant des « officiels » par la diplomatie française. Les fonctionnaires publics de l'État, sauf pour des raisons impérieuses de sécurité qui seront appréciées dans chaque cas, n'ont pas à s'associer aux réceptions prévues pour elles et s'abstenir de toute manifestation contraire à leur obligation de réserve.

SECTION VI

Le régime des financements spécifiques ou innovants

(eau, assainissement, énergie, déchets)

1. Contexte général et rappel de l'histoire

La première mise en place de textes de la sorte remonte à la « loi Oudin-Santini » de 2005, faisant suite à des initiatives déjà prises depuis plusieurs années et pour des montants notables par des syndicats intercommunaux d'eau et d'assainissement, parmi les plus importants du pays, pour affecter une part des ressources qu'ils tenaient des redevances payées par les usagers pour financer des actions d'aide au développement, précisément dans les domaines dans lesquels ils étaient compétents.

Malgré l'intérêt de ces programmes au regard des objectifs qu'ils poursuivaient, il est clair que ces initiatives se situaient à l'époque non seulement en dehors de la loi, mais bien en contradiction directe avec elle, en vertu du principe, rappelé par des lois de finances, selon lequel les **redevances** collectées à l'occasion de la prestation d'un service public à budget séparé ne pouvaient servir qu'à la satisfaction des besoins des usagers directs de ce service.

Après une étude juridique approfondie menée par les ministères des Affaires étrangères et de l'Environnement, il a bien été établi que seule une intervention du législateur pouvait permettre la poursuite de ces actions et le Gouvernement a donc tout naturellement soutenu une **proposition de loi** de **Jacques Oudin**, déposée au Sénat, ce texte étant rapporté à l'Assemblée nationale par **André Santini**. Ce texte a été voté à la quasi-unanimité par les deux chambres et a donné lieu à la loi n° 2005-95 du 9 février 2005, codifiée à l'article L. 1115-1-1 du CGCT.

L'année suivante, une **initiative du sénateur Xavier Pintat** (loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006) a mis en place un dispositif d'effet équivalent en ce qui concerne la distribution publique d'électricité et de gaz), même article du code.

Enfin, la **loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014** (loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014, art. 14-V) a permis, à l'initiative du Gouvernement, et après évaluation des résultats obtenus grâce aux textes ci-dessus, l'extension de ces financements spécifiques aux

déchets domestiques (mais pas aux déchets industriels régis par d'autres règles de taxe et redevance), dispositions codifiées à l'art. L. 1115-2 du CGCT.

L'ensemble de ces textes sont désormais codifiés aux articles L. 1115-1-1 et L. 1115-2 du CGCT.

Une **circulaire** concernant l'eau et l'assainissement avait été prise assez rapidement après la promulgation de la « loi Oudin-Santini » (circulaire aux préfets du 30 avril 2007, NOR INTB0700052C) afin d'expliquer les principes de base d'une procédure de financement très nouvelle dans notre droit. Certaines de ses interprétations ont été rendues partiellement caduques par l'intervention subséquente de la loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014, mais on peut en retenir les règles suivantes, dont certaines peuvent se transposer *mutatis mutandis* aux financements relatifs à l'énergie et aux déchets ménagers :

- Tout d'abord, il est précisé que toute décision engageant le « 1 % » doit être validée par une délibération.
- Le financement spécifique sur ressources affectées « eau et assainissement » a pour but exclusif, dans la ligne du sommet de Kyoto de 2003 et des engagements pris par la France, de favoriser l'accès des populations à l'eau potable et aux services d'assainissement, à l'exclusion des usages agricoles et industriels de l'eau, ou des aménagements pour la navigation, qui ne peuvent pour leur part qu'être financés que sur le budget général de la collectivité ou du groupement.
- Sont donc en principe exclus les investissements dans l'irrigation ou le drainage, sauf s'ils présentent un caractère à la fois connexe et marginal par rapport à une opération principalement consacrée à l'adduction d'eau et à l'assainissement. En revanche les actions relatives à la protection de l'environnement en lien avec les métiers de base des agences de l'eau peuvent être considérées.

*

Il n'est pas dans le propos du présent ouvrage d'entrer dans le détail des **montages techniques** permettant une mise en œuvre optimale de ces facilités, d'autant plus qu'elles ont donné lieu à la publication de guides pratiques, ainsi de fiches techniques de pS-Eau (qui fournissent aussi d'utiles modèles de délibérations), d'AMORCE et d'un document *L'enjeu déchets/coopération décentralisée et déchets : vade-mecum à l'usage de élus et de leurs équipes*, publié par l'AMF, la CNCDD et le MEAE avec la participation de la ville de Paris (2017).

Toutefois il est bon de rappeler les **principes juridiques** présidant à la mise en œuvre de ces financements innovants, qui font d'ailleurs

l'objet d'un véritable intérêt de la part d'autres pays qui ont songé s'en inspirer :

- ces financements sont **essentiellement volontaires** et il ne s'agit pas d'une quelconque « taxe additionnelle » à des prélèvements existants ;
- leur montant **est plafonné à 1 %** de la ressource autonome correspondante, mais leur quotité est fixée librement par les structures délibérantes des syndicats ou établissements bénéficiaires de la ressource en question ;
- les collectivités territoriales, de tous niveaux, restent libres de financer, sans plafond légal, ni montant indicatif, des dépenses dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de l'énergie et des déchets sur leur **budget général** ;
- les dépenses et **projets** ainsi financés ne sont **pas limités aux seuls pays en développement, mais s'appliquent bien à tous les pays** (conséquence directe de l'inscription de ces dispositions au CGCT, qui s'applique à l'ensemble de l'action extérieure des collectivités) ; en revanche, lorsqu'ils concernent des pays en développement au sens de la nomenclature de l'OCDE, ils ont à figurer dans la déclaration annuelle d'APD, dont ils forment de fait une part croissante et devenue très appréciable au cours des dernières années.

*

En ce qui concerne **l'assiette de ces prélèvements**, qui sert notamment à déterminer si le plafond de 1 % est atteint ou dépassé, il convient de remarquer :

- qu'en matière de dépenses il faut bien intégrer aussi les contributions en nature ou par mise à disposition de personnel, ainsi que les frais de déplacement des agents ;
- que sont exclus de l'assiette les recettes facturées pour le compte de tiers, les emprunts et les fonds de concours.

En revanche, les subventions obtenues auprès d'autres organismes (subventions du ministère, de l'Union européenne, des agences de l'eau) n'ont pas à être comptabilisées au titre du 1 %. En outre, dans le cas d'un service exploité sous le mode de la gestion déléguée, rien n'interdit que le délégataire contribue sur ses fonds propres au financement des opérations engagées par la collectivité, soit à son initiative, soit, comme c'est assez fréquent, en vertu d'une disposition contractuelle. Comme le rappelle à juste titre le document *Comment appliquer le 1 %* » de *pS-Eau*, le contrat devra alors définir les modalités de gestion des fonds et la sélection des actions financées, cette interprétation s'appliquant aussi, par identité de causes, aux autres emplois des dispositifs « 1 % », notamment en matière de déchets.

Les **questions fiscales** liées à ce calcul sont complexes selon le régime d'assujettissement à la TVA qui s'applique ou est retenu pour chaque type de prélèvement. En simplifiant, on doit rappeler que la TVA est une ressource de l'État et non de la collectivité ou du syndicat engageant une action à l'international et que dès lors elle ne peut entrer dans le calcul des recettes servant de base au calcul du « 1 % » (solution déjà précisée dans la circulaire du 30 avril 2007).

*

2. Dispositions particulières aux déchets

Pour des raisons de technique législative, le mécanisme concernant les déchets a fait l'objet d'un article distinct du CGCT (article L. 1115-2) qui dispose que « les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de l'article L. 2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans le domaine de la collecte et du traitement des déchets des ménages ».

On peut en tirer les conséquences suivantes :

- ces financements et les projets auxquels ils concourent ne concernent pas les déchets industriels, volontairement écartés par le législateur et relevant de règles complètement différentes ;
- ces actions, même dans le contexte humanitaire, doivent respecter « les engagements internationaux de la France », puisque le texte fait expressément référence à l'article L. 1115-1 du code, ce qui écarte notamment la possibilité d'intervenir dans des territoires relevant de situations non reconnues par la France ou soumis à un régime de sanctions.

*

Questions fréquemment posées

VI.a. L'information des usagers sur l'emploi des recettes du « 1 % » est-elle obligatoire ?

Réponse : NON, mais elle est fortement recommandée et très couramment pratiquée. D'abord parce que la délibération affectant des ressources propres à la coopération en matière d'eau, d'assainissement, d'énergie ou de déchets est par elle-même soit publique, soit communicable, mais aussi parce qu'une information appropriée est de nature à associer l'utilisateur aux objectifs poursuivis tout en lui montrant que les sommes affectées restent d'un montant très modeste par rapport à l'ensemble des dépenses du service. Déjà la circulaire du 30 avril 2007 rappelait qu'une « attention particulière doit être portée – notamment dans la présentation de la facture d'eau – à l'information directe et à la participation des usagers du service, principaux contributeurs des coopérations envisagées ».

VI.b. En matière d'eau, d'assainissement ou de déchets, les porteurs de projets sont-ils tenus de respecter les engagements internationaux de la France ?

Réponse : OUI, bien qu'à la différence des déchets la solution soit moins évidente. En effet, bien que l'article L. 1115-1-1 ne porte pas expressément la mention « dans le cadre de l'article L. 1115-1 », sa place dans le code et le fait qu'il utilise la formule un peu différente « dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1 » conduit à une interprétation identique. L'argument selon lequel des actions humanitaires d'urgence, par voie de subvention, par exemple à une ONG, et non de convention, pourraient échapper à cette obligation se heurterait d'ailleurs vraisemblablement à toute la jurisprudence, rappelée plus haut, selon laquelle des actions prises pour des motifs politiques dans des situations non reconnues par la France sont dépourvues de base légale. Cette question est d'ailleurs précisée dans la circulaire Intérieur-Affaires étrangères du 24 mai 2018.

*

3. Dispositif et perspectives en matière d'énergie

Des dispositions sont actuellement prises avec les partenaires concernés pour donner toute son effectivité aux mécanismes résultant de «**l'amendement Pintat**» sur l'énergie qui, jusqu'à maintenant et malgré des réussites ponctuelles, n'a pas donné lieu à des avancées significatives (montant des interventions restant au seuil d'un million d'euros). Cela tient en particulier à l'organisation des collectivités concessionnaires dans ce domaine, qui représentent un moindre nombre d'acteurs, avec une visibilité moins évidente pour le grand public.

Il n'en reste pas moins que les ambitieux programmes lancés pour l'électrification de l'Afrique et notamment pour les territoires ruraux devraient donner une plus grande actualité aux mécanismes de mobilisation des collectivités et syndicats concernés. Il sera sans doute nécessaire, pour catalyser ce processus, de livrer aux usagers de ce financement innovant un guide pratique, même simplifié, à l'instar de ce qui est déjà disponible dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et des déchets.

*

La mise en œuvre d'un dispositif de même nature en matière de transports est susceptible de compléter ces financements innovants à partir de 2019. Se reporter aux textes législatifs régissant cette question et aux directives de mise en œuvre.

*

SECTION VII

Dispositions particulières aux relations transfrontalières

Historique et principes

Les particularités des relations en configuration transfrontalière ont été très tôt prises en compte, au point même d'avoir constitué **la première mention de l'AECT dans notre législation (article 65 de la loi du 2 mars 1982, déjà cité)**, même si elle peut paraître timide, ne concernant alors que les régions. Elles sont en effet très importantes en termes de vie quotidienne aussi bien que de planification territoriale dans des zones où coexistent des droits différents, des traditions administratives contrastées, malgré une commune aspiration à vivre ensemble et à ne pas être marginalisé vis-à-vis des centralités nationales.

L'Europe s'est tout de suite intéressée à ces situations, y voyant aussi un laboratoire d'intégration en même temps qu'un bassin de difficultés à résoudre.

C'est ainsi que le **Conseil de l'Europe** a mis en place, par la **Convention de Madrid du 21 mai 1980**, ratifiée par la France le 15 mai 1984, un dispositif plus que jamais utile, tant au titre des principes qu'elle édicte que des outils qu'elle promeut grâce à ses trois protocoles additionnels (*v. infra*).

