LE CADRE JURIDIQUE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© La Documentation française, Paris 2006

ISBN-: 2-11-006027-1

CONSEIL D'ÉTAT
Section du rapport et des études

LE CADRE JURIDIQUE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Étude adoptée
par l'Assemblée générale
du Conseil d'État
le 7 juillet 2005

La Documentation française

Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Études et documents du Conseil d'État »

- Rapport public du Conseil d'État, 2000, Considérations générales : *Les associations et la loi de 1901, cent ans après* (EDCE, n° 51), 2000.
- Rapport public du Conseil d'État, 2001, Considérations générales : *Les autorités administratives indépendantes* (EDCE, n° 52), 2001.
- Rapport public du Conseil d'État, 2002, Considérations générales : *Collectivités publiques et concurrence* (EDCE, n° 53), 2002.
- Rapport public du Conseil d'État 2003, Considérations générales : *Perspectives pour la fonction publique* (EDCE n° 54), 2003.
- Rapport public du Conseil d'État 2004, Considérations générales : *Un siècle de laïcité* (EDCE n° 55), 2004.
- Rapport public du Conseil d'État 2005, Considérations générales : *Responsabilité et socialisation du risque* (EDCE n° 56), 2005.
- Rapport public du Conseil d'État 2006, Considérations générales : *Sécurité juridique et complexité du droit* (EDCE n° 57), 2006.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Régler autrement les conflits : Conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, 1993.
- Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions, 1995.
- La responsabilité pénale des agents publics, 1996.
- Les groupements d'intérêt public, 1997.
- Rendre plus attractif le droit des fondations, 1997.
- Pour une meilleure transparence de l'administration, 1998.
- Internet et les réseaux numériques, 1998.
- Aide sociale, obligation alimentaire et patrimoine, 1999.
- Le cumul d'activités et de rémunérations des agents publics, 1999.
- L'utilité publique aujourd'hui, 1999.
- Les lois de bioéthique : cinq ans après, 1999.
- La norme internationale en droit français, 2000.
- L'influence internationale du droit français, 2001.
- La publication et l'entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs, 2001.
- Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public, 2002.
- L'avenir des juridictions spécialisées dans le domaine social, 2004

Collection « Documents d'études » – Jurisprudence du Conseil d'État

- Années 1988 à 2000 (disponibles).
- Année 2001, Documents d'études 6.14.
- Année 2002, Documents d'études 6.20.

Collection « Notes et études documentaires »

- Les établissements publics nationaux, ND n° 4784, 1985.
- Droit international et droit français, ND n° 4803, 1986.
- Sciences de la vie – De l'éthique au droit, ND n° 4855, n^lle^ éd. 1988.
- Administration et nouvelles technologies de l'information, ND n° 4851, 1988.
- Les établissements publics : transformation et suppression, ND n° 4876, 1989.

Collection « Les études de la Documentation française »

- Le Conseil d'État, par J. Massot et T. Girardot, 1999.

Hors collection

- La justice administrative en pratique, n^lle^ édition, 2001.

Sommaire

Introduction 9

Première partie
Un cadre juridique désormais stabilisé 11

1.1. Une longue histoire 11

1.1.1. Des pratiques anciennes 11

1.1.1.1. Les jumelages 11

1.1.1.2. L'essor de la coopération transfrontalière 12

1.1.2. La portée limitée des lois de 1982 13

1.1.2.1. Un progrès timide 13

1.1.2.2. La constitutionnalité de la coopération décentralisée 14

1.2. Un dispositif complet 16

1.2.1. Un cadre juridique stabilisé en 1992 16

1.2.1.1. La convention, pierre angulaire de la coopération décentralisée 16

1.2.1.2. Le développement de la coopération transfrontalière a conduit à la multiplication des instruments juridiques 19

1.2.2. L'outre-mer : un souci spécifique d'intégration régionale 26

1.2.2.1. Les principales innovations 26

1.2.2.2. Le droit actuel 28

1.2.3. L'État face à l'action extérieure des collectivités locales 32

1.2.3.1. Le délégué à l'action extérieure des collectivités locales (DAECL) 32

1.2.3.2. La commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) 34

1.2.3.3. La mission opérationnelle transfrontalière (MOT) 35

1.3. Un engagement significatif 36

1.3.1. La coopération décentralisée en faveur du développement 37

1.3.1.1. Les grandes tendances de cette coopération 37

1.3.1.2. Le financement de la coopération décentralisée 39

1.3.2. Vers une nouvelle étape de la coopération transfrontalière 41

1.3.2.1. L'expérimentation 41

1.3.2.2. De la « coopération de projets » à la « communauté de vie » 43

1.3.3. La promotion économique des collectivités territoriales 43

1.3.4. Les autres modes d'action extérieure 45

1.3.4.1. Les jumelages 45

1.3.4.2. L'aide d'urgence 46

Deuxième partie
Des actions à poursuivre sur des bases sécurisées 47

2.1. Les collectivités territoriales ont moins besoin de nouveaux instruments juridiques que de la sécurisation des dispositifs existants 47

2.1.1. L'association d'une collectivité territoriale française avec un État étranger pose un problème constitutionnel 47

2.1.1.1. La persistance d'un « tabou constitutionnel » à propos de l'association d'États étrangers à l'action extérieure des collectivités locales 47

2.1.1.2. L'actuel article L. 1115-5 du CGCT devrait être abrogé et la procédure prévue outre-mer en partie étendue à la métropole 50

2.1.2. L'incertitude juridique pesant sur les actions de coopération décentralisée au développement doit être levée 51

2.1.2.1. Des jugements récents ont censuré des actions de coopération décentralisée en se fondant sur l'absence d'intérêt local 51

2.1.2.2. Une modification législative est nécessaire 55

2.2. Des projets européens d'intérêt inégal 58

2.2.1. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT) est un outil pertinent, même s'il pose une délicate question de constitutionnalité 58

2.2.1.1. L'intérêt du projet de GECT est indéniable 58

2.2.1.2. La constitutionnalité du GECT reste toutefois sujette à caution 60

2.2.1.3. Une adaptation du Code général des collectivités territoriales est sans doute nécessaire 61

2.2.2. Le projet de groupement euro-régional de coopération (GEC) apparaît moins convaincant 61

2.3. L'engagement commun de l'État et des collectivités territoriales doit se poursuivre 64

2.3.1. La commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) doit être réformée 64

2.3.2. Les ambassades et les préfectures, relais indispensables 65

2.3.2.1. Le rôle des ambassades : assurer la cohérence dans les pays de destination 65

2.3.2.2. Le rôle des préfectures : assurer le contrôle des engagements des collectivités 67

Conclusion 71

Annexe I
Lettre de mission du Premier ministre 73

Annexe II
Composition du groupe de travail 75

Annexe III
Personnalités auditionnées par le groupe de travail ou consultées par les rapporteurs 77

Annexe IV
Textes 79

Extraits du Code général des collectivités territoriales 79

Décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la commission nationale de la coopération décentralisée instituée par l'article 134 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République 83

Circulaire du Premier ministre 85

Annexe V
Éléments de jurisprudence 87

Annexe VI
Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) 93

Annexe VII
Périmètre des accords interétatiques de coopération transfrontalière 101

Annexe VIII
Les organismes de coopération transfrontalière 103

Annexe IX
La coopération décentralisée en Allemagne 109

Annexe X
Contrôle par les chambres régionales et territoriales des comptes des opérations de coopération transfrontalière et de coopération décentralisée des collectivités territoriales 113

Annexe XI
Les jumelages des communes françaises au sein de l'Union européenne 117

Annexe XII
Projet de décret relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée 121

Annexe XIII
Liste des principales propositions 125

Annexe XIV
Liste des acronymes 127

Introduction

L'action extérieure – au-delà non de leurs frontières mais des frontières nationales – des collectivités locales peut répondre à des préoccupations et revêtir des formes multiples. Elle peut se développer dans le domaine économique, culturel, humanitaire voire politique [1]...

L'expression « action extérieure des collectivités locales » a été utilisée la première. On la trouve dans le titre du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, fonction créée par une circulaire du Premier ministre en 1983 [2]. Elle a progressivement disparu au profit de celle de « coopération décentralisée » qui en désigne la modalité la plus innovante, à savoir celle fondée sur le contrat que passent des collectivités territoriales de pays différents pour mener des actions en partenariat [3].

La coopération décentralisée est **une fille mal aimée de la décentralisation**. « Oubliée » des grandes lois de décentralisation de 1982 et 1983, du propre avis de son inspirateur, M. Pierre Mauroy, la coopération décentralisée n'a trouvé un cadre juridique cohérent que dix ans plus tard avec l'adoption de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République [4]. Mais, depuis lors, la coopération décentralisée a rattrapé son retard et s'est dotée ces dernières années d'instruments juridiques nouveaux à la disposition des collectivités territoriales désireuses de développer notamment leur coopération transfrontalière.

Cette lente évolution juridique est allée de pair avec la multiplication des actions menées par les collectivités. Aujourd'hui, ce sont « la totalité des régions, les trois quarts des départements, l'ensemble des grandes villes, quatre sur cinq des villes moyennes mais aussi de plus en plus des institutions intercommunales et un nombre croissant de petites communes » [5] qui sont engagés dans des actions comportant une dimension internationale. D'après les données disponibles sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères [6], près de 3 250 collectivités ou groupements français répertoriés entretiennent plus de

---

1 - On trouvera *infra* au 1.3. un bref état des lieux de l'ensemble de ce champ d'intervention, mais seule la coopération décentralisée proprement dite fait l'objet du présent rapport.

2 - Circulaire ministérielle du 26 mai 1983 relative à l'action extérieure des collectivités locales, Bulletin officiel des services du Premier ministre, 30 juin 1983, p. 29.

3 - Elle peut être définie comme « *les relations que les collectivités territoriales nouent avec des collectivités publiques étrangères* » (Bernard Dolez, « Nouvelles perspectives de la coopération décentralisée », *Regards sur l'actualité*, juin 1992, p. 38).

4 - *JORF*, 8 février 1992, p. 2064.

5 - « Document pour l'information de la commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) », ministère des Affaires étrangères, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, mars 2003.

6 - www.diplomatie.gouv.fr/cncd

6 000 relations de coopération dans 115 pays. Les montants financiers en jeu, quoique modestes, sont loin d'être négligeables : 230 millions d'euros dont la moitié est dirigée vers des pays en développement. Le raz-de-marée en Asie du Sud-Est du 26 décembre 2004 a montré, si besoin en était, la force et la générosité de la mobilisation des collectivités territoriales françaises.

Pour autant, le cadre juridique des actions menées par les collectivités territoriales françaises à l'étranger n'est pas encore parfaitement sécurisé. Un récent jugement d'un tribunal administratif [7] censurant des actions engagées par un conseil général en Afrique au motif qu'elles étaient dépourvues d'intérêt local a provoqué une vive inquiétude parmi les acteurs de la coopération décentralisée.

La notion de coopération décentralisée, entendue strictement, renvoie pour l'essentiel à **deux sujets fort différents**. L'un est relatif aux actions menées dans les pays en développement. L'autre, organisé selon un régime juridique spécifique, vise la coopération transfrontalière que nouent les collectivités territoriales françaises avec leurs voisines européennes [8].

Dans un cas comme dans l'autre, le constat est celui d'un cadre juridique désormais stabilisé (première partie). Si le droit international comme le droit interne offrent aujourd'hui aux collectivités territoriales qui le souhaitent les moyens appropriés de mener des actions de coopération décentralisée, certaines questions demeurent toutefois en suspens. La présente étude essaie d'y répondre, en proposant notamment une révision législative renforçant la sécurité juridique de certaines actions de coopération décentralisée dont l'intérêt local est susceptible de faire débat (seconde partie).

7 - TA Poitiers, 18 novembre 2004, *M. Charbonneau*, *AJDA* 9/2005, p. 486, reproduit en annexe V.

8 - À la demande du ministre des Affaires étrangères et du ministre délégué aux Affaires européennes, le député européen Alain Lamassoure a rédigé un rapport spécifique sur cette question. Il a été remis le 18 mai 2005.

Première partie

Un cadre juridique désormais stabilisé

1.1. Une longue histoire

En matière de coopération décentralisée, la pratique a largement devancé le droit. Pendant plus de cinquante ans, les collectivités territoriales – qui étaient loin d'avoir les compétences que les lois de décentralisation allaient leur transférer – ont mis en œuvre des actions de coopération sans encadrement juridique.

1.1.1. Des pratiques anciennes

1.1.1.1. Les jumelages

La coopération décentralisée a pris son essor au lendemain de la Seconde guerre mondiale. Elle a souvent procédé du désir de réconciliation franco-allemand. Elle a aussi pris une dimension idéologique selon qu'elle était tournée vers le bloc occidental (États-Unis, Royaume-Uni) ou communiste (pays de l'Est). Ces échanges, essentiellement culturels, étaient le fruit d'initiatives locales d'élus désireux d'œuvrer à la paix entre les peuples dans le contexte international troublé de la guerre froide. Mais, de l'aveu du premier délégué à l'action extérieure des collectivités locales, ces relations sont souvent restées « platoniques » [1].

Cette coopération s'est faite hors de tout cadre juridique sous la forme assez imprécise du « **jumelage** ». Le décret du 24 janvier 1956 [2] portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal a prévu que tout projet de « jumelage » devrait faire l'objet d'une déclaration au préfet, à charge pour ce dernier de saisir cette commission. Ce décret n'a jamais été abrogé, alors même que la tradition semble s'être très vite perdue de réunir cette commission dont la composition, bien que non paritaire, n'est pas sans évoquer celle de la commission nationale de la coopération décentralisée (voir *infra* 1.2.3.2.).

1 - Yves Delahaye, *Rapport sur l'action extérieure des collectivités locales*, novembre 1985.
2 - *JORF*, 26 janvier 1956, p. 965.

La décolonisation et l'essor des préoccupations tiers-mondistes ouvrent une deuxième période dans l'histoire de la coopération décentralisée. Les communes – car ce sont principalement d'elles qu'il s'agit, les départements et les régions ne menant à cette époque aucune action extérieure – se tournent vers les pays du Sud. Ce mouvement s'amplifie à partir de la grande sécheresse du Sahel des années 1970 et de l'émotion qu'elle suscite.

1.1.1.2. L'essor de la coopération transfrontalière

Parallèlement, dans le courant des années 1970, apparaît entre régions frontalières européennes une autre forme de coopération. Il s'agit moins d'œuvrer pour la meilleure compréhension entre les peuples que de traiter ensemble de problèmes concrets : équipements collectifs, gestion des travailleurs transfrontaliers, protection de l'environnement. La région du Rhin supérieur voit par exemple se multiplier les organismes de coopération transfrontalière : la communauté d'intérêt Moyenne Alsace-Brigsau (CIMAB) autour de Colmar et Freiburg, la REGIO autour des cantons de Bâle, *etc* [3]. Ce phénomène « buissonnant », pour reprendre l'expression du professeur Dupuy, a trouvé *a posteriori* sa base juridique dans la **convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales**. Élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, cette convention a été adoptée à Madrid le 21 mai 1980 [4].

Saisi pour avis par le Gouvernement de la constitutionnalité de cette convention-cadre, le Conseil d'État a considéré que le projet de convention respectait le principe constitutionnel de non-intervention des collectivités territoriales dans le domaine de la conclusion des traités ou accords internationaux. Il a cependant limité la portée de ce texte en relevant que ce projet avait une forme plus potestative que normative et que des accords entre collectivités contenant des obligations substantielles seraient susceptibles d'inconstitutionnalité [5].

L'avis du Conseil d'État a conduit à la formulation d'une réserve lors de la ratification de la convention en février 1984. Le Gouvernement de la République française déclarait qu'il subordonnait l'application de la convention-cadre à la conclusion d'accords interétatiques préalables. Cette réserve a été levée le 24 janvier 1994 à la suite de l'adoption de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République (voir *infra* 1.2.1.1.).

---

3 - Pierre-Marie Dupuy, « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *Annuaire français de droit international*, 1977, p. 837.

4 - On trouvera une présentation détaillée de cette convention dans Emmanuel Decaux : « La convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales », *RGDIP*, 1984, n° 3, p. 557.

5 - Avis de l'assemblée générale du Conseil d'État, n° 326 996, 16 mai 1980 (M. de Lacharrière, rapporteur) publié *in Droit international et droit français*, « Notes et études documentaires », n° 4803, p. 109, La Documentation française, 1986.

1.1.2. La portée limitée des lois de 1982

En augmentant les compétences et les moyens des collectivités territoriales, les lois de décentralisation de 1982 sont parfois présentées comme l'acte fondateur de la coopération décentralisée. C'est probablement leur donner trop d'importance.

1.1.2.1. Un progrès timide

« *En ce domaine comme dans d'autres*, écrit M. Christian Autexier [6], *il n'y a pas un avant 1982 et un après 1982* ». Deux actions historiques avaient semblé ouvrir une nouvelle ère avant même l'intervention de ces lois. Leur retentissement tenait au moins autant à leur objet qu'à leurs instigateurs. Le 28 juin 1980, Gaston Defferre, qui n'était pas encore ministre de l'Intérieur, signait en qualité de maire de Marseille une convention d'amitié et de coopération avec le président du conseil populaire de la ville d'Alger. Le 30 mai 1981, Pierre Mauroy, qui venait d'être nommé Premier ministre, signait en qualité de président du conseil régional Nord-Pas-de-Calais un protocole d'accord avec le gouvernement du Maryland.

Ces deux accords n'avaient pas eu besoin de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 [7] pour être signés. Celle-ci ne leur aurait été, en tout état de cause, d'aucune utilité. La loi de 1982 ne contient guère de dispositions relatives à la coopération décentralisée. Elle a bien failli d'ailleurs n'en contenir aucune car l'article 65 n'a été introduit que par l'intermédiaire d'un amendement du Sénat, auquel s'était d'ailleurs opposé le Gouvernement dans un premier temps.

Cet article dispose que : « *Le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser à des fins de concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec les collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région* ».

La coopération décentralisée est ainsi **triplement limitée** : elle est réservée aux régions, l'autorisation préalable du Gouvernement est requise, et elle est limitée aux « contacts » transfrontaliers. Le régime de l'article 65 semble même plus restrictif que celui de la convention de Madrid. Une lecture *a contrario* de l'article 65 conduit en effet à proscrire les actions de coopération décentralisée menées par les communes ou les départements en dehors d'un cadre transfrontalier et sans accord préalable du Gouvernement. La question n'était pas sans intérêt pratique dès lors que les collectivités territoriales, fortes des moyens accrus que leur conféraient les lois de décentralisation, ont développé de manière substantielle le champ de leur action extérieure [8].

---

6 - Christian Autexier, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », *Revue française de droit administratif*, juillet-août 1986, p. 568.

7 - *JORF*, 3 mars 1982, p. 730.

8 - Le troisième délégué à l'action extérieure des collectivités locales écrivait en août 1991 : « *On peut dire que s'il est un domaine où les faits précèdent le droit avec une énergie irréfragable qui échappe à toute maîtrise, c'est bien celui de la coopération décentralisée* » (Hubert Perrot, *L'état de la coopération décentralisée dans l'ensemble du monde et les propositions auxquelles conduit l'observation de son évolution depuis 1987*, ministère des Affaires étrangères).

1.1.2.2. La constitutionnalité de la coopération décentralisée

Autoriser les collectivités territoriales à mener des actions de coopération décentralisée en dehors du champ d'application de l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 supposait de surmonter deux obstacles dont la présente étude va montrer qu'ils sont loin de n'avoir qu'un intérêt historique :
– il faut, d'une part, **démontrer que l'action extérieure des collectivités territoriales ne méconnaît pas le principe constitutionnel du monopole de l'État en matière internationale** ;
– il faut, d'autre part, **prouver que cette action possède, sans intervention législative, un fondement constitutionnel**.

Le premier obstacle n'est pas le moindre. Il touche à une question d'une grande sensibilité politique qui, aujourd'hui encore, freine le développement de la coopération décentralisée. Le principe constitutionnel du monopole de l'État en matière internationale ne signifie pas que l'État est la seule personne juridique qui puisse nouer des relations avec des personnes publiques étrangères [9]. Il traduit simplement l'idée **que l'État est la seule personne publique de droit français susceptible de se placer sous l'empire du droit international public** et d'engager des relations diplomatiques avec des États étrangers ou des organisations internationales. Il n'interdit pas aux collectivités infra-étatiques de conclure des accords [10].

Le second obstacle renvoie à un débat contemporain. En démontrant que l'action extérieure des collectivités territoriales trouvait son fondement dans l'article 72 de la Constitution, la doctrine, dont les positions seront confortées par la loi de 1992, avait ébauché des pistes de réflexion qui demeurent d'actualité.

Le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution disposait dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 [11] que *« [les collectivités territoriales de la République] s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi »*. Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales [12] leur permet d'exercer librement les compétences que la loi leur attribue. En général, l'exercice de ces compétences entraîne la mise en œuvre d'actions locales ou l'engagement de relations avec des partenaires locaux ou nationaux (contrats de plans États-régions, coopérations intercommunales...). Mais l'exercice de ces compétences peut également avoir une dimension extérieure. L'Assemblée générale du Conseil d'État ne disait rien d'autre dans un avis du

---

9 - Voir Geneviève Burdeau, « Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents », *Mélanges Paul Reuter*, Pedone, 1981, p. 103-126.
10 - *« La coopération entre collectivités infra-étatiques n'a pas vocation à se substituer à la coopération intergouvernementale protégée par les règles traditionnelles (et que l'on ne saurait remettre en cause) du monopole de l'État pour la qualité de sujet de l'ordre juridique international »* (Catherine Schneider, « La souveraineté de l'État au carrefour du droit international et du droit administratif. Réflexion sur les développements récents du droit transnational de l'action extérieure des collectivités infra-étatiques », *Mélanges Gustave Peiser*, Presses universitaires de Grenoble, 1995, p. 426).
11 - *JORF*, 29 mars 2003, p. 5568.
12 - Décision 104 DC du 23 mai 1979.

5 avril 1950 : *« les limites territoriales des collectivités territoriales ne constituent pas nécessairement la limite de l'intérêt de ces collectivités »* [13].

Cette thèse, défendue par M. Christian Autexier [14] et approuvée par une grande partie de la doctrine [15] emporte une conséquence importante : **la coopération décentralisée n'est pas une compétence spécifique des collectivités territoriales mais un mode d'exercice des compétences locales** [16]. Dès lors, l'action extérieure « constitutionnelle » ne peut être que le prolongement à l'extérieur de leur territoire, et le cas échéant du territoire national, des compétences attribuées par la loi à la collectivité territoriale [17].

Cette thèse présente, pour les praticiens de la coopération décentralisée, un avantage et un inconvénient.

Son avantage est de remédier aux lacunes juridiques de la loi du 2 mars 1982 en démontrant que la coopération décentralisée n'est pas strictement limitée aux bornes posées par l'article 65.

Son inconvénient est de relativiser l'intérêt d'une clarification juridique pourtant nécessaire en pratique. Le député Philippe Séguin était fondé à affirmer lors de la discussion de la loi de 1982 *« Ce que vous prévoyez et autorisez peut déjà se passer. Dès lors pourquoi l'écrire dans la loi ? »* [18] M. Bertrand Mathieu n'en a pas pour autant tort en qualifiant en 1990 le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales de « tunique mal ajustée » [19] et en appelant de ses vœux la prompte adoption d'une loi. Car, même si une savante exégèse de la Constitution permettait probablement d'offrir une base juridique aux actions de coopération décentralisée de plus en plus nombreuses, il n'en restait pas moins que *« la loi n'autoris[ait] formellement la coopération décentralisée qu'en matière transfrontalière »* [20].

---

13 - Cet avis relatif à la délibération du conseil général de la Loire inférieure allouant une subvention aux facultés catholiques de l'Ouest est cité par R. Schwartz dans ses conclusions sous la décision de la Section du contentieux du Conseil d'État *Commune de Villeneuve d'Ascq* (voir *infra* 2.1.2.1.2.).

14 - *« La possibilité pour une collectivité territoriale de mener une action extérieure est indissociable de la liberté qui lui est reconnue par la Constitution de s'administrer librement. C'est cette licéité constitutionnelle, de principe, de l'action extérieure qui donne cohérence aux textes de droit positif et permet de saisir l'architecture générale des conditions de l'action extérieure des collectivités territoriales et de fournir des éléments de solution pour les lacunes les plus graves »*, Christian Autexier, « L'action extérieure des régions », *Cahiers juridiques franco-allemands*, n° 4, 1984, p. 49.

15 - Robert Lafore, « L'action à l'étranger des collectivités territoriales », *Revue de droit public*, 1988, p. 763 ; Bertrand Mathieu, « Les relations extérieures des régions », *Les Petites Affiches*, n° 72, 15 juin 1990, p. 7 ; Yves Luchaire *in* G. Conac, J.-C. Némery, C. Desouches (dir.), *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, 1989, p. 212.

16 - Bernard Dolez, « Le régime juridique de la coopération décentralisée après l'adoption de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », *Revue française de droit administratif*, septembre-octobre 1995, p. 938 ; Franck Petiteville, *La coopération décentralisée*, L'Harmattan, 1995, p. 27.

17 - C. Autexier, « Le cadre juridique de l'action extérieure des régions », op. cité, p. 576.

18 - *JOAN*, 19 décembre 1981, p. 5291. Cité par Michel Prieur, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *Revue française du droit administratif*, mai-juin 1985, p. 327. Voir dans le même sens Y. Luchaire, op. cité, p. 213 : *« Cette absence de loi n'est pas un vide juridique... le droit existe, c'est le droit constitutionnel et il n'a pas besoin d'être traduit par une loi. »*

19 - B. Mathieu, op. cité, p. 7.

20 - H. Perrot, op. cité, p. 34.

Pour autant, le législateur, soucieux de clarifier l'état du droit, a saisi l'opportunité que lui offrait la discussion de la loi relative à l'administration territoriale de la République pour consacrer officiellement la coopération décentralisée.

1.2. Un dispositif complet

1.2.1. Un cadre juridique stabilisé en 1992

L'opacité du débat doctrinal et le caractère fragmentaire voire contradictoire du droit positif applicable (convention de Madrid du 21 mai 1980, article 65 de la loi du 2 mars 1982 [21], circulaires du Premier ministre des 26 mai 1983, 10 mai 1985 [22] et 12 mai 1987 [23]) plaidaient incontestablement en faveur d'une clarification législative. Un consensus existait autour de cette question, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République consacre son titre IV à la « coopération décentralisée ». L'actuel chapitre V du livre premier du Code général des collectivités territoriales (CGCT) en est le fruit.

1.2.1.1. La convention, pierre angulaire de la coopération décentralisée

L'article L. 1115-1 du CGCT, qui constitue aujourd'hui la pierre angulaire de la coopération décentralisée, codifie l'article 131-I de la loi de 1992, en autorisant *« les collectivités territoriales et leurs groupements »* à *« conclure des conventions avec des collectivités étrangères et leurs groupements »*.

