Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DU PAS-DE-CALAIS

DIRECTION DE LA CITOYENNETÉ ET DE LA LÉGALITÉ

Affaire suivie par : PARMENTIER--GRZESIAK Thibault
Service civique
Tél : 03 21 21 24 19
thibault.parmentier-grzesiak@pas-de-calais.gouv.fr

Arras, le 1er octobre 2018

Le Préfet du Pas-de-Calais

à

Mesdames et Messieurs les Maires
Mesdames et Messieurs les Présidents des Établissements publics de coopération intercommunale
Monsieur le Président du Conseil départemental du Pas-de-Calais
Monsieur le Président de l'Association des maires du Pas-de-Calais
en copie à Madame et Messieurs les sous-préfets d'arrondissement

Objet : Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales

La présente circulaire a pour objet de 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.

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.

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 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* » ;

- 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* ».

Cependant 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 comprend désormais tout mode de relations avec des 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. L'action extérieure peut être directe ou indirecte, via une subvention ou un partenariat, prendre la forme d'une convention ou s'organiser sans support conventionnel,

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 du C.G.C.T. Ces dispositions permettent 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 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 ces domaines.

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, dans la limite également de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services mener 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).

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 n0944-358 DC du 3 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. Mais elles ont aussi matière à s'appliquer dans d'autres cas limitativement indiqués au 2ème 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 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 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.

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 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.

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

A 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, 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 (5ème 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). Les collectivités ainsi que leurs groupements doivent ainsi transmettre les informations nécessaires à celle-ci afin d' « *établir et tenir à jour un état de l'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.

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.

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* ».

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 soumis 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 1er juillet 1901 ayant des activités cultuelles, 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.

Sont en revanche illégaux les subventions et soutiens financiers qui concourent à l'organisation et à la célébration de manifestations à caractère cultuel.

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.

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

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.

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 d'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 soumis 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 arrondissement 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.

3) *Le remboursement de frais liés aux déplacements d'élus dans le cadre de l'action extérieur 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. A 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 à 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 appartiennent au maire, qui dispose d'une compétence exclusive en application de l'article L.2144-3 du C.G.C.T (*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, de 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 des 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 1er 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 pavoisement 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.

A 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*).

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°15VE022895*).

Le Préfet,

Fabien SUDRY