Cette «**Convention-cadre sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales**» définit en douze articles la notion de coopération transfrontalière et met l'accent sur le rôle indispensable des autorités locales dans le traitement des questions qui s'y rapportent, les parties contractantes (les États signataires) étant invitées à favoriser les initiatives des collectivités ou autorités locales (article 3.1).

Sur cette première base s'est développée **une dynamique** aboutissant simultanément en l'espace de trois décennies :

- à **construire un droit français de la coopération transfrontalière** par incorporation dans le CGCT de dispositions appropriées ;
- à mettre en place des **instruments bilatéraux ou multilatéraux** par frontière, sous forme de traités internationaux ;
- à bâtir et mettre en application le **droit européen transfrontalier**, dans l'Union européenne, ses voisinages et l'espace du Conseil de l'Europe ;

– à favoriser l'émergence **d'outils de coopération**, s'appuyant notamment depuis 1997 sur l'existence de la **Mission opérationnelle transfrontalière**.

Cette évolution se poursuit, avec un souhait de « passer à une vitesse supérieure » après avoir analysé les obstacles à surmonter, à la fois dans la perspective d'une initiative commune franco-luxembourgeoise, approuvée par les institutions de l'Union, et d'un souhait de se doter d'une instance interministérielle de suivi au plan français.

Les **principales étapes** ont été :

– **L'introduction dans le CGCT, dès 1992, des articles traitant spécifiquement du transfrontalier**, parfois en dérogation du droit commun de l'action extérieure, notamment sur le point regardant les accords avec des États. Après diverses modifications tenant à l'évolution à la fois du contexte européen et du droit français des intercommunalités, les dispositions à cet égard sont à retrouver dans les articles **L. 1115-4** (possibilité d'adhérer à des groupements de droit étranger et de participer à leur capital) et **L. 1115-5**, premier alinéa, du **CGCT**, ce dernier traitant des dérogations spécifiques à l'interdiction de contracter avec des États, qui peut être écartée dans le cadre de la constitution des groupements transfrontaliers.

– La **conclusion**, dans les années 1990, **d'importants accords interétatiques** définissant des zones de coopération sur nos différentes frontières terrestres et maritimes, en particulier :

- **L'accord de Rome** avec la République italienne, signé le 26 novembre 1993 et entré en vigueur en 1996.
- **Le traité de Bayonne** avec l'Espagne, signé le 10 mars 1995, entré en vigueur en 1997 et étendu à la Principauté d'Andorre le 16 février 2010.
- **L'accord de Karlsruhe** du 23 janvier 1996, entre les gouvernements français, allemand, luxembourgeois et le Conseil fédéral suisse.
- L'accord de Bruxelles du 16 septembre 2002 avec le Royaume de Belgique.

Chacun de ces instruments précise les communautés *infra-étatiques* (régions, provinces, départements, cantons...) qui, de part et d'autre de la frontière, constituent le champ d'application de ces conventions.

– **L'adoption par l'Union européenne des règlements** permettant l'émergence des GECT et leur perfectionnement ultérieur.

– **L'adaptation ultérieure de notre droit** à ces dispositions de caractère européen ou international.

Désormais, l'on dispose d'un *corpus* juridique assez précis et quasi stabilisé, sachant bien qu'au-delà de la dimension institutionnelle et procédurale, son efficacité dépend à la fois de l'engagement des acteurs, de leur capacité d'explication et de l'existence de financements appropriés. À cet égard et même si ce n'est pas le propos de ce guide juridique d'entrer dans toutes les arcanes des financements INTERREG, devenus programmes CTE, sur lesquels documentations et mises à jour ne manquent pas, on peut faire remarquer que ces programmes, fortement dotés et maintenant pilotés au niveau régional par des « autorités de gestion », ne sont pas à l'abri d'une révision des priorités de l'Union européenne lors des futures programmations. Il sera donc important de se référer le moment venu aux règles et procédures susceptibles de se substituer aux modalités existantes.

*

Les groupements du transfrontalier

Principes généraux. Ces groupements sont destinés aussi bien à l'étude des problèmes transfrontaliers qu'à la mise en œuvre des politiques d'aménagement ou à la gestion de services communs. C'est dire que ces outils peuvent prendre des formes et des contenus divers et que la législation, tant nationale qu'européenne, a visé à préserver cette diversité en n'imposant pas de cadre trop rigide. Elle laisse même dans une large mesure aux partenaires le choix du droit national applicable, en principe celui du siège du groupement.

Les différentes variétés de groupements

Dès 1992, il avait été prévu que des groupements d'intérêt public (GIP) pouvaient être constitués pendant une durée déterminée soit pour des projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière, soit pour des projets de développement social urbain, intéressant des collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne. Depuis, cette possibilité a été élargie grâce à des solutions juridiques spécialement conçues à cet effet, que sont les GLCT, les GECT, les districts européens et les GEC, certaines de ces formules pouvant être alternativement choisies par les porteurs de projets en fonction du moment où ils ont contracté, de l'objet qu'il se proposaient, d'autres s'imposant dans le cas de configurations associant des États non membres de l'Union européenne, ni de l'Espace économique européen.

– **Les GLCT** ont vu le jour dans les années 1990 sur la base d'accords intergouvernementaux et sont actuellement régis par les dispositions de l'article L. 1115-4-1 du CGCT ; cet article prévoit dans son dernier alinéa les modalités de transformation automatique de syndicats mixtes existants en districts européens.

– **Les GECT** résultent d'un règlement du Conseil de l'Union européenne et sont donc un instrument de droit européen incorporé comme il se doit dans la législation nationale. Ils sont organisés par le règlement européen (CE) 1082/2006 du 5 juillet 2006 du Parlement européen et du Conseil, ces matières relevant du régime de la codécision. Pour ce qui est de la France, ils ont été introduits dans notre droit par la loi n° 2008-352 du 16 avril 2008, les dispositions en cause se retrouvant dans l'article L. 1115-4-2 du CGCT.

– **Les GEC** sont des instruments mis en place sous l'égide du Conseil de l'Europe, par application du protocole additionnel n° 3 de la Convention de Madrid, signé à Utrecht en 2009. Le décret n° 2014-582 du 3 juin 2014 a rendu ce dispositif applicable à la France. La formule ne concerne que les États qui ont souscrits à ce protocole, mais serait susceptible dans l'avenir de s'appliquer aisément à certains pays non membres de l'Union européenne avec lesquels des besoins de coopération territoriales existent qui ne peuvent actuellement être traités que sur le mode interétatique (on pense à la Principauté de Monaco), mais aussi à des « solutions de secours » pour « rattraper » des coopérations dont la pérennité pourrait être compromise par le Brexit, spécialement en matière de « relations trans-Manche », qui précisément avait pris une dimension nouvelle depuis 2014, bien que le Royaume-Uni n'ait pas à ce jour signé le protocole additionnel sur les GEC.

Les GLCT et GECT dont le siège est établi en France prennent la forme de **syndicats mixtes ouverts**, et sont donc régis par l'ensemble des dispositions « non contraires aux règlements communautaires en vigueur » des articles L. 5721-1 et suivants du CGCT applicables aux syndicats mixtes associant des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public, « sauf stipulation internationale contraire » dans le cas des GLCT (article L. 1115-4-1) et à l'exception des dispositions « contraires aux règlements communautaires en vigueur » dans le cadre des GECT (article L. 1115-4-2). Les dispositions qui existaient au CGCT à propos des GIP ont été abrogées en 2008, permettant ainsi d'avoir un régime unique pour ces groupements.

Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre du titre II du livre VII de la cinquième partie du CGCT, cette adhésion entraînant de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en **districts européens** (article L. 1115-4-1 du CGCT).

Questions fréquemment posées

VII. a. Les voisinages maritimes sont-ils assimilables aux frontières terrestres pour l'application du droit de la coopération transfrontalière ?

Réponse : *OUI, en principe. Il n'y a pas de doute pour les voisinages maritimes dans lesquelles il y a contiguïté des eaux territoriales (ex. les bouches de Bonifacio entre Corse et Sardaigne) ou proximité immédiate (cas du Pas-de-Calais). Par extension, le droit communautaire de la coopération transfrontalière, spécialement au regard de l'application des programmes INTERREG, devenus CTE, reconnaît le caractère frontalier des coopérations «trans-Manche». Mutatis mutandis, ces principes peuvent aussi s'appliquer dans le cadre des voisinages de certaines de nos collectivités, dites «ultra-périphériques», des outre-mer.*

VII. b. Quel est la distance à partir des frontières qui permet de distinguer le «transfrontalier» du «transnational» au regard des règles s'appliquant aux programme INTERREG ?

Réponse : *En principe, moins de 150 km pour le «transfrontalier» et plus de 150 km pour le «transnational». Mais on a intérêt à vérifier dans chaque cas pour tenir compte des limites des entités locales concernées qui peuvent chevaucher ces périmètres.*

VII. c. Quel est le droit applicable à la constitution et au fonctionnement des groupements de coopération transfrontalière ?

Réponse : *Le principe est l'application du droit national propre au siège du groupement. Ainsi un groupement ayant son siège en Espagne prendra la forme d'un Consorcio de droit espagnol, un groupement ayant son siège en France, la forme d'un syndicat mixte de droit français, etc. Cela s'applique à ses règles de mise en place, de fonctionnement administratif et comptable, de contrôle et éventuellement de dissolution. Toutefois, il ne faut pas oublier que les conséquences de ses opérations matérielles de fonctionnement sont régies par le droit national du territoire où elles effectivement ont lieu (ainsi un accident causé ou subi par un tramway ou un bus d'un GLCT de droit français circulant en Allemagne sera considéré au regard du droit allemand, etc.).*

VII. d. Le champ géographique des coopérations transfrontalières peut-il être étendu à des collectivités non initialement visées ?

Réponse : *OUI, mais dans le respect du parallélisme des formes. Ainsi, s'il y a eu accord intergouvernemental, ce sera par la voie d'une note verbale des autorités du/des pays concernés à l'Etat dépositaire de l'Accord, formes qui ont été respectées par exemple pour l'extension de l'accord de Karlsruhe à d'autres cantons suisses (2002).*

*

Parmi les développements d'avenir à envisager **dans le cadre national**, on peut s'attendre à ce que des questions relevant de la problématique des bassins de vie transfrontaliers puissent relever du « **droit à l'expérimentation** » annoncé par le président de la République lors de la Conférence des territoires de juillet 2017. Désormais, cette matière est régie par un décret du 29 décembre 2017, et il conviendra de se rapprocher des préfetures concernées pour voir si cette procédure innovante est susceptible de s'appliquer aux cas d'espèce, en tenant compte des interprétations détaillées données dans le cadre d'un avis du Conseil d'État n° 393651 du 7 décembre 2017.

Il est à noter le rôle dévolu sur ces questions à l'ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions transfrontalières et l'appui qui peut être donné au plan régional par les CDPR.

Au plan européen, les prochaines années verront probablement la mise en œuvre des orientations envisagées lors de la présidence luxembourgeoise de 2015, avec un fort concours de la France, pour pallier les obstacles qui subsistent pour que la coopération transfrontalière prenne toute sa dimension au service des territoires et des citoyens. Partant du constat qu'il y a souvent un déficit de cohésion dans les espaces frontaliers, l'approche consiste à utiliser des outils qui soient à la fois plus polyvalents et plus évolutifs que les solutions institutionnelles actuelles, centrées sur l'approche par projets et sur la mise en place de groupements. C'est ainsi qu'a été proposé d'introduire la notion de **Convention transfrontalière européenne**, qui permettrait dans certains cas de choisir l'application d'un des droits nationaux sur l'ensemble d'un territoire de projet, ce qui présente des avantages certains en matière par exemple de normes techniques (cf. le cas des tramways transfrontaliers, pour lesquels les différences de normes ont conduit à des retards et des coûts additionnels) ou de normes sociales. Cet outil n'est pas encore opérationnel à ce jour, mais cette proposition a été reprise dans une communication examinée par le Comité des régions de l'Union européenne dans sa session de septembre 2017. La Commission, pour sa part, outre les améliorations apportées par le règlement n° 1302-2013 du 17 décembre 2013 aux règles concernant les GECT, entend créer des **points de contact frontaliers** afin de permettre dans la pratique une meilleure interface avec les territoires concernés.