Jusqu'alors, les collectivités étaient réduites à « organiser des contacts », à créer des « conférences » sans personnalité juridique pour donner corps au dialogue qu'elles nouaient avec des collectivités étrangères. Le recours à ces instruments informels était admissible à une époque où les engagements internationaux des collectivités territoriales participaient plus de la volonté de coopération amicale et de la déclaration d'intention que de l'engagement ferme et

21 - Cette énumération ne comprend pas les dispositions législatives conférant aux collectivités ultramarines certaines compétences en matière transfrontalière (art. 9 de la loi du 31 décembre 1982, art. 13 de la loi du 2 août 1984, art. 38 et 68 de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984, art. 41 et 70 de la loi n° 84-821 du 6 septembre 1984).

22 - Circulaire 2063/SG du Premier ministre relative à l'action extérieure des collectivités locales, *Bulletin officiel des services du Premier ministre*, n° 85-2, 3 juillet 1985, p. 11.

23 - Circulaire relative à l'action extérieure des collectivités locales, *JORF*, 16 mai 1987, p. 5391.

contraignant. Avec la multiplication et surtout l'approfondissement des relations décentralisées, il devenait indispensable que ces relations s'incarnent dans un acte juridique formalisé.

La nature juridique de ces conventions de coopération décentralisée ne se perçoit pas sans effort [24]. Elle a été précisée par le Conseil d'État dans un avis rendu le 25 octobre 1994 [25].

Interrogée sur le régime applicable à ces conventions, la Section de l'intérieur du Conseil d'État a répondu qu'il était *« défini, cas par cas, par les conventions elles-mêmes »*. Il était ajouté que **ces conventions ne constituaient pas *« des engagements internationaux au sens du titre VI de la Constitution »***. Passées entre des personnes qui ne sont pas des sujets de droit international, ces conventions ne sont ni des traités ni des contrats de droit international. Elles sont donc des **actes de droit interne** soumis, selon leur contenu, au droit de l'un des cocontractants.

La compétence du juge administratif français suppose qu'une dernière condition soit satisfaite : que ces conventions présentent un **caractère administratif**. Les critères habituels du contrat administratif ne sont pas d'un grand secours : les conventions ne contiennent pas toujours des clauses exorbitantes du droit commun et leur objet ne leur confère que rarement un caractère administratif.

En revanche la jurisprudence du Tribunal des Conflits *UAP* [26] offre une grille de lecture utile. *« Un contrat conclu entre deux personnes publiques revêt en principe un caractère administratif... sauf dans le cas où, eu égard à son objet, il n'a fait naître entre les parties que des rapports de droit privé »*. Passée entre deux personnes publiques – et peu importe que l'une d'elle ne soit pas française – une convention de coopération sera donc présumée avoir un caractère administratif.

Côté français, **les collectivités visées** sont les communes, les départements, les régions et les groupements qui ont compétence pour agir en leur lieu et place, à savoir les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ou non, les syndicats mixtes, les organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales. En revanche ne sont pas concernés les établissements publics spécialisés (centres d'action sociale, HLM, régies, offices de tourisme, agences d'urbanisme, centres de gestion de la fonction publique territoriale, etc.) et les services d'incendie et de secours.

Dans un souci de symétrie, le législateur de 1992 a prévu que ces conventions peuvent être conclues avec des « **collectivités territoriales étrangères et leurs groupements** ».

L'expression interdit clairement en premier lieu la conclusion d'un accord de coopération décentralisée avec un **État étranger**.

---

24 - Sur cette question voir Yves Claisse, « Le droit de la coopération décentralisée », *LGDJ*, 1994, p. 23-33.
25 - CE, avis, 25 octobre 1994, n° 356 381 publié *in* Rapport public 2004, *EDCE*, n° 46, p. 379.
26 - Tribunal des Conflits, 21 mars 1983, *Union des Assurances de Paris*, p. 537, *AJDA*, 1983, p. 356, concl. D. Labetoulle.

Elle exclut aussi, en principe, la possibilité de conclure avec des partenaires étrangers qui n'ont pas un statut de collectivité territoriale dans leur droit interne. En particulier, appliquée à la lettre, elle pourrait ne pas permettre la conclusion d'accords avec des États fédérés d'un État fédéral : cantons suisses, *Länder* allemands, communautés et régions belges... Une circulaire du 20 avril 2001 est venue lever le doute en autorisant expressément la conclusion d'accords avec de telles entités fédérées [27]. Pour autant l'expression « autorités locales étrangères » gagnerait à être introduite à l'occasion d'une modification de l'article L. 1115-1 du CGCT. La proposition formulée *infra* 2.1.2.2.2. tient compte de cette considération.

La question se pose de savoir si des conventions peuvent être conclues avec des **associations** voire avec des **organisations internationales**. Dans la pratique, les collectivités territoriales mettent souvent en œuvre leurs projets de coopération au développement en opérant par l'intermédiaire d'ONG ou d'organismes des Nations unies (UNICEF, PAM, PNUD...). Le versement de subventions s'opère en général dans le cadre de conventions spécifiques passées avec ces organismes. Ces contrats de partenariat ne sauraient être regardés comme des conventions au sens de l'article L. 1115-1 du CGCT. Elles ne sont pas pour autant illégales dès lors qu'elles trouvent une base juridique dans une convention de coopération décentralisée dûment conclue entre deux collectivités territoriales française et étrangère.

Le second alinéa de l'article 131 de la loi du 6 février 1992 prévoit que les conventions de coopération sont soumises au **contrôle de légalité** du préfet dans les conditions prévues par les lois du 2 mars et 22 juillet 1982 (voir *infra* 2.3.2.2.1.). L'autorisation du Gouvernement à laquelle était subordonnée la décision du conseil régional d'organiser des contacts réguliers avec des collectivités étrangères, prévue par l'article 65 de la loi du 2 mars 1982, mais peu respectée dans la pratique, disparaît.

Enfin, la convention de coopération décentralisée doit être conclue « **dans la limite [des] compétences** » des collectivités territoriales françaises et « **dans le respect des engagements internationaux de la France** ».

La première condition semble mettre un terme au débat doctrinal des années 80. La coopération décentralisée n'est pas une compétence « nouvelle » mais une modalité d'exercice des compétences locales.

La seconde renvoie elle aussi à un vieux débat. En 1982, le législateur n'avait autorisé les régions à nouer des contacts transfrontaliers, qu'à la condition qu'elles y soient autorisées par le Gouvernement. Dans le projet de loi, les collectivités territoriales étaient autorisées à passer des conventions avec des collectivités étrangères « dans le cadre » des accords conclus à cet effet par la France avec des États étrangers. Cette formulation était ambiguë. Elle pouvait laisser entendre que la signature d'un accord interétatique devait rester le préalable indispensable à la conclusion d'une convention de coopération décentralisée. Aussi, l'amendement du député André Rossinot qui ne subordonnait plus

---

27 - Circulaire interministérielle INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 sur « la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements », non publiée.

la signature de conventions par les collectivités territoriales qu'à la seule condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec les engagements internationaux de la France fut-il le bienvenu. Grâce à lui la France put lever le 24 janvier 1994 la réserve dont elle avait accompagné son approbation de la convention de Madrid (voir *supra* 1.1.1.2.).

1.2.1.2. Le développement de la coopération transfrontalière a conduit à la multiplication des instruments juridiques

La loi du 6 février 1992 a ouvert une période particulièrement fertile pour la coopération décentralisée qui s'est vue dotée d'un cadre juridique riche et diversifié. Certains instruments juridiques de coopération décentralisée trouvent leur fondement dans la loi, d'autres dans des accords internationaux ou des actes communautaires. La majorité d'entre eux a été créée pour **répondre aux besoins spécifiques de la coopération transfrontalière**.

1.2.1.2.1. La loi du 6 février 1992 a prévu que la coopération décentralisée pourrait utiliser deux outils juridiques : la société d'économie mixte locale (SEML) et le groupement d'intérêt public (GIP).

L'article 132 de la loi de 1992 – aujourd'hui codifié aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 1522.1 du CGCT [28] – autorise les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements à participer au capital de **sociétés d'économie mixte locales** (SEML).

Initialement, l'article 132 de la loi de 1992 était fort restrictif. La participation d'une collectivité étrangère à une SEML était subordonnée à la satisfaction de quatre conditions :
– la conclusion d'un accord préalable entre les États intéressés,
– la présence de règles de réciprocité dans cet accord,
– la limitation de l'objet social de la SEML à une activité d'exploitation de services publics communs,
– l'interdiction faite aux collectivités étrangères de détenir la majorité du capital ou des voix de la SEML.

L'ensemble de ces conditions, et surtout la dernière, privait la SEML d'une grande part de son intérêt pratique, les partenaires étrangers n'étant guère intéressés à s'engager dans une coopération aussi inégalitaire. Aussi ce régime a-t-il été assoupli par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 [29] relative à la solidarité et au renouvellement urbains. D'abord, la participation de collectivités membres de la Communauté européenne n'est plus soumise à un accord préalable. Ensuite, la condition de réciprocité a été supprimée. Enfin, l'objet social de la SEML a été élargi à la réalisation d'*« opérations d'aménagement, de construction »*, à l'exploitation de *« services publics à caractère industriel et commercial »* ou à *« toute autre activité d'intérêt général »*. Pour autant, le

28 - Ces dispositions sont l'unique entorse au regroupement de l'ensemble des dispositions législatives régissant la coopération décentralisée au chapitre V du livre premier de la première partie du Code.
29 - *JORF*, 14 décembre 2000, p. 19777.

fait que les collectivités étrangères ne puissent toujours pas détenir plus de la moitié du capital relativise l'intérêt du recours à ce type de structure.

Ceci explique que les exemples de SEML auxquelles participent des collectivités territoriales étrangères ne sont pas légion.

– À la frontière espagnole, la commune aragonaise de Bielsa a pris une participation de 1 % au capital de la SEML d'Aragnouet-Piau-Engaly (Hautes-Pyrénées) qui exploite notamment les remonte-pentes de la station de Piau-Engaly.

– À la frontière allemande, le Land de Sarre participe à la SEM d'Amneville créée en avril 2005 pour gérer, par délégation de service public, un casino.

– À la frontière belge, l'intercommunale [30] de développement économique de Tournai-Ath (Belgique) détient 3 % des parts de la société anonyme d'économie mixte du parc scientifique de la Haute Borne qui se trouve à Villeneuve d'Ascq (Nord).

L'article 133 de la loi de 1992 prévoit que des **groupements d'intérêt public** (GIP) peuvent être créés *« pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain »* (art. L. 1115-3 du CGCT) ou *« pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des États membres »* de la Communauté (art. L. 1115-2 du CGCT).

Cet article, introduit par un amendement à l'Assemblée nationale, avait un objet limité. Il s'agissait de mettre en place une structure juridique pour gérer les crédits communautaires de la coopération transfrontalière. Depuis 1988, la Commission avait mis en place, dans le cadre du « programme Interreg », un fonds structurel pour encourager cette coopération. Elle souhaitait qu'un seul gestionnaire soit désigné par opération. Face aux difficultés à en confier la responsabilité à l'une ou l'autre des collectivités locales partenaires, ou à une association, la DATAR et le SGCI ont eu l'idée, dès 1990, de recourir à la forme juridique du GIP [31].

Le décret n° 93-571 du 27 mars 1993 [32] – précisé par la circulaire du 16 juin 1994 – prévoit les règles d'organisation et de fonctionnement de ces GIP sur le fondement de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 [33].

---

30 - Les intercommunales belges sont des associations de communes auxquelles peuvent adhérer des personnes de droit public ou privé (sauf en Flandre où seule l'adhésion des personnes de droit public est possible). Elles sont sans but lucratif. L'objectif de l'association doit revêtir un intérêt communal. Elles exercent des missions de service public et à ce titre, elles sont des personnes morales de droit public. Elles n'ont pas un caractère commercial mais elles peuvent prendre des participations au capital de toute société lorsqu'elles sont de nature à concourir à la réalisation de leur objet social (sauf dans la région flamande).

31 - Sur les GIP voir l'étude du Conseil d'État publiée à La Documentation française en 1997.

32 - *JORF*, 28 mars 1993, p. 5196.

33 - *JORF*, 30 janvier 1993, p. 1576.

Outre que le GIP, à l'instar de la SEML, place la collectivité étrangère dans une situation d'infériorité, l'attractivité de cette personne publique *sui generis* [34] est pénalisée par des nombreux contrôles administratifs auxquels elle est soumise et de la présence d'un commissaire du gouvernement, voire d'un contrôleur financier en cas d'adhésion de l'État au GIP. Aussi cet outil juridique n'a-t-il pratiquement pas été utilisé puisque seulement deux GIP ont été créés depuis 1992 [35].

1.2.1.2.2. Les SEML et les GIP de la loi de 1992 présentent l'inconvénient, pour les collectivités étrangères, de demeurer des personnalités morales de droit français soumises au contrôle du juge français. Le système juridique de la coopération décentralisée demeurait déséquilibré tant que les collectivités territoriales françaises n'étaient pas autorisées à adhérer à des **structures de droit étranger**.

C'est chose faite avec l'article 83 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 [36] d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT). À l'instar des collectivités étrangères qui peuvent participer à un GIP français (art. L. 1115-2 et L. 115-3 du CGCT) ou au capital d'une SEML française (art. L. 1522-1 du CGCT), les collectivités françaises sont désormais autorisées, dans le cadre de la coopération transfrontalière, à *« adhérer à un organisme public de droit étranger »* ou à *« participer au capital d'une personne morale de droit étranger »*.

À l'origine, l'objet social de cet organisme ne pouvait être que d'exploiter un service public ou de réaliser un équipement local. Cette restriction a disparu avec la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 [37] d'orientation pour l'aménagement durable du territoire.

Cette adhésion ou cette participation était également subordonnée à une autorisation donnée par décret en Conseil d'État. Cette procédure – qui n'était pas sans rappeler celle de l'autorisation gouvernementale de l'article 65 de la loi de 1982 – alourdissait considérablement le processus d'adhésion. Aussi

---

34 - Ainsi a-t-elle été définie par la décision du 14 février 2000 du Tribunal des Conflits *Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris c. / M^me^ Verdier, AJDA*, 2000, p. 410, chron. Guyomar et Collin.

35 - Le **GIP Transalpes**, créé le 15 janvier 1996 pour une durée de quatre ans, conduit des études et des actions liées au projet de liaisons ferroviaires voyageurs et fret Lyon-Turin et sillon alpin.
Le **GIP Autorités d'Interreg III (A) Saarland-Moselle-Westpfalz**, créé le 9 novembre 2004 pour une durée de cinq ans, assume les fonctions d'autorité de gestion et d'autorité de paiement dans le cadre de la mise en œuvre du programme Interreg III (A) Saarland-Moselle (Lorraine)-Westpfalz sur le territoire du groupement. Un troisième GIP est sur le point d'être constitué en Rhône-Alpes. Le **GIP RESACOOP** serait constitué entre différentes collectivités publiques et acteurs privés français, avec pour objet le développement des actions de coopération au développement conduites en Rhône-Alpes, dans le domaine de la coopération décentralisée. Il bénéficierait du soutien budgétaire de l'État au titre du contrat de plan État-Région. L'objet de ce GIP est donc radicalement différent des deux précédents. Sa base juridique d'ailleurs devrait différer. Et c'est à tort que, dans les statuts en cours d'approbation de ce groupement, l'article L. 1115-2 du CGCT est visé. Plus probablement ce GIP trouve-t-il sa base juridique dans l'article 96 de la loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 susmentionnée.

36 - *JORF*, 5 février 1995, p. 1973.

37 - *JORF*, 29 juin 1999, p. 9515.

l'article 137 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 [38] lui a-t-elle à juste titre substitué, à compter du 1er janvier 2005, une autorisation délivrée par arrêté du préfet de région.

C'est à la frontière espagnole que l'on rencontre les deux seuls exemples d'organismes de droit étranger dont sont membres des collectivités territoriales françaises [39].

Il existe par ailleurs trois groupements locaux de coopération transfrontalière (GLCT) **de droit étranger** créés dans le cadre de l'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996 (voir *infra* 1.2.1.2.4.) qui ont leur siège en Allemagne et auxquels les collectivités territoriales françaises ont adhéré après y avoir été autorisées par décret en Conseil d'État.

1.2.1.2.3. L'utilisation **du groupement européen d'intérêt économique** (GEIE) comme support de la coopération transfrontalière n'a été envisagée que récemment.

Le groupement européen d'intérêt économique (GEIE), prévu par le règlement communautaire n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 et les articles L. 252-1 à 13 du Code de commerce, est l'adaptation au plan communautaire du groupement d'intérêt économique français (GIE). Celui-ci, créé par l'ordonnance n° 67-281 du 23 septembre 1967 [40], constitue une technique contractuelle de droit privé intermédiaire entre la société civile ou commerciale et l'association. Le GEIE, organisme de droit privé, doit avoir pour objet de faciliter ou de développer les activités économiques de ses membres par la mise en commun de ressources, d'activités et de compétences. Il peut être constitué de sociétés de droit privé et de toute personne morale de droit public. La difficulté réside dans sa vocation essentiellement économique, qui se distingue des objectifs traditionnels de la coopération décentralisée : programmes d'intérêt public, politique d'aménagement du territoire ou toute autre action qui relèverait par nature de la compétence de collectivités territoriales [41]. En outre, le GEIE prévoit une responsabilité financière illimitée de ses membres. Ces caractéristiques expliquent la réticence de l'administration à voir dans le GEIE un instrument de coopération transfrontalière [42].

Sa souplesse d'utilisation (mise en place rapide sans autorisation préalable, possibilité d'adapter les statuts à chaque situation particulière et de constituer un GEIE avec ou sans capital) en fait désormais l'instrument

---

38 - *JORF*, 17 août 2004, p. 14545.

39 - Il s'agit du *consorcio* « Bidasoa-Txingudi » constitué le 30 juillet 1999, entre les communes d'Hendaye, de Fontarrabie et d'Irun pour mener à bien différents projets dans les domaines du développement économique, de la culture, de l'environnement et de l'éducation (sa création a été autorisée par décret en Conseil d'État) et du *consorcio* créé le 21 mars 2005 entre Bourg-Madame (Pyrénées-Orientales) et Puigcerda (Catalogne) pour permettre la réalisation de différents projets de coopération dans les domaines de l'aménagement urbain, de l'action culturelle et du tourisme (sa création a été autorisée par un arrêté du préfet de la région Languedoc-Roussillon).

40 - *JORF*, 28 septembre 1967, p. 9537.

41 - Voir Arnaud Cabanes et Alexia Robbes, *La coopération décentralisée, comment s'extraire de l'intérêt public local ?*, *AJDA*, 2003, p. 593.

42 - Cf. notamment la réponse ministérielle n° 2657, *JOAN*, Q., 23 août 1993, p. 2659 qui estime qu'une commune ne peut participer à un organisme à but lucratif.

privilégié pour porter des projets à vocation économique, et d'autant plus que le recours à cette procédure par des collectivités les rend éligibles aux fonds structurels européens qui encouragent la coopération transfrontalière (Interreg III notamment). Ainsi, a été créé le 24 février 1997 dans le cadre de « l'Eurocité basque Bayonne/San Sebastian », un observatoire transfrontalier sous la forme d'un GEIE. Il mène différentes études relatives à la coopération transfrontalière entre les Pyrénées atlantiques et le Pays basque espagnol dans un espace géographique de 50 km entre Bayonne et San Sebastian qui regroupe près de 600 000 habitants. On peut également citer le GEIE Nord Pas-de-Calais/Kent, le GEIE Sud Mont-Blanc ou le GEIE « Artisanat transfrontalier » entre le département de la Haute-Corse et la province italienne de Livourne.

1.2.1.2.4. La création d'instruments spécifiques de coopération transfrontalière tels que les **groupements locaux de coopération transfrontalière** (GLCT) ou les **districts européens** a constitué une étape décisive dans la construction du droit de la coopération transfrontalière.

Jusqu'à l'accord de Karlsruhe, signé le 23 janvier 1996 [43], les traités bilatéraux auxquels la France était partie demeuraient d'une portée limitée.

Ainsi, pour prendre l'exemple le plus significatif, la convention franco-italienne de Rome du 26 novembre 1993 [44] ne prévoit pas expressément la création ou la participation des collectivités territoriales françaises et italiennes à des organismes de coopération transfrontalière. Le traité franco-espagnol de Bayonne du 10 mars 1995 [45] doit ainsi être regardé comme particulièrement innovant lorsqu'il autorise les collectivités territoriales françaises et espagnoles à passer des conventions pour, d'une part, créer et gérer des équipements ou des services publics et coordonner leurs décisions dans des domaines d'intérêt commun et, d'autre part, participer à des organismes de coopération existants, dotés ou non de la personnalité juridique.

L'accord de Karlsruhe marque un progrès décisif, d'une part en prévoyant qu'il ne s'applique pas nécessairement aux mêmes niveaux de collectivités

---

43 - L'accord de Karlsruhe sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux a été signé entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil fédéral suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-ville, de Bâle-campagne, d'Argovie et du Jura. Il est entré en vigueur le 1er septembre 1997 et a été publié au *Journal officiel* du 29 août 1997. Depuis son entrée en vigueur, son champ d'application a été modifié à plusieurs reprises :
– 24 mai 2002 : extension aux groupements régionaux du Land de Bade-Wurtemberg et aux communautés régionales de programmation du Land de Rhénanie-Palatinat (Allemagne),
– 9 septembre 2002 : extension au canton de Schaffhouse (Suisse),
– 2 juillet 2004 : extension aux régions Franche-Comté et Rhône-Alpes.

44 - Les collectivités concernées sont pour la partie française : la collectivité territoriale de Corse, les régions, les départements et les communes jouxtant la frontière franco-italienne, les autres communes situées dans les départements frontaliers ainsi que les groupements pouvant être constitués par les collectivités précitées.

45 - Les collectivités concernées sont les régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, les départements, les communes et les groupements de ces régions, les Communautés autonomes du Pays basque, de la Navarre, de l'Aragon, de la Catalogne et les territoires historiques, les provinces et les communes des quatre communautés autonomes.

territoriales au sein des pays signataires et, d'autre part, en créant un organisme de coopération *sui generis* doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière : le **groupement local de coopération transfrontalière** (GLCT). Son principe a été repris par l'accord de Bruxelles de 2002 qui vient d'être ratifié par la France [46].

Contrairement aux précédents accords bilatéraux (notamment l'accord de Bayonne de 1995 et l'accord franco-italien de 1993), ces deux traités prévoient, pour la première fois, la possibilité pour des collectivités territoriales françaises ou étrangères de créer un instrument spécifique de coopération transfrontalière : le GLCT, personnalité morale de droit public. Le GLCT est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale de la partie où il a son siège. L'outil le plus adapté en droit français est le régime juridique du **syndicat mixte ouvert** qui a pour caractéristique de permettre l'organisation souple de partenariats entre des collectivités publiques différentes puisqu'il peut comprendre toute personnalité morale de droit public (art. L. 5721-1 à L. 5722-8 du CGCT). Le recours au syndicat mixte ouvert permet notamment d'associer à la coopération décentralisée transfrontalière des organismes publics locaux (centres d'action sociale, hôpitaux, collèges ou lycées, offices de tourisme, chambres de commerce...) alors que le Code général des collectivités territoriales ne les autorise pas à engager de telles actions (cf. *supra* 1.2.1.1.).

Conformément au droit commun régissant les EPCI, lorsque le GLCT a son siège en France, il ne peut être créé que par arrêté du préfet du département. Lorsque le siège du GLCT se trouve à l'étranger, l'adhésion de la collectivité française fait l'objet, depuis le 1er janvier 2005, d'un arrêté d'autorisation du préfet de région. Le choix du préfet de région pour délivrer cette autorisation, qui crée une asymétrie de compétence selon que le GLCT a son siège en France ou à l'étranger, témoigne du renforcement du rôle du préfet de région comme acteur pilote de la coopération transfrontalière.

À ce jour, six GLCT ont été constitués [47], tous à la frontière franco-allemande. Trois ont leur siège à l'étranger.

---

46 - Accord entre le Gouvernement de la République française, d'une part, et le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement de la région wallonne et le Gouvernement flamand, d'autre part, portant sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et organismes publics locaux, signé à Bruxelles le 16 septembre 2002. Le projet de loi autorisant la ratification de cet accord a été adopté par le Sénat le 6 janvier 2004 (rapporteur : Pierre Mauroy) et par l'Assemblée nationale le 10 mars 2005 (rapporteur : Bruno Bourg-Broc). L'accord de Bruxelles est entré en vigueur le 1er juillet 2005. Répondant aux questions du rapporteur, qui s'inquiétait notamment des conditions d'exercice du contrôle de légalité, le Gouvernement s'est engagé devant l'Assemblée nationale à accompagner l'entrée en vigueur de l'Accord de Bruxelles de l'envoi d'une circulaire interprétative.

47 - – Le **GLCT « Centre Hardt-Rhin supérieur »** (Hartheim-Fessenheim), constitué en 1998 pour la réalisation d'une passerelle sur le Rhin et plusieurs missions d'aménagement et de développement (siège en France) ;

– le **GLCT « Wissembourg-Bad-Bergzabern »**, constitué en 2001 pour la réalisation d'un équipement transfrontalier permettant un approvisionnement en eau potable de part et d'autre de la frontière (siège en Allemagne) ;

– le **GLCT « Euroinstitut de Kehl »**, constitué en décembre 2003, qui fait suite au GEIE constitué en 1993, pour assurer notamment la formation aux questions transfrontalières des fonctionnaires des deux pays (siège en Allemagne) ;

Tout récemment, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 [48] relative aux libertés et responsabilités locales a créé un nouvel instrument de coopération transfrontalière. Il s'agit du **district européen**.

Dans l'esprit de l'ancien Premier ministre Pierre Mauroy, auquel on doit l'amendement parlementaire à l'origine de cet instrument juridique, il s'agissait d'étendre aux collectivités étrangères, par une modification de l'article L. 5721-2 du CGCT, la possibilité de créer de concert avec des collectivités françaises un **syndicat mixte**.

L'Assemblée nationale a préféré la création d'un instrument juridique spécifique (aujourd'hui codifié à l'article L. 1115-4-1 du CGCT) en lui rendant applicable « sauf stipulation internationale contraire » le régime des syndicats mixtes ouverts du titre II du livre VII de la cinquième partie du code.

Aucun district européen n'a à ce jour été créé. Mais deux projets font l'objet d'une réflexion avancée à la frontière italienne [49].

1.2.1.2.5. Plus récemment encore, la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 [50] 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, dite **loi Oudin**, a inséré dans le Code général des collectivités territoriales un article L. 1115-1-1 ainsi rédigé :

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement ».

Cette disposition ne crée pas un nouvel instrument juridique de coopération décentralisée, mais elle ouvre aux collectivités territoriales et à leurs groupements, notamment aux syndicats intercommunaux de gestion de l'eau, la pos-

---

– le **GLCT PAMINA**, constitué en 2003, pour porter le programme Interreg III PAMINA et coordonner la coopération dans l'espace PAMINA (siège en France) ;

– le **GLCT « Eurozone Sarrebruck-Forbach »** constitué en 2003 pour développer une zone d'activités transfrontalière, (siège en Allemagne),

– le **GLCT « Vis-à-vis »** (Erstein/Orbernai/Pays de Bade), constitué en 2004 avec des missions similaires au GLCT « Centre Hardt-Rhin supérieur » (siège en France).

48 - *JORF*, 17 août 2004, p. 14545.