SECTION VIII

Dispositions particulières aux outre-mer

Le droit de l’AECT des outre-mer se caractérise par les traits suivants :

- L’application intégrale du droit commun de l’action extérieure tel que prévu par le CGCT pour les collectivités d’outre-mer qui relèvent de celui-ci.
- En outre, des possibilités particulières ouvertes aux collectivités d’outre-mer régies par ce même CGCT, d’abord dans le cadre de la loi d’orientation de 2000, puis, plus récemment, grâce à l’entrée en vigueur de la « loi Letchimy » du 5 décembre 2016, autour de la notion de coopération régionale.
- Des particularités pour les collectivités relevant du régime de la loi organique.
- Enfin, un régime entièrement spécifique, résultant de la Constitution et de lois organiques, pour ce qui est de la Nouvelle-Calédonie et des actions menées à l’international par la Polynésie française (les communes de Polynésie relevant toutefois du droit commun du CGCT en ce qui les concerne pour leur action extérieure).

*

1. Le principe de l’application intégrale du droit commun de l’AECT

Les collectivités territoriales d’outre-mer régies par le CGCT ont les mêmes droits que leurs homologues « métropolitaines » et bénéficient en outre d’une « représentation » garantie au sein de la CNCD, ce qui montre bien le souci du législateur de ne pas les oublier dans le dispositif général de présence et de « projection » des collectivités françaises à l’international.

La représentation garantie au sein de la CNCD résulte des dispositions de l’article R. 1115-9 du code, qui prévoit, au titre des associations nationales représentatives des collectivités territoriales et de leurs groupements :

- « e) un représentant des régions d’outre-mer, de la Guyane et de la Martinique proposé par l’association Régions de France,
- f) un représentant des départements d’outre-mer proposé par l’Assemblée des départements de France ».

*

2. Les dispositions particulières pour favoriser la coopération régionale

Outre les actions à l'international que peuvent mener les collectivités d'outre-mer dans le monde entier et suivant les modalités de droit commun, on s'est vite aperçu que les collectivités territoriales de nos outre-mer avaient une vocation naturelle **et en quelque sorte privilégiée** à coopérer dans leurs voisinages respectifs (Caraïbe, plateau guyanais, océan Indien). Cette relation n'a pas toujours été facile à mettre en œuvre avec des voisins dont le niveau de développement et l'organisation territoriale étaient très différents des nôtres, et qui malgré une forte demande de relations et des besoins réels en termes économiques avaient parfois des préjugés idéologiques, voire des préalables politiques, vis-à-vis de collectivités regardées comme des héritages de la colonisation.

La situation était compliquée par le fait que les homologues réels de nos territoires ultramarins, y compris pour la mise en œuvre des programmes européens développés dans la ligne des accords de Lomé au profit des « pays ACP » (Afrique, Caraïbe, Pacifique), étaient des États souverains avec lesquels elle ne pouvaient pas avoir légalement de relations contractuelles, du fait de la prohibition de caractère général édictée par l'article L. 1115-5 du CGCT.

Il a fallu attendre la **LOOM de 2000** pour que des solutions procédurales soient définies, soigneusement rédigées afin de ne pas porter atteinte aux prérogatives constitutionnelles des autorités de la République dans un contexte qui, outre ses aspects juridiques, pouvait donner lieu à des réelles difficultés diplomatiques, soit en bilatéral, soit dans les enceintes régionales dans lesquelles la France pouvait voir ses positions contestées, au détriment de ses intérêts souverains.

*

Le dispositif résultant de la LOOM de décembre 2000 (loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, articles 42 et 43) procédait du souci d'officialiser une coopération régionale déjà vivace, mais freinée par le cadre légal s'appliquant à des relations avec des États, en notant que même si l'on avait voulu s'appuyer sur de la « coopération décentralisée classique » on aurait rarement trouvé (en particulier dans le contexte de la Caraïbe) des collectivités territoriales des pays partenaires qui auraient eu la capacité juridique et l'aptitude réelle de s'engager sur des programmes. En outre, le législateur voulait aussi faciliter la collaboration à d'autres niveaux, notamment en permettant dans certains cas à nos collectivités de ces voisinages d'assurer sur un mandat déterminé la représentation de la

France, d'adhérer, conjointement avec la République ou en leur propre nom, à des organisations régionales et de pouvoir enfin contribuer à agir sur la définition de nos positions diplomatiques quand elles y avaient un intérêt avéré et direct.

En validant pour partie seulement le texte initial voté par les deux chambres, le Conseil constitutionnel, par une décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000 (considérants 12 à 28), très soigneusement motivée, a marqué les bornes qu'il entendait fixer à ces ambitions au nom des prérogatives diplomatiques de l'État, tout en ne contestant pas l'utilité de tenir compte des spécificités de l'action des outre-mer dans leur environnement régional.

Devant les difficultés rencontrés par les collectivités pour mettre en action ces possibilités et les lenteurs que cela supposait, une *circulaire* « Juppé-Penchard » du 19 mars 2012 (circulaire relative aux compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale, NOR OME01209015C) s'est employée à maintenir un équilibre satisfaisant entre esprit de facilitation et vigilance sur les principes, mais les quelques assouplissements pratiques qu'elle comportait ne permettaient pas de faire l'économie d'une intervention législative si on voulait aller plus loin. C'est ce qui a été fait avec la loi du 5 décembre 2016.

*

Les avancées dues à la « loi Letchimy » de décembre 2016

La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 sur l'action extérieure des collectivités territoriales et la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, dite « Loi Letchimy » du nom du député de la Martinique qui l'avait proposée, a été publiée au *Journal officiel* du 6 décembre 2016.

Adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat, cette loi comporte à la fois des dispositions générales, s'appliquant à l'ensemble des collectivités et groupements régis par le CGCT et des dispositions particulières aux outre-mer.

Les **dispositions générales**, contenues dans l'article 1^{er} de la loi, destinées à compléter l'article L. 1115-5 du CGCT, portent sur la possibilité, dans certains cas et avec l'autorisation des représentants de l'État, de déroger à l'interdiction de principe faite aux collectivités territoriales de contracter directement avec un État souverain (c.-à-d. membre des Nations unies ou susceptible de l'être). Elles ont été analysées dans la section II du présent guide. Les collectivités d'outre-mer peuvent bien sûr en faire usage.

Les **dispositions particulières** aux outre-mer ont été saluées lors des débats parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat comme une « avancée historique » au service du rayonnement de nos outre-mer dans leur environnement régional. Complétant une construction progressive depuis l'an 2000 et tenant partie des acquis, notamment en matière d'adhésion à des organisations internationales de coopération régionale ou sous-régionale, la loi offre une panoplie d'instruments dont l'efficacité se mettra au point par la pratique et un vrai partenariat opérationnel entre l'État et les collectivités désireuses de développer leur action dans cette voie.

Elles comprennent :

– **Des précisions relatives au champ de la coopération régionale dans les voisinages de nos outre-mer**, permettant d'harmoniser les solutions dans l'océan Indien et dans la Caraïbe ou le plateau guyanais et de tenir compte des larges perspectives de coopération non seulement en proximité immédiate, mais aussi dans les espaces continentaux voisins (Afrique, Amérique, Asie), dont le potentiel économique est considérable, comme l'est aussi leur souhait de coopérer avec la France.

– **Des dispositions permettant, dans l'esprit de la loi d'orientation de 2000 et des remarques alors faites par le Conseil constitutionnel**, avec l'autorisation des autorités de la République, de donner une plus grande prévisibilité à moyen terme des projets lorsqu'ils s'insèrent dans un programme-cadre de coopération régionale, approuvé par l'assemblée délibérante, et, à chaque stade du processus, par les représentants de l'État.

– **Des dispositions permettant, dans certains cas, d'adhérer ou d'entrer au capital de banques régionales de développement ou d'institutions financières dont la France est participante**, ouvrant ainsi, en cohérence avec les politiques menées à cet égard par le Trésor, des champs d'action qui leur étaient pour l'instant fermés dans un contexte pourtant à la fois très porteur et très concurrentiel.

– **Des mesures concrètes**, qui sont précisées pour certaines d'entre elles par décret en Conseil d'État, pour que **nos collectivités puissent affecter des agents territoriaux auprès de nos représentations diplomatiques** et sous certaines conditions leur donner accès à des privilèges et immunités nécessaires à leurs fonctions, régularisant ainsi des situations de fait ou des arrangements contractuels dont la base légale restait encore fragile.

En outre, le législateur a tiré parti de cette loi pour introduire une mesure touchant la Polynésie française, qui ne relève pas du CGCT, mais pourra désormais bénéficier de facultés de financement au profit de ses collectivités territoriales dans le cadre d'une société publique instituée à cet effet.

Les ambassadeurs pour la coopération régionale dans chacune des aires citées par la loi, nos ambassadeurs dans les pays voisins ou auprès des organisations internationales concernées, les préfets, l'administration centrale des outre-mer et la DAECT sont à la disposition des acteurs ultramarins, des opérateurs, notamment l'AFD, et le cas échéant de leurs autres partenaires français dans des projets partagés, pour les accompagner dans la mise en œuvre de ces nouvelles opportunités.

*

Le dispositif législatif é été complété :

- par une **circulaire commune** du 3 mai 2017 Outre-mer – Affaires étrangères ;
- par un **décret** du 10 mai 2017 pour ce qui regarde le point particulier de la représentation de collectivités d'outre-mer dans le cadre de nos missions diplomatiques, texte réglementaire en partie codifié au CGCT.

La circulaire du 3 mai 2017 (« Circulaire Ayrault-Bareigts », du nom des ministres signataires) est adressée aux préfets et ambassadeurs territorialement concernés, ainsi qu'aux ambassadeurs délégués à la coopération régionale, respectivement dans les zones Antilles-Guyane et océan Indien.

En 13 pages, cette instruction :

- affirme la volonté du Gouvernement de **renforcer les relations des collectivités d'outre-mer avec les pays voisins et les organisations régionales**, en valorisant leur potentiel économique, culturel et scientifique et technique ;
- rappelle que les nouvelles possibilités d'actions (offertes par la « loi Letchimy ») se doivent d'être exercées dans le **respect des exigences de la Constitution et du droit international public**.

À cette fin elle analyse successivement sept têtes de chapitres :

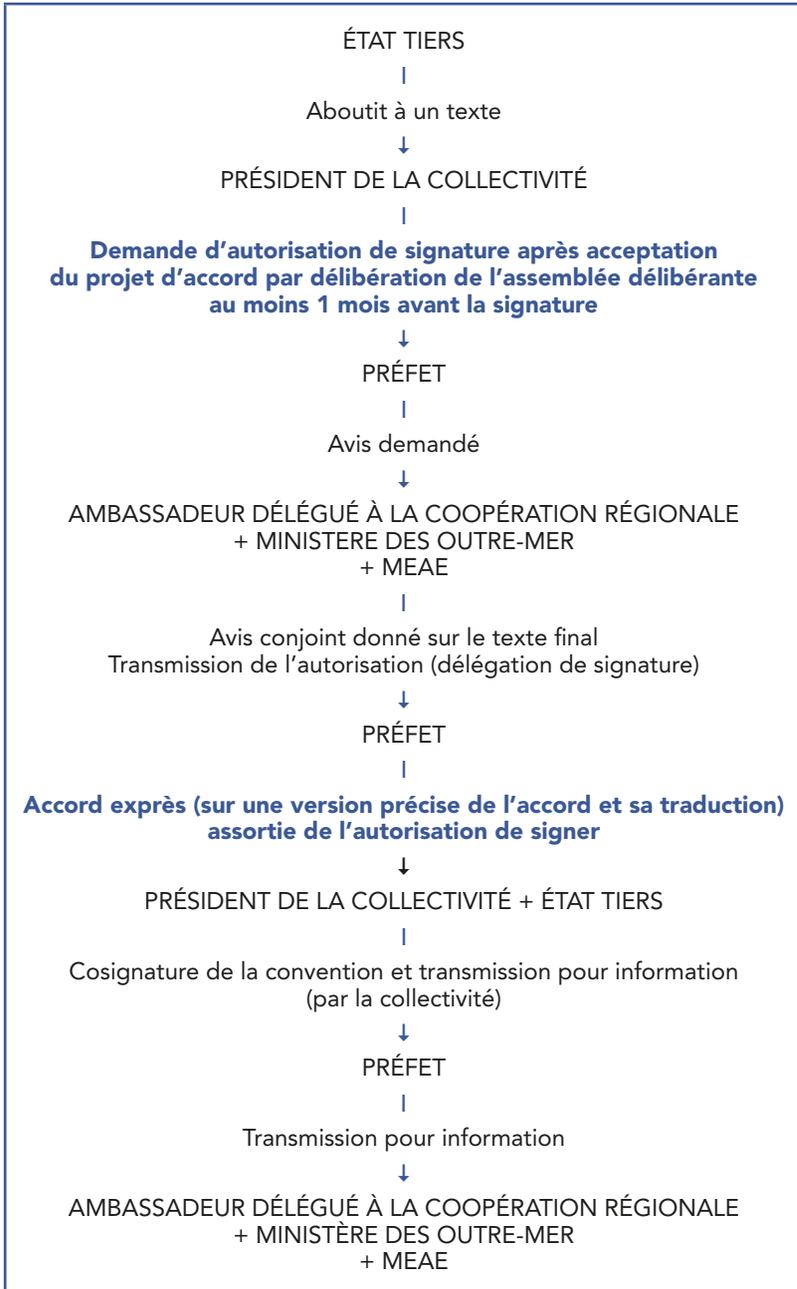
- les pouvoirs de **proposition** en matière de négociation d'accords ;
- les pouvoirs de **négociation et de signature** de déclarations d'intention ou d'accords entre le Gouvernement de la République française et un ou plusieurs États ;
- la consultation des assemblées délibérantes ;
- la représentation de la France au sein des organismes régionaux ;
- l'adhésion aux organismes régionaux ;
- l'affectation d'agents des collectivités dans les missions diplomatiques ;
- la coordination des politiques de coopération régionale.

Il convient de retenir de ces descriptions de procédures, parfois très détaillées en raison des risques juridiques et diplomatiques qu'elles comportent, qu'elles reposent sur le principe de **l'autorisation préalable** par les autorités de la République de tout engagement

pris avec des États ou des organisations internationales régionales, à **chaque stade** de la procédure (intention, négociation, signature), ce qui laisse intacts les pouvoirs de contrôle *a posteriori* et de suivi des représentants de l'État. Les dispositions finales, relatives à la coordination, donnent un rôle central d'information, de conseil et d'alerte aux ambassadeurs chargés de la coopération régionale.

La **procédure standard** est la suivante :





Le décret du 10 mai 2017 (décret n° 2017-1060 du 10 mai 2017, JO du 11 mai 2017, relatif aux agents publics chargés de la représentation de certaines collectivités d'outre-mer au sein des missions diplomatiques de la France) donne une base juridique sûre à des pratiques déjà mises en œuvre dans quelques cas, sur la base de conventions *ad hoc*. Sous la forme d'un décret en Conseil d'État, ce texte a été pour partie incorporé dans le CGCT, aux articles R. 4433-37 (V) pour les « régions d'outre-mer », R. 7153-6 (V) pour la Guyane et R. 7253-6 (V) pour la Martinique, sachant que les règles de rémunération figurent, pour leur part, dans un article 5 non codifié.

Il est important de noter le **poids du droit européen dans les « régions ultra-périphériques »** que constituent certaines de nos collectivités d'outre-mer et se reporter en tant que de besoin aux dispositions spécifiques qui régissent les fonds et programmes (par exemple INTERREG) qui en relèvent.

SECTION IX

Aperçu du droit européen et international de l'AECT

Bien que les collectivités territoriales ne soient en aucune façon des sujets de droit international public, les règles de celui-ci encadrent leurs actions et concourent à fixer leurs objectifs, ne serait-ce qu'en application du principe, déjà rappelé, du respect des engagements internationaux de la France.

En outre, la période récente a vu une reconnaissance, encore partielle et à préciser, de leur rôle, notamment en ce qui concerne les ODD et les enjeux globaux en général. Ces principes et ces règles servent souvent **de base et de motivation aux conventions de coopération** et aux autres actions qu'elles peuvent entreprendre, en particulier sur le terrain humanitaire. Il est donc bon de connaître les différentes sources de ce droit particulier, sans doute destiné à connaître encore de nouveaux développements.

En outre, la forte implication de l'Union européenne dans les domaines de la coopération au développement, aussi bien que dans le domaine des fonds et programmes structurels, a engendré un corps de règles qu'il ne s'agit pas de détailler dans le présent guide mais dont la connaissance d'ensemble est indispensable tant aux élus qu'aux praticiens.

*

Les collectivités territoriales et les Nations unies

Comme leur nom même l'indique, les Nations unies rassemblent des États et ont donc été amenés par tradition à ne traiter les autorités locales que sur le mode d'un dialogue indirect, ou d'une consultation qui, longtemps, n'a été qu'occasionnelle, voire marginale. De plus, il faut bien voir que de nombreux États membres ont une attitude de défiance vis-à-vis des libertés locales, soit qu'il s'agisse de pays où la formation de la collectivité nationale est récente et fragile, soit aussi de régimes qui sont par principe hostiles à l'idée même de décentralisation et de partage des pouvoirs.

Pendant, cette situation a évolué sous la pression de deux dynamiques assez étrangères l'une à l'autre mais de fait convergentes :

- l'effort d'organisation au niveau mondial des mouvements représentatifs des « pouvoirs locaux », surtout depuis 2004 avec l'émergence de Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) ;
- la prise de conscience des organisations appartenant à la famille des Nations unies du caractère incontournable de la dimension territoriale du développement.

S'il y a encore des divergences entre les approches parfois sectorielles et « techniciennes » de certaines organisations spécialisées et la vision « territoriale » des organisations d'élus, **CGLU et ONU-Habitat ont renouvelé leur accord de partenariat** lors du Sommet mondial des dirigeants locaux et régionaux qui s'est tenu à Bogota en octobre 2016, visant à une coopération plus étroite dans la mise en œuvre d'**Habitat III**.

On ne peut non plus nier le rôle très constructif qui a été joué par les collectivités territoriales françaises, leurs associations et leurs réseaux, dans le cadre des *Core Groups* pour la préparation de la COP 21, des conférences qui l'ont précédé, notamment à Lyon en juillet 2016, le tout conclu par la réunion de 700 maires et de représentants de 1 000 villes du monde entier, à l'Hôtel de Ville de Paris le 4 décembre de la même année, à l'appel du **C 40** pour le climat.

Il est également important de noter que des conventions ont été signées entre la DAECT et le PNUD à partir de 2011, sur divers actions d'intérêt commun, soit liées aux programmes ART-GOLD, soit à des appels à projets thématiques (par exemple ISIMED contre la fracture numérique), sur lesquels il est possible de se renseigner par accès au site de la CNCD sur *France Diplomatie*. Une déclaration d'intentions vise à approfondir les actions communes pour la mise en œuvre au niveau local des ODD, sur la question de l'espace public et sur le Nouvel agenda urbain.

Rappelons que les principes définis par la communauté internationale du développement s'appliquent bien sûr aux actions extérieures entreprises par les collectivités territoriales françaises, à la fois en raison de la primauté de principe du droit international, mais aussi en application des dispositions explicites de la loi d'orientation et de programmation du 7 juillet 2014 et de ses annexes, souvent très détaillées à cet égard : principe de l'alignement sur les stratégies nationales de développement, du déliement de l'aide, de la transparence dans les transferts et circuits financiers, comme dans les pratiques de gouvernance, etc. **Cela vaut aussi pour les sanctions**, mais il est rare que celles-ci interviennent dans le domaine des relations décentralisées, dans le souci de ne pas pénaliser les populations pour les manquements des États dont elles relèvent. On fera toutefois attention dans la pratique d'éviter de se retrouver indirectement visé par des sanctions édictées

unilatéralement par certains pays qui ont coutume de la faire, ou si on le fait que cela soit en pleine connaissance... (cf. les mesures prises par les États-Unis d'Amérique au regard, par exemple, de l'Iran).

*

La charte européenne de l'autonomie locale

Ce texte signé à Strasbourg en 1985 sous l'égide du Conseil de l'Europe et ratifié depuis par ses 47 États membres a une portée très générale et ne concerne qu'assez incidemment la question de la coopération internationale. Toutefois, son **article 10**, relatif au « droit d'association des collectivités locales » prévoit à cet égard les dispositions suivantes, qui, si l'on y prête attention, ont une portée qui est loin d'être négligeable :

« 1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.

2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque État.

3. Les collectivités locales peuvent, dans les conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres États. »

Il est à noter, dans le système « à la carte » que constitue à bien des égards la *Charte de l'autonomie locale*, que les États signataires peuvent choisir de ne se considérer comme liés que par une partie de ces engagements. Cependant le paragraphe 1 de l'article 10 figure au rang des dispositions dont l'adoption est spécialement conseillée dans le cadre du choix proposé à l'article 12 de la Charte.

Il est devenu assez habituel, le plus souvent à l'initiative de la partie française, **de faire figurer les principes de cette Charte dans les considérants des accords intergouvernementaux** relatifs à la coopération territoriale avec d'autres États signataires (cf., récemment, l'accord conclu avec l'Azerbaïdjan) et **il n'y a que des avantages à les viser dans la motivation des conventions de coopération souscrites par les collectivités territoriales elles-mêmes**. C'est une manière élégante, et difficilement contestable par l'autre partie, de rappeler que ces coopérations doivent se concevoir dans le respect des principes de la démocratie locale et, par identité de causes, de la démocratie tout court.

*

Les règles et préceptes de l'OCDE

Les collectivités territoriales françaises sont, depuis 2004, habituées à répondre annuellement au **recensement relatif à l'APD**, collecte assurée au nom de la CNCD par la DAECT et transmise par le Trésor pour permettre les comparaisons internationales dans ce domaine.

Cette collecte donne lieu à centralisation sous l'autorité du CAD de l'OCDE ; mais celui-ci ne se borne pas à un simple rapprochement comptable, puisqu'il s'accompagne d'une **revue par les pairs** pour en apprécier l'efficacité et en évaluer les résultats. La nomenclature de l'OCDE et ses préconisations ont vocation à conduire à des infléchissements à moyen et long terme des politiques et pratiques de coopération, ainsi qu'à favoriser les échanges entre acteurs locaux sur la base de concepts communs et internationalement acceptés. Il arrive que l'OCDE définisse des marqueurs particuliers (ainsi sur la question du genre) qui doivent être bien sûr pris en compte dans la conception et l'évaluation des coopérations.

*

Le droit européen de la coopération au développement

Acteur majeur du développement, avec ses moyens propres et ceux des États membres, l'Union européenne a défini, dans la ligne des Accords de Lomé, tout un droit spécifique de la coopération. Ce droit s'est souvent inspiré au départ des conceptions françaises, dans la suite des indépendances africaines, puis a intégré des principes et modes opératoires résultant des manières de voir de l'Europe du Nord, très engagée idéologiquement sur ce terrain. Il en résulte un droit complexe qui fait une part non négligeable **aux acteurs non étatiques**, sans toujours faire la différence entre les initiatives des collectivités territoriales, qui ont une légitimité démocratique et une fonction « d'ensembliser territoriaux » que l'on ne retrouve pas chez les autres intervenants (ONG, mais aussi Églises, syndicats, fondations, organismes patronaux, etc.).

L'essentiel de ce droit incitatif se trouve actuellement dans le *Règlement (UE) n° 233/2014* du Parlement et du Conseil en date du 11 mars 2014. Cette matière donne lieu à différents programmes ouverts au profit des **OSC-AL (Organisations de la société civile et autorités locales)**, dans le cadre général de l'**Instrument de coopération pour le développement (ICD)**, en tant que « programme thématique ». On y trouve des entrées « horizontales » du type « *biens publics mondiaux* », ou plus spécialisées, mais aussi des actions possibles dans le domaine de l'éducation au développement.

Il n'est pas dans le propos du présent guide d'analyser dans le détail les instruments, programmes et facilités qui concourent à cette politique de développement gérée par la **direction générale DEVCO**, qui depuis 2011 regroupe l'ancienne DG-DEV et EuropeAid, mais aussi de plus en plus « décentralisée » (on dirait plutôt « déconcentrée » dans le vocabulaire administratif français) au niveau des **délégations** dans chaque pays partenaires, avec en plus des programmes par zones géographiques ou par entrées thématiques. La Commission et les différents points de contact dans les États membres comme dans les pays partenaires dispensent une information très complète et actualisée à ce propos, accessibles sur les sites concernés. Il n'est pas exclu que ces programmes, conçus dans le cadre de la programmation 2014-2020, ne connaissent des réformes pour le prochain exercice, post 2020, mais on peut raisonnablement penser que cet engagement européen se poursuive, en cohérence avec les nouveaux engagements internationaux que constituent les ODD et les ambitions communes en matière de climat.