49 - Le premier dit de l'« Espace Mont-Blanc » concerne des collectivités françaises, italiennes et suisses et s'inscrit dans une démarche de développement durable transfrontalier visant à maintenir un équilibre entre la promotion des activités socio-économiques et la protection des milieux naturels. Le second concerne la région de la Riviera franco-italienne et a pour objet une coopération accrue en matière de développement économique, d'aménagement du territoire ainsi qu'en matière de gestion des services publics locaux de proximité (Cf. Réponse du ministre de l'Intérieur à la question écrite n° 48 189 de M^me^ Marie-Jo Zimmermann, *JORF*, 12 octobre 2004, p. 7883 et 8 mars 2005, p. 2491).

50 - *JORF*, 10 février 2005, p. 2202.

sibilité de mener des actions de coopération dans les domaines de l'eau et de l'assainissement [51] au-delà du seul cadre transfrontalier.

Certes, il n'était guère douteux que des communes ou des établissements intercommunaux de gestion des eaux [52] puissent mener des actions de coopération décentralisée au titre des compétences qui étaient les leurs. En revanche, plus délicate était la question du financement de ces actions à travers le produit des redevances. La loi Oudin n'est donc pas inutile car elle permet de déroger dans certaines limites au principe selon lequel le redevable ne doit payer que la contrepartie du service rendu.

1.2.2. L'outre-mer : un souci spécifique d'intégration régionale

Les collectivités situées outre-mer présentent, en matière d'action extérieure, des particularités notables qui s'expliquent autant par l'accroissement de leur champ de compétences que par la nécessité d'approfondir leur intégration régionale.

1.2.2.1. Les principales innovations

Les premières innovations ont concerné les départements et régions d'outre-mer et non les anciens territoires d'outre-mer. L'article 65 de la loi générale du 2 mars 1982 disposait que le conseil régional pouvait décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser à des fins de concertation dans le cadre de la coopération transfrontalière des contacts réguliers avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région. L'article 9 de la loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion **a introduit un mécanisme d'association purement consultatif** en ouvrant la possibilité pour le Gouvernement français de saisir le conseil régional **pour avis** de tous projets d'accord concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement que la France envisage de conclure, le cas échéant, avec les États de la mer Caraïbe, les États voisins de la Guyane ou les États de l'Océan Indien. Puis l'article 13 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984 a rendu un tel avis

51 - Michel Camdessus et al., « Goute à goutte, l'eau creuse la pierre », *Futuribles*, n° 306, mars 2005, p. 53-57.

52 - Le tribunal administratif de Paris a certes interdit à l'agence des espaces verts (AEV) de la région d'Île-de-France de soutenir des opérations de reboisement à Beyrouth ; mais cette solution résultait de ce que le décret n° 85-317 du 8 mars 1985 définissant l'organisation et le fonctionnement de cette agence limitait en son article premier son champ d'intervention à la seule région d'Île-de-France. En l'absence de telles limitations réglementaires, il est probable que l'intervention à l'étranger de cette agence, dans son domaine de compétence, aurait été admise (TA Paris, 14 décembre 1999, *Préfet de la Région Île-de-France*, n° 981829/6, *Droit administratif*, février 2000, n° 27, p. 16).

préalable obligatoire pour tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles dans la zone économique exclusive au large des côtes.

Une amorce de compétence internationale était ainsi reconnue aux conseils régionaux des départements d'outre-mer. Les progrès les plus significatifs sont toutefois le fruit du développement des statuts particuliers de certains territoires.

Ainsi, la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 [53] portant statut du territoire de la Polynésie française permet au président du gouvernement du territoire de **proposer** au Gouvernement de la République **l'ouverture de négociations** tendant à la conclusion d'accords avec un ou plusieurs États ou territoires de la région du Pacifique dans les domaines économique, scientifique, technique et culturel intéressant le territoire, en étant **associé** à ces négociations [54]. Il est également prévu que le président du gouvernement peut être **autorisé à représenter**, conjointement avec le haut-commissaire, le Gouvernement de la République au sein d'organismes régionaux du Pacifique. L'une des dispositions les plus innovantes de la loi réside dans la possibilité offerte à l'État de **déléguer au gouvernement** du territoire les pouvoirs lui permettant de négocier des accords traitant de matières ressortissant à la compétence du territoire dans les domaines économique, scientifique, technique et culturel. Enfin, l'assemblée territoriale est **obligatoirement consultée avant la ratification des conventions traitant des matières de la compétence du territoire**.

La loi n° 84-821 du même jour [55] portant statut du territoire de la **Nouvelle-Calédonie** introduit les mêmes dispositions pour ce territoire.

En 1986, **le Fonds de coopération économique, sociale et culturelle** est créé. Son objet consiste à *« valoriser les actions de la France dans le Pacifique Sud, améliorer son image et promouvoir des gestes politiques visant à démontrer la légitimité de la présence française, et favoriser la coopération régionale en vue de l'intégration des trois collectivités françaises du Pacifique dans leur environnement océanien »* [56]. Ce fonds, qui a participé au financement de nombreuses opérations de coopération régionale et a été abondé par les collectivités elles-mêmes, existe toujours. Son enveloppe annuelle est en 2004 de 3,2 millions d'euros.

---

53 - *JORF*, 7 septembre 1984, p. 2831.

54 - Le pouvoir de négocier des accords internationaux peut être délégué par les autorités de la République et par elles seules. Est illégale la délibération de l'assemblée territoriale habilitant le président du gouvernement du territoire à signer un protocole d'alliance des territoires français du Pacifique (TA Nouméa, 9 avril 1985, *Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie c. / Président du gouvernement territorial*, Lebon p. 420).

55 - *JORF*, 7 septembre 1984, p. 2840.

56 - De nombreux projets de coopération régionale ont été financés depuis la création du fonds. La Nouvelle-Calédonie a ainsi développé des projets de coopération avec le Vanuatu (ex Nouvelles-Hébrides) et la Polynésie avec les îles Samoa et Cook.

Ces trois étapes constituent un acquis sur lequel s'appuie le régime juridique actuel :
– **consultation** des assemblées de ces collectivités sur les questions de leur compétence traitées dans les accords internationaux auxquels la France est partie prenante ;
– possibilité de **délégation** aux exécutifs de ces collectivités pour représenter la France dans différentes instances internationales de coopération régionale ;
– mise en place de **fonds de coopération** pour faciliter les initiatives de coopération régionale des collectivités.

1.2.2.2. Le droit actuel

Ces orientations ont été consolidées par les récentes réformes des statuts des collectivités situées outre-mer.

a) La loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 [57], et plus précisément son titre V, constitue le droit actuellement applicable aux régions et départements d'outre-mer (**Guadeloupe**, **Guyane**, **Martinique**, **Réunion**). Elle a doté les conseils régionaux, les conseils généraux et leurs présidents d'attributions nouvelles en matière d'action internationale. Les prérogatives de ces assemblées locales sont les suivantes :
– adresser au Gouvernement des propositions en vue de conclure des accords relatifs à la coopération régionale (articles L. 3441-2 et L. 4433-4-1) ;
– demander aux autorités de la République d'autoriser leurs présidents à négocier et à signer des accords internationaux dans leur domaine de compétence, soumis ensuite à leur délibération pour approbation (articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3) ;
– saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France aux organismes de coopération régionale des zones de la Caraïbe ou de l'Océan Indien (articles L. 3441-6 et L. 4433-4-5 alinéa 2) ;
– recourir aux sociétés d'économie mixte pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences dévolues en matière de coopération régionale (articles L. 3441-7 et L. 4433-4-8).

La disposition la plus innovante réside dans le fait que, **dans les domaines de compétence de l'État,** le président du conseil général ou le président du conseil régional peut recevoir des autorités de la République **le pouvoir de négocier et de signer des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux voisins**, y compris ceux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, a estimé que cette disposition n'était pas contraire à la Constitution dans la mesure où, dans l'exercice de ce pouvoir, **les présidents concernés agissent en tant qu'agent de l'État** et au nom de la République. Le Conseil constitutionnel prend ainsi soin de souligner que les présidents des exécutifs concernés doivent suivre les instructions qui leur sont données et que ces pouvoirs peuvent à tout moment leur être retirés.

---

57 - *JORF*, 14 décembre 2000, p. 19760.

Dans les **domaines de compétence du département ou de la région**, les assemblées départementales ou régionales peuvent demander à l'État d'autoriser leurs présidents respectifs à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec les États, territoires ou organismes régionaux voisins. Le projet d'accord est ensuite soumis pour acceptation au conseil général ou au conseil régional. Cette compétence reste toutefois très encadrée : même dans cette hypothèse, **les présidents agissent en tant que représentants de l'État**. La loi reconnaît également aux autorités de la République la possibilité de participer à la négociation à tout moment. L'État reste libre d'autoriser ou non la signature : « l'acceptation » par le Conseil général ou régional n'a que la valeur d'un avis et ne saurait engager l'État.

Dans les domaines qui relèvent à la fois de la compétence de l'État et des autorités locales, deux situations peuvent être distinguées [58] :
– soit le président du conseil général ou du conseil régional a reçu le pouvoir de négocier et de signer au nom de l'État, ce qui entraîne l'application des dispositions susmentionnées.
– soit les présidents n'ont pas reçu ce pouvoir. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel a jugé que les présidents de conseils généraux et régionaux d'outre-mer ne pouvaient participer à la signature de l'accord international sans méconnaître les compétences réservées dans une telle matière au Président de la République et au Premier ministre par la Constitution.

Par ailleurs, ces collectivités bénéficient au sein de l'Union européenne du statut de « **région ultrapériphérique** » [59]. C'est pourquoi leur président participe, à sa demande, aux négociations avec l'Union européenne tendant à fixer les conditions d'application de l'article 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Les exécutifs peuvent aussi demander à l'État de prendre l'initiative de telles négociations en vue d'obtenir des mesures spécifiques.

La loi d'orientation sur l'outre-mer a également permis la mise en place d'une « **conférence de coopération régionale** » dans la zone Antilles-Guyane, pour coordonner les politiques de coopération régionale conduites par l'État et les collectivités d'outre-mer. La première réunion de cette instance s'est tenue le 8 février 2003. Ce dispositif a été repris pour l'Océan Indien en janvier 2004. Chacune de ces conférences est présidée par un ambassadeur, délégué à la coopération régionale, nommé en Conseil des ministres.

Des **fonds de coopération régionale** ont été créés, à raison d'un par département d'outre-mer, en application des dispositions de l'article L. 4433-4-6 du CGCT, introduit par la loi précitée du 13 décembre 2000. La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 [60] relative à Mayotte a, en outre, créé un tel fonds pour Mayotte. Ils sont alimentés par des crédits qui figurent au budget du ministère de l'Outre-Mer et, le cas échéant, par des dotations des collectivités

58 - Cf. François Luchaire, « L'avenir des départements d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue de droit public*, n° 1, 2001, p. 252.
59 - Voir J. Blot, *L'application du traité CE aux territoires d'outre-mer*, *AJDA*, 2003, p. 1426.
60 - *JORF*, 13 juillet 1001, p. 11199.

d'outre-mer. Ces fonds ont vocation à soutenir les projets qui contribuent à favoriser l'intégration des collectivités d'outre-mer dans leur environnement régional, dans tous les secteurs d'activité. Les principaux domaines d'intervention ces quatre dernières années étaient la culture et le sport, la recherche agronomique, la préservation de l'environnement, la santé publique et la formation professionnelle.

Aucune disposition particulière ne précise les prérogatives de la collectivité de **Saint-Pierre-et-Miquelon** en matière de coopération régionale. Toutefois, les élus de cette collectivité sont étroitement associés aux travaux et débats du comité consultatif franco-canadien. Ceci est loin d'être anecdotique car ces réunions ont pour objet la répartition des « totaux admissibles de capture » (TAC) des stocks halieutiques situés dans la zone de pêche commune au Canada et à l'archipel, ce dont l'activité économique de celui-ci dépend au premier chef.

b) Les lois organiques portant statut particulier de la **Nouvelle-Calédonie** et de la **Polynésie française** s'inscrivent dans le prolongement des lois précitées du 6 septembre 1984.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la **Polynésie française** [61] prévoit, en ses articles 38 à 42, les prérogatives de son président en matière d'action extérieure :
– la **possibilité de se voir confier les pouvoirs** lui permettant de négocier et de signer des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique dans les domaines de compétence de l'État ; à défaut, la possibilité d'y être **associé** ou de **participer** au sein de la délégation française aux négociations et signatures ; par ailleurs, la possibilité d'être autorisé à représenter la République dans les organismes internationaux (article 38) ;
– le **pouvoir de négociation**, dans les domaines de compétence de la Polynésie française, après délibération du conseil des ministres et après un délai d'un mois suivant la notification d'intention au ministère des Affaires étrangères, dans le respect des engagements internationaux de la France ; la possibilité de se voir confier les pouvoirs de signer au nom de la République (article 39) ;
– la **participation à la négociation** au sein de la délégation française, lorsque l'État prend l'initiative de négocier des accords dans les domaines de compétence de la Polynésie française (article 40) et pour les négociations relatives aux relations de celle-ci avec la Communauté européenne (article 41) ;
– la **représentation de la Polynésie française**, qui peut être membre ou membre associé d'organisations internationales du Pacifique, ou observateur auprès d'elles ; la possibilité d'être associé aux travaux des organismes régionaux du Pacifique dans les domaines relevant de sa compétence (article 42).

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la **Nouvelle-Calédonie** prévoyait déjà dans ses articles 28 à 33 les mêmes dispositions, à quelques différences près. Le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie ne peut pas être autorisé à représenter la République dans les organismes internationaux. Il revient au Congrès de la Nouvelle-Calédonie d'autoriser le

61 - *JORF*, 4 mars 2004, p. 4183.

président du gouvernement à négocier dans les domaines de compétence de celle-ci. Dans les négociations relatives à ses relations avec la Communauté européenne, c'est non seulement le président du gouvernement qui est associé, mais aussi, le cas échéant, les présidents des assemblées de province.

La Nouvelle-Calédonie peut disposer de représentations auprès des États ou territoires du Pacifique et auprès des organisations internationales, y compris la Communauté européenne (articles 31 et 32). Enfin le président du gouvernement ou le président de l'assemblée de province, selon leurs compétences propres, négocient et signent des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics (article 33).

Dans les deux cas toutefois, les lois organiques prennent soin de préciser que sous réserve des dispositions spécifiques qu'elles prévoient, les « relations extérieures » (Nouvelle-Calédonie) et la « politique étrangère » (Polynésie française) **continuent à ressortir à la compétence de l'État**. Le Conseil d'État a jugé légale la création par le territoire de la Polynésie française d'un service des relations internationales, dès lors que ses attributions sont définies étroitement et sont en relation avec les compétences reconnues aux institutions de la Polynésie française en matière de relations extérieures. Il a en revanche estimé qu'en prévoyant une représentation des autorités de la Polynésie française auprès d'États ou d'organisations internationales, le territoire avait excédé ses compétences (CE, Avis, 16 novembre 2001, *Haut Commissaire de la République en Polynésie française*, Lebon, p. 554, n° 234611).

Enfin, le « **fonds pacifique** », doté de 3,2 millions d'euros en 2004, a une large vocation d'appui à la coopération régionale, mais aussi de valorisation de l'image de la France dans cette région du monde.

Il convient également de souligner le rôle particulier des **ambassadeurs chargés de la coopération régionale**. Implantés à Paris, rattachés au ministère de l'Outre-Mer, ils ont un rôle de « facilitateur ». Ces diplomates, dont la nomination est ancienne pour le Pacifique et plus récente pour les Caraïbes et pour l'Océan Indien, ont une triple fonction :
– assurer la cohérence de l'action de l'État et des collectivités territoriales dans l'environnement régional ;
– informer les pays de la zone géographique concernée sur la représentation démocratique et les prérogatives des collectivités ;
– prendre toute initiative de nature à faciliter la coopération régionale des collectivités d'outre-mer.

Le choix du rattachement de ces ambassadeurs au ministère de l'Outre-Mer ne va pas totalement de soi. Il présente certes l'avantage de faciliter leurs nécessaires relations avec les représentants de l'État dans ces territoires et avec les collectivités territoriales elles-mêmes. Mais il est permis de se demander si un rattachement au ministère des Affaires étrangères ne serait pas finalement plus opérant, en raison de l'importance des zones en cause dans la politique étrangère de la France et dans la politique de coopération de notre pays.

La coopération régionale des collectivités situées outre-mer s'inscrit donc dans **un cadre institutionnel, juridique et administratif qui lui est propre**. Cela s'explique tant par l'éloignement de celles-ci de la métropole que par la

nécessité de traiter de questions d'intérêt commun avec leurs nombreux voisins. Mais **au-delà de cette spécificité**, l'expérience de l'outre-mer est sans doute d'un **apport utile** pour la réflexion relative à la coopération transfrontalière en métropole, qui répond à la même logique.

1.2.3. L'État face à l'action extérieure des collectivités locales

Parallèlement à la reconnaissance juridique progressive de la coopération décentralisée, l'État a pris conscience de la montée en puissance du phénomène. Sans doute y a-t-il eu de sa part – et y a-t-il encore parfois – une méfiance latente à l'égard des initiatives désordonnées des collectivités territoriales. Mais le constat dressé en 2005 est celui d'un soutien des autorités de l'État aux actions de coopération décentralisée qui participent à la diversification et à la démultiplication de l'action de la France à l'étranger.

L'État conçoit son rôle comme celui d'intermédiaire encourageant et facilitant la mise en œuvre d'actions de coopération décentralisée, par exemple en accueillant, dans les ambassades les élus locaux venus rencontrer leurs partenaires étrangers. Il lui appartient également de veiller à la mise en cohérence et à l'efficacité de l'aide apportée en fonction des besoins locaux. D'une manière générale, il apparaît indispensable que les ambassades soient systématiquement informées des projets de coopération des collectivités françaises.

1.2.3.1. Le délégué à l'action extérieure des collectivités locales (DAECL)

La volonté d'être *« informé de façon systématique et régulière de l'action extérieure des communes, des départements et des régions afin de les conseiller et d'être à même de veiller à ce que leurs initiatives respectent les règles fixées par la Constitution et par la loi et n'interfèrent pas défavorablement avec la politique étrangère de la France »* a conduit le Gouvernement à décider de créer la fonction de *« délégué pour l'action extérieure des collectivités locales »* (DAECL) [62], placé auprès du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères.

Ses missions sont définies par une circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1983 [63]. La première est de se tenir informé des actions de coopération. Sans doute cette priorité démontre-t-elle la suspicion qui caractérise les

62 - L'intitulé de la fonction est historiquement daté (voir *supra* Introduction). Rien ne s'oppose, et notamment aucune disposition législative, à ce qu'à l'avenir le titulaire du poste prenne le titre de « Délégué à la coopération décentralisée ».
63 - Voir annexe IV.

premières années de la coopération décentralisée [64]. Mais on lui demande aussi d'apporter son concours aux préfets et, par leur intermédiaire, aux collectivités territoriales désireuses de s'engager dans des actions de coopération décentralisée. Étrangement, la circulaire ne dit presque rien des relations avec les ambassades. En particulier, si elle fait obligation aux préfets d'apporter leur aide au DAECL, elle ne donne pas la même consigne aux ambassadeurs – peut-être au motif que le premier délégué, diplomate de carrière, mésestimait les difficultés qui ont pu parfois être rencontrées [65].

Il dispose pour remplir ces missions d'une équipe restreinte de quatre collaborateurs de catégorie A.

La place du DAECL au sein de l'appareil d'État, auprès du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, peut s'envisager de trois façons différentes.

Il ne paraît pas souhaitable de le rattacher au Premier ministre, même si cela pouvait sembler naturel s'agissant d'un haut fonctionnaire chargé d'un rôle interministériel. Une telle réforme reviendrait sans doute à le priver en pratique de tout support administratif.

Une deuxième solution consisterait à placer le DAECL au sein du ministère de l'Intérieur. Curieusement, la question semble ne s'être jamais posée, y compris dans ce ministère. Pourtant un tel positionnement ne serait pas sans pertinence, rapprochant le DAECL de l'institution préfectorale, en charge notamment du contrôle de légalité et des collectivités territoriales. Sans doute l'éloignement de la place Beauvau peut-il être compensé par la désignation au poste de DAECL d'un fonctionnaire qui, par son origine ou son expérience, connaît le monde des collectivités territoriales et l'institution préfectorale.

Enfin, dès lors qu'un consensus se forme autour du rattachement du DAECL au ministère des Affaires étrangères, se pose la question de son positionnement au sein de l'organigramme de ce ministère. Il est depuis l'origine placé auprès du secrétaire général [66], ce qui lui confère un certain prestige. Ce positionnement lui permet par exemple de participer aux réunions d'instruction

---

64 - La circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 n'avait pas été rendue publique à l'époque. « *[...] le seul fait d'évoquer l'action extérieure des collectivités locales apparaissait comme quelque chose de véritablement explosif. À ce moment-là, c'était une très grande innovation et il y avait eu véritablement matière à polémique puisque le seul fait de reconnaître, par ce biais, une forme d'action extérieure des collectivités locales était contesté par des hommes politiques français de l'époque qui avaient des vues complètement différentes sur le sujet et qui craignaient d'y voir l'amorce d'un processus de désintégration de la République* » (François Poinsot *in Territoires*, « Coopération décentralisée : une loi quels enjeux ? », compte rendu du colloque de La Roche-sur-Yon, 21-22 janvier 1993, n° 340, septembre 1993, p. 23).

65 - Le premier délégué à l'action extérieure des collectivités locales, nommé par décret du 8 juin 1983, Yves Delahaye, ministre plénipotentiaire a marqué le poste de son empreinte. Il quitte ses fonctions en 1987 et est brièvement remplacé par un autre diplomate, Jacques Butin. Le poste est vacant pendant près de trois ans avant qu'un préfet y soit nommé par décret du 26 avril 1990. Hubert Perrot l'occupe pendant plus de sept ans et reste, à ce jour, le plus long titulaire de la fonction. Il est remplacé le 4 décembre 1997 par un autre préfet, Jacques Andrieu. Son successeur depuis le 21 juillet 2003 Antoine Joly est ancien député de la Sarthe, et administrateur de la ville de Paris.

66 - Sont rattachés directement au secrétaire général des affaires étrangères, outre le DAECL, différents services (centre d'analyse et de prévision, conseiller aux affaires religieuses, délégation à l'action humanitaire, service des affaires francophones...).

des ambassadeurs avant leur départ en poste. Mais cette médaille a son revers. Elle le prive de toute autorité directe sur le bureau chargé depuis 1985 de l'instruction des dossiers de cofinancement des collectivités territoriales. Ce « bureau de la coopération décentralisée », d'abord rattaché au ministère de la Coopération, aujourd'hui intégré à la mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) est placé sous l'autorité du directeur général de la coopération internationale et du développement (DGCID). Il gère les différentes lignes de crédits grâce auxquelles l'État cofinance des actions de coopération décentralisée [67].

1.2.3.2. La commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)

Soucieux d'encourager la concertation avec les collectivités territoriales, le premier délégué a très tôt prôné la création d'une structure paritaire associant l'État et des représentants des exécutifs locaux. Jacques Pelletier, ministre de la Coopération, a mis en œuvre ce projet en créant, par un arrêté en date du 27 janvier 1989, une « **commission de la coopération décentralisée pour le développement** » [68]. Présidée par le ministre de la Coopération, cette commission, installée le 5 juillet 1989, est paritaire : elle comprend 16 élus locaux (4 pour les régions, 4 pour les départements, 8 pour les communes) et 16 représentants de l'État. Chargée aux termes de l'article premier de l'arrêté de « *favoriser la concertation entre l'État et les collectivités territoriales impliquées dans des actions de coopération internationale en faveur du développement* », elle concentre son action sur les pays dits « *du champ* », même si en théorie son ressort s'étend au-delà. Trois missions lui sont imparties, qui demeurent toutes d'actualité :
– étudier l'état de la coopération décentralisée en France,
– échanger des informations entre l'État et les collectivités territoriales,
– formuler toute proposition utile dans son domaine de compétence.

Très active en 1989 et 1990, la commission a pratiquement cessé de fonctionner en 1991. Son inspiration est néanmoins reprise par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février1992. Son article 134 – aujourd'hui codifié à l'article L. 1115-6 du CGCT – porte création d'une **commission nationale de la coopération décentralisée**. La loi lui confie deux missions :
– établir et mettre à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales,
– formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Cette instance a été créée malgré l'opposition du Sénat qui, à chacune des lectures du projet de loi, avait supprimé l'article correspondant. Le Sénat estimait en effet cette création inutile, d'autant qu'était créé parallèlement, par l'article 53 de la loi un institut des collectivités territoriales et des services publics locaux associant l'État et les collectivités territoriales, sous la forme d'un GIP.

---

67 - Les crédits de paiement correspondants se sont élevés en 2004 à 8,1 M Euros.
68 - Les informations relatives à la « Commission Pelletier » sont empruntées à la thèse de sciences politiques de Franck Petiteville, op. cité, p. 44-47.

La **composition** de la CNCD est fixée par le décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 [69]. À l'instar de la « commission Pelletier », elle rassemble à parité représentants de l'État et des collectivités territoriales (seize membres titulaires et seize membres suppléants pour chacune de ces catégories). Les représentants des collectivités territoriales sont nommés sur proposition des associations nationales représentatives et ne peuvent siéger au-delà de la durée de leur mandat électif (art. 2). S'ajoutent à ces membres quatre personnalités qualifiées à titre consultatif (art. 4). La tradition s'est semble-t-il instaurée de convoquer à la fois les membres titulaires et les suppléants, ce qui représente un effectif théorique de 70 participants... et transforme la CNCD en mini-Parlement, dont les membres sont difficiles et à nommer et à réunir.

Le secrétariat de la CNCD est assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales (art. 7).

Le chef du Gouvernement préside de droit la CNCD (art. 1er du décret du 24 octobre 1994 précité). En son absence, il désigne un ministre à cet effet, qui est en général le ministre délégué à la coopération.

La CNCD n'a tenu que six réunions en dix ans. Il a fallu attendre le 2 juillet 1996, soit plus de quatre ans après sa création, pour qu'elle soit installée par le ministre des affaires étrangères. Sa dernière réunion a eu lieu le 13 mars 2003 sous la présidence du Premier ministre.

Confrontée à la difficulté de convoquer une séance plénière, la CNCD a décidé en mars 2003 de réunir son bureau. Cette instance n'est pas prévue par le décret du 24 octobre 1994. Le bureau est une instance paritaire qui se réunit sous la présidence du ministre délégué à la Coopération. Il a tenu, sous la présidence du ministre délégué à la Coopération, deux réunions le 11 février 2004 et le 25 janvier 2005.

La CNCD a constitué des groupes de travail et définit des « chantiers » qui ont permis la réalisation de vade-mecum. Ainsi en 2004 ont été publiés deux documents :
– le premier sur la coopération décentralisée et l'intercommunalité,
– le second sur la coopération décentralisée, l'agriculture et le développement rural.

Le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales décrit la CNCD, dans son rapport 2004, comme « *la structure faîtière de la coordination entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'action internationale* » [70]. Elle demeure toutefois pénalisée par une composition trop lourde.

1.2.3.3. La mission opérationnelle transfrontalière (MOT)

Afin de faciliter la réalisation de projets transfrontaliers associant les territoires de différents pays et de conseiller les collectivités territoriales dans l'utilisation des fonds communautaires Interreg, la mission opérationnelle

---

69 - *JORF*, 30 octobre 1994, p. 15476. Ce décret est reproduit en annexe IV.
70 - « Rapport de mission pour l'année 2004 », délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, ministère des Affaires étrangères, janvier 2005.

transfrontalière (MOT) a été créée en avril 1997 par le Gouvernement à l'initiative de la DATAR, de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et du ministère de l'Équipement. La mission de la MOT est double :
– aider à faire émerger des projets transfrontaliers ;
– assurer la continuité territoriale des projets nationaux en négociant les liens utiles avec les pays voisins.

Dès 1998, la MOT a pris la forme d'une association de la loi de 1901 avec un bureau composé d'élus des territoires frontaliers français et un conseil d'administration composé des membres adhérents (collectivités territoriales, organisations transfrontalières, grandes entreprises). La DATAR, la CDC, le ministère de l'Équipement, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sont membres de droit des instances dirigeantes de l'association et constituent un comité de pilotage interministériel.

Cette organisation place la MOT entre les porteurs de projets transfrontaliers (les adhérents de l'association) et les acteurs institutionnels (DATAR, CDC, ministères). Elle les aide à lever les différents obstacles économiques, juridiques et administratifs rencontrés lors de la réalisation de projets transfrontaliers.

Depuis 1997, la MOT cherche à faciliter la mise en œuvre de projets transfrontaliers autour de trois types d'interventions :
– une assistance opérationnelle aux projets transfrontaliers ;
– une mise en réseau grâce à un site Internet, à la constitution d'un centre de ressources spécifiques et à la production d'une lettre d'information trimestrielle ;
– un appui à la prise en compte de la dimension transfrontalière des politiques publiques.

Elle joue un rôle majeur en termes de **prospective** et de **mise en cohérence** des différents outils de coopération transfrontalière. Sa capacité d'expertise en fait un outil essentiel pour mieux connaître le système administratif dans lequel évoluent les partenaires locaux des collectivités territoriales et pourra se révéler précieuse lorsque les adhésions à des organismes de droit étranger vont se multiplier.

1.3. Un engagement significatif

L'action extérieure des collectivités territoriales recouvre, si l'on se réfère aux définitions qu'en donne le ministère des Affaires étrangères [71], outre la coopération décentralisée proprement dite, l'aide humanitaire et d'urgence, les

71 - *Guide de la coopération décentralisée*, ministère des Affaires étrangères, La Documentation française, novembre 2000, p. 9.

actions de promotion économique et de rayonnement culturel des collectivités. Elle ne nécessite pas toujours la mise en œuvre d'une convention.

La coopération décentralisée elle-même revêt plusieurs formes, notamment :
– la **coopération décentralisée au développement**, qui est la contribution spécifique des collectivités territoriales aux politiques de coopération, qu'elles soient menées avec des collectivités d'Europe centrale et orientale ou, plus classiquement, des collectivités d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine ;
– la **coopération transfrontalière,** qui correspond aux relations de voisinage qui s'instaurent avec des partenaires aux frontières de la France ;
– la **coopération « nord-nord »**, qui recouvre les coopérations engagées, sur une base de réciprocité, entre collectivités territoriales souvent européennes (on parlera dans ce cas de « coopération territoriale »).

La CNCD évalue à 230 millions d'euros les dépenses totales liées à la coopération décentralisée, dont la moitié environ pour la coopération décentralisée au développement.

1.3.1. La coopération décentralisée en faveur du développement

La commission nationale de la coopération décentralisée établit à près de 3 500 le nombre de collectivités territoriales qui mènent de telles actions de coopération, ce qui représente 6 000 liens dans près de 120 pays, si l'on excepte les contacts avec les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du nord, constitués pour l'essentiel de jumelages, de coopérations transfrontalières ou d'actions économiques.

1.3.1.1. Les grandes tendances de cette coopération

Il n'est ni possible ni nécessaire de rendre compte ici du foisonnement d'initiatives que constitue cette coopération décentralisée en faveur du développement [72]. Mais plusieurs traits caractéristiques peuvent être soulignés.

a) La coopération décentralisée en faveur du développement se caractérise par **une faible diversité géographique**. Le rapport 2004 du délégué à l'action extérieure des collectivités locales en fait le constat : « La carte de la coopération décentralisée française apparaît géographiquement concentrée, laissant en friche d'autres zones ».

De façon assez compréhensible, la coopération décentralisée s'inscrit dans les liens historiques que la France a tissés avec certains pays.

Un nombre limité de pays d'Afrique noire se partagent ainsi l'essentiel des actions et des crédits : en Afrique de l'ouest, le Mali, le Burkina Faso, le

72 - Pour cela, on pourra se reporter à la base de données mise en place sous l'égide de la CNCD, accessible sur le site internet du ministère des Affaires étrangères.

Sénégal et, dans l'Océan Indien, Madagascar. Mais les collectivités sont peu présentes dans les autres pays francophones et quasiment absentes de l'Afrique anglophone ou lusophone. En Asie, c'est le Vietnam qui attire le plus les collectivités, avant la Chine. L'Inde, en revanche, n'est que très peu touchée par la coopération des collectivités françaises [73].

En Europe centrale et orientale, c'est en Pologne et en Roumanie que les collectivités territoriales françaises sont les plus engagées. Elles sont en revanche peu présentes dans les pays balkaniques. Elles sont absentes des pays du pourtour de la Méditerranée, à l'exception d'actions à caractère « militant » dans le ressort de l'Autorité palestinienne et d'une activité réelle dans les pays du Maghreb. Enfin, en Amérique latine, la coopération décentralisée est encore limitée.

Ces déséquilibres ne sont pas sans présenter des inconvénients de deux ordres : d'une part, il existe, selon les ambassadeurs de France dans plusieurs des pays les plus concernés, un excès d'aides sur certaines régions alors que, d'autre part, la France reste absente de pays importants pour son propre avenir, comme la Turquie ou l'Inde.

b) Une très grande diversité **thématique** caractérise les actions conduites qui embrassent des domaines aussi divers que l'agriculture, l'artisanat voir l'économie plus structurée, la santé et l'action sociale, l'enseignement ou le tourisme.

Il se dessine depuis quelques années une orientation plus marquée en faveur de l'appui institutionnel, du soutien à la décentralisation, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, de la formation des élus et des cadres administratifs. Cette tendance est d'autant plus intéressante que c'est sans doute dans cette direction que l'apport des collectivités territoriales est le plus évidemment complémentaire de celui de l'État.

Le passage d'une coopération traditionnelle à une coopération de projet se poursuit, même si cette dernière est davantage le fait de collectivités d'une certaine taille (grandes villes, départements ou régions). Les actions de coopération décentralisée des petites communes restent très ancrées dans une conception proche du seul jumelage et dans la réponse à des demandes immédiates, comme l'envoi de médicaments ou de livres scolaires, ou la construction de puits. Mais l'implication de professionnels (agriculteurs, pêcheurs, artisans, enseignants) dans ces coopérations leur permet souvent de trouver une dimension plus proche du projet de développement.

Cette coopération peut également prendre des formes plus clairement politiques. L'appui au suivi des élections en Palestine par le réseau européen de coopération décentralisée avec la Palestine, présidé par la ville de Dunkerque,

---

73 - La ville de Montreuil, en Seine-Saint-Denis, conjugue de façon originale ces points d'attraction de la coopération décentralisée : elle a réalisé une coopération quadripartite en mettant en relation deux de ses partenaires, avec l'appui de l'État et de la FAO, par l'intervention d'experts vietnamiens dans un programme d'autosuffisance alimentaire à base de production de riz paddy dans la région de Kayes, au Mali, dont sont originaires beaucoup des émigrés maliens résidant à Montreuil.

qui s'est traduit notamment par l'envoi d'élus comme observateurs lors des scrutins récents, en est un exemple.

c) Les collectivités territoriales impliquées sont de plus en plus des grandes collectivités. Les régions et les départements, peu présents dans ces actions jusqu'à la fin des années 1990, à quelques rares exceptions près, se mobilisent davantage.

L'intervention de collectivités à la surface financière plus importante permet d'engager des projets de plus grande ampleur. À côté des régions, des départements, des grandes villes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) [74] entreprennent de plus en plus fréquemment des actions de coopération, notamment dans les zones transfrontalières.

Mais ce phénomène s'explique aussi par la prise de conscience des élus que la politique de développement du territoire dont ils ont la charge doit désormais comporter une dimension internationale. Il peut s'agir de la volonté de faire participer des associations de ressortissants étrangers à une action de coopération avec leur région d'origine. On retrouve ailleurs le souhait d'échanger le savoir-faire de fonctionnaires territoriaux dans des domaines techniques comme l'eau, l'assainissement ou les transports. La coopération décentralisée est aussi parfois présentée comme un levier de réinsertion pour des jeunes en difficulté mobilisés autour d'un projet concret. Le « retour sur investissement » n'est jamais absent.

La continuité est la règle, malgré les alternances à la tête de la collectivité. Ainsi ni les élections municipales de 2001 ni les scrutins régionaux et cantonaux de 2004 ne se sont traduits par des ruptures brutales dans les engagements internationaux des collectivités concernées, à quelques rares exceptions près.

1.3.1.2. Le financement de la coopération décentralisée

a) La coopération décentralisée se caractérise par **un impact limité sur le budget des collectivités**, toujours inférieur à 1 % de leur budget de fonctionnement.

À titre d'exemple, les crédits affectés à la coopération décentralisée hors Union européenne dans le budget de la région Lorraine (dont le total des dépenses est de plus de 600 millions d'euros en 2004) s'élèvent à un million d'euros, dans une enveloppe de 3,5 millions de crédits affectés à l'action extérieure (qui comprennent aussi la coopération transfrontalière, l'accès aux politiques européennes et la promotion pour l'accueil d'investissements internationaux) [75].

Il est toutefois difficile de réunir des éléments statistiques et financiers d'ensemble fiables. Les évaluations de la CNCD atteignent 115 millions d'euros, dont 33 pour les régions, 13 pour les départements et 69 pour les communes et

---

74 - Voir l'avis du Conseil économique et social du 22 juin 2005 sur le rapport présenté par M. Jean-Pierre Rozet au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.
75 - Voir compte administratif de la région Lorraine, 2004.

leurs groupements. Une enquête annuelle est désormais diligentée sur le fondement d'une circulaire cosignée par les ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de l'Économie et des Finances. Ses résultats permettront d'avoir une image plus fidèle de la réalité de cette aide, tant du point de vue de son origine en France que de ses bénéficiaires à l'étranger.

Cette transparence nécessaire pourrait être encore accrue si les collectivités territoriales étaient tenues de fournir une telle information. Celle-ci pourrait prendre deux formes : une annexe au budget de la collectivité et/ou une délibération annuelle de l'assemblée locale.

b) Les mécanismes de **cofinancement par l'État** permettent de financer des projets en fonction de leur intérêt.

Chaque préfet dispose annuellement de crédits déconcentrés du ministère des Affaires étrangères pour le cofinancement de tels projets (5,1 millions d'euros en 2004). Une partie de ces crédits est contractualisée dans le cadre des contrats de plan État-régions : pour la période 2000-2006, 17 régions ont contracté avec l'État dans ce domaine. Les projets en cause peuvent être ceux de la région, mais également ceux d'autres niveaux de collectivités (départements, EPCI, communes). Par circulaire du 26 février 2003, il a été demandé aux préfets de région, en concertation avec le président du conseil régional, de mettre en place une commission paritaire de coopération décentralisée, qui assure l'instruction des dossiers, recueille l'avis des ambassades de France dans les pays concernés et répartit les crédits. Mais il existe une enveloppe hors contrats de plan, à laquelle toutes les régions ont accès, et dont les crédits sont répartis par le préfet de région, après avis d'un comité de pilotage national présidé par le DGCID.

Les crédits annuels non déconcentrés sont essentiellement destinés au financement des structures associatives regroupant des collectivités territoriales (ADF, Cités Unies France, AFCCRE). Ces organisations apportent aux collectivités un soutien technique au montage de projets, animent des « groupes-pays » et organisent des manifestations bilatérales.

Le Fonds de solidarité prioritaire est une ligne de crédits exclusivement réservée à des actions dans la « zone de solidarité prioritaire ». Elle est alimentée à hauteur de 3 millions d'euros en 2004 et n'est pas déconcentrée. Dans ce cadre, est encouragée la mise en réseau de plusieurs collectivités territoriales françaises engagées dans une même région géographique ou autour d'une thématique identique, qui doivent désigner une collectivité « tête de file ». Cette méthode est destinée à faire progresser l'expérience des collectivités locales en cause.

Les cofinancements sur crédits européens sont encore limités pour les projets de coopération décentralisée au développement, comme le soulignent les « conclusions d'enquête » de la commission coopération décentralisée du Haut conseil de la coopération internationale (HCCI) de janvier 2004. Les collectivités semblent désarmées devant l'envergure des projets exigés, la procédure d'appel d'offres ou les difficultés à trouver des partenaires. En effet, elles

sont plus familières des « fonds structurels », qui viennent en appui à leurs propres projets, que du Fonds européen de développement.

Globalement, ce ne sont cependant pas à des problèmes de financement que se heurtent les collectivités qui se lancent dans des actions de coopération décentralisée au développement, mais plus souvent à des difficultés dans la conception, dans l'élaboration de projets, la recherche de partenaires ou l'évaluation des actions. La concertation avec l'État doit prendre en compte cette dimension.

La répartition des crédits déconcentrés de soutien à la coopération décentralisé par les préfets de région doit aussi être l'occasion d'un suivi des actions entreprises afin de renforcer la portée des initiatives de ces dernières. Il y a lieu pour le préfet de région, en répartissant les crédits, d'apprécier l'intérêt du pays de destination dans la zone de solidarité prioritaire, d'encourager les réseaux de collectivités, de soutenir les initiatives qui bénéficient d'un fort soutien de la population.

1.3.2. Vers une nouvelle étape de la coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière se caractérise depuis une dizaine d'années par une multiplication d'initiatives. Le droit est parfois apparu à la traîne. La solution aux besoins de la coopération a souvent constitué en la création d'un nouvel instrument juridique, plus intégré, plus souple. Le district européen de la loi du 13 août 2004 constitue le dernier avatar de cet empilement : il a été conçu par les élus de la région lilloise, pour permettre de donner toute son ampleur à la conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT) créée sous la forme imparfaite d'une association loi de 1901.

Ce foisonnement de structures juridiques qui caractérise aujourd'hui la coopération transfrontalière, (SEML, GIP, GLCT, GEIE...) a été décrit *supra* au point 1.2.1.2. Le faible nombre de projets aboutis suggère que les collectivités désireuses de s'engager dans une action de coopération transfrontalière ne se satisfont pas des instruments juridiques existants.

1.3.2.1. L'expérimentation

Les deux possibilités d'expérimentation reconnues aux collectivités territoriales récemment par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 [76] proposent une nouvelle façon d'appréhender le problème.

Le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution dispose désormais que :

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs

76 - *JORF*, 29 mars 2003, p. 5568.

groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »

Par ailleurs, l'article 37-1 de la Constitution, qui dispose que « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* », consacre la possibilité pour le Parlement ou le Gouvernement de décider d'expérimentations. Dans ce cadre, il est notamment possible d'expérimenter le transfert aux collectivités territoriales de nouvelles compétences. Ce type d'expérimentation, qui peut être qualifié « d'expérimentation transfert » a déjà été réalisé par le passé, s'agissant par exemple de la régionalisation des services de voyageurs de la SNCF.

Cette seconde possibilité d'expérimentation est définie dans la loi du 13 août 2004. Elle énumère limitativement l'objet de cette expérimentation, sa durée et la nature juridique des collectivités territoriales autorisées à y participer [77].

À la seule réserve de la gestion des fonds européens par un GIP, prévue à l'article 44, le législateur ne semble pas avoir prévu que les structures de coopération transfrontalière soient éligibles au droit à l'expérimentation instauré par la révision constitutionnelle de mars 2003. C'est donc par ricochet seulement qu'un organisme de coopération transfrontalière peut participer à l'exercice de ce droit. Si l'un de ses membres peut, à titre expérimental, exercer telle compétence que lui confie la loi du 13 août 2004, alors cette compétence pourrait être exercée par l'organisme de coopération transfrontalière. **Ainsi la gestion des fonds européens ou des aérodromes civils semble être, en droit et en opportunité, au nombre des compétences qui pourraient utilement être transférées, à titre expérimental, au district européen ou au GLCT.**

La question devient plus épineuse dès lors que la compétence exercée par le membre de l'organisme de coopération transfrontalière est une compétence déléguée. L'hypothèse n'est pas abstraite. Ainsi, dans le Bas-Rhin, où depuis une vingtaine d'années des projets ambitieux de coopération transfrontalière sont débattus, l'Eurodistrict Strasbourg-Kehl souhaiterait pouvoir exercer certaines compétences en matière de formation professionnelle ou de gestion des fonds structurels. Si la région Alsace n'est pas membre de cet Eurodistrict, la Communauté urbaine de Strasbourg l'est en revanche. Serait-il dès lors envisageable qu'elle demande à la région, comme l'article L. 5210-4 du CGCT l'y autorise, une délégation pour intervenir en matière de formation professionnelle et déléguer l'exercice de cette compétence à l'Eurodistrict afin qu'il l'exerce dans un cadre transfrontalier mieux adapté aux réalités économiques et humaines de l'agglomération strasbourgeoise ? Le montage semble audacieux [78].

---

77 - Aux articles 1er, 28, 44, 59, 70, 74, 86 et 99 de la loi du 13 août 2004.
78 - Voir CE, 5 janvier 2005, *Société des eaux du Nord*, n° 265938, à publier au Lebon, *AJDA*, 2005, p. 770, note M. Degoffe.

1.3.2.2. De la « coopération de projets » à la « communauté de vie »

Si de telles questions se posent, c'est que la réalité de la vie dans les bassins d'emplois transfrontaliers a changé. Avec l'intensification des échanges humains et économiques, la création de structures pour une « coopération de projets » est dépassée. C'est désormais la « communauté de vie » [79] qui est au cœur de la problématique transfrontalière. On ne se borne plus, aujourd'hui, à tenter de connecter des réseaux électriques et sanitaires, ou à réaliser des infrastructures qui chevauchent les frontières. Il s'agit désormais d'harmoniser les conditions de vie : fiscalité des biens et des personnes, régimes sociaux, éducation... Or ces questions ne relèvent pas, ni en France, ni le plus souvent à l'étranger (à l'exception notable des régions wallonne et flamande en Belgique), des compétences des collectivités territoriales. L'harmonisation des conditions de vie ne pourra guère être réalisée par la constitution d'organismes de coopération transfrontalière.

À terme, c'est sans doute à travers l'harmonisation européenne que les différences de législation, particulièrement sensibles dans les zones frontalières (que l'on songe aux difficultés du commerce en Lorraine à raison de la fiscalité luxembourgeoise plus avantageuse pour l'alcool, le tabac ou l'essence), seront progressivement éliminées. Mais la dynamique communautaire laisse de côté par exemple l'agglomération genevoise ou bâloise. En attendant cette hypothétique harmonisation, le défi reste immense et les voies du progrès incertaines.

1.3.3. La promotion économique des collectivités territoriales

L'un des modes les plus anciens d'action extérieure des collectivités territoriales suscite peu de débat. Il s'agit de la promotion économique à l'étranger de ces collectivités. Elle prend des formes variées.

a) L'action menée par **les départements** est sans doute la plus ancienne, avec les **comités d'expansion**, qui associent les élus départementaux et les responsables économiques dans la promotion d'un territoire en France et à l'étranger. L'évolution de ces comités d'expansion a, dans de nombreux départements, été marquée par l'augmentation de l'influence du département lui-même, au point qu'ils sont parfois devenus purement et simplement les outils des départements en matière de promotion économique.

L'action de ces structures n'est pas toujours tournée vers l'international. Mais un certain nombre d'entre elles ont choisi cette orientation. Le comité d'expansion de Moselle « Moselle Développement », qui a cinquante ans d'existence,

79 - Rédigé à la demande du ministre de l'Équipement, du Transport, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, un rapport sur la construction de « bassins de vie traversant les frontières » a été présenté le 12 mai 2005 par le député du Haut-Rhin Arlette Grosskost.

possède des antennes à Bruxelles, Düsseldorf, Milan et Barcelone. Le comité d'expansion du Val-d'Oise organise en 2005 deux forums en Chine [80]. L'action extérieure de ces structures soutenues financièrement par les départements n'est donc pas négligeable.

b) L'action des **régions** est la plus marquée par le souci de développer des synergies dans le développement économique. Les alliances de régions à l'intérieur de l'Europe, voire au-delà, se focalisent sur leur profil industriel. Par exemple, la coopération entre la région Rhône-Alpes, la généralité de Catalogne, la région de Lombardie et le *Land* de Bade-Wurtemberg est celle de régions industrielles de haute technologie. Il en existe de semblables pour les régions d'industrie lourde.

Assez naturellement, les régions sont particulièrement actives en matière de promotion économique internationale. Le transfert de la compétence du développement économique opéré par l'article 1er de la loi du 13 août 2004 les conduit également à se préoccuper des investissements internationalement mobiles. Elles développent encore des actions de soutien à l'exportation en direction des PME, qui sont souvent inscrites dans le contrat de plan, comme en Rhône-Alpes, en Champagne-Ardenne ou en Bretagne.

La coopération avec des régions étrangères consiste parfois en de simples jumelages, qui peuvent avoir une portée économique et culturelle [81].

Elle peut aussi prendre la forme de missions internationales : la région Ile-de-France, par exemple, assure en 2005 l'organisation de quatre missions en Russie en avril, au Japon en mai, au Maroc en octobre, et au Brésil en décembre pour aider les PME à l'étranger. L'Alsace participe au financement de missions ponctuelles de prospection de PME dans des pays qu'elle répertorie.

Par ailleurs, la plupart des régions ont une « représentation » ou une « maison » à Bruxelles, auprès de l'Union européenne. La question se pose d'une mutualisation de ces délégations, souvent onéreuses : ainsi les régions Auvergne, Rhône-Alpes et Franche-Comté ont-elles décidé de regrouper leurs représentations.

c) Les **grandes villes** ont aussi depuis longtemps une action de promotion internationale de leurs activités économiques. Ainsi, « Paris Développement », qui associe notamment la Ville de Paris et la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, a parmi ses missions d'assurer la promotion économique et internationale de Paris, ainsi que d'accueillir et de conseiller les entreprises étrangères en recherche d'implantation. Il en est de même de beaucoup d'autres villes, comme Lyon ou Montpellier.

---

80 - L'un en septembre à Canton à l'occasion de la 2e foire nationale des PME chinoises et l'autre en novembre à Shanghai sous la forme d'une convention d'affaires rassemblant plusieurs centaines de PME chinoises et françaises.

81 - Comme celui de la Basse-Normandie avec le Hampshire (Royaume-Uni), celui de l'Aquitaine avec la Hesse (Allemagne), de la Bourgogne avec la voïvodie de Cracovie (Pologne) ou celui de la Lorraine avec le Hubei (Chine) ou la Moravie-Silésie (République tchèque).

Le coût de ce type d'actions est difficile à évaluer globalement, mais cela représente pour les collectivités concernées des masses financières supérieures à celles qu'elles consacrent à la coopération décentralisée.

1.3.4. Les autres modes d'action extérieure

1.3.4.1. Les jumelages [82]

La persistance et le renouvellement des jumelages montrent que ces initiatives vieilles d'un demi-siècle (voir *supra* 1.1.1.1.) ont encore la capacité de symboliser l'ouverture de la population d'une commune vers l'étranger.

Près de 2000 jumelages franco-allemands de communes sont en vigueur, près de 800 franco-anglais, plus de 500 franco-espagnols ou franco-italiens témoignent de la vivacité persistante de ces actions qui datent de plus d'un demi-siècle.

Les échanges scolaires sont une modalité toujours actuelle qui, s'adressant à des générations nouvelles, ravive l'intérêt de ces jumelages.

Les jumelages avec les communes de l'Europe de l'est ont existé même pendant la guerre froide, notamment sous l'impulsion de la Fédération mondiale des villes jumelées, devenue « Cités Unies ». L'apparition puis la répression de Solidarnosc ont été l'occasion de nouveaux jumelages avec la Pologne. Leur nombre atteint aujourd'hui près de 150. En Roumanie, les communes françaises se sont tout d'abord jumelées avec des villages dont la suppression était envisagée par l'ancien régime. Cet engouement s'est développé après 1989 et près de 200 jumelages franco-roumains existent aujourd'hui.

Les jumelages sont également dynamiques dans l'espace francophone, et notamment en Afrique de l'ouest, où ils ont pris une dimension de solidarité internationale et d'aide au développement. Les jumelages de communes françaises avec des communes du Mali, du Burkina Faso, du Sénégal, et d'autres pays de cette région sont désormais nombreux. Compte tenu de la décentralisation qui a été mise en œuvre ces dix dernières années dans ces différents pays, leur intérêt est renouvelé.

1.3.4.2. L'aide d'urgence

L'action extérieure des collectivités prend également des formes plus contemporaines. Les dons, parfois très substantiels, des collectivités territoriales à l'occasion de catastrophes humanitaires (tremblements de terre, inondations...) [83] constituent l'un des moyens les plus répandus de manifester leur solidarité.

---

82 - Voir aussi l'annexe XI.

83 - C'est notamment le cas, mais pas seulement, lorsque la collectivité a déjà tissé des liens avec la région concernée : Nice, qui est jumelée depuis plusieurs années avec Phuket, très touchée par le raz de marée en Thaïlande, a versé une subvention au fonds de concours. Le département du Finistère a quant à lui versé une subvention à une association implantée de longue date en Asie du Sud-Est, pour la reconstruction de bateaux de pêche sur place.

L'exemple récent du raz-de-marée de décembre 2004 en Asie du Sud-Est a été l'occasion de rappeler aux préfets qu'ils pouvaient inviter les collectivités intéressées à abonder le **fonds de concours** mis en place par l'État, en même temps qu'était nommé un délégué interministériel chargé de suivre et de coordonner les aides à la reconstruction. Les associations nationales d'élus ont également pris des initiatives de coordination permettant de mutualiser et mieux assurer le suivi de l'aide. L'Association des maires des grandes villes de France a ainsi ouvert un compte à la disposition des grandes villes pour regrouper leurs actions. L'association des départements de France a fait de même. L'association des régions de France a mis en place une action concertée d'urgence, qui complète les initiatives de chaque région. L'association des maires de France a invité ses membres à aider à la rescolarisation des enfants en s'appuyant sur l'UNICEF.

C'est donc une action extérieure polymorphe que développent les collectivités territoriales. Celle-ci ne va pas sans poser des questions nouvelles, qui se concentrent essentiellement sur l'aide au développement et la coopération transfrontalière.

Deuxième partie

Des actions à poursuivre sur des bases sécurisées

2.1. Les collectivités territoriales ont moins besoin de nouveaux instruments juridiques que de la sécurisation des dispositifs existants

2.1.1. L'association d'une collectivité territoriale française avec un État étranger pose un problème constitutionnel

2.1.1.1. La persistance d'un « tabou constitutionnel » à propos de l'association d'États étrangers à l'action extérieure des collectivités locales

Dès la discussion des lois de décentralisation, la question de la constitutionnalité de l'action extérieure des collectivités territoriales a été soulevée (cf. 1.1.2.2.). L'article 65 de la loi du 2 mars 1982, pourtant relativement timide, a pu être regardé par certains parlementaires comme de nature à mettre en cause le principe selon lequel l'exclusivité des compétences internationales doit appartenir à l'État [1].