Les « groupes pays » de CUF, nos **postes diplomatiques** dans les pays partenaires et la **représentation permanente** de la France auprès de l'Union européenne, de même que les antennes qu'entretiennent certaines régions ou métropoles à Bruxelles, concourent également à l'information des intervenants locaux français dans ce domaine.

*

Le droit européen de la coopération intra-européenne

La Commission européenne, par sa direction générale **DG REGIO** qui **programme et gère les fonds structurels** (sujet qui dépasse le champ *stricto sensu* de ce guide), mais aussi par le canal de son **Agence exécutive pour l'éducation, l'audiovisuel et la culture (EACEA)**, dispose de moyens d'intervention à ce propos, notamment sous la forme du programme « **Europe pour les citoyens** », qui en particulier comporte un volet d'**aide aux jumelages**. La question est régie par un *Règlement du Conseil n° 390/2014* en date du 14 avril 2014, et l'on consultera avec profit à ce sujet le *Guide pratique sur les possibilités de financement européen* édité par la DG du Budget de la Commission européenne.

L'AFCCRE joue un rôle essentiel de soutien des acteurs locaux français dans ce domaine (information, en particulier sur les conditions d'éligibilité, formation, aide aux initiatives et à la constitution de

dossiers), ces actions donnant lieu à des relations conventionnelles plusieurs fois renouvelées avec la DAECT.

*

Action extérieure et francophonie

Il n'y a pas à proprement parler de corps de règles entièrement spécifiques à la coopération internationale en ambiance francophone, dans la mesure où l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) se situe résolument dans la ligne des principes et actions de la Communauté internationale dans son ensemble, tels qu'ils sont énoncés par les Nations unies ou les organisations qui en relèvent, notamment l'UNESCO et sa Convention sur la diversité des expressions culturelles.

Toutefois, dans la période récente, les **Sommets de la francophonie** ont fait une place croissante au rôle des autorités locales et à la promotion des démarches territoriales, d'abord dans le domaine culturel et, de plus en plus, dans celui de l'économie, définissant à cette occasion **des principes qui peuvent utilement être visés dans les « conventions de coopération décentralisée »** conclues avec des collectivités appartenant à des pays membres de l'OIF ou associés à cette organisation. De même, et spécialement en Afrique où est en train de naître un droit francophone des affaires, on peut s'appuyer sur cet acquis commun facilitant par là même les initiatives de soutien à des filières, de micro-crédit, etc.

En ce qui concerne les **organisations de collectivités** dans cette sphère francophone, on ne peut manquer de tenir compte de celui joué de longue date par **l'Association internationale des maires francophones (AIMF)**, dotée du statut d'**opérateur** de OIF, et par **l'Association internationale des régions francophones (AIRF)**.

C'est pourquoi le droit français de l'action internationale des collectivités territoriales cite désormais expressément, depuis un décret du 10 mai 2017, « les associations ou organismes ayant une activité en relation avec l'action extérieure des collectivités territoriales ou la francophonie » pour siéger avec voix consultative au sein de la CNCD (art. R. 1115-8, 2°, du CGCT).

CONCLUSION

Quelques mots de conclusion...

Les trois dernières décennies ont vu l'émergence d'un droit qui, par la simplicité de ses principes et la souplesse d'adaptation qu'il porte, a permis de faire face aux mutations considérables qu'ont connues les différentes formes d'AECT et de leurs groupements.

Le dialogue entre l'État et les associations de collectivités territoriales, notamment au sein de la CNCD, a donné lieu à un vrai rapprochement des points de vue et une meilleure complémentarité des actions dans le cadre d'une diplomatie cohérente et démultipliée. Les leçons de l'expérience et les nouvelles aspirations des partenaires ont été prises en compte et traduites au niveau des instruments normatifs aussi bien qu'à celui des pratiques d'accompagnement.

Dans cet esprit, et pour continuer qu'il en soit ainsi, les **retours des usagers**, qu'ils soient déjà habitués à ces procédures ou au contraire qu'ils souhaitent s'y engager sans *a priori*, sont d'une importance primordiale. C'est grâce à eux que le présent guide pourra être mis à jour, complété sur le site de la CNCD, et, s'il est besoin, perfectionné dans le cadre de nouvelles éditions.

ANNEXES

ANNEXE I

Circulaire du Premier ministre sur l'action extérieure des collectivités locales – 26 mai 1983

En attribuant des compétences et des moyens accrus aux collectivités locales, la politique de décentralisation donne à celles-ci la possibilité d'affirmer leur identité et de développer leurs activités dans de nombreux domaines. Les communes, les départements et les régions peuvent, dans l'exercice de leurs attributions, être de la sorte appelés à entretenir des contacts avec des collectivités locales d'autres pays en particulier en ce qui concerne les régions, dans le cadre de la coopération transfrontalière à laquelle se réfère l'article 65 de la loi du 2 mars 1982.

Le développement de ces contacts peut s'avérer avantageux non seulement pour les collectivités locales mais encore pour le pays tout entier. Les régions, les départements et les communes peuvent en effet contribuer à démultiplier et à diversifier l'action de la France dans le monde.

Il importe que le Gouvernement soit informé de façon systématique et régulière de l'action extérieure des communes, des départements et des régions afin de les conseiller à ce sujet et d'être à même de veiller à ce que leurs initiatives en ce domaine respectent les règles fixées par la Constitution et la loi et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France.

À cette fin, le gouvernement a décidé de nommer un délégué pour l'action extérieure des collectivités locales. Placé auprès du secrétaire général du ministère des Relations extérieures, cet agent exercera la mission suivante :

- recueillir les informations concernant les relations entretenues par des collectivités locales françaises avec des collectivités locales étrangères, en faire l'analyse et appeler l'attention du Gouvernement sur les problèmes qui peuvent se poser à cet égard ;
- apporter un concours aux commissaires de la République pour tout ce qui touche à l'action extérieure des collectivités locales ;

– assurer une action générale de coordination entre les différents services des administrations centrales de l'État, notamment ceux du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et ceux du ministère des Relations extérieures, pour les problèmes touchant à l'action extérieure des collectivités locales.

Dans l'exécution de sa mission, cet agent veillera à agir en étroite concertation avec les commissaires de la République, représentants de l'État dans les régions, conformément aux règles fixées par les décrets du 10 mai 1982. En liaison avec eux, il entretiendra avec les collectivités locales les contacts nécessaires à sa mission.

Les commissaires de la République lui apporteront leur aide et l'informeront des affaires entrant dans le champ de sa mission. Ils faciliteront ses contacts avec les collectivités locales. Ce responsable correspondra avec les commissaires de la République et les chefs de postes diplomatiques et consulaires et sera destinataire de la correspondance échangée entre eux et le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et le ministre des Relations extérieures quand elle sera relative à l'action extérieure des collectivités locales. Il présentera au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et au ministre des Relations extérieures un rapport de mission annuel.

ANNEXE II

Extraits de la circulaire NOR INTB 01 00124C du 20 avril 2001

(Parties restant en vigueur ou comportant
un intérêt d'interprétation)

Ministère de l'Intérieur
Direction générale des collectivités locales

Ministère des Affaires étrangères
Secrétariat général

20 avril 2001

Le ministre de l'Intérieur,
Le ministre des Affaires étrangères,
à
Mesdames et Messieurs les préfets,
Mesdames et Messieurs les chefs de poste diplomatiques et consulaires.
(...)

1.1. Les personnes publiques concernées (par l'AECT)

1.1.1. En France

Les partenaires concernés sont les communes, les départements, les régions et leurs groupements. Par groupement, il faut entendre tous les établissements publics qui agissent au lieu et place des collectivités territoriales, à la suite des transferts de compétences que celles-ci leur ont consentis :

- **Tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou non : les syndicats de communes (à vocation unique ou multiple), les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, (les districts jusqu'au 1^{er} janvier 2002), les syndicats d'agglomération nouvelle.**
- **Les syndicats mixtes.**

- **Les institutions ou organismes interdépartementaux créés en application de l'article L. 5421-1 du CGCT.**
- **Les ententes interrégionales créées en application de l'article L. 5621-1 du CGCT.**

En revanche, ne sont pas considérés comme groupements de collectivités territoriales et comme tels n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 1112-1 (lire L. 1115-1) :

- Les établissements publics spécialisés créés par des collectivités territoriales ou par des groupements de collectivités :
 - les établissements publics locaux spécialisés tels que : les centres d'action sociale, les établissements publics hospitaliers, les organismes d'habitation à loyer modéré (OPHLM, OPAC, etc.), qu'ils soient communaux ou intercommunaux, départementaux ou interdépartementaux ;
 - les régies, communales ou intercommunales, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ;
 - les offices de tourisme et les offices du tourisme (EPIC) ;
 - les établissements publics fonciers locaux (art. L. 324-1 du code de l'urbanisme) ;
 - les agences départementales (art. L. 5511-1 du CGCT), les agences de développement économique, agences d'urbanisme, agence des espaces verts, etc. ;
 - les centres de gestion de la fonction publique territoriale.
- Les GIP.
- Les sociétés d'économie mixte locales (SEML).
- Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).
- Les ententes sur les objets d'utilité départementale (L. 5411-1 du CGCT) et les conférences interdépartementales (L. 5411-2).

(N. B. Cette liste étant antérieure à la « loi MAPTAM », on se reportera à celle-ci pour ce qui concerne les métropoles et, éventuellement, à d'autres lois ayant institué entre-temps de nouvelles catégories de groupements.)

On notera que les organismes ci-dessus peuvent, selon les cas, être habilités ou non par les traités, par la loi ou par leurs statuts à mener une action internationale propre. De même, ils peuvent, au même titre que par exemple les universités, les chambres consulaires, des fondations ou des associations, intervenir comme opérateur d'actions dont les collectivités territoriales ou les groupements sont responsables et maîtres d'ouvrage. Cette délégation, pour être licite, doit toutefois se faire dans des conditions qui écartent le risque de gestion de fait (v. *infra* 4.1.).

1.1.2. À l'étranger

Il faut entendre par « *collectivité territoriale (lire depuis 2014 : "autorité") étrangère* » les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque État.

Dans certains cas, l'organisation territoriale des États étrangers ne comprend pas de collectivité territoriale autonome. Il peut être alors utile d'apprécier si l'autorité territoriale dispose bien de la faculté de passer des conventions. Les préfets pourront si nécessaire se rapprocher du ministère des Affaires étrangères (délégué pour l'action extérieure des collectivités locales « territoriales ») si des informations de ce type leur sont demandées ou dans le cadre du contrôle de légalité.

La loi ne crée pas d'obligation pour que la collectivité étrangère soit de même niveau que la collectivité française. Sauf disposition particulière dans le droit interne de l'État dont relève la collectivité étrangère, les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements ont donc une capacité à contracter avec des collectivités territoriales étrangères quel que soit leur niveau dans l'organisation de l'État étranger.

1.1.3. L'interdiction des conventions avec les États étrangers et le régime des accords avec les organisations internationales

(...) Ces questions ont été précisées par la circulaire du 24 mai 2018. Toutefois les développements suivants restent intéressants pour ce qui est du régime des relations avec les organisations internationales.

Dans la mesure où des conventions peuvent être passées avec les seules collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, les organisations internationales sont donc exclues du champ de la coopération décentralisée. Mais il est en revanche envisageable que les collectivités territoriales puissent, à l'occasion de véritables liens de coopération décentralisée conclus avec une ou plusieurs collectivités territoriales étrangères, souscrire à des contrats d'objectifs, de financement, ou jouer le rôle d'opérateur de l'Union européenne ou d'une organisation internationale (par exemple UNESCO, UNICEF, PNUD, organisations régionales relevant des Nations unies, Agence intergouvernementale de la Francophonie, etc.).

1.1.4. La question des relations avec des organismes privés

En ce qui concerne les rapports avec les personnes de droit privé (associations, ONG, fondations, entreprises, personnes physiques), celles-ci sont considérées, lorsqu'elles participent à la mise en œuvre des actions résultant d'une convention (de coopération décentralisée), comme partenaires ou opérateurs.