Le débat s'est ensuite progressivement déplacé sur le point de savoir s'il convenait ou non de permettre à une collectivité territoriale de signer une convention avec un État étranger. La discussion a rapidement tourné court, tant l'inconstitutionnalité d'une telle disposition semblait évidente aux yeux des parlementaires. À l'occasion de la discussion de la loi de 1992, un député de la Réunion avait ainsi présenté un amendement visant à ouvrir un champ de coopération plus large que celui envisagé et à permettre la coopération non seulement avec des collectivités territoriales étrangères, mais aussi avec « tout autre organisme étranger, de droit public ou privé » en faisant notamment référence, dans son exposé sommaire, aux « petits États » dans lesquels il n'existe pas de collectivités territoriales. Cet amendement avait été rejeté en

1 - *JO*, débat AN 2e séance du 19 décembre 1981, p. 5290.

séance au motif qu'il n'était « pas souhaitable » [2] qu'une commune puisse conclure une convention avec un État étranger.

La thèse selon laquelle il existerait un **principe constitutionnel assignant à l'État, et à lui seul, le soin de conduire les relations avec un État étranger repose sur des bases juridiques solides**. Il suffit d'évoquer les articles 14, 19, 20 et 52 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui confèrent la compétence diplomatique aux autorités centrales de l'État. Cette thèse s'appuie également sur les articles 2 (indivisibilité de la République), 3 (souveraineté nationale), et 72 (libre administration des collectivités territoriales et exercice du contrôle de légalité).

Cette analyse n'interdit pas d'envisager un prolongement externe du principe de libre administration des collectivités territoriales. Elle traduit simplement l'idée, exprimée par l'article L. 1115-5 du CGCT, qu'« *Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger* ».

Cette prohibition de principe suscite toutefois quelques **difficultés pratiques**.

Tout d'abord la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales peut être différente selon les États européens et l'exercice en commun de telle ou telle compétence par un organisme de coopération transfrontalière peut nécessiter l'intervention des autorités déconcentrées, que ce soit du côté français ou de celui du pays voisin. C'est dans cette perspective que le projet de groupement européen de coopération territoriale (GECT, voir *infra* 2.2.1.) prévoit que cet instrument sera ouvert tant aux États membres qu'aux collectivités territoriales.

Ensuite, certains États de dimension modeste ne possèdent pas, ou peu, de structures décentralisées. Dans ces conditions, limiter les actions de coopération régionale aux relations entre collectivités territoriales revient en pratique à priver les collectivités concernées d'interlocuteurs compétents sur des sujets d'intérêt commun. Ce problème se pose par exemple dans le cadre des relations entre la région Lorraine et le Luxembourg, dès lors que cet État ne dispose pas d'autres niveaux d'administration que ses communes, lesquelles n'ont pas toujours la surface et les compétences correspondant aux projets que la région souhaite mettre en œuvre.

Enfin, dans le cadre de l'aide au développement, l'association du représentant de l'État dans la collectivité partenaire est bien souvent un gage d'efficacité. La pratique montre d'ailleurs que, bien souvent, ces conventions font intervenir les représentants locaux du gouvernement étranger, en toute illégalité au regard des dispositions actuelles du Code général des collectivités territoriales [3].

Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se prononcer directement sur cette question. Il s'est toutefois montré attentif à la protection des prérogatives de l'État en matière internationale. La décision n° 94-358 DC du

---

2 - *JO*, Ass. nat., CR n° 14 [1], 9 avril 1991, p. 26.

3 - Ainsi le protocole entre la région Saint-Louis du Sénégal et région Nord-Pas-de-Calais a-t-il été signé, côté français par le président du conseil régional et, côté sénégalais, par le président du conseil municipal de Saint-Louis, le président du conseil régional et le gouverneur de la région de Saint Louis, qui est le représentant de l'État.

26 janvier 1995 a constaté la constitutionnalité des dispositions de l'article 83 de la loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire autorisant les collectivités territoriales françaises à adhérer à des organismes soumis au droit étranger, en se fondant sur deux séries de considérations. D'une part, elle rappelle l'ensemble des conditions légales posées à l'adhésion de collectivités territoriales françaises à un organisme de droit public de droit étranger ayant « *pour objet exclusif, dans le cadre de la coopération transfrontalière, l'exploitation d'un service public local intéressant toutes les collectivités participantes* » et ce « *dans le respect des engagements internationaux de la France* ». D'autre part, la même décision relève qu'aux termes de l'article 133-2 de la loi : « *aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger* », avant de conclure que « *dans ces conditions, de telles adhésions [...] ou participations [...] ne sont pas de nature à porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté* ». Le Conseil constitutionnel n'a pas indiqué le poids respectif de chacune des réserves mentionnées, mais la lecture de la décision suggère que l'interdiction **du conventionnement avec un État étranger a constitué un élément sinon déterminant, du moins important de l'appréciation de la constitutionnalité du dispositif**.

Dans sa décision n° 2000-435 du 7 décembre 2000 relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer, le Conseil constitutionnel est, de même, apparu comme un protecteur attentif des prérogatives de l'État en matière diplomatique, dans le prolongement de sa décision n° 96-373 du 9 avril 1996 relative à la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Il ne fait aucun doute que la conclusion d'un accord entre une collectivité territoriale française et un État souverain est davantage susceptible que d'autres conventions de porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, ne serait-ce qu'à travers la dimension symbolique que revêt une telle signature. L'Allemagne elle-même a constitutionnellement encadré la compétence des *Länder* en matière de relations extérieures alors même que sa structure fédérale confère au principe de souveraineté du *Bund* une importance moindre. L'article 32 de la loi fondamentale rappelle en effet que le monopole des relations interétatiques appartient à l'État fédéral même si, dans la mesure de leurs compétences, les *Länder* peuvent, avec l'accord de l'État fédéral, être autorisés à passer une convention avec des États étrangers.

Ces considérations expliquent sans doute pourquoi **outre-mer**, où pourtant les caractéristiques de la coopération régionale rendaient particulièrement nécessaire l'association des collectivités (régions ou départements) aux négociations engagées avec les États voisins, la solution consistant à lever l'interdiction posée à l'article L. 1115-5 semble avoir été écartée d'emblée au profit d'un dispositif où **les collectivités intéressées négocient « au nom » et « sous le contrôle » de l'État.**

Une autre hypothèse consisterait pourtant à soutenir que toute convention signée entre une collectivité territoriale et un État étranger n'est pas, *par nature,* susceptible de porter atteinte aux prérogatives diplomatiques de l'État. Une lecture attentive de la Constitution montre en effet que celle-ci ne consacre que le seul *monopole diplomatique* à l'État, qui ne comprend pas

nécessairement l'ensemble des relations extérieures. À l'image de la thèse qui a permis de justifier la constitutionnalité de l'action extérieure des collectivités territoriales, il est permis d'imaginer qu'il existe des accords passés entre une collectivité territoriale et un État, (comme une convention passée avec l'État monégasque portant sur une canalisation d'eau) qui ne sauraient être qualifiés « d'accords internationaux » au sens où l'entend le droit international public.

Pour séduisante qu'elle soit, cette thèse qui permet de préserver, au cas par cas, la constitutionnalité de conventions associant une collectivité territoriale étrangère et un État étranger, apparaît **trop fragile** pour assurer de manière satisfaisante la sécurité juridique des collectivités souhaitant s'engager dans ce type de démarche. En pratique, la distinction entre les conventions qui s'inscriraient dans un contexte exclusivement local et technique ne remettant ainsi pas en cause la souveraineté de l'État, et celles qui revêtiraient un caractère diplomatique est, en tout état de cause, très délicate à opérer. Il paraît difficile de faire reposer une telle responsabilité sur les collectivités territoriales ou même sur l'autorité préfectorale.

2.1.1.2. L'actuel article L. 1115-5 du CGCT devrait être abrogé et la procédure prévue outre-mer en partie étendue à la métropole

Compte tenu des risques d'inconstitutionnalité pesant sur une telle disposition générale, il **n'apparaît pas envisageable d'introduire dans le Code général des collectivités territoriales une disposition autorisant explicitement les collectivités territoriales à signer des conventions avec des États étrangers**.

En revanche, **il est proposé d'abroger l'article L. 1115-5 du CGCT**. Dans sa rédaction actuelle, il semble en effet trop restrictif en condamnant par avance toute passation de convention de *quelque nature qu'elle soit* avec un État étranger. Cela interdit par exemple à une collectivité territoriale d'être associée à un organisme de coopération transfrontalière où serait présent un État étranger, alors même que l'État français y adhérerait.

Pour pallier certaines difficultés soulevées par l'interdiction faite aux collectivités de signer une convention avec un État, il paraît opportun de **transposer à la métropole le mécanisme prévu par la loi d'orientation pour l'outre-mer**, en permettant aux collectivités territoriales de signer des conventions internationales *au nom de l'État*. Ce mécanisme a comme principal avantage d'avoir vu sa constitutionnalité reconnue. En outre, aucun élément ne paraît justifier qu'il soit réservé aux seuls départements et régions situés outre-mer. Il n'est proposé d'étendre ce dispositif que dans la mesure où l'accord envisagé touche aux compétences des collectivités concernées. Les départements et régions d'outre-mer conserveront donc une spécificité en pouvant également être mandatés pour passer un accord au nom de l'État avec un État tiers dans le domaine de compétence de l'État.

Ce droit pourrait être étendu non seulement aux régions et aux départements mais aussi aux communes. Il semble préférable de limiter, dans un premier temps, cette possibilité à « l'étranger proche » à l'image de la solution retenue pour les collectivités et territoires d'outre-mer, c'est-à-dire aux pays frontaliers et aux États membres de la Communauté européenne.

La rédaction proposée s'inspire directement de celle des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-3 du CGCT. Elle ne reprend toutefois pas la disposition prévoyant que l'autorisation de négocier ne peut être sollicitée que sur *délibération* de la collectivité intéressée. Ceci permet de simplifier la procédure et de lever toute ambiguïté sur la portée d'une telle délibération **qui ne saurait en aucun cas avoir pour effet de mandater le président de l'exécutif** puisque seul l'État est en mesure de le faire. Une simple information de l'assemblée délibérante est prévue. L'approbation du projet d'accord par l'assemblée délibérante est en revanche maintenue.

L'article L. 1115-5 du Code général des collectivités territoriales pourrait être ainsi rédigé :

« Dans les domaines de compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités, le président de son exécutif peut, après en avoir informé l'assemblée délibérante, demander aux autorités de la République de l'autoriser à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, un accord avec un ou plusieurs États frontaliers ou membres de la Communauté européenne.

Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation.

À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement.

Les autorités de la République peuvent ensuite donner pouvoir au président de l'exécutif de la collectivité ou du groupement pour signer, au nom de l'État, cet accord. »

2.1.2. L'incertitude juridique pesant sur les actions de coopération décentralisée au développement doit être levée

2.1.2.1. Des jugements récents ont censuré des actions de coopération décentralisée en se fondant sur l'absence d'intérêt local

Le tribunal administratif de Poitiers a rendu, le 18 novembre 2004, un jugement qui a été abondamment commenté dans le monde de la coopération décentralisée[4] (TA Poitiers, 18 novembre 2004, M. *Charbonneau*, *AJDA* 9/2005, p. 486).

Le tribunal administratif de Poitiers a en effet annulé deux subventions du conseil général des Deux-Sèvres pour la construction d'un collège burkinabé

4 - Il est reproduit en annexe V.

et pour l'aide à un service d'incendie malgache au motif que ces opérations ne pouvaient être regardées comme « répondant à des besoins de la population deux-sévrienne ».

Une semaine plus tard, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise rendait un jugement similaire [5]. Saisi par le préfet de la Seine-Saint-Denis au titre du contrôle de légalité d'une délibération du conseil municipal de Stains octroyant une subvention à une ONG opérant dans un camp de réfugiés palestiniens, le tribunal administratif prononçait son annulation non pas, comme le préfet l'escomptait, au motif que cette subvention présentait un caractère politique et ne satisfaisait pas au principe de neutralité [6], mais pour le motif, plus radical, qu'elle ne répondait pas à un intérêt local.

2.1.2.1.1. Ces jugements s'inscrivent dans la ligne de la jurisprudence relative à l'intérêt local

L'intérêt local ne répond à aucune définition objective et se révèle en pratique très contingent. Il est généralement admis que les limites géographiques des collectivités territoriales ne constituent pas nécessairement la frontière de l'intérêt local. **Mais** lorsque l'objet de l'action financée se déploie à l'extérieur du territoire de la collectivité, **le juge administratif s'attache toujours à rechercher un lien entre l'objet de la subvention et la population locale**.

Ont ainsi été admises la constitution et la gestion d'un patrimoine situé sur le territoire d'une autre commune, dès lors que celle-ci a pour objet de construire une déviation permettant d'améliorer la circulation et ainsi de répondre aux besoins de la population de la commune (CE Section, 6 mars 1981, *Association de défense des habitants du quartier de chèvre morte et autres*, Lebon, p. 125, RDP 1981, n° 6, p. 1695, note J.-M. Auby). En revanche, la subvention accordée par le département de l'Oise à la commune de Colombey-les-deux-églises a été annulée, faute de liens suffisants entre ces deux collectivités (CE, 11 juillet 1997, *Département de l'Oise*, Lebon, p. 236).

D'une manière générale, **le Conseil d'État n'a jamais explicitement admis que la notion de solidarité collective fasse partie intégrante de l'intérêt local**. La jurisprudence s'est même plutôt montrée réticente en jugeant par exemple que la délibération d'une commune votant une subvention « *en vue de l'achat d'une voiture d'ambulance et de médicaments pour l'Espagne républicaine* » ne présentait aucun caractère d'utilité communale (CE, 16 juillet 1941 *Syndicat de défense des contribuables de Goussainville*, Lebon, p. 132) [7]. Laurent Touvet, dans ses conclusions [8] sur l'affaire *Département de l'Oise* précitée s'est même interrogé sur la légalité des subventions accordées par d'autres collectivités à la commune de Vaison-la-Romaine à la suite d'une

---

5 - Le jugement du TA de Cergy-Pontoise *Préfet de la Seine-Saint-Denis* du 25 novembre 2004 est reproduit en annexe V.

6 - A ainsi été jugée illégale une subvention qui bien qu'ayant pour but d'apporter des secours matériels à la population du Nicaragua, se fondait explicitement, en la critiquant, sur l'attitude d'un État étranger à l'égard du Nicaragua (CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, *AJDA* 1990, p. 119).

7 - Cette décision est reproduite en annexe V.

8 - RFDA, 14 (1) sept.-oct. 1997, p. 948.

inondation en 1992, ou à celle de Rennes après l'incendie de son palais de justice en 1994.

2.1.2.1.2. La jurisprudence Villeneuve d'Ascq ne signifie pas que la conclusion d'une convention suffise à présumer l'existence de l'intérêt local

L'administration a longtemps cru pouvoir inférer de la décision de Section du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve d'Ascq* (Lebon, p. 324 ; AJDA 1995, p. 834, concl. R. Schwartz) [9] que l'existence d'une convention constituait un lien suffisant pour établir l'intérêt local de l'action de coopération engagée dans ce cadre [10]. Mais telle n'est pas la portée de cette jurisprudence.

La Section du contentieux devait juger de la légalité de deux bourses d'études destinées à des étudiants originaires de municipalités roumaine et polonaise jumelées avec la commune de Villeneuve-d'Ascq et issus d'établissements universitaires entretenant eux-mêmes des relations de coopération avec celui implanté sur le territoire de cette commune du Nord. La difficulté provenait de ce que l'octroi de bourses d'études à des étudiants étrangers n'était pas susceptible de s'inscrire dans le cadre des compétences de la commune [11]. Le Conseil d'État s'est donc appuyé sur la clause de compétence générale et a déduit d'un certain nombre de circonstances, notamment de la présence de l'université concernée sur le territoire de la commune, que la délibération litigieuse revêtait un intérêt communal. Si l'existence d'une convention de coopération est mentionnée, c'est seulement comme un élément de fait parmi d'autres permettant de reconnaître la présence d'un intérêt local, et non comme une condition suffisante de la légalité de la subvention.

Le tribunal administratif de Poitiers et celui de Cergy-Pontoise se sont inscrits dans cette démarche : à leurs yeux, l'intérêt local se mesure à l'aune de l'existence de retombées concrètes pour la population locale en France, sans s'arrêter à la circonstance que les actions de coopération litigieuses s'inscriraient dans le cadre de conventions. Dans un arrêt du 7 décembre 1999, la cour administrative d'appel de Marseille a tenu un raisonnement similaire pour annuler une subvention accordée pour la construction d'une école au Burkina Faso [12].

Dans ces conditions, on mesure combien il est difficile d'apporter la preuve qu'une action de coopération décentralisée, notamment d'aide au développement, présente un intérêt direct pour la population locale en France. Même si certains juges, tout en adoptant la même grille de lecture, ont une approche

---

9 - On trouvera une mise en perspective de cette décision importante aux *Grands arrêts du droit de la décentralisation*, Dalloz 2001, p. 453.

10 - Voir en ce sens la circulaire interministérielle précitée INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001.

11 - Cette décision, qui juge un litige né avant l'entrée en vigueur de la loi de 1992, ne tranche en tout état de cause pas la question de la nature de la compétence conférée aux collectivités territoriales par le nouvel article L. 1115-1.

12 - CAA Marseille, 7 décembre 1999, *Commune d'Istres*, n° 98MA00236.

plus souple de l'intérêt local que peut revêtir un projet de coopération [13], une telle lecture met en péril un grand nombre d'actions de coopération décentralisée.

2.1.2.1.3. L'intérêt local s'apprécie différemment selon que la collectivité intervient ou non au titre de ses compétences d'attribution

Une autre lecture est toutefois possible du jugement du tribunal administratif de Poitiers. Elle conduit à minimiser le risque juridique qui pèse sur les actions de coopération décentralisée.

Reprenant le raisonnement tenu dans la circulaire interministérielle précitée du 20 avril 2001, cette thèse se fonde sur l'idée que la question de l'intérêt local ne se pose pas dans les mêmes termes selon que la collectivité territoriale intervient au titre de la clause générale de compétence ou au titre de ses compétences d'attribution.

Dans le premier cas, l'action subventionnée doit notamment revêtir un intérêt direct pour la population locale (CE Assemblée, 25 octobre 1957, *Commune de Bondy*, Lebon, p. 552). Et le questionnement développé ci-dessus est opérant.

En revanche, dans le second, l'intérêt local est présumé. En d'autres termes, il importerait peu que l'action de coopération décentralisée effectuée dans le cadre d'une convention [14] présente un intérêt pour la population locale en France dès lors qu'elle entre dans le champ des compétences spécifiques de la collectivité territoriale. Cette présomption résulterait de l'intention du législateur qui, en 1992, aurait entendu autoriser largement des actions de coopération décentralisée [15].

Une telle lecture n'est pas en contradiction avec la jurisprudence *Villeneuve d'Ascq,* dès lors que la Section du contentieux a tranché un litige né avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 février 1992. Toutefois, si elle permet de minimiser le risque juridique pesant sur les actions de coopération décentralisée menées par une collectivité au titre de ses compétences d'attribution, elle ne lève pas toute équivoque quant à la légalité de l'action extérieure des collectivités territoriales. Nombreuses sont, en effet, les hypothèses où une

---

13 - Cf. CAA Douai, 13 mai 2004, *M. Éric Delcroix*, n° 02DA00929. Statuant sur une subvention octroyée par la région Picardie à une collectivité territoriale béninoise, la cour n'a pas déduit de l'absence « *de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie* » l'illégalité d'une telle subvention. Elle s'est satisfaite de ce que « *ce projet doit donner l'occasion à un ensemble de partenaires locaux de la région Picardie – structures agricoles, chambres consulaires, associations, structures intercommunales, universités – de s'associer à cette démarche et de mobiliser à cette fin leur savoir-faire en matière de développement local et d'action décentralisée* ».

14 - En revanche, hors convention, une action, même effectuée au titre d'une compétence spécifique de la collectivité territoriale, doit être d'intérêt local (TA Paris, 14 décembre 1999, *Préfet de la Région d'Île-de-France, Préfet de Paris*, DA février 2000, n° 27, p. 16).

15 - Voir en ce sens la réponse à la question écrite n° 56437 du député Jean-Marie Morisset (*JO*, Débats, Ass. Nat., p. 4033) : « *Si la coopération décentralisée ne saurait se réduire à la seule dimension de l'aide au développement, le fait d'exiger des retombées mesurables et immédiates au profit des populations françaises équivaudrait à priver dans une large mesure cette intention du législateur de tout effet utile.* »

collectivité territoriale intervient dans un domaine qui ne s'inscrit pas dans ses compétences d'attribution. C'est ainsi très fréquemment le cas dans le domaine scolaire où la répartition des compétences qui prévaut en France (écoles, collèges, lycées) ne se reproduit pas à l'étranger. En outre, dans certaines circonstances une collectivité territoriale peut être contrainte d'intervenir hors de tout cadre conventionnel.

2.1.2.2. Une modification législative est nécessaire

Il apparaît indispensable de trouver un équilibre entre le souci de sécuriser les opérations de coopération décentralisée et la nécessité d'en poser les limites. Dans cette perspective, **la convention de coopération doit rester l'instrument de droit commun de l'action extérieure des collectivités territoriales**. Le « hors-convention » doit demeurer exceptionnel, lorsque l'urgence le justifie.

Cette position n'est pas sans inconvénient. Il existe de nombreux cas où les collectivités territoriales interviennent sans passer de conventions, soit qu'elles n'aient pas identifié de collectivités, soit qu'elles ne souhaitent pas se lier avec un partenaire. Ces actions s'accomplissent aujourd'hui sans base légale et continueront demain à en être dépourvues. Toutefois, la proposition consistant à revenir sur le principe, posé en 1992, de l'exigence d'une convention paraît ouvrir dans des proportions excessives le champ de la coopération décentralisée.

Afin de lever l'insécurité juridique révélée par le jugement du tribunal administratif de Poitiers, une proposition de loi a été déposée au Sénat, consistant à insérer dans le Code général des collectivités territoriales un article L. 1115-1-2 ainsi rédigé :

« Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et leurs groupements peuvent, dans la limite de 1 % des recettes d'investissement, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aides d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale en cas de catastrophe humanitaire. »

Cette rédaction, qui n'est pas sans mérite, présente toutefois le double inconvénient d'exclure les départements et les régions et de limiter la coopération décentralisée à un seuil financier difficile à calculer.

Il est donc proposé de distinguer dans deux alinéas différents la coopération conventionnelle de la coopération « hors convention » admissible en cas d'urgence.

S'agissant de la coopération conventionnelle, la **nouvelle rédaction du premier aliéna l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales pourrait être la suivante :**

« *Pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement*, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions *avec des autorités locales étrangères*, dans le respect des engagements internationaux de la France. *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 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions ».

L'ajout de ces deux objectifs alternatifs confère, comme d'ailleurs le législateur semble l'avoir souhaité en 1992, une **nouvelle compétence d'attribution** aux collectivités territoriales françaises. Elles pourront désormais intervenir à l'étranger dans un objectif de coopération (actions Nord-Nord) ou d'aide au développement (actions Nord-Sud).

Cette proposition de rédaction tient compte de la diversité des statuts des partenaires locaux étrangers en substituant à la notion de « collectivité territoriale étrangère » celle « d'autorité locale étrangère » (cf. 1.2.1.1.).

Il est, en revanche, apparu inutile de préciser que ces actions de coopération ne peuvent s'effectuer que dans la limite des compétences des collectivités territoriales, ainsi qu'en dispose actuellement l'article L. 1115-1 du CGCT. Une telle rédaction risquerait en effet de rouvrir le débat sur l'intérêt local que la nouvelle rédaction s'efforce de contourner. Peu importe en effet qu'une action de coopération décentralisée n'ait pas de retombée directe sur la population locale dès lors qu'elle a été engagée dans le cadre d'une convention et dans un objectif, hier implicite et aujourd'hui explicité, de coopération ou d'aide au développement.

La question se pose de la possibilité pour les collectivités territoriales de passer une convention avec un **organisme de coopération internationale**. Ce type de partenariat est aujourd'hui très répandu. La région Île-de-France, soucieuse d'œuvrer au développement de la démocratie locale en Afrique, envisage par exemple de nouer un partenariat avec l'association PDM (Partenariat pour le développement de municipalités en Afrique) ; la ville de Lyon, qui a été associée au Sommet mondial de l'information, souhaite soutenir le fonds de solidarité numérique qui se crée à Genève.

Ces actions ne devraient pas être interdites par principe dès lors qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une convention et que l'État, par une procédure d'agrément, est en mesure de s'assurer qu'elles relèvent bien d'une coopération décentralisée menée *in fine* au profit de collectivités locales étrangères. Elles paraissent pourtant, pour l'heure, encore trop audacieuses pour justifier une modification du Code général des collectivités territoriales sur ce point.

Par ailleurs, il est proposé d'ajouter à l'article L. 1115-1 **du Code général des collectivités territoriales** un **second alinéa** ainsi rédigé :

« En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

Cette rédaction autorise les collectivités territoriales à intervenir **sans convention** lorsque l'urgence le justifie. Ces actions pourront relever de leurs compétences d'attribution ou non. Une commune pourra par exemple subventionner une ONG qui achemine des denrées alimentaires vers des régions frappées par une catastrophe naturelle.

Mais une fois dépassée la phase d'urgence, les collectivités territoriales devront, conformément au premier alinéa de l'article L. 1115-1 modifié du CGCT, agir dans le cadre d'une convention.

En effet, la signature d'une telle convention répond à une double nécessité : celle d'une vraie concertation avec l'autorité locale étrangère, pour définir un programme d'actions ; et celle d'une délibération du conseil municipal, qui assure l'information des citoyens et permet le contrôle de légalité.

Cette proposition rejoint un avis rendu le 24 mars 2004 par le Conseil d'État statuant au contentieux [16], à propos de la légalité d'une délibération de l'assemblée territoriale de la Polynésie française qui avait octroyé une aide humanitaire d'urgence aux populations des îles Fidji et Salomon, victimes de deux cyclones. Le Conseil d'État a jugé explicitement que le président du territoire n'avait pas empiété sur la compétence exclusive et générale que la loi organique reconnaît à l'État en matière de relations extérieures, dès lors que cette intervention était justifiée par l'urgence et qu'elle revêtait un caractère non permanent.

Une telle rédaction offre **un cadre juridique sécurisé** aux multiples initiatives prises par les collectivités territoriales dans le cadre des grandes catastrophes humanitaires. Il est permis de se demander si le recours au hors-convention ne devrait pas être étendu, une fois l'urgence passée, aux actions de reconstruction. Cette possibilité semblerait d'autant plus opportune que, souvent, les collectivités territoriales étrangères n'ont pas recouvré les capacités administratives leur permettant de conclure une convention avec des collectivités françaises. Pour autant, il n'apparaît pas possible de s'engager dans cette voie. Il y aurait en effet une contradiction à poser en condition l'urgence et d'admettre en même temps des actions de reconstruction qui s'inscrivent, par hypothèse, dans une perspective de long terme. Il est en outre très difficile d'identifier une expression suffisamment précise permettant de qualifier ce type d'intervention.

---

16 - CE, 24 mars 2004, *M. Hoffer*, n° 261797, à mentionner aux Tables du recueil Lebon. Le commissaire du gouvernement Marie-Hélène Mitjavile invoque la jurisprudence précitée sur l'intérêt local.

2.2. Des projets européens d'intérêt inégal

2.2.1. Le groupement européen de coopération territoriale (GECT) est un outil pertinent, même s'il pose une délicate question de constitutionnalité

2.2.1.1. L'intérêt du projet de GECT est indéniable

Une proposition de règlement [17] émanant de la Commission, instituant un **groupement européen de coopération territoriale** (GECT) visant à offrir un cadre approprié afin de faciliter la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, est actuellement en cours de discussion. Avec ce nouvel outil doté de la personnalité juridique, la Commission souhaite aller plus loin que la seule gestion de programmes opérationnels financés dans le cadre de la politique régionale de l'Union européenne. Le GECT a en effet vocation à remplir deux types de tâches : la gestion de programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté, notamment au titre des fonds structurels, mais aussi la réalisation d'actions de coopération décentralisée engagée à la seule initiative des États membres et de leurs collectivités sans intervention financière de la Communauté.

Le projet de GECT est né de la volonté de surmonter les difficultés inhérentes à la coexistence de plusieurs droits nationaux, qui freinent le développement de la coopération transfrontalière. Il se présente comme un instrument juridique optionnel suffisamment souple pour répondre à la diversité des structures territoriales des différents États membres. Le GECT est doté de la capacité d'agir au nom et pour le compte de ses membres. Les tâches et les compétences déléguées au GECT doivent être définies par ses membres dans une convention de coopération transfrontalière européenne, qui précise notamment le droit applicable. La convention règle enfin d'autres questions telles que la juridiction compétente pour connaître des litiges dans lesquels sera impliqué le GECT, la responsabilité financière des membres vis-à-vis du GECT et de ce dernier par rapport aux tiers.

Dans l'esprit de la Commission, **il ne s'agit pas de faire émerger une nouvelle « collectivité territoriale européenne » dotée de compétences autonomes**. Le projet ne crée aucune compétence nouvelle par rapport aux compétences régionales, nationales ou locales. Le GECT n'est que le support de tâches figurant dans le champ de compétences dont sont titulaires ses membres en vertu des structures institutionnelles propres à chaque État membre et que ceux-ci auront accepté de lui confier par convention. Le règlement précise

17 - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT), 14 juillet 2004, COM (2004) 496. Ce texte est reproduit en annexe VI.

également que les services publics portant sur des « pouvoirs de puissance publique, notamment des pouvoirs de police et de réglementation » ne peuvent être délégués. Il n'en demeure pas moins que ce projet revêt une dimension symbolique forte dans la mesure où il concrétise la possible collaboration des territoires en dehors des coopérations intergouvernementales classiques.

Sur le fond, **le GECT s'inspire fortement du régime juridique du groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).** Le projet de règlement de la Commission est toutefois moins détaillé que les accords de Karlsruhe et de Bruxelles, ce qui confère au GECT une plus grande souplesse statutaire.

L'un des intérêts du GECT, aux yeux de la Commission, est de permettre aux collectivités territoriales d'engager une coopération approfondie sans qu'il soit nécessaire de passer par un accord international préalable. De ce point de vue, toutefois, la valeur ajoutée de l'instrument communautaire par rapport au nouveau « district européen » de l'article L. 1115-4-1 du CGCT n'est pas évidente. Si, au regard du projet initial de la Commission, il est permis de considérer que le district européen anticipe en quelque sorte la création du GECT, une différence fondamentale est en revanche apparue dès lors que le projet communautaire s'est progressivement affranchi de la dimension essentiellement transfrontalière qui était initialement la sienne. Ce changement de perspective du GECT s'est concrétisé par un changement d'intitulé : de groupement européen de coopération *transfrontalière*, le GECT est devenu groupement européen de coopération *territoriale*. **Le GECT a donc vocation à embrasser toute action de coopération décentralisée**, pourvu qu'elle implique deux États membres de la Communauté. En ce sens, il permet d'étendre les acquis de la coopération transfrontalière à une démarche de coopération territoriale, au sein de l'espace européen, ce qui le distingue des outils juridiques jusqu'ici à la disposition des collectivités territoriales. Cette nouvelle envergure du projet de la Commission soulève toutefois des réticences chez certains de nos partenaires européens et ne fait pas encore l'objet d'un consensus

La création d'un instrument juridique *ad hoc* par l'intermédiaire d'un règlement directement applicable dans chaque État devrait permettre de lever les difficultés structurelles de coopération avec certains États frontaliers. Ainsi, faute pour l'Italie d'avoir signé le protocole n° 1 de la Convention de Madrid, aucune disposition de droit interne ne permet aux collectivités italiennes d'adhérer aux districts européens de droit français (ces derniers ne pouvant pas être créés sous la forme d'association de droit privé [18]). Cette difficulté pourra être levée plus facilement dès lors que la coopération s'organisera dans le cadre d'un GECT.

---

18 - Les deux projets de districts européens à la frontière italienne évoqués *supra* 1.2.1.2.4. (Riviera franco-italienne, « Espace Mont Blanc ») sont suspendus pour cette raison.

2.2.1.2. La constitutionnalité du GECT reste toutefois sujette à caution

Le projet de la Commission prévoit que le GECT, à la différence du GLCT ou du district européen, **ne sera pas strictement réservé aux collectivités territoriales**, puisqu'il est prévu d'autoriser la participation d'États membres. Une telle disposition est en délicatesse avec l'article L. 1115-5 du CGCT interdisant à une collectivité territoriale de passer une convention avec un État étranger. Certes un règlement communautaire directement applicable, le GECT ne nécessitera pas de loi de transposition et primera sur les dispositions législatives du Code général des collectivités territoriales. Pour autant, la constitutionnalité d'un GECT impliquant un État étranger – association dont on a vu supra au 2.1.1.1. les difficultés constitutionnelles qu'elle pose – pourrait se poser par voie d'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre la décision de créer un tel organisme.

Cette difficulté, bien que réelle, n'est pas insurmontable. L'obstacle constitutionnel ne devrait tout d'abord se poser qu'à la *signature* de la convention déterminant le droit applicable et les modalités de fonctionnement du GECT. Il est possible de prévoir que chaque fois qu'un État étranger sera conduit à signer une telle convention, l'État français devra systématiquement être présent. Dans ces conditions, la collectivité pourra, sur le modèle de ce qui est actuellement possible outre-mer, être associée à la signature, étant entendu que l'accord final sera toujours conclu, dans ces conditions, *au nom de l'État*.

La prudence s'impose en revanche quant à la constitutionnalité d'une telle convention signée par une collectivité *en son nom propre*. Il paraît préférable qu'un tel accord, même envisagé dans une optique purement transfrontalière, qui s'inscrit plus aisément dans le prolongement des compétences des collectivités, soit signé au nom de l'État pour les raisons évoquées *supra*.

Au-delà de la participation des États aux GECT, le projet actuel ne tient pas suffisamment compte des contraintes constitutionnelles qui pèsent sur l'État en matière de contrôle de légalité. En l'état actuel du texte, les États membres n'interviennent pas dans la création des GECT dont ils ne sont pas membres, en dehors des programmes opérationnels financés par la Communauté. Une autorisation préalable semble aujourd'hui indispensable dès lors que la collectivité territoriale envisage de participer à un GECT qui sera régi par un droit étranger, ne serait-ce que pour maintenir une certaine cohérence avec les instruments existants. Le règlement reste également muet sur les modalités du contrôle de légalité sur les actes du GECT.

> Ce flou juridique n'est guère satisfaisant. Pour lever toute ambiguïté à cet égard et compte tenu de l'effet direct du règlement communautaire une fois adopté, **il serait souhaitable que le règlement affirme avec davantage de netteté que le recours au GECT s'inscrit dans le cadre du système institutionnel des États membres et de leurs pratiques nationales en matière de coopération décentralisée.**

2.2.1.3. Une adaptation du Code général des collectivités territoriales est sans doute nécessaire

L'entrée en vigueur du règlement communautaire portant création du GECT ne devrait pas affecter la validité des accords bilatéraux existants, ni la possibilité pour les États membres qui le souhaitent de négocier des accords internationaux organisant la coopération transfrontalière. Le GECT n'a pas vocation à se substituer aux GLCT et ne remettra pas en cause les acquis de la coopération transfrontalière.

En revanche, il est permis de s'interroger sur la **cohérence générale du droit de la coopération transfrontalière**. Le foisonnement d'instruments (voir tableau récapitulatif en annexe VIII) ne contribue pas à la lisibilité du système. Les praticiens de la coopération décentralisée, et notamment transfrontalière, insistent sur la nécessité de conserver une « boîte à outils » susceptible de répondre à des besoins très variés et évolutifs. Toutefois, les trois instruments les plus intégrés (GLCT, GECT, district européen) se confondent aujourd'hui largement. La différence la plus notable réside en définitive dans leur champ spatial (voir la carte figurant en annexe VII) : le premier couvre les frontières belges, suisses et allemandes, le deuxième les frontières « communautaires », excluant donc la Suisse, Monaco et Andorre, tandis que le troisième a vocation à organiser la coopération avec tous nos voisins, mais son origine strictement française empêche d'y avoir recours lorsque des dispositions nationales (comme en Italie) ne permettent pas aux collectivités étrangères d'adhérer à des organismes publics de droit étranger. Dans ce contexte, l'intérêt du district européen risque de se limiter à la coopération aux frontières suisse, monégasque et andorrane.

Le règlement communautaire portant création du GECT étant d'effet direct, son entrée en vigueur ne nécessitera l'édiction d'aucune mesure de transposition. Pour autant, on n'envisage pas que la création d'un GECT aux frontières de la France puisse se faire sans que soient précisées certaines règles organisant son fonctionnement : nature des contrôles, procédure de création, modalités d'information des autres États concernés. Il faudra également remédier au fait que le recours au régime juridique du syndicat mixte ouvert (ce qui est le plus naturel en cas d'application du droit français) ne permet pas d'associer l'État. Une modification législative sera également nécessaire pour autoriser les collectivités territoriales françaises à adhérer à des organismes de droit étranger en dehors du cadre spécifique de la coopération transfrontalière.

2.2.2. Le projet de groupement euro-régional de coopération (GEC) apparaît moins convaincant

Un autre instrument juridique de coopération transfrontalière est actuellement en gestation au Conseil de l'Europe. Il s'agit du « groupement euro-régional

de coopération » (GEC) dans le projet de Protocole n° 3 annexé à la Convention cadre de Madrid [19].

La perspective est ici différente de celle du GECT : il ne s'agit pas d'offrir un simple support renvoyant très largement aux dispositions de droit interne mais de combler le « vide juridique » que connaissent de très nombreux États en matière de coopération transfrontalière. L'objectif est donc, cette fois, d'apporter de la substance sous la forme « *d'un ensemble de règles uniformes intégrées au droit interne* » [20] de chaque État. Le projet de GEC est donc particulièrement ambitieux puisqu'il se propose de créer un « *socle de règles internationales relativement détaillées qui seraient combinées à des règles nationales complémentaires. Le protocole régirait les points généraux (règles de fond) de l'organisme de coopération transfrontalière : une base minimale pour les statuts, ses organes statutaires, la délégation de compétence de l'État en faveur de l'organisme, son but non lucratif, les principes de sa gestion budgétaire et financière, la participation de personnes morales de droit privé ou de droit public, la participation majoritaire des collectivités ou autorités territoriales. Le renvoi au droit national est prévu pour certains aspects formels, comme l'immatriculation des organismes de coopération transfrontalière dans des registres appropriés...* » [21].

À la différence de celles contenues dans le règlement communautaire, les règles uniformes contenues dans la convention restent soumises à l'aléa des ratifications des États parties et à leurs éventuelles réserves. Le GEC apparaît ainsi comme un instrument beaucoup moins opérationnel que le GECT.

Le GEC peut éventuellement présenter une utilité pour les États qui ont ratifié les précédents protocoles sans toutefois aménager leur législation nationale de manière à permettre la création de groupements de coopération. Un tel projet présente ainsi un intérêt indéniable en contribuant à créer un socle de règles internationales homogènes relativement détaillées et à exporter ainsi l'acquis de plusieurs années de coopération transfrontalière vers des pays ne disposant pas d'une telle expérience.

Si la France soutient dans cette perspective la démarche du Conseil de l'Europe, il serait toutefois opportun de veiller à harmoniser la terminologie utilisée afin de ne pas accroître la confusion qui règne dans le domaine de la coopération transfrontalière. En ce sens, il est permis de **s'interroger sur la pertinence de la notion d'euro-région** qui structure le projet de création du GEC.

---

19 - Bien que le projet initial semble suggérer que le GEC pouvait être créé dans le cadre d'une coopération interterritoriale, le Conseil de l'Europe s'oriente actuellement vers un outil limité à la coopération transfrontalière.

20 - Mémorandum de novembre 2004 relatif aux questions soulevées concernant le projet d'instrument juridique sur les groupements euro-régionaux de coopération et ses relations avec la proposition de la Commission européenne relative à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT).

21 - Extrait des observations de la délégation suisse sur le projet de protocole n° 3 annexé à la Convention-cadre de Madrid relatif à l'institution de groupements euro-régionaux de coopération (GEC).

Ce concept, promu par le Conseil de l'Europe, n'est pas inconnu en France puisque deux « euro-régions » ont vu le jour : « Nord-pas-de-Calais/Kent » [22] et « Pyrénées-Méditerranée » [23]. Mais la portée juridique du recours à ce qu'il faut qualifier de simple « sigle » paraît incertaine : en effet aux yeux du Conseil de l'Europe, les activités de « l'euro-district », qui ne constitue pas un « niveau de pouvoir » autonome, se limitent aux compétences des collectivités territoriales membres. Leur structure juridique n'est pas mieux définie puisque ces euro-districts peuvent prendre la forme d'association, d'organisme sans personnalité juridique ou d'entité de droit public. L'exposé des motifs du protocole n° 3 de la Convention de Madrid explicite davantage cette notion en lui conférant une forte dimension politique. Il oppose, en effet, les « structures euro-régionales de coopération stratégique » aux « simples » organismes transfrontaliers « opérationnels ». Cette orientation paraît assez peu compatible avec l'approche française de la coopération transfrontalière qui cherche avant tout à promouvoir le développement de projets locaux concrets, en assurant une intégration idoine dans notre structure institutionnelle. **Une mise en cohérence avec la démarche d'organisation des coopérations transnationales par la Commission apparaît indispensable.** C'est d'autant plus nécessaire que la spécificité de la coopération « euro-régionale » par rapport à la coopération transfrontalière ou interterritoriale déjà prévue par les textes antérieurs du Conseil de l'Europe ne saute pas aux yeux.

Au-delà même de l'opportunité de l'introduction d'une notion juridiquement non définie comme celle de l'euro-région, il paraît souhaitable que la promulgation de la loi annexée à la Convention [24] ne soit pas obligatoire dès lors qu'un État, comme c'est le cas pour la France, dispose déjà d'une législation nationale créant une personnalité morale spécifiquement consacrée à la coopération transfrontalière ou permettant l'adhésion de personnes morales étrangères à des organismes de coopération intercommunale.

Ce faisant, on porterait sans doute atteinte à l'une des ambitions du projet, à savoir qu'un organisme identique puisse voir le jour sur toutes les frontières. Mais ceci permettrait de préserver la lisibilité d'un droit de la coopération déjà foisonnant sans remettre en cause l'objectif de ce protocole qui consiste avant tout à permettre aux pays ne disposant pas de législation nationale de se doter d'un régime juridique opérationnel.

---

22 - Sous la forme d'un GEIE.

23 - Cette « euro-région » a été créée le 29 octobre 2004 à l'initiative du président de la Catalogne. Elle comprend les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ainsi que les autonomies d'Aragon, de Catalogne et des Baléares (ces dernières n'étant pas comprises dans le champ d'application du Traité de Bayonne). Cette euro-région n'a pas de structure administrative ni de présidence.

24 - Le Conseil de l'Europe envisage qu'au nombre des obligations conventionnelles auxquelles s'engageront les États parties figurera l'obligation de transposer *ne varietur* dans leur législation nationale une « loi uniforme » annexée au Traité. Ceci ne va pas de soi.

2.3. L'engagement commun de l'État et des collectivités territoriales doit se poursuivre

2.3.1. La commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) doit être réformée

Bien qu'elle ne se soit pas réunie depuis plus de deux ans, la commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) demeure une instance de concertation utile en offrant un espace où l'État et les collectivités territoriales peuvent réfléchir ensemble à la stratégie et aux moyens mis en œuvre en matière de coopération décentralisée.

Conscient de la nécessité d'en faire une structure plus opérationnelle, le Gouvernement a engagé une réflexion en vue de la révision du décret du 24 octobre 1994. Une réunion interministérielle s'est tenue le 6 avril 2005 pour discuter d'un nouveau décret [25].

En particulier :
– la **taille** de la commission serait réduite de 37 à 22 membres ; le nombre de représentants des régions, des départements et des communes passerait de cinq [26] à deux [27] par niveau de collectivité ;
– une place serait expressément réservée dans le collège des représentants des élus territoriaux aux **représentants des associations nationales d'élus** : Cités unies France (CUF) et Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) ;
– l'usage de convoquer les **membres suppléants** serait abandonné avec l'adjonction à l'article 3 des dispositions suivantes : « *Les membres suppléants de la commission n'assistent aux séances et ne participent aux délibérations qu'en l'absence du représentant titulaire qu'ils suppléent* » ;
– l'existence d'un **bureau** serait reconnue et sa composition précisée.

Trois autres modifications, qui paraissaient pourtant opportunes, n'ont pas été introduites :
– celle visant à confier **la présidence** de la commission au ministre délégué à la Coopération qui, historiquement, a montré le plus d'intérêt à la question et semble plus disponible que le Premier ministre pour réunir régulièrement la commission ;

25 - Il figure en annexe XII.
26 - Y compris pour les régions un représentant des conseils régionaux d'outre-mer.
27 - Auxquels il convient d'ajouter, pour les régions, un représentant des conseils régionaux d'outre-mer

– celle s'efforçant de distinguer, au sein de la commission, des « **pôles** » (« coopération au développement », « coopération transfrontalière », voire « coopération économique ») ;
– enfin celle tendant à la possibilité de consacrer la pratique selon laquelle une au moins des **personnalités qualifiées** serait de nationalité étrangère.

Ce projet de décret n'a toutefois pas été transmis au Conseil d'État en raison des réserves exprimées par les associations d'élus sur la réduction du nombre de membres de la commission.

Le défaut de consensus sur ce point ne devrait toutefois pas empêcher toute revitalisation de la CNCD. Une modification du décret du 24 octobre 1994 n'est d'ailleurs pas forcément nécessaire dès lors que le Gouvernement ne souhaiterait pas modifier la composition de la CNCD. En effet, la participation des représentants de CUF et de l'AFCCRE au titre de personnes qualifiées, la rupture avec l'usage consistant à convoquer tous les membres y compris les suppléants, la réunion régulière d'un bureau et la création de « pôles » ne nécessitent aucune modification réglementaire.

Il est donc proposé de modifier le règlement intérieur de la CNCD en y réservant une place aux représentants des associations nationales d'élus (CUF, AFCCRE), en y créant des « pôles », et en institutionnalisant son bureau.

2.3.2. Les ambassades et les préfectures, relais indispensables

Le bon déroulement des actions de coopération décentralisée exige le respect d'un « mode d'emploi » tenant compte des fonctions spécifiques de l'ambassadeur de France dans le pays en cause et du préfet du département ou de la région où se trouve la collectivité française contractante.

2.3.2.1. Le rôle des ambassades : assurer la cohérence dans les pays de destination

Le nécessaire respect des engagements internationaux de la France est rappelé par l'article 131 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Mais, au-delà, l'efficacité et la lisibilité de la politique de la France à l'étranger exigent une réelle coordination.

Plusieurs principes doivent être rappelés pour s'en assurer.

L'ambassade de France dans le pays où se situe la collectivité avec laquelle est engagée une coopération décentralisée est le lieu de collecte des informations et de mise en cohérence des actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée, qu'il s'agisse d'actions de développement ou d'actions

transfrontalières. L'ambassadeur et ses collaborateurs sont les interlocuteurs naturels des élus. Cela signifie que **les élus doivent prendre l'attache de l'ambassade de France** à l'occasion de tout déplacement dans le pays de coopération. Et cela signifie aussi qu'ils doivent y être reçus.

Au-delà, et dans le prolongement des orientations annoncées par le ministre des Affaires étrangères aux associations de collectivités territoriales le 16 février 2005, **il y a lieu d'associer les élus locaux les plus impliqués aux commissions mixtes par pays et à la conférence des ambassadeurs qui se tient chaque année au mois d'août à Paris**. L'intégration de la coopération décentralisée dans les documents cadres de partenariat et dans les plans d'action des ambassadeurs est, en outre, indispensable. Cela exige une mise en réseau des collectivités qui coopèrent dans une même région d'un pays étranger.

À terme, il peut être envisagé que de **véritables appels d'offres ou appels de candidatures** soient proposés aux collectivités dans le cadre de la politique de coopération avec les pays de la « zone de solidarité prioritaire ». Les services de coopération des ambassades de France dans ces pays sont sans doute les mieux placés, en lien avec le réseau des collectivités partenaires, pour les mettre en place. Mais la limite de cet exercice réside dans la nécessité de conserver une certaine autonomie des actions de coopération décentralisée des collectivités.

Le rôle des services économiques de l'ambassade de France ne doit pas être négligé lorsque les collectivités territoriales s'investissent dans des actions de promotion économique à l'étranger. Ceci ne va pas toujours de soi, les collectivités territoriales en cause bénéficiant souvent de leurs propres réseaux de contacts lorsqu'elles s'engagent dans ce type d'actions. À tout le moins appartient-il aux services de la mission économique de développer un niveau d'expertise suffisamment fin sur les particularités des différentes régions du pays concerné pour répondre aux besoins des collectivités.

L'information de l'État est également essentielle en matière humanitaire, domaine où l'efficacité implique un minimum de coordination. Le choix du Gouvernement de nommer un délégué interministériel pour la coordination de l'aide aux sinistrés d'Asie du Sud-Est après le raz-de-marée de décembre 2004 participe de cette préoccupation. Pour des événements localisés dans un pays, il reste toutefois souhaitable que le lieu de la coordination des efforts français soit l'ambassade de France du pays en cause. Cette préconisation est d'autant plus justifiée que l'impératif de coordination apparaît peut-être moins clairement aux yeux des collectivités territoriales.

Parvenir à assurer le suivi et l'orientation des actions tout en préservant la liberté d'initiative des collectivités territoriales n'est pas une tâche aisée. C'est pourtant là que se situe l'enjeu pour notre réseau diplomatique.

La **complémentarité des actions de l'État et des collectivités territoriales** doit toutefois rester un objectif majeur de la coopération décentralisée, qui passe nécessairement par l'information systématique des ambassades.

2.3.2.2. Le rôle des préfectures : assurer le contrôle des engagements des collectivités

2.3.2.2.1. Améliorer la qualité du contrôle de légalité

Les conventions de coopération décentralisée sont soumises aux obligations de transmission au préfet en vue de permettre l'exercice du **contrôle de légalité**.

À l'occasion de ce contrôle, il y a lieu pour les préfets de veiller, dans ce domaine comme pour les autres, à la régularité des engagements des collectivités.

Il serait souhaitable d'attirer à nouveau l'attention des préfets sur les questions particulières qui se posent dans le cadre de l'action extérieure des collectivités territoriales, au moyen de la **circulaire d'application** qui sera vraisemblablement adressée aux préfets et aux ambassadeurs après que les dispositions législatives réorganisant la coopération décentralisée auront été adoptées. Ces questions touchent à leur mission de contrôle de légalité mais aussi à leur rôle de conseil des élus. À ce titre, certaines des observations formulées par les chambres régionales des comptes [28] pourraient utilement être rappelées :
– porter une attention particulière à **l'adéquation de l'action à la taille de la collectivité** qui l'entreprend, notamment sur le plan financier ;
– vérifier, comme pour toute autre délibération, le **respect des dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives aux conditions d'engagement** des collectivités ;
– **faciliter la coopération transfrontalière** dès lors qu'elle répond à des besoins quotidiens de service public ;
– veiller à ce que la **place des associations** dans le montage des projets ne soit pas guidée par le seul objectif de facilité ;
– apprécier la **compatibilité des initiatives** prises avec **les grandes orientations** de la **diplomatie française** ;
– exiger un **effort d'évaluation** des actions de coopération décentralisée entreprises.

Certains commentateurs ont pu estimer que ce contrôle était trop réduit. Ainsi, M. Christian Autexier relevait que « *Il est toutefois permis de s'interroger sur la constitutionnalité, au regard de l'article 72, alinéa 3, de la Constitution de 1958, d'une disposition qui limite le contrôle exercé par le préfet au seul aspect de la légalité, alors que l'article 72, alinéa 3, confie au délégué du gouvernement la charge des intérêts nationaux [...] la logique de l'article 72, alinéa 3, impliquerait que la loi organise au profit des préfets une véritable possibilité procédurale d'empêcher éventuellement la poursuite d'une action extérieure d'une collectivité locale ou la mise en œuvre d'une convention de coopération décentralisée qui serait contraire aux intérêts nationaux* [29] ».

---

28 - Voir sur ce point en annexe X la note de synthèse de M. Terrien, président de la Chambre régionale des comptes de Lorraine.
29 - Christian Autexier, « De la coopération décentralisée (commentaire du titre IV de la loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République) », *Revue française de droit administratif*, mai-juin 1993, p. 417.

Toutefois, un tel raisonnement constitue une remise en cause de la réforme de 1982 consistant à remplacer la tutelle administrative par le contrôle de légalité. Et on voit mal en quoi la coopération décentralisée revêtirait une spécificité telle que les conditions dans lesquelles l'autorité préfectorale exerce le contrôle de légalité en vertu de l'article 72 devraient s'exercer différemment de celle du droit commun du déféré préfectoral. Dans son avis du 25 octobre 1994, le Conseil d'État a précisé que le contrôle de légalité porte tant sur « les conventions elles-mêmes » que sur « les mesures prises pour leur application » [30].

Celui-ci, il est vrai, s'exerce timidement en matière de coopération décentralisée [31]. Ici comme dans d'autres domaines, le préfet ne défère que rarement au juge administratif les actes qui lui sont transmis. Sans doute la menace du déféré joue-t-elle un rôle au moins aussi dissuasif que le déféré lui-même [32]. Aussi les décisions rendues par la juridiction administrative dans cette matière sur déféré préfectoral sont-elles particulièrement peu nombreuses [33].