* *

(...)

4. COMMENTAIRES ET CONSEILS DIVERS

4.1. Précautions juridiques dans les relations avec les opérateurs associatifs

Les signataires d'une convention de coopération décentralisée sont les collectivités territoriales françaises et (autorités) étrangères. Avec elles, les associations, personnes morales de droit privé (cf. 1.1.4.), peuvent être appelées à jouer un rôle de partenaires ou d'opérateurs.

Dans le cas des associations de la loi de 1901, elles peuvent bien que leur intervention soit légale faire courir un risque de gestion de fait, pour deux motifs :

- soit les subventions attribuées par la collectivité publique sont utilisées à des fins étrangères à l'objet associatif ou pour le paiement de dépenses publiques (« subventions fictives ») ;
- soit la présence et le pouvoir prépondérants des élus au sein des organes dirigeants prive l'association d'autonomie réelle par rapport à la collectivité qui a versé la subvention, *a fortiori* si elle assure des missions d'intérêt communal, départemental ou régional avec des moyens financiers d'origine communale, départementale ou régionale (« organisation transparente »).

Le risque de gestion de fait peut être prévenu par un encadrement des rapports entre la collectivité et l'association au moyen d'une convention définissant de façon claire les obligations respectives de l'une et de l'autre (Conseil d'État, 8 juin 1994, Delrez, ainsi que Cour des Comptes, 19 juin-2 octobre 1985 et Rapport 1991). La convention doit fixer de manière très précise la nature et les objectifs poursuivis dans le cadre de la mission confiée à l'association.

Il est recommandé également aux élus membres du bureau d'une association de ne pas participer au vote de la délibération accordant une subvention à cette association.

(N. B. La circulaire du 24 mai 2018 rappelle les précautions à prendre en tant que de besoin pour respecter les principes de laïcité et de neutralité du service public.)

4.2. Questions statutaires et de personnel

Pour la mise en œuvre de la coopération décentralisée, et de manière plus générale, de l'action extérieure, les fonctionnaires et agents des collectivités territoriales, compte tenu de l'autonomie des collectivités locales pour l'organisation de leurs services, peuvent relever de services spécialisés (relations internationales, affaires européennes, etc.) ou d'autres services (administratifs, techniques, culturels ou sociaux) occasionnellement impliqués.

Conformément au principe de parité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale, les agents des collectivités territoriales amenés à se déplacer à l'étranger dans le cadre de missions temporaires de service décidées par l'autorité territoriale peuvent être remboursés de leurs frais de transport et percevoir des indemnités journalières de mission destinées à rembourser forfaitairement les frais supplémentaires de nourriture et de logement ainsi que des frais divers selon les conditions prévues par le décret n° 86-416 du 12 mars 1986 « *fixant les conditions de prise en charge par l'État des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'État et des établissements publics à caractère administratif* ». Le taux des indemnités journalières variant selon la zone géographique peuvent être consultés sur le [...] le site Internet www.finances.gouv.fr (frais de missions à l'étranger).

*

4.3. Questions relatives au régime des biens (immeubles et matériel) à l'étranger

Bureaux d'information et antennes de coopération. Il arrive que certaines collectivités territoriales souhaitent ouvrir ou maintenir des bureaux d'information ou des antennes de coopération en territoire étranger, quelle qu'en soit la dénomination et le statut. Cela peut se

rattacher à une convention de coopération décentralisée ou relever d'autres domaines inclus dans l'action extérieure des collectivités locales (de promotion économique, touristique, culturelle...), toujours dans une perspective d'intérêt local (v. *supra*). De telles implantations sont légales si elles résultent d'une convention ou correspondent à la définition jurisprudentielle de l'intérêt local (*lire* : « *intérêt public* »), et leur opportunité relève de la libre appréciation de la collectivité concernée. Mais on doit noter qu'elles peuvent entraîner des charges financières et des sujétions administratives qui requièrent une forte capacité de gestion et n'en font pas un instrument ordinaire de la coopération décentralisée.

Ces « maisons », pour adopter une terminologie fréquente, ne sont pas une fin en soi, mais un outil au service des objectifs de coopération ou de promotion. Le fait de devoir gérer des actifs ou droits immobiliers à l'étranger nécessite en outre de maîtriser des techniques et procédures complexes : connaissance du régime étranger de la propriété et des baux, des sûretés réelles (hypothèques), de la fiscalité, des assurances. Il oblige à un suivi administratif et comptable au regard des règles françaises (inscription à l'inventaire des propriétés de la collectivité, si elle est propriétaire, amortissement du matériel, suivi des échéances de loyers et de charges, travaux...).

Marchés et commandes. Les marchés et commandes à passer – de construction, de travaux, de fournitures et de services – sont normalement soumis au droit du pays de situation du bien et selon la qualité de la personne responsable du marché – par exemple une collectivité territoriale étrangère – peuvent le cas échéant relever de procédures de marchés publics. Les marchés et commandes faits en France pour le compte de la collectivité ou du groupement français relèvent des dispositions du code des marchés publics, selon les seuils et procédures de droit commun. Les conventions de coopération décentralisée, n'étant pas des accords internationaux, ne peuvent déroger à ces principes. Il peut y avoir lieu de se renseigner auprès de l'ambassade de France sur les dispositions relatives à la protection des investissements étrangers et les modes particuliers de règlement des conflits qui peuvent être organisées par traité ou par le droit interne territorialement applicable.

Envoi de matériel. Pour l'envoi de matériel et de denrées à l'étranger, même à titre gratuit, il convient de prévoir les sommes nécessaires au dédouanement et de tenir compte des délais parfois longs imposés par les procédures douanières. Certains articles peuvent être sujets

à des prohibitions d'entrée ou à des règles restrictives d'usage, ou ne pas correspondre aux normes en vigueur, points qui doivent être vérifiés avant leur acheminement. Les postes diplomatiques et consulaires sont qualifiés pour donner des informations et des conseils, mais ne peuvent suppléer les acteurs locaux dans la responsabilité d'accompagnement et de surveillance des dons et envois faits pour leur fonctionnement sur place ou au bénéfice du partenaire étranger.

Paiements à l'étranger. Il est utile de préciser que les collectivités territoriales peuvent procéder au paiement des dépenses qu'elles effectuent à l'étranger soit par virements interbancaires par l'intermédiaire de la Banque de France, soit par le canal des régies diplomatiques et consulaires via la trésorerie générale pour l'étranger à Nantes, ou par l'intermédiaire des payeurs généraux, payeurs et trésoriers auprès des ambassades de France. Le réseau du Trésor public assure une couverture presque totale du monde, puisque ce réseau dispose d'un comptable public ou d'un régisseur dans 160 pays.

Régies. Les collectivités territoriales peuvent également créer des régies d'avance et de recettes en dehors du territoire national. Les conditions relatives à ces créations sont reprises dans l'article R. 1617-18 du CGCT.

ANNEXE III

Circulaire du 24 mai 2018



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES

Paris, le 24 MAI 2018

Le ministre d'État, ministre de l'intérieur
Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

à

Mesdames et Messieurs les préfets et hauts-commissaires

NOR : INTB1809792C**OBJET** : Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle.

La présente circulaire a pour objet de vous rappeler le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales en vigueur, tel qu'il résulte de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale et de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional. Elle appelle votre attention sur les points de vigilance à observer dans le cadre du contrôle de légalité de ces actes en vue d'en assurer la sécurité juridique tant à l'égard des dispositions législatives et constitutionnelles que des principes dégagés par la jurisprudence.

Cette circulaire n'aborde pas les actions de coopération transfrontalière qui restent régies par l'instruction spécifique NOR/INTB0100124C du 20 avril 2001 relative à la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Les collectivités ultramarines de l'article 73 de la Constitution, auxquelles s'appliquent les articles L. 1115-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T), ainsi que la Polynésie française, en ce qui concerne les articles L. 1115-1, L. 1115-5 à L. 1115-7 seulement (v. I et II de l'article L. 1822), sont concernées par la présente circulaire, sans préjudice des dispositions qui leur sont spécifiques, qui ont fait l'objet de la circulaire du ministère des affaires étrangères et du développement international et du ministère des outre-mer du 3 mai 2017, relative aux compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi précitée du 5 décembre 2016.

1

La présente circulaire abroge la circulaire NOR/INTB1513713C du 2 juillet 2015 relative au rappel du cadre juridique de la coopération décentralisée et de l'action extérieure des collectivités territoriales.

I - Rappel du cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales

Les lois n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (loi Thiollière) et n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale ont opéré une simplification de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T, en vue d'intégrer à l'action extérieure toutes les formes d'actions internationales entreprises par les collectivités territoriales ou leurs groupements, y compris hors conventionnement.

Il ressort de cet article L. 1115-1 du C.G.C.T, qui fonde juridiquement l'action extérieure des collectivités territoriales, les principes suivants :

- « *le respect des engagements internationaux de la France* » s'impose à toute action menée en la matière ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements ont une compétence de principe attribuée par la loi pour « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* », sous réserve des précisions qui suivent ;
- les collectivités territoriales et leurs groupements n'ont plus à recourir de manière obligatoire à une convention pour mettre en œuvre des actions extérieures. L'instrument conventionnel devient une simple faculté. En effet, il est possible de conclure, « *le cas échéant, des conventions avec des autorités locales étrangères* ».

On peut cependant rappeler que tout acte des collectivités et de leurs établissements, dans le cadre de leur action extérieure, reste soumis au droit commun pour ce qui concerne l'existence d'une convention (par exemple convention obligatoire pour une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 € attribuée à un organisme de droit privé, respect le cas échéant des règles en matière de commande publique...).

L'article L. 1115-1 du C.G.C.T donne une définition générale de l'action extérieure des collectivités territoriales. Aussi, le champ de l'action extérieure des collectivités territoriales, qui peut être directe ou indirecte, via une subvention ou un partenariat, prendre la forme d'une convention ou s'organiser sans support conventionnel, comprend désormais tout mode de relations entre les collectivités territoriales françaises et les groupements et les autorités locales étrangères : il peut s'agir d'aide humanitaire, d'aides ponctuelles d'urgence, d'actions de partenariat, de jumelages, de pactes et chartes d'amitié, de promotion culturelle, touristique, de recherche et de développement.

Par ailleurs, en matière de services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou de services publics de distribution d'électricité et de gaz, un régime spécifique est prévu à l'article L. 1115-1-1 du C.G.C.T. Ces dispositions permettent en effet aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I) compétents, dans la limite de 1 % des ressources affectées aux budgets de ces services et dans le cadre prévu à l'article L. 1115-1, de s'engager dans des actions de coopération avec les collectivités étrangères et leurs groupements, et de mener des actions d'aide d'urgence et de solidarité internationale, dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

En outre, il ressort de l'article L. 1115-2 du C.G.C.T que les E.P.C.I et syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages ou qui perçoivent la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, ainsi que les communes qui seraient restées compétentes en la matière ou qui percevraient la taxe ou la redevance précitée, peuvent mener dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages, dans la limite également de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages.

II - Les principes à respecter par les collectivités territoriales en matière d'action extérieure

1) Le respect des engagements internationaux de la France et le respect des compétences régaliennes de l'État

Une collectivité territoriale ou un groupement ne peut enfreindre ni les intérêts de la Nation, ni les pouvoirs constitutionnellement reconnus au Président de la République et au Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France (articles 5, 14, 20 et 52 à 55 de la Constitution).

Cette règle emporte deux conséquences principales. D'une part, une convention conclue par une collectivité locale ne saurait porter atteinte à l'intégrité territoriale de la France, en remettant en cause la souveraineté de l'État sur un territoire spécifique ou bien le tracé d'une frontière.

D'autre part, les collectivités territoriales et leurs groupements ne peuvent conclure de convention avec des États étrangers. Cette limitation est en effet une garantie du respect des « conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté de l'État » (Conseil constitutionnel, décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 relative à la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire). Les conventions de coopération ne peuvent être conclues qu'avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, ainsi qu'avec les entités fédérées d'un État fédéral.