2.3.2.2.2. Il n'apparaît pas nécessaire de créer un recours « dans l'intérêt de la politique étrangère de la France »

La coopération décentralisée a longtemps pâti de la crainte de voir les collectivités territoriales s'engager dans des actions en contradiction avec les orientations de notre politique extérieure. Il est possible de multiplier les exemples d'actions inopportunes : coopération institutionnelle avec un pays faisant l'objet de sanctions internationales ou une région occupée par un État étranger comme l'ancien Sahara espagnol ou le Haut-Karabakh. De la même façon, il peut ne pas apparaître souhaitable de laisser des collectivités françaises et étrangères prendre publiquement position (sous la forme d'une déclaration commune par exemple) sur des sujets diplomatiquement sensibles, comme le désarmement. Craignant que le juge administratif ne se trouve démuni devant de telles initiatives, certains auteurs [34] ont plaidé en faveur de l'instauration d'un recours dans l'intérêt de la politique étrangère de la France à l'image du recours spécial dans l'intérêt de la défense nationale créé par l'article 26 de la

---

30 - CE, avis, 25 octobre 1994, n° 356 381 publié *in Rapport public 2004*, EDCE, n° 46, p. 379.

31 - À tel point qu'un ouvrage de 1994 consacré au droit de la coopération décentralisée a pu écrire qu'il ne semble pas que jusqu'alors un acte relevant de la coopération décentralisée ait déjà donné lieu à contentieux (Y. Claisse, op. cité, p. 39).

32 - Voir le rapport du « Comité consultatif pour la révision de la Constitution » (La Documentation française, 1993, p. 82) ainsi que les développements consacrés à la question dans le rapport du Conseil d'État pour 1993 (EDCE 1994, n° 45, p. 49).

33 - Les plus célèbres sont les décisions précitées du Conseil d'État *Commune de Pierrefitte-sur-Seine* du 23 octobre 1989 et *Commune de Villeneuve d'Ascq* du 28 juillet 1995, reproduites en annexe V. En revanche, comme nous l'avons vu *supra* au 2.1.2.1., les requêtes dirigées contre des actions de coopération décentralisée, introduites par des élus de l'opposition ou par de simples électeurs, se multiplient.

34 - Voir notamment la thèse de droit public de Bernard Dolez : *Coopération décentralisée et souveraineté de l'État, contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités locales*, Thèse Lille II (multigr.), 1993, 472 p.

loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 [35] aujourd'hui codifié aux deux derniers alinéas de l'article L. 1111-7 du CGCT [36].

Toutefois, la création d'un tel recours ne paraît ni nécessaire, ni souhaitable.

Les moyens dont dispose le juge administratif paraissent suffisants pour faire obstacle à ce type de pratiques. Sans rentrer dans un contrôle d'opportunité, il appartient au juge de vérifier que l'action extérieure des collectivités territoriales respecte les « *engagements internationaux de la France* » ainsi qu'en dispose expressément l'article L. 1115-1 du CGCT. Ensuite, les collectivités territoriales françaises ne peuvent méconnaître le **principe de neutralité politique** (CE 23 octobre 1989, *Commune de Pierrefitte-sur-Seine*, Lebon, p. 209, AJDA 1990, p. 119). Un préfet peut ainsi déférer avec de grandes chances de succès une délibération d'une collectivité française engageant des relations avec les entités locales d'un État qui ne serait pas reconnu par la France (comme Taiwan ou la Corée du Nord) ou prenant partie pour une autorité insurrectionnelle exerçant une autorité de fait sur une portion du territoire d'un État reconnu (la république turque de Chypre du nord, le Somaliland sécessionniste). **La réserve de neutralité paraît**, d'une manière générale, **suffisamment souple pour permettre de sanctionner toutes les initiatives intempestives des collectivités territoriales.**

L'instauration d'un tel recours « *dans l'intérêt de la politique étrangère* » constituerait en outre un signal particulièrement négatif en direction des collectivités territoriales, au moment même où un consensus se dégage sur l'utilité de la coopération décentralisée. Il paraît plus opportun de mettre l'accent sur la mise en œuvre des instruments d'information et d'orientation de l'État, notamment à travers la mission qui incombe au délégué à l'action extérieure des collectivités locales.

---

35 - *JORF*, 10 janvier 1986, p. 470.

36 - « *Si le représentant de l'État estime qu'un acte pris par les autorités communales, départementales et régionales, soumis ou non à l'obligation de transmission, est de nature à compromettre de manière grave le fonctionnement ou l'intégrité d'une installation ou d'un ouvrage intéressant la défense, il peut en demander l'annulation par la juridiction administrative pour ce seul motif.*
Le représentant de l'État dans le département ou dans la région défère l'acte en cause, dans les deux mois suivant sa transmission ou sa publication, à la section du contentieux du Conseil d'État, compétente en premier et dernier ressort. Il assortit, si nécessaire, son recours d'une demande de suspension ; le président de la section du contentieux du Conseil d'État, ou un conseiller d'État délégué à cet effet, statue dans un délai de quarante-huit heures. » Pour un (rare) exemple d'utilisation : CE 15 novembre 1995, *Commune de Secondigny*, Revue française de la décentralisation, 1996, n° 4, p. 245, obs. M. Verpeaux.

Conclusion

La coopération décentralisée a pris son envol.

Sans attendre que la loi de 1992 lui confère un cadre juridique cohérent, elle s'est développée tous azimuts. Les crédits consacrés à la coopération et au développement ont augmenté sans cesse. La coopération transfrontalière s'est intensifiée.

Le temps n'est plus où la légitimité même de la coopération décentralisée était mise en cause.

L'État a compris qu'il n'avait pas à redouter des initiatives intempestives de collectivités territoriales avides d'accéder à un quelconque statut international. Paradoxalement, la scène est plus pacifiée en France que dans d'autres pays à structure fédérale ou semi-fédérale dans lesquels l'action extérieure des entités fédérées continue à inquiéter (Canada, Espagne). Dans notre pays, l'État a compris que les collectivités territoriales participaient, par leurs actions, au rayonnement de la France. Il a compris qu'il fallait les encourager sans les brider dès lors qu'elles respectaient l'esprit des lois de décentralisation : contrôle de légalité du préfet, information de l'ambassadeur...

Le droit de la coopération décentralisée a toujours été en retard sur sa pratique.

Bien avant 1992, l'action extérieure des collectivités locales avait prospéré. Nombre de ces actions étaient probablement dépourvues de base juridique. Mais elles jouissaient d'une légitimité politique telle que le juge, qui n'en était pas saisi, n'a jamais révélé cette insécurité juridique.

La situation a changé depuis le jugement du tribunal administratif de Poitiers du 18 novembre 2004 qui a fait l'effet d'un électrochoc. Soudainement, les acteurs de la coopération décentralisée, qui se souciaient fort peu de droit, ont pris conscience de la fragilité juridique de leurs entreprises.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'État souhaite inviter le Gouvernement à rechercher une meilleure sécurité juridique, tout en évitant que ce nouveau cadre comporte un effet pervers. Jusqu'à présent en effet, compte tenu des limites floues posées par la loi et de l'absence de censure par le juge, les collectivités territoriales ne voyaient guère de raisons de mettre des bornes à leurs interventions internationales. Mais l'État, tant au ministère des Affaires étrangères qu'au ministère de l'Intérieur, n'exerçait pas sur elles un contrôle particulièrement poussé. Si demain le droit est clarifié dans le sens d'une plus grande permissivité, chacun devra, en un sens paradoxalement, faire preuve d'un supplément de rigueur.

Annexe I

Lettre de mission du Premier ministre

Paris, le 7 septembre 2004

Le Premier ministre

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil d'État

Objet : action extérieure des collectivités territoriales

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dont les dispositions figurent désormais aux articles L. 1114-1 [1] et suivants du Code général des collectivités territoriales) a donné un cadre aux actions de coopération menées par les collectivités territoriales françaises avec leurs homologues d'autres États.

La loi offre trois instruments :
– elle autorise, sous certaines réserves, la passation de conventions avec des collectivités territoriales étrangères ;
– elle crée une catégorie particulière de groupement d'intérêt public auquel peuvent adhérer, conjointement avec les collectivités françaises, les collectivités territoriales des États membres de la Communauté européenne qui souhaitent mettre en œuvre des actions de coopération interrégionale et transfrontalière ;
– réciproquement, elle permet d'autoriser, par décret en Conseil d'État, les collectivités françaises à adhérer à un organisme public de droit étranger ou à participer au capital d'une personne morale de droit étranger dont fait partie une collectivité territoriale d'un État européen frontalier.

À ce dispositif résultant du droit interne s'ajoute un certain nombre d'engagements internationaux. La France a adhéré à la convention-cadre sur la coopération

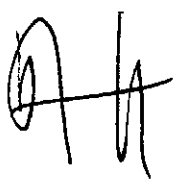
1 - Aujourd'hui, article L. 1115-1 du CGCT.

transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980 dite « Convention de Madrid ». Par ailleurs, un certain nombre d'accords bilatéraux ont été conclus pour favoriser le développement de la coopération transfrontalière.

Il paraît aujourd'hui opportun que le Conseil d'État mène une réflexion sur la pertinence du cadre ainsi défini. Celle-ci pourra utilement, alors qu'est évoquée la perspective de nouveaux instruments qui seraient élaborés dans le cadre de l'Union européenne, mettre l'accent sur les questions particulières posées par le développement des relations transfrontalières des collectivités territoriales. Je souhaite également que cette étude éclaire le Gouvernement sur la manière dont l'État pourrait être mieux à même de connaître les actions de coopération décentralisée et s'efforcer, le cas échéant, de les accompagner.

Des adaptations des textes actuels, si elles étaient jugées nécessaires, pourraient être proposées.

J'attacherais du prix à ce que cette étude puisse m'être remise dans un délai de six mois.



Jean-Pierre RAFFARIN

Annexe II

Composition du groupe de travail

Président

Philippe Marchand, conseiller d'État

Rapporteurs

Yves Gounin, maître des requêtes

Laurence Marion, auditeur

Patrick Quinqueton, maître des requêtes

Membres du groupe

Conseil d'État

Thierry Le Roy, conseiller d'État, président de la 8e sous-section de la Section du contentieux

Sylvie Hubac, conseiller d'État, président de la 5e sous-section de la Section du contentieux

Alain Christnacht, conseiller d'État

Patrice Magnier, conseiller d'État en service extraordinaire

Claudie Boiteau, professeur des Universités mise à disposition du Conseil d'État

Cour des Comptes

Gérard Terrien, président de la Chambre régionale des comptes de Lorraine

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales

Paul Masseron, préfet, adjoint au secrétaire général, directeur de la modernisation et de l'action territoriale

Daniel Barnier, sous-directeur des compétences et institutions locales

Patrick Lapouze, chef du bureau des structures territoriales

Frédéric Leroy, bureau des structures territoriales

Ministère des Affaires étrangères

Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

Pierre Pougnaud, adjoint au délégué pour l'action extérieure des collectivités locales

Jean-Louis Sabatié, chef de la mission pour la coopération non-gouvernementale, direction générale de la coopération internationale et du développement

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Charlotte Voisine, direction du budget

Marie-Christine Rotté-Capet, direction du trésor

Ministère de l'Outre-Mer

Alice Rozié, chef du bureau des relations internationales

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR),

Claude Marcori, chargée de mission en charge des programmes de coopération Politique régionale Europe

Collectivités territoriales

Alain Le Saux, directeur des affaires internationales et européennes, région Île-de-France

Jean-Luc Bœuf, directeur général des services de la Région Franche-Comté

Michaël Keller, chargé des affaires internationales et européennes à l'Association des maires de France

Professeur d'Université

Gérard Marcou, Professeur à l'Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne

Secrétaires du groupe de travail

Christophe Huon, secrétaire de la Section du rapport et des études

Fadila Kerbouche, secrétariat de la Section du rapport et des études

Annexe III

Personnalités auditionnées par le groupe de travail ou consultées par les rapporteurs

M^me^ Vittoria Alliata-Floyd, directeur, DG REGIO, Commission européenne

M. Jacques Andrieu, ancien délégué à l'action extérieure des collectivités locales

M. Jacques Auxiette, président du Conseil Régional des Pays de la Loire, conseiller municipal de La Roche-sur-Yon

M. Jean-Marie Bockel, sénateur du Haut-Rhin, maire de Mulhouse, président de l'association des maires des grandes villes de France

M. Jean-François Bouffandeau, Ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien.

M. Jean-Pierre Brard, député de la Seine-Saint-Denis, maire de Montreuil

M. Christian Carette, directeur général adjoint, Région wallonne (Belgique)

M. Bruno Gain, secrétaire permanent pour le Pacifique.

M. Bertrand Gallet, directeur général de Cités Unies France

M. Jacques Godfrain, député de l'Aveyron, maire de Millau, président de l'association française des volontaires du progrès (AFVP)

M. Didier Guillaume, président du conseil général de la Drôme, membre du Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI)

M. Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin, président de la délégation parlementaire pour l'Union européenne, vice-président du conseil régional d'Alsace

M. Jacques Houbart, directeur de la MOT (mission opérationnelle transfrontalière)

M. Alain Lamassoure, député au Parlement européen, vice-président de la Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz

M. Yves Lejeune, professeur, Université Catholique de Louvain

M. Jean-Charles Leygues, directeur général adjoint, DG REGIO, Commission européenne

M. Pierre Mauroy, ancien Premier ministre, sénateur du Nord, président de Lille Métropole Communauté urbaine

M. Louis le Pensec, sénateur du Finistère, président de l'Association française du conseil des communes et des régions d'Europe (AFCCRE)

M. Marc-Étienne Pinauldt, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Antoine Pouillieute, directeur général de l'administration au ministère des Affaires étrangères, ancien ambassadeur de France au Vietnam

M. Jean-Pierre Robbeets, inspecteur général, Région wallonne (Belgique)

M^me^ Laurianne Schlaeppi, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Dominique Schmitt, préfet, directeur général des collectivités locales

M. Sujiro Seam, représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

Annexe IV

Textes

Extraits du Code général des collectivités territoriales

Articles L. 1115-1 et **L. 1115-5** : conventions de coopération décentralisée.

Article L. 1115-1-1 : coopération internationale des EPCI et des syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement.

Articles L. 1115-2 et **L. 1115-3** : participation des collectivités territoriales d'un État membre de l'Union Européenne à des groupements d'intérêt public.

Article L. 1115-4 : dans le cadre de la coopération décentralisée transfrontalière, adhésion des collectivités territoriales françaises et leurs groupements à un organisme public de droit étranger ou participation au capital d'une personne morale de droit étranger.

Article L. 1115-4-1 : dans le cadre de la coopération décentralisée transfrontalière, création d'un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen entre collectivités territoriales françaises et leurs groupements et collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. Adhésion des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements à des syndicats mixtes ouverts existants.

Article L. 1115-6 : création de la commission nationale de la coopération décentralisée.

Articles L. 1521-1, L. 1522-1, L. 1522-2 : participation des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements au capital des sociétés d'économie mixte locales.

Article L. 1115-1

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions.

Article L. 1115-1-1

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Article L. 1115-2

Des groupements d'intérêt public peuvent être créés pour mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne.

Les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public visés à l'alinéa précédent.

Article L. 1115-3

Les collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne peuvent participer aux groupements d'intérêt public créés pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain.

Article L. 1115-4

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État européen frontalier ou d'un État membre de l'union européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du préfet de région.

Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 p. 100 de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'État dans le département dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions des articles L. 2131-6 et L. 2131-7 sont applicables à ces conventions.

Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

Article L. 1115-4-1

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.

La personnalité juridique de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le district européen a son siège.

Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen.

Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux alinéas précédents.

Article L. 1115-5

Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un État étranger.

Article L. 1115-6

Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Article L. 1521-1

Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. En outre, les sociétés

d'économie mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance ainsi que, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire. La commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences.

Article L. 1522-1

Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à l'effet de créer des sociétés d'économie mixte locales mentionnées à l'article L. 1521-1, acquérir des actions ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés.

Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes :
1° La société revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du Code de commerce, sous réserve des dispositions du présent titre ;
2° Les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants.

Sous réserve, pour les États qui ne sont pas membres de l'Union européenne, de la conclusion d'un accord préalable avec les États concernés, des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent participer au capital de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social est conforme à l'article L. 1521-1.

Ils ne peuvent toutefois pas détenir, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements.

Article L. 1522-2

La participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social.

Décret n° 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la commission nationale de la coopération décentralisée instituée par l'article 134 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Art. 1er. – La commission nationale de la coopération décentralisée prévue à l'article 134 de la loi du 6 février 1992 susvisée est présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le ministre qu'il désigne à cet effet.

Elle comprend, outre le Premier ministre, président, trente-deux membres.

Art. 2. – Les trente-deux membres sont répartis par moitié entre représentants des élus territoriaux et représentants de l'État.

Ils sont nommés pour une période de trois ans renouvelable par arrêté du Premier ministre. Les élus sont proposés par les associations représentatives d'élus territoriaux. Ils ne peuvent siéger au-delà de la durée de leur mandat électif.

Les représentants des élus comprennent :
– cinq membres représentant les conseils régionaux et l'assemblée de Corse, dont un représentant des conseils régionaux d'outre-mer ;
– cinq membres représentant les conseils généraux ;
– cinq membres représentant les communes ;
– un membre représentant les groupements de communes.

Les seize représentants de l'État représentent différents ministres dont au moins un représentant des huit ministres suivants :
– 1° ministre de l'Intérieur ;
– 2° ministre chargé des Collectivités locales ;
– 3° ministre chargé de l'Aménagement du territoire ;
– 4° ministre des Affaires étrangères ;
– 5° ministre chargé des Affaires européennes ;
– 6° ministre de la Coopération ;
– 7° ministre des Départements et Territoires d'outre-mer ;
– 8° ministre de la Francophonie.

Art. 3. – Pour chaque membre titulaire, il est désigné dans les mêmes conditions que le titulaire un membre suppléant appelé à le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement.

Art. 4. – Quatre personnalités qualifiées sont membres de la commission à titre consultatif. Elles sont nommées pour une durée de trois ans renouvelable par arrêté du Premier ministre, en raison de leur compétence en matière de coopération décentralisée, deux sur proposition du ministre des Affaires étrangères et deux sur celle du ministre chargé des Collectivités locales.

Art. 5. – Les dépenses de fonctionnement de la commission sont inscrites au budget du Premier ministre. Les membres de la commission ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement.

Art. 6. – Les collectivités territoriales et leurs groupements tiennent la commission informée de tout acte de coopération entrant dans le champ du titre IV de la loi du 6 février 1992 susvisée, conclu avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. La commission collecte et met à jour en tant que de besoin cette information.

Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération décentralisée.

Elle peut être consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la coopération décentralisée.

Art. 7. – Le secrétariat de la commission est assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales auprès du ministre des Affaires étrangères.

Art. 8. – La commission adopte son règlement intérieur dans le délai de trois mois à compter de son installation. Ce règlement intérieur définit notamment les conditions dans lesquelles la commission peut entendre des personnalités non membres en raison de leur compétence en matière de coopération décentralisée et prévoit la constitution de groupes de travail.

Art. 9. – Le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Culture et de la Francophonie, le ministre du Budget, porte-parole du Gouvernement, le ministre de la Coopération, le ministre des Départements et Territoires d'outre-mer, le ministre délégué à l'Aménagement du territoire et aux Collectivités locales et le ministre délégué aux Affaires européennes sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Circulaire du Premier ministre

Paris, le 26 mai 1983

Le Premier ministre

N° 1789-S.G.

Le Premier ministre

à

Monsieur le ministre
de l'Intérieur
et de la Décentralisation

Monsieur le ministre
des Relations extérieures

Messieurs les commissaires
de la République

Messieurs les chefs de postes
diplomatiques et consulaires

OBJET : Action extérieure des collectivités locales.

En attribuant des compétences et des moyens accrus aux collectivités locales, la politique de décentralisation donne à celles-ci la possibilité d'affermir 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 '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 par 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 ;
– être, en liaison avec les commissaires de la République, le conseil des collectivités locales en matière des relations avec l'extérieur ;
– 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 départements et 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 V

Éléments de jurisprudence

Conseil d'État
16 juillet 1941
Syndicat de défense des contribuables de Goussainville
(extrait)

Considérant que la subvention votée par le Conseil municipal de Goussainville, par sa délibération du 7 mai 1938, « en vue de l'achat d'une voiture d'ambulance et de médicaments pour l'Espagne républicaine », ne présentait aucun caractère d'utilité communale ; qu'ainsi, le Conseil municipal étant sorti de ses attributions légales, c'est contrairement aux dispositions de l'art. 63 de la loi du 5 avril 1884 que le préfet de Seine-et-Oise n'a pas déclarée nulle de droit ladite délibération... (Arrêté annulé ; est déclarée nulle de droit la délibération, en date du 7 mai 1938, par laquelle le conseil municipal de Goussainville a voté une subvention de 300 francs en vue de l'achat d'une voiture d'ambulance et de médicaments pour l'Espagne républicaine).

Conseil d'État
23 octobre 1989
Commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen et commune de Romainville
(extrait)

Considérant que par une délibération en date du 3 mars 1987, le conseil municipal de la commune de Pierrefitte-sur-Seine a voté une subvention de 3 000 F au bénéfice du comité national « Un bateau pour le Nicaragua » ; que par des délibérations du 27 avril 1987 et du 27 mars 1987, les conseils municipaux des communes de Saint-Ouen et de Romainville ont voté des subventions, s'élevant respectivement à 100 000 F et 5 000 F, au bénéfice du comité « 93 Solidarité Nicaragua libre » :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-26 du Code des communes, que n'a pas abrogé l'article 1er de la loi du 7 janvier 1983 : « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'action entreprise par le comité national « un bateau pour le Nicaragua » et par le comité « 93 Solidarité Nicaragua libre », bien qu'avant pour but d'apporter des secours matériels à la population du Nicaragua, se fondait explicitement, en la critiquant, sur l'attitude d'un État étranger à l'égard du Nicaragua et imputait aux interventions de cet État les difficultés économiques, sanitaires et sociales de la population du Nicaragua ; qu'ainsi, en accordant des subventions à ces comités, les conseils municipaux de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de Romainville ont entendu prendre parti dans un conflit de nature politique ; que, dès lors, les

communes de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de Romainville ne sont pas fondées à soutenir que c'est à tort que par les trois jugements attaqués en date du 28 octobre 1987, le tribunal administratif de Paris a annulé les délibérations susmentionnées ; (rejet).

Conseil d'État
28 juillet 1995
Commune de Villeneuve-d'Ascq
(extrait)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 121-26 du Code des communes : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » et qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur susvisé : « Les collectivités territoriales et toutes personnes morales de droit public ou privé peuvent instituer des aides spécifiques, notamment pour la mise en œuvre de programmes de formation professionnelle » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, par la délibération contestée en date du 19 juin 1990, le conseil municipal de la commune de Villeneuve-d'Ascq a décidé d'allouer à deux étudiants étrangers une bourse mensuelle d'un montant de 5 000 F pour une durée de trois ans afin de leur permettre de préparer un doctorat dans le domaine des « techniques de pointe » au sein d'un laboratoire de l'université des sciences et techniques de Lille ;

Considérant, en premier lieu, que lesdites bourses étaient destinées à des étudiants originaires de deux villes de Roumanie et de Pologne jumelées avec la commune de Villeneuve-d'Ascq, et issus d'établissements universitaires entretenant eux-mêmes des relations de coopération avec l'université des sciences et techniques de Lille, dont le siège est implanté sur le territoire de la commune de Villeneuve-d'Ascq et qui avait donné son agrément audit projet ;

Considérant, en second lieu, qu'il ressort des motifs de la délibération contestée que le conseil municipal a entendu faciliter l'accueil d'étudiants de haut niveau, spécialistes de certaines techniques avancées, dans le but d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération associant des instituts de recherche et des entreprises situés tant sur le territoire de Villeneuve d'Ascq que sur celui des collectivités dont étaient issus les deux étudiants bénéficiant desdites bourses ;

Considérant, enfin, qu'il n'est ni établi ni même allégué que la commune ait entendu intervenir dans un différend de caractère politique en favorisant l'accueil d'étudiants de deux États étrangers, dont la venue en France restait au demeurant subordonnée à l'obtention des autorisations administratives exigées pour l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur le territoire national ;

Considérant que les circonstances susanalysées conféraient à l'objet de la délibération contestée un caractère d'intérêt communal ; que, dès lors, le conseil municipal était compétent pour prendre la délibération contestée sur le fondement des dispositions combinées de l'article L. 121-26 du Code des communes et de l'article 51 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la commune de Villeneuve-d'Ascq est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lille a annulé la délibération du conseil municipal de la commune de Villeneuve-d'Ascq en date du 19 juin 1990 ; (annulation du jugement, rejet du déféré).

Tribunal administratif de Cergy-Pontoise
21 octobre 2004
Préfet de la Seine-Saint-Denis
(extrait)

Considérant qu'aux termes de l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune » ; qu'il résulte de ces dispositions que si une commune peut accorder une aide financière à une association à but non lucratif, l'action ainsi subventionnée doit présenter un intérêt local ;

Considérant que par la délibération attaquée, le conseil municipal de la commune de Stains a décidé l'octroi d'une subvention de 762 euros en faveur de l'association France Palestine Solidarité, « exclusivement affectée à l'aide médicale et humanitaire » dans le camp de réfugiés palestiniens d'Al Amari en Cisjordanie ; qu'en se bornant à soutenir que cette subvention ne constitue qu'une modalité d'application de la convention de coopération décentralisée, à la supposer légale, conclue le 16 décembre 1998 avec ledit camp, la commune de Stains ne démontre pas l'intérêt communal de cette subvention ; que sa délibération est de ce seul chef entachée d'illégalité ; que le préfet de la Seine Saint-Denis est par suite fondé à en demander l'annulation ;

Sur les frais de procès non compris dans les dépens :

Considérant que les dispositions de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative font obstacle à ce que l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, soit condamné à verser à la commune de Stains et, en tout état de cause, à l'association France Palestine Solidarité les sommes qu'elles réclament au titre des frais de procès non compris dans les dépens... (annulation).