Toutefois, des dérogations à ce principe d'interdiction sont prévues dans le cadre des articles L. 1115-4-2 et L. 1115-5 du C.G.C.T. Ces dispositions concernent principalement les questions frontalières et, par l'effet combiné de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016, la coopération des outre-mer dans leur environnement régional. Mais elles ont aussi

matière à s'appliquer dans d'autres cas limitativement indiqués au 2^{ème} alinéa de l'article L. 1115-5 du C.G.C.T, notamment lorsque « *la convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'État* ». La conclusion de ces conventions est préalablement soumise à l'autorisation du représentant de l'État.

En outre, en application de l'article 2 de la Constitution, toute convention doit être rédigée en français. Cette version devra faire foi pour la partie française, ce qui doit être expressément mentionné à la fin de la convention.

L'action extérieure des collectivités territoriales reconnue par l'article L. 1115-1 du C.G.C.T doit donc s'exercer sous réserve des engagements internationaux de la France, soit les traités et accords au sens de l'article 55 de la Constitution ainsi que dans le respect de la conduite de ses relations diplomatiques. En conséquence, lorsqu'elles s'engagent dans des actions de coopération avec des autorités locales étrangères, les collectivités territoriales ne sauraient s'affranchir des engagements pris par la France.

Il convient d'insister sur le respect de cette règle fondamentale, au vu de plusieurs initiatives prises par des collectivités territoriales en direction de « partenaires territoriaux » se recommandant d'une allégeance à l'égard de structures à prétention étatique non reconnues par la France.

Il est donc rappelé que les collectivités territoriales ne peuvent se lier, par convention ou non, sous quelque forme que ce soit, à des autorités locales étrangères établies dans un cadre institutionnel non reconnu par la France.

Sont concernés par cette interdiction les accords avec des autorités locales se réclamant d'États ou de situations territoriales (annexion, sécession, etc.) non reconnus par la France ou ayant cessé de l'être, les accords avec des entités territoriales étrangères s'étant « autoproclamées » État, les entités « sécessionnistes » au sein d'un État reconnu, même si elles sont par ailleurs reconnues par des États tiers, les entités locales « en exil » se réclamant d'une souveraineté autre que celle de l'État sur le territoire duquel elles sont implantées, sauf reconnaissance explicite de la France.

Ce principe s'impose à tous les actes contractuels engageant la collectivité, tels que les conventions de coopération, les accords de partenariat, les pactes de jumelage ou d'amitié et tous les autres actes prenant la forme d'une simple déclaration d'intention. En effet ces actes sont, dans tous les cas, au sens du droit français, des conventions telles qu'elles sont définies à l'article L. 1115-1 du C.G.C.T et auxquelles s'applique, de plein droit, le respect des engagements internationaux de la France édicté au premier alinéa du même article.

Sont de même illégales toutes les délibérations des exécutifs locaux qui autorisent des engagements de même nature à l'égard d'entités locales étrangères non reconnues par la France, quand bien même elles ne seraient pas appuyées par la signature d'un acte contractuel.

De plus, les collectivités territoriales ne peuvent légalement subventionner ou soutenir en nature des actions entreprises au bénéfice de ces entités non reconnues. En particulier, elles ne peuvent engager des missions de représentation, d'expertise ou

d'assistance sans s'exposer au reversement au budget de la collectivité des sommes ainsi engagées en dehors de toute base légale, les dépenses en cause (voyages, *per diem*, indemnités, rémunérations) devant être alors être mises à la charge des personnes qui y auraient participé indûment, qu'elles soient élues, agents publics ou autres personnalités.

Parallèlement, les autorités de ces entités de fait non reconnues qui viendraient en France, y compris sous le couvert d'un statut diplomatique de complaisance offert par des États étrangers, même reconnus, ne sont pas considérées comme étant des « délégations officielles » par la diplomatie française. Les fonctionnaires publics de l'État, sauf pour des raisons impérieuses de sécurité que vous apprécierez dans chaque cas, n'ont pas à s'associer aux réceptions prévues pour elles et doivent s'abstenir de toute manifestation contraire à leur obligation de réserve.

2) Le respect des compétences des autres catégories de collectivités territoriales

À l'exception des champs précités (eau potable, assainissement, distribution d'électricité et de gaz, collecte et traitement des déchets des ménages), et sans préjudice des dispositions propres à la coopération transfrontalière et à la coopération régionale des outre-mer, les domaines dans lesquels les collectivités territoriales peuvent développer des actions de coopération décentralisée ne sont pas limités aux compétences qu'elles détiennent : en effet, la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 a supprimé à l'article L. 1115-1 la disposition indiquant que les collectivités pouvaient mener des actions de coopération décentralisée uniquement dans les limites de leurs compétences. Par conséquent, la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République n'a pas d'incidence en la matière.

Sous réserve des éléments précités, une collectivité peut ainsi agir en matière extérieure en dehors des compétences que le législateur lui a attribuées, sans toutefois qu'une collectivité ne puisse exercer une tutelle sur une autre (5^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution).

Cette latitude laissée aux collectivités souligne la nécessité d'instaurer une coordination efficace entre l'État et les collectivités, ainsi qu'entre les collectivités elles-mêmes, dont la Commission nationale de la coopération décentralisée est la garante (article L. 1115-6 du C.G.C.T). Vous veillerez ainsi à ce que les collectivités et leurs groupements lui transmettent les informations nécessaires à celle-ci pour « *établi[r] et teni[r] à jour un état de [leur] action extérieure* ».

3) Le respect de la neutralité du service public

Les décisions prises sur le fondement de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T ne peuvent avoir une motivation contraire au principe de la neutralité du service public.

Les collectivités territoriales ne peuvent conduire des actions humanitaires dans des territoires dont le statut n'est pas reconnu par la France.

Par ailleurs, la décision de subventionner une association ne saurait avoir une finalité exclusivement politique. Ont ce caractère les subventions au profit d'organisations politiques ou la prise de position de la part de la collectivité dans la gestion d'un conflit national ou international de nature politique (CE, 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, n°93331, publié au recueil *Lebon* ; voir également, pour une application à propos de subventions accordées à une association en faveur d'interventions jugées illégales car, outre le caractère humanitaire des ces interventions, non remis en cause, la motivation politique de cet engagement, ne faisait, elle, pas de doute : CAA Versailles, *Commune de Stains*, 31 mai 2007 n° 05VE00412).

En revanche, le fait d'allouer des bourses d'études à des étudiants d'États étrangers ne constitue pas en soi une intervention dans un différend politique (CE, 28 juillet 1995, *Commune de Villeneuve d'Ascq*, n° 129838, publié au recueil *Lebon*).

Enfin, il convient de souligner que même si en application de l'article L. 2121-29 du C.G.C.T, la pratique des vœux politiques par une commune est admise, celle-ci est néanmoins susceptible d'être censurée si « elle constitue une prise de position dans une matière relevant de la politique internationale de la France dont la compétence appartient exclusivement à l'État » (v. par analogie à propos de l'apposition d'une banderole : CAA Versailles 23 mars 2017, *commune de Stains*, n° 16VE02774).

4) Le respect du principe de séparation des Églises et de l'État

Les actions de coopération extérieure menées par les collectivités territoriales, qu'elles le soient sur le sol français ou en territoire étranger, sont soumises au principe posé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État qui interdit à des autorités publiques de participer au financement d'un culte. Toutefois, les collectivités territoriales peuvent, dans le respect du principe de neutralité à l'égard des cultes et du principe d'égalité, financer des projets portés par des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 ayant des activités culturelles, à condition qu'il existe un intérêt public local, que le projet ne présente pas un caractère cultuel et ne soit pas destiné au culte et que soit garanti, notamment par voie contractuelle, que le financement est exclusivement affecté au projet (CE, 19 juillet 2011, *Fédération de la libre pensée et de l'action sociale du Rhône et M. P.*, n° 308817, publié au recueil *Lebon* ; CE, 26 novembre 2012, *ADEME*, n° 344379, publié au recueil *Lebon*).

Sont en revanche illégaux les subventions et soutiens financiers qui concourent à l'organisation et à la célébration de manifestations à caractère cultuel. Sont considérés comme soutiens le prêt de matériel, l'achat de costumes, d'objets de cérémonies, la réception et l'accueil des délégations étrangères dans ce cadre, les célébrations, les frais de publicité ou d'assurances lorsqu'ils concourent à l'organisation et au fonctionnement de manifestations à caractère cultuel, telles que des ostensions (voir en ce sens arrêts de la CAA de Bordeaux, 21 décembre 2010, *Région Limousin*, n° 10BX00634 et *Grande confrérie de Saint Martial et autres*, n° 10BX00541, confirmés par CE, 15 février 2013, *Grande confrérie de Saint Martial*, n° 347049, publié au recueil *Lebon*).

Ne relève pas du financement d'un culte le partenariat conclu en vue de contribuer à la restauration d'une basilique si ce monument s'inscrit dans le patrimoine culturel (voir en ce sens la décision relative à la restauration de la basilique Saint-Augustin d'Hippone à Annaba en Algérie, *CE, 17 février 2016, Région Rhône-Alpes, n° 368342, publié au recueil Lebon*).

Par ailleurs, il existe des régimes dérogatoires dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et dans certains départements et collectivités ultramarins, dans lesquels la loi du 9 décembre 1905 n'est pas applicable. Les collectivités territoriales peuvent, dans le respect des principes constitutionnels d'égalité et de neutralité de l'État et des collectivités territoriales à l'égard des cultes et dans les conditions définies par la loi, octroyer des subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes dès lors qu'ils présentent un intérêt général ou un intérêt public local (voir en ce sens l'arrêt *CE, 9 mars 2005, Haut-commissaire de la République en Polynésie française, n° 265560, publié au recueil Lebon* et la circulaire NOR/IOCD1121265C du 25 août 2011 relative à la réglementation des cultes outre-mer).

5) Le respect des principes d'égalité, de la liberté de réunion et de la liberté d'exercice du culte.

Le respect de ces principes est particulièrement contrôlé par le juge lorsqu'est examiné un refus de mettre à disposition des locaux communaux (cf. 4° du III).

III - Les modes d'intervention des collectivités territoriales auprès d'autorités locales étrangères et les modalités de contrôle par le représentant de l'État

1) Les conventions de coopération

L'autorité locale étrangère partenaire des conventions de coopération est nécessairement une personne publique. Des personnes privées peuvent cependant être associées dans le cas de conventions associant plusieurs partenaires, dès lors qu'une autorité locale étrangère est partie signataire (en ce sens *CE, 17 février 2016, Région Rhône Alpes, n° 368342, déjà cité*).

Pour reconnaître l'existence d'une convention de coopération au sens de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T, le Conseil d'État retient deux critères principaux : d'une part, le contenu de la convention doit porter sur un projet qui revêt un caractère d'intérêt public pour le pays étranger ; d'autre part, les actions engagées ou soutenues doivent emporter des incidences en termes de rayonnement et de valorisation de la collectivité territoriale française à l'extérieur du territoire national.

Juridiquement, les conventions de coopération sont des actes de droit interne et non des engagements internationaux au sens de la Constitution selon un avis n° 356381 du Conseil d'État du 25 octobre 1994. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées par le C.G.C.T pour les actes locaux.

Ces conventions de coopération, au même titre que les actes transmissibles, sont soumises au contrôle de légalité du représentant de l'État selon les règles fixées par les articles L. 2131-2, pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale, L. 3131-2 pour les départements et L. 4141-2 pour les régions.

Il en est de même des délibérations prises par l'organe délibérant permettant à la collectivité de s'engager dans la coopération. Le fait que les actes contractuels se voient appliquer les dispositions définies à l'article L. 1115-1 du C.G.C.T n'a pas pour conséquence de faire échapper les décisions de l'organe délibérant préalablement nécessaires, prises sous forme de délibération, à l'obligation générale de transmission au contrôle de légalité.

2) *Les autres formes d'intervention : partenariats, jumelages, échanges d'expériences, etc.*

Les actions plus informelles telles que les jumelages, les chartes d'amitié, les différents partenariats, les déclarations communes d'intention, les programmes d'actions, ou de promotion, ou autres types échanges d'expériences, relèvent de plein droit de l'article L. 1115-1 du C.G.C.T ; comme les conventions, ces textes doivent également être rédigés en langue française.

Pour autant, il ne saurait être déduit de cet article que seules les conventions de coopération signées avec les autorités locales étrangères auraient à être transmises au contrôle de légalité, de sorte qu'une aide ponctuelle ou le financement d'une action de coopération menée par une autre structure, une charte d'amitié, ou une déclaration d'intention par exemple, ne serait pas soumise par principe à cette obligation.

En effet, les délibérations des organes délibérants ou les décisions prises par l'exécutif par délégation sont nécessairement transmises au représentant de l'État ou à ses délégués dans les arrondissements à l'exception d'une liste limitative de domaines, parmi lesquels ne figure pas l'action extérieure des collectivités territoriales. Aussi, l'ensemble des actes que les collectivités territoriales et leurs groupements sont amenés à prendre dans ce domaine, y compris les actes pris sous formes de vœux qui ne font pas grief, doivent-ils être transmis au préfet en vue du contrôle de légalité.

Dans ce cadre, il n'y a pas de distinction à opérer entre les délibérations qui emportent des effets juridiques et celles adoptées sous forme de vœux, les proclamations d'amitié ou les motions de soutien dépourvues de portée normative qui ne font pas grief. L'ensemble de ces actes constituent des délibérations au sens large et peuvent être portés devant le juge administratif, par déferé préfectoral.

S'agissant plus particulièrement des délibérations émettant des vœux, le préfet est fondé à les déferer dès lors que l'objet du vœu est contraire à la légalité ou à l'ordre public (en ce sens, *CE, 30 décembre 2009, département du Gers, n° 308514, mentionné aux tables*).

3) Le remboursement de frais liés aux déplacements d'élus dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales

L'article L. 2123-18 permet au conseil municipal de décider de rembourser les frais exposés par un élu local au titre de la mission qui lui a été préalablement confiée par mandat spécial. Le juge administratif peut contrôler la légalité du remboursement de frais. À ce titre, notamment, il vérifie si les frais engagés répondent à un intérêt public.

Ainsi, l'engagement de frais par une commune pour rembourser le déplacement de délégations dans le cadre d'une coopération contraire aux règles développées dans le I de la présente circulaire, notamment le respect des engagements internationaux de la France, devra être contesté.

4) Les conditions de mise en disposition de locaux appartenant à la municipalité

La décision d'autoriser l'utilisation de salles municipales ainsi que la détermination des conditions de cette utilisation appartient au maire, qui dispose d'une compétence exclusive en application de l'article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales (CE, ordonnance du juge des référés, 19 août 2002, *Front national, Institut formation élus locaux*, n° 249666). La décision du maire est prise au regard de trois critères : la nécessité de l'administration des propriétés communales et du fonctionnement des services, le maintien de l'ordre public, le respect du principe de neutralité.

En outre, le maire est tenu en tout état de cause, d'exercer cette compétence en respectant l'égalité de traitement entre les différents usagers du domaine public communal (en ce sens CAA Douai, 15 mars 2007, n° 06DA01146).

5) Les subventions

En application de l'article L. 2311-7 du C.G.C.T, « l'attribution de subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget ». Toutefois, pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil municipal peut décider, soit d'individualiser au budget les crédits par bénéficiaires, soit d'établir dans un état annexé au budget, une liste de bénéficiaires, avec pour chacun d'entre eux, l'objet et le montant de la subvention. Dans ces cas, l'individualisation des crédits ou la liste établie conformément au vote vaut décision attributive de subvention.

Les décisions d'octroi de subventions, qui prennent la forme de délibérations de l'organe délibérant, sont par nature des décisions individuelles créatrices de droit. Elles sont soumises à ce titre, quel que soit leur montant, au droit commun des délibérations prises par les collectivités territoriales et sont donc assujetties de plein droit au contrôle de légalité.

De même, lorsqu'une subvention d'un montant annuel supérieur à 23 000 € est attribuée à un organisme de droit privé, la conclusion d'une convention est obligatoire, en application de l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

6) La communication symbolique : pavoiement des édifices, espaces et équipements publics, apposition de banderoles...

La communication symbolique, couramment utilisée dans le cadre des relations internationales, n'est cependant encadrée par aucune règle législative ou réglementaire spécifique. Seuls les usages et la tradition républicaine guident les règles à respecter en la matière.

À ce titre, est interdite, en application de la loi du 9 décembre 1905 déjà mentionnée et du principe de séparation des Églises et de l'État, l'apposition de signes ou emblèmes religieux sur les édifices et espaces publics, à l'exception des lieux de cultes, cimetières, monuments funéraires et musées.

Plus largement, le juge administratif applique le principe de la neutralité du service public qui s'oppose à ce que soient apposés sur les édifices publics des signes symbolisant la revendication d'opinions politiques, religieuses ou philosophiques (CE 27 juillet 2005, Commune de Sainte-Anne, n° 259806).

Les situations sont donc à étudier au cas par cas, afin d'identifier selon le contexte historique, social, politique, national ou local, si le message véhiculé par la collectivité territoriale au travers du pavoiement illustre la manifestation d'un simple engagement international de solidarité, social ou culturel, ou s'il symbolise de manière suffisamment explicite un engagement politique militant.

7) Les hommages publics et reconnaissance de la qualité de citoyen d'honneur

Le juge administratif considère que la nomination d'un citoyen d'honneur constitue un hommage public et relève normalement à ce titre des affaires de la commune. Toutefois, le juge administratif, saisi du cas d'un citoyen d'honneur par ailleurs condamné pour meurtre, a considéré qu'une telle reconnaissance portait sur « une affaire relevant de la politique internationale de la France et de son intervention dans un conflit de portée internationale » et l'a annulée (CAA de Versailles, 19 juillet 2016, Commune d'Aubervilliers, n° 15VE02895).

IV - Les instruments juridiques à disposition du préfet au titre du contrôle de légalité permettant d'assurer la sécurité juridique des actes pris par les collectivités territoriales dans le domaine de l'action extérieure

Il est rappelé que les actes de coopération décentralisée ne peuvent faire l'objet d'une délégation à l'exécutif de la collectivité par l'organe délibérant (cf. par exemple l'article L. 2122-22 du C.G.C.T s'agissant du maire). En l'absence de délibération, vous êtes fondés à demander à la collectivité la transmission de l'acte concerné puis, le cas échéant, son retrait, sa suspension et son annulation.

1) L'action en déferé assortie d'une demande de suspension

Sous réserve de votre pouvoir d'appréciation en matière de contrôle de légalité, il est rappelé que les conventions et les délibérations prises en matière d'action extérieure par

les collectivités territoriales en méconnaissance des règles rappelées par la présente circulaire peuvent faire l'objet d'un recours gracieux en vue d'en obtenir le retrait ou la réformation. Le cas échéant, elles peuvent être également soumises à la censure du juge administratif sur le fondement de l'article L. 2131-6 du C.G.C.T, dans les délais de droit commun.

Votre action en déferé peut être assortie d'une demande de suspension dont il vous appartient d'apprécier l'opportunité en fonction de la nature et de la gravité des atteintes portées à la violation de la loi et des engagements internationaux de la France et, plus généralement, aux principes rappelés ci-dessus.

2) L'usage du pouvoir d'évocation et la demande de pièces complémentaires

Dans tous les cas où vous seriez amenés à constater que des actes ont été pris par les collectivités territoriales auprès d'autorités locales étrangères, sans avoir été transmis à vos services dans les formes et délais requis par le contrôle de légalité, il vous appartient de faire usage de votre pouvoir d'évocation prévu à l'article L. 2131-3 du C.G.C.T en demandant communication des actes en cause pour en assurer le contrôle.

De même, les délibérations approuvant une convention de coopération, de jumelage, une charte d'amitié ou toute autre forme d'entente devront être accompagnées du projet d'acte contractuel. Si tel n'est pas le cas, il vous appartient de solliciter cette pièce indispensable à l'exercice du contrôle.

3) Les autres moyens d'action contentieuse

Il vous est également possible, dans les hypothèses où des engagements et interventions au bénéfice d'autorités locales étrangères seraient décidés par des collectivités territoriales et leurs groupements sans accord de l'organe délibérant, de saisir le juge administratif sans condition de délais d'un recours permettant de faire constater l'inexistence des délibérations préalables à l'action de la collectivité, le juge les considérant comme des actes de nul effet (en ce sens *CE, 28 février 1986, COREP des Landes, n° 62206, publié au recueil Lebon*). La nullité s'étend à tous les actes pris sur la base de cette délibération inexistante (voir en ce sens *CE, 10 novembre 1999, Préfet de la Drôme, n° 126382, mentionné aux tables*).

Enfin, en présence d'un acte réglementaire informel ou révélé qui s'avérerait illégal, vous disposez de la faculté d'en demander l'abrogation. Le refus exprès ou implicite de la part de la collectivité de donner suite à cette demande est susceptible d'être déferé au titre du contrôle de légalité devant le juge administratif dans les délais et selon les modalités habituelles (en ce sens *CE, 28 février 1997, Commune du Port, 28 février 1997, n° 167483, publié au recueil Lebon*).

Votre demande d'annulation devant le juge peut être, le cas échéant, assortie d'une demande d'injonction en application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, selon lequel : « *Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la*

même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution. » (en ce sens : CE, 17 décembre 1999, Conseil des industries de défense, n° 191514, mentionné aux tables).

V - Dispositions finales

Dans le cadre de la présente instruction, il vous est demandé, au titre de votre mission de conseil auprès des élus, de bien vouloir rappeler aux collectivités territoriales et à leurs groupements les limites et conditions dans lesquelles ils peuvent intervenir au titre de leurs actions extérieures, rappelées ci-dessus. La prise en compte des règles en matière de respect des engagements internationaux de la France et de la conduite de ses relations diplomatiques devra tout particulièrement leur être rappelée afin d'éviter que des conventions soient conclues au mépris des prérogatives de l'État et tout particulièrement avec des entités locales étrangères non reconnues par la France.

S'agissant des dispositions relatives à la conclusion de conventions avec des États étrangers aménagées par la loi du 5 décembre 2016, dite « loi Letchimy », des instructions spécifiques seront, en tant que de besoin, données à cet égard. Ces nouvelles possibilités ne sauraient pour autant en aucun cas permettre la conclusion d'accords avec des « États » non reconnus par la France.

Dans les cas où vous seriez amenés à observer dans l'exercice du contrôle de légalité des actes ou actions qui susciteraient des interrogations, il vous est demandé de saisir le plus en amont possible les services du ministère de l'intérieur (direction générale des collectivités locales, sous-direction des compétences et institutions locales) des situations potentiellement à risques sur le plan juridique et pour lesquelles l'engagement d'une action en déferé préfectoral se trouverait localement justifiée.

Au-delà du strict exercice du contrôle de légalité, vous voudrez bien, en application de la circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1983, informer systématiquement le délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales (D.A.E.C.T) au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de toute situation entrant dans le champ de l'action extérieure des collectivités dont vous auriez connaissance et qui vous paraîtrait poser difficulté. Les directions géographiquement compétentes de ce ministère et les ambassades de France dans les pays concernés sont en position de vous fournir, par son intermédiaire, les interprétations diplomatiques appropriées en la matière.

Gérard COLLOMB



Jean-Yves LE DRIAN

M Le Drian



À la demande de nombreux usagers, il est apparu nécessaire de faire le point sur l'état actuel du droit de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Ce guide est publié sous l'égide du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) en vue de fournir une analyse complète et à jour des règles applicables à ce mode d'intervention des autorités territoriales, qui relève de leur libre initiative dans le cadre d'une diplomatie démultipliée.

Le présent document rappelle les principes fondamentaux en la matière :

- Faculté de choisir ou non de passer par le moyen de conventions (dites de « coopération décentralisée ») ;
- Possibilité pour tous les niveaux de collectivités d'entreprendre ou de soutenir toute action internationale ;
- Obligation de respecter les engagements internationaux de la France ;
- Possibilité de s'adosser à des procédures ou financements nationaux, européens et multilatéraux.

Commission nationale de la coopération décentralisée

Instituée par la loi du 6 février 1992, la CNCD rassemble à parité les représentants de huit associations nationales de collectivités locales, des ministères concernés par l'action extérieure des collectivités territoriales et des six opérateurs du MEAE. Elle peut formuler toutes propositions visant à améliorer et renforcer les modalités d'exercice de l'action extérieure des collectivités territoriales.

Son secrétariat général est assuré par la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.



Diffusion :

Direction de l'information
légale et administrative

La documentation Française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr
Imprimé en France

ISBN : 978-2-11-157023-8
DF 5HC48170

Prix 5 €