Tribunal administratif de Poitiers
18 novembre 2004
M. Charbonneau
(extrait)

Considérant que M. Charbonneau, en sa qualité de contribuable départemental, sollicite l'annulation de la délibération en date du 16 décembre 2003 par laquelle le conseil général des Deux-Sèvres a, d'une part, approuvé le plan de financement triennal du projet de construction d'un collège d'enseignement général à Daboura au Burkina Faso et inscrit cette dépense au budget primitif de l'année 2004, et d'autre part, octroyé une subvention au service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres au titre d'une action de coopération décentralisée du département avec la commune urbaine de Majunga à Madagascar ;

Sur la légalité de la décision attaquée et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales : « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département [...] » ; que l'article L. 1112-1 du même code, relevant du chapitré intitulé « Coopération décentralisée », devenu son article L. 1114-1 en application de la loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003, dispose que : « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France [...] » ;

En ce qui concerne la participation du département au financement de la construction d'un collège au Burkina Faso :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le département des Deux-Sèvres s'est engagé dans le cadre d'un protocole d'accord signé le 3 mars 2003 avec le village de Daboura au Burkina Faso à participer au projet de construction d'un collège public d'enseignement général à Daboura ; que cet engagement s'est concrétisé par une délibération du 16 décembre 2003, par laquelle le conseil général des Deux-Sèvres a voté une subvention de 43 000 euros en faveur de l'association pour le développement intégral et la solidarité, maître d'œuvre de ce projet ; que M. Charbonneau sollicite l'annulation de cette décision au motif qu'elle ne relève pas de la compétence de cette collectivité et ne présente aucun intérêt départemental ;

Considérant que le département des Deux-Sèvres affirme que cette opération, qui a reçu le soutien du ministère des Affaires étrangères et s'inscrit dans le cadre de la coopération décentralisée, a permis aux partenaires locaux de s'associer à cette démarche et de se mobiliser autour d'un projet fédérateur pour la population locale ; qu'il précise également que des échanges entre les élèves burkinabés et deux-sévriens se poursuivront au-delà de l'ouverture du collège, sans toutefois en préciser la teneur exacte ; qu'il ressort, cependant, des pièces du dossier, et notamment de la convention signée avec le village de Daboura que ce projet vise à « offrir à des jeunes burkinabés une solution durable de scolarisation dans le second degré » ; que, dans ces conditions et au vu des seuls éléments fournis, cette opération, qui présente un intérêt essentiellement humanitaire, ne peut être regardée comme répondant à des besoins de la population deux-sévrienne ; que par suite, M. Charbonneau est fondé à soutenir qu'elle ne présente pas un intérêt départemental ;

En ce qui concerne l'octroi d'une subvention au service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres au titre d'une action de coopération décentralisée du département avec la commune urbaine de Majunga à Madagascar :

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le département a signé le 18 décembre 2001 avec le service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres une convention en vue de soutenir, dans le cadre d'une action de coopération décentralisée, le projet entrepris par la commune urbaine de Majunga, à Madagascar, d'améliorer et de renforcer ses capacités de lutte contre l'incendie et de secours aux personnes ; que le 13 mars 2002, une convention a également été conclue entre le département des Deux-Sèvres et la commune urbaine de Majunga en vue de conclure la réalisation de cette opération ; que M. Charbonneau conteste la délibération du conseil général

des Deux-Sèvres en date du 16 décembre 2003 en tant qu'elle alloue dans le cadre de la réalisation de ce projet une subvention au service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres ; que l'intéressé soutient que cette décision qui ne relève pas de la compétence du service départemental d'incendie et de secours ne présente aucun intérêt départemental ;

Considérant que le département soutient que les retombées médiatiques de la visite du ministre de l'Intérieur malgache dans les Deux-Sèvres attestent de l'intérêt local de ce projet, qui en outre apporte une motivation supplémentaire aux sapeurs-pompiers deux-sévriens participant à cette opération ; que, toutefois, au vu des seuls éléments fournis et nonobstant les actions menées parallèlement par l'association deux-sévrienne « Solidarité entraide et fraternité franco-malgache », cette opération, qui présente un intérêt essentiellement humanitaire ne peut être regardée comme répondant à des besoins de la population deux-sévrienne ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, que M. Charbonneau est fondé à solliciter l'annulation de la délibération attaquée en tant qu'elle approuve le plan triennal de construction d'un collège au Burkina Faso, inscrit cette dépense au budget primitif du département pour l'année 2004 et accorde une subvention au service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres au titre de l'action de coopération décentralisée du département avec la commune urbaine de Majunga à Madagascar... (annulation).

Annexe VI

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)

Commission des Communautés européennes

Bruxelles, le 14.7 2004
COM (2004) 496 final
2004/0168 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)
(présentée par la Commission)

Exposé des motifs

Compte tenu des difficultés importantes rencontrées par les États membres, les régions et les collectivités locales pour réaliser et gérer des actions de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale, dans le cadre des droits et procédures nationaux différents, des mesures appropriées au niveau communautaire pour pallier ces difficultés s'imposent. Le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté et le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale impliquent le renforcement de la coopération transfrontalière et l'adoption des mesures nécessaires à l'amélioration des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les actions de coopération transfrontalière. À ce titre, l'article 159, 3e alinéa du traité prévoit que des actions spécifiques peuvent être arrêtées en dehors des fonds, visés au 1er alinéa de cet article, pour réaliser l'objectif de cohésion économique et sociale prévu par le traité. Pour surmonter les obstacles entravant la coopération transfrontalière, il est nécessaire d'instituer un instrument de coopération au niveau communautaire permettant d'établir, sur le territoire de la Communauté, des groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique, dénommés « groupements européens de coopération transfrontalière » (GECT). Le recours au GECT devrait être facultatif. Le GECT est doté de la capacité

d'agir au nom et pour le compte de ses membres, et notamment des collectivités régionales et locales qui le composent. Les tâches et les compétences déléguées du GECT doivent êtres définies par ses membres dans une convention de coopération transfrontalière européenne. Le GECT doit pouvoir agir soit pour mettre en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels, ainsi que des programmes de coopération transnationale et interrégionale, soit pour réaliser des actions de coopération transfrontalière à la seule initiative des États membres et de leurs régions et collectivités locales sans intervention financière de la Communauté. La responsabilité financière des collectivités régionales et locales ainsi que celle des États membres n'est pas affectée par la formation des GECT, ni en ce qui concerne la gestion des fonds communautaires, ni à l'égard des fonds nationaux. Les pouvoirs qu'une collectivité régionale et locale exerce en tant que puissance publique, notamment les pouvoirs de police et de réglementation, ne peuvent faire l'objet d'une convention.

2004/0168 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 159, troisième alinéa,

vu la proposition de la Commission [1],

vu l'avis du Comité économique et social européen [2],

vu l'avis du Comité des régions [3],

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité [4]

considérant ce qui suit :

(1) L'article 159, troisième alinéa, du traité prévoit que des actions spécifiques peuvent être arrêtées en dehors des fonds, visés au premier alinéa dudit article, pour réaliser l'objectif de cohésion économique et sociale prévu par le traité. Le développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté et le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale impliquent le renforcement de la coopération transfrontalière. À cette fin, il convient d'adopter les mesures nécessaires à l'amélioration des conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les actions de coopération transfrontalière.

(2) Compte tenu des difficultés importantes rencontrées par les États membres, en particulier par les régions et les collectivités locales, à réaliser et à gérer des actions de coopération transfrontalière, transnationale et

interrégionale dans le cadre des droits et procédures nationaux différents, les mesures appropriées pour pallier ces difficultés s'imposent.

(3) Compte tenu notamment de l'augmentation du nombre de frontières terrestres et maritimes de la Communauté suite à son élargissement, il est nécessaire de faciliter le renforcement de la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale dans la Communauté.

[1] JO C [...] du [...], p. [...].

[2] JO C [...] du [...], p. [...].

[3] JO C [...] du [...], p. [...].

[4] JO C [...] du [...], p. [...].

(4) Les instruments existants, tel que le groupement européen d'intérêt économique, se sont avérés peu adaptés pour organiser une coopération structurée des programmes des Fonds structurels au titre de l'initiative communautaire INTERREG au cours de la période de programmation 2000-2006.

(5) Le règlement du Conseil (CE) n° (...) portant dispositions générales sur le Fonds Régional de Développement Régionale, le Fonds Sociale Européen et le Fonds de Cohésion accroît les moyens en faveur de la coopération territoriale européenne.

(6) Il est également nécessaire de faciliter et d'accompagner la réalisation d'actions de coopération transfrontalière sans intervention financière de la Communauté.

(7) Pour surmonter les obstacles entravant la coopération transfrontalière, il est nécessaire d'instituer un instrument de coopération au niveau communautaire permettant d'établir, sur le territoire de la Communauté, des groupements coopératifs dotés de la personnalité juridique, dénommés « groupements européens de coopération transfrontalière » (GECT). Le recours au GECT devrait être facultatif.

(8) Il convient que le GECT soit dotée de la capacité d'agir au nom et pour le compte de ses membres et notamment des collectivités régionales et locales qui le composent.

(9) Les tâches et compétences du GECT doivent être définies par ses membres dans une convention de coopération transfrontalière européenne, ci-après dénommée « convention ».

(10) Les membres peuvent décider de constituer le GECT comme entité juridique séparée ou de confier ses tâches à l'un d'entre eux.

(11) Le GECT doit pouvoir agir soit pour mettre en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels conformément au règlement (CE) n° [...] et du règlement (CE) n° [...] sur le Fonds Européen de Développement Régional ainsi que des programmes de coopération transnationale et interrégionale, soit pour réaliser des actions de coopération transfrontalière à la seule initiative des États membres et de leurs régions et collectivités locales sans intervention financière de la Communauté.

(12) Il convient de préciser que la responsabilité financière des collectivités régionales et locales ainsi que celle des États membres n'est pas affectée par la formation des GECT, ni en ce qui concerne la gestion des fonds communautaires, ni à l'égard des fonds nationaux.

(13) Il convient de préciser que les pouvoirs qu'une collectivité régionale et locale exerce en tant que puissance publique, notamment les pouvoirs de police et de réglementation, ne peuvent faire l'objet d'une convention.

(14) Il est nécessaire que le GECT établisse ses statuts et se dote de ses propres organes, ainsi que des règles en matière de budget et d'exercice de sa responsabilité financière.

(15) Étant donné que les conditions de la coopération transfrontalière, telles que précisées par le présent règlement, ne peuvent pas être créées de manière efficace par les États membres et peuvent donc être mieux réalisées au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs, le recours au GECT étant facultatif, dans le respect de l'ordre constitutionnel de chaque État membre,

ONT ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT :

Article premier

Groupement européen de coopération transfrontalière

1. Un groupement coopératif peut être constitué sur le territoire de la Communauté sous la forme d'un groupement européen de coopération transfrontalière, ci-après dénommé « GECT », dans les conditions et selon les modalités prévus par le présent règlement.

2. Le GECT a la personnalité juridique.

3. Le GECT a pour objet de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière des États membres ainsi que des collectivités régionales et locales afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Dans ce même but, il peut également avoir pour objet de faciliter et promouvoir la coopération transnationale et interrégionale.

Article 2

Composition

1. Le GECT peut être composé d'États membres et de collectivités régionales et locales ou d'autres organismes publics locaux, ci-après dénommés les « membres ».

2. La constitution d'un GECT est décidée à l'initiative de ses membres.

3. Les membres peuvent décider de constituer le GECT comme entité juridique séparée ou de confier ses tâches à l'un d'entre eux.

Article 3

Compétence

1. Le GECT exécute les tâches qui lui sont confiées par ses membres conformément au présent règlement. Ses compétences sont définies par une convention de coopération transfrontalière européenne, ci-après nommée « convention », passée par ses membres, conformément à l'article 4.

2. Dans les limites de ses tâches déléguées, le GECT agit au nom et pour le compte de ses membres. À cette fin, le GECT possède la capacité juridique reconnue aux personnes morales par les législations nationales.

3. Le GECT peut se voir confier soit la mise en œuvre des programmes de coopération transfrontalière cofinancés par la Communauté, notamment au titre des Fonds structurels, soit la réalisation de toute autre action de coopération transfrontalière avec ou sans intervention financière de la Communauté. Par la formation du GECT, la responsabilité financière des membres et des États membres n'est affectée ni pour les fonds communautaires, ni pour les fonds nationaux.

4. Une convention ne peut pas porter sur une délégation de pouvoirs de puissance publique, notamment des pouvoirs de police et de réglementation.

Article 4

Convention de coopération transfrontalière européenne

1. Tout GECT fait l'objet d'une convention.

2. La convention précise la tâche du GECT, sa durée et les conditions de sa dissolution.

3. La convention est limitée au seul domaine de la coopération transfrontalière déterminée par ses membres.

4. La convention précise la responsabilité de chacun de ses membres vis-à-vis du GECT et vis-à-vis des tiers.

5. La convention fixe le droit applicable à son interprétation et à son application. Le droit applicable est celui de l'un des États membres concernés. En cas de litige entre les membres, la juridiction compétente est celle de l'État membre dont le droit a été choisi.

6. La convention établie les modalités de la reconnaissance mutuelle en matière de contrôles

7. Les conditions dans lesquelles s'exercent les concessions ou délégations de service public octroyées au GECT au titre de la coopération transfrontalière sont à définir par la convention sur la base des droits nationaux applicables.

8. La convention est notifiée à l'ensemble de ses membres et aux États membres.

Article 5

Statuts

1. Le GECT arrête ses statuts sur la base de la convention.

2. Les statuts du GECT contiennent les dispositions portant notamment sur :

a) la liste de ses membres ;

b) l'objet et les tâches du GECT ainsi que ses relations avec les membres ;

c) sa dénomination et le lieu de son siège ;

d) ses organes et leurs compétences, son fonctionnement, le nombre de représentants des membres dans les organes ;

e) les procédures décisionnelles du GECT

f) la détermination de la ou des langue(s) de travail ;

g) les modalités de son fonctionnement, notamment en ce qui concerne la gestion de son personnel, les modalités de son recrutement, la nature des contrats du personnel garantissant une stabilité des actions de coopération ;

h) les modalités de la contribution financière des membres ainsi que les règles

budgétaires et comptables applicables ;

i) la désignation d'un organisme indépendant de contrôle financier et d'audit externe.

3. Si un membre se voit attribuer les tâches du GECT conformément à l'article 2, paragraphe 3, le contenu des statuts peut faire partie de la convention.

4. Dès l'adoption des statuts, le GECT a la capacité d'agir conformément à l'article 3, paragraphe 2.

Article 6

Organes

1. Le GECT est représenté par un directeur, qui agit au nom et pour le compte de celui-ci.

2. Le GEST peut se doter d'une assemblée constituée par les représentants de ses membres.

3. Les statuts peuvent prévoir des organes supplémentaires.

Article 7

Budget

1. Le GECT établit un budget annuel prévisionnel qui est arrêté par ses membres. Il établit un rapport annuel d'activité certifié par des experts indépendants des membres.

2. Les membres sont responsables financièrement au prorata de leur contribution au budget jusqu'à l'extinction des dettes du GECT.

Article 8

Publicité

La convention instituant un GECT ayant capacité d'agir conformément à l'article 5, paragraphe 4 fait l'objet d'une publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Dés cet instant, la capacité juridique du GECT est reconnue dans chacun des États membres. Cette publication comporte la dénomination du GECT, son objet, la liste de ses membres et l'adresse du siège.

Article 9

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est d'application à compter du 1er janvier 2007.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le [...].

Par le Parlement européen le Conseil

Le président *Le président*

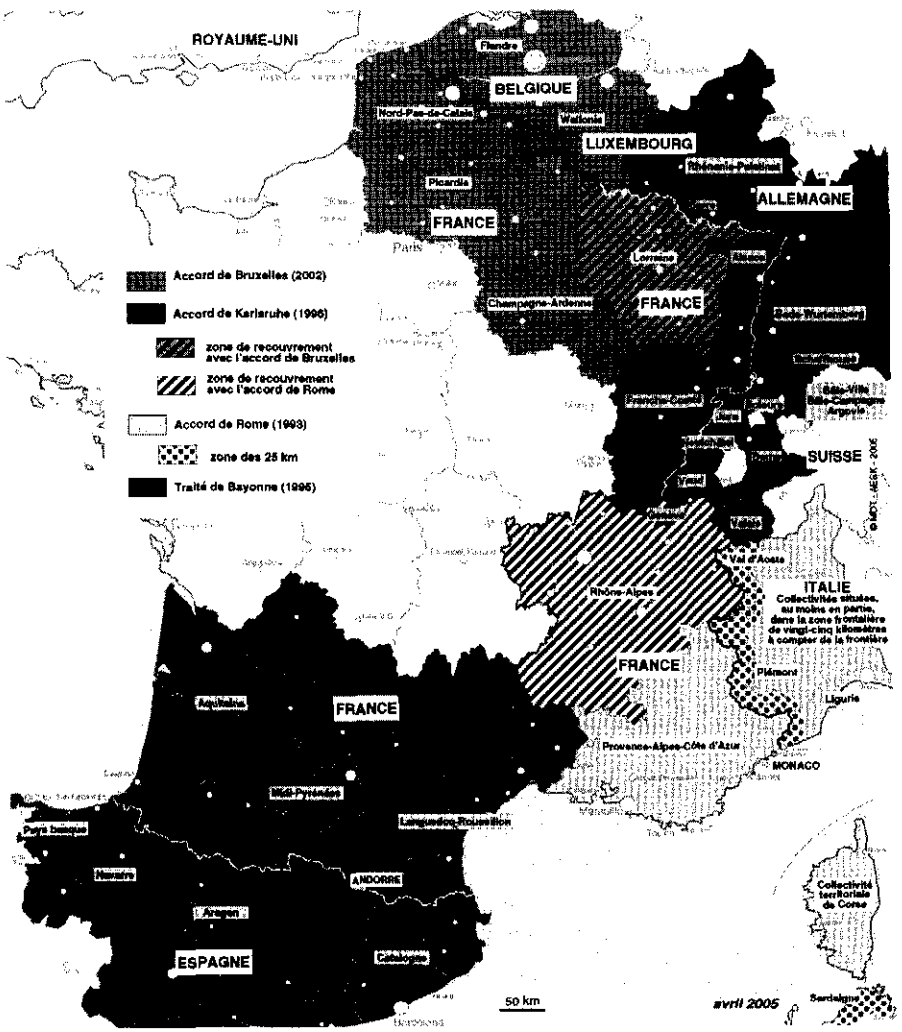
[...] [...]

Annexe VII

Périmètre des accords interétatiques de coopération transfrontalière

Mission Opérationnelle transfrontalière

Périmètre des Accords interétatiques de coopération transfrontalière



Annexe VIII

Les organismes de coopération transfrontalière

DGCL/CIL2

I – Tableau comparatif : le régime juridique des organismes de coopération transfrontalière (dont le siège est en France)

	Groupement d'intérêt public (GIP)	Société d'économie mixte locale (SEML)	District européen	Groupement local de coopération transfrontalière (GLCT dont le siège est en France)	Groupement européen de coopération transfrontalière (GECT) (projet de règlement non finalisé)	Groupement eurorégional de coopération (GEC) (projet de convention non finalisé)
Base légale **Convention de coopération institutive en application de l'art L. 1115-1 CGCT**	Art. L. 1115-2 (L. 6/02/1992) et D 1112-1 à 1112-7 du CGCT. Convention constitutive entre futurs partenaires NB : Art. L. 1115-3 : GIP spécifique pour élaboration et mise en œuvre de politiques concertées de développement social urbain. Pas de décret d'application. Aucune application connue.	L. 1522-1 à 1525-5 du CGCT. (insertion de la possible participation de collectivités territoriales étrangères aux SEML de droit commun. Une SEML comprenant une collectivité étrangère n'est pas de nature juridique différente des SEML). Introduit par la L. 6/02/92 modifiée par L. n° 2000-1208 (SRU) et L. 2002-1 : assouplissement progressif des dispositions initiales de 1992 : ouverture aux collectivités territoriales d'États non frontaliers, abandon de l'obligation d'accord interétatique préalable pour les collectivités territoriales de l'UE. Application du régime juridique de droit commun des SEML.	L. 1115-4-1 du CGCT introduit par la loi LRL du 13 août 2004. L'art. 1115-4-1 renvoie au régime juridique des syndicats mixtes ouverts (L. 5721-1 à L. 5722-8). La création d'un district européen fait l'objet d'une convention de coopération prévue par l'art. L. 1115-1.	Accord de Karlsruhe de 1996. Accord de Bruxelles de 2002. (approuvé par la loi n° 2005-250 du 18 mars 2005) NB : Traité de Bayonne de 1995 et accord franco-italien de 1993 ne prévoient pas la possibilité du GLCT. Le régime juridique du GLCT varie en fonction du lieu du siège : un GLCT dont le siège est situé à l'étranger sera régi subsidiairement par le droit national applicable à la coopération des collectivités locales. Les accords renvoient à l'application subsidiaire des dispositions applicables aux EPCI : seule est possible l'application du régime juridique des syndicats mixtes ouverts qui peuvent comprendre toute personnalité morale de droit public (L. 5721-1 à L. 5722-8). Convention de coopération entre les membres régis par les dispositions des accords.	Projet de règlement communautaire (lui-même basé sur l'art. 159 3e alinéa du traité instituant la Communauté européenne relatif à la politique régionale de l'UE). Convention institutive NB : problème juridique à trancher : les conventions de coopération décentralisée de l'art. L. 1115-1 ne peuvent être passées avec un État étranger.	Projet de protocole n° 3 additionnel à la convention de Madrid élaboré au sein du comité d'experts sur la coopération transfrontalière (Conseil de l'Europe). Convention de coopération instituant le GEC régi par les stipulations du protocole 3 et l'art. L. 1115-1.

	GIP	SEML	District européen	GLCT	GECT	GEC
Application	GIP Transalpes GIP Intereg III (Moselle, État, länder allemands).	Une seule application symbolique : la commune espagnole de Bielsa (Aragon) pour 1 % au capital de la société d'économie mixte locale (SEML) d'Aragnouet-Piau-Engaly (Hautes-Pyrénées).	Pas d'application à ce jour.	Six GLCT ont été créés depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Karlsruhe : Trois GLCT sont en cours de constitution.	Sans objet	Sans objet
Localisation du siège	France	France	France	Lieu du siège fixé par la convention de coopération. Le droit applicable au GLCT dépend de la localisation du siège.	Lieu du siège fixé dans les statuts.	Les partenaires définissent librement le lieu du siège.
Membres français	Toutes personnes morales de droit public ou de droit privé : participation de l'État possible.	Les collectivités territoriales et leurs groupements. Les personnes morales de droit privé.	Collectivités territoriales frontalières et leurs groupements. À noter également que si une région frontalière est membre d'un district européen, cela autorise la participation à cet organisme de toutes les collectivités territoriales comprises sur son territoire même si non frontalières. (idem pour GLCT).	Collectivités territoriales et leurs groupements concernés par l'accord de Karlsruhe.	État, toutes collectivités locales et organismes publics locaux, à condition qu'ils soient éligibles aux financements communautaires ou qu'ils soient frontaliers (cela dépend de l'objet du GECT). Dès lors que les États y participent, la participation des établissements publics nationaux pourrait également être autorisée (débat en cours).	Collectivités territoriales frontalières et leurs groupements et personnes morales de droit privé.
Membres étrangers	Collectivités locales de pays membres de la Communauté européenne. Pas de nécessité de contiguïté géographique quand est fait référence à la coopération interrégionale.	Participation au capital possible pour toutes les collectivités territoriales et leurs groupements des pays de l'UE et, sous réserve d'un accord interétatique préalable, toutes collectivités territoriales étrangères et leurs groupements non UE. Ne peuvent toutefois pas détenir plus de 50 % du capital et des voix.	Collectivités territoriales frontalières et leurs groupements lorsque leur droit interne le permet.	Collectivités frontalières belges, allemandes, luxembourgeoises, suisses.	États membres de l'UE, collectivités locales de l'UE, organismes publics locaux de l'UE.	Collectivités et groupements des États membres du Conseil de l'Europe ayant ratifié la convention de Madrid, le protocole n° 1 et le protocole n° 3 ainsi que toute personne morale de droit public ou de droit privé.
Objet	Mettre en œuvre et gérer ensemble, pendant une durée déterminée, toutes les actions requises par les projets et programmes de coopération interrégionale et transfrontalière.	Celui des SEML. Dans le cadre des compétences des collectivités : Opérations d'aménagement, de construction, exploitation de SPIC ou activité d'intérêt général.	Exercer les missions qui représentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes. Créer et gérer des services publics et équipements afférents.	Réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun des membres.	Faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale des États membres ainsi que des collectivités régionales et locales afin de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Toute action de coopération transfrontalière, qu'elle soit ou non financée par la Communauté.	Promouvoir, soutenir et développer, au profit des populations, les rapports de voisinage entre ses membres dans leurs domaines communs de compétence et dans le respect des engagements internationaux des Parties contractantes.

	GIP	SEML	District européen	GLCT	GECT	GEC
Statuts, organes	Personne morale dotée de l'autonomie financière. Fonctionnement des organes à prévoir dans la convention constitutive. La convention doit obligatoirement prévoir les droits et obligations ainsi que les règles de fonctionnement du groupement et ses instances. Un modèle non obligatoire est annexé à la circulaire d'application du 16 juin 1994.	Société anonyme régie par le livre II du Code du commerce. Conseil d'administration ou de surveillance dont sont membres les représentants de chaque membre dans les conditions prévues à l'article L. 1524-5 : les statuts de la SEML arrêtent le nombre de siège pour chaque collectivité dans une proportion égale au capital détenu par chacune d'entre elles. Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements ne peuvent détenir plus de 50 % du capital.	Établissement public (EPIC ou EPA en fonction de l'activité). Le régime juridique relatif aux syndicats mixtes ouverts est d'une grande souplesse. Les règles de composition et de fonctionnement des organes sont prévues par les statuts. Les modifications statutaires sont adoptées selon la procédure prévue par les statuts. À défaut, à la majorité des deux tiers des membres du comité syndical.	Le statut fait l'objet d'une convention de coopération entre les membres. Il comporte obligatoirement en vertu de l'accord : Liste des membres, objet, missions, définition des responsabilités à l'égard des membres, lieu du siège, zone géographique concernée, compétences des organes, son fonctionnement, nombre de représentants des membres, procédure de convocation des membres, quorums, modalités et majorités requises pour les délibérations, les modalités de gestion du personnel, le calcul des contributions budgétaires des membres, les règles budgétaires et comptables, les conditions de modification des statuts notamment l'adhésion et le retrait des membres, la durée, les conditions de dissolution et de liquidation (sous réserve des stipulations ad hoc de l'accord).	Les statuts comprennent obligatoirement un certain nombre de précisions. L'article relatif aux statuts du projet actuel est très nettement inspiré de l'accord de Karlsruhe. Il n'y ajoute que la détermination de la (les) langue de travail et la désignation d'un organisme indépendant de contrôle financier et d'audit externe.	Organisme de droit public ou de droit privé. Le choix peut intervenir dans la déclaration institutive. Le protocole n° 3 contient des dispositions détaillées sur le contenu des statuts très proches des stipulations de l'accord de Karlsruhe. Les membres établissent ainsi librement les modalités de fonctionnement du GEC. Il est précisé que le GEC comporte une assemblée générale, un conseil d'administration, un président et plusieurs vice-présidents. Un directeur général assure le fonctionnement courant. Le fonctionnement et les attributions des différents organes sont explicitement prévus.
Financement	Contributions des membres selon des modalités définies dans la convention constitutive.	Participation des membres au capital social +application de la législation relative aux interventions économiques des collectivités territoriales en ce qui concerne les subventions à la SEML. Produits de l'activité de la SEML.	Financement en principe identique à celui des syndicats mixtes ouverts : Contributions des membres Rémunération des services rendus.	Les traités prévoient un financement par contributions des membres (dépenses obligatoires) et les recettes perçues au titre des prestations qu'il assure. Recours à l'emprunt sous réserve de l'accord de ses membres. Ces dispositions des traités paraissent limitatives. Néanmoins, le traité renvoie également au droit applicable aux syndicats mixtes. Dès lors, les GLCT pourraient prétendre aux mêmes ressources que les districts européens.	Le GECT établit un budget annuel prévisionnel arrêté par ses membres. Le statut prévoit les modalités de calcul des contributions des membres. Il établit un rapport d'activité certifié par des experts indépendants des membres.	Contributions annuelles des membres dont le montant est arrêté lors du vote du budget par l'assemblée générale. Possibilité de percevoir des recettes au titre des prestations qu'il assure. Exclusion de tout prélèvement de nature fiscale.

	GIP	SEML	District européen	GLCT	GECT	GEC
Personnel	Mise à disposition par les membres ou, subsidiairement, recrutement propre avec l'aval du commissaire du Gouvernement.	Contrats de droit privé.	Le statut des personnels dépend de la nature de l'activité du district européen. Activité administrative = agent non statutaire de droit public (application des règles prévues par le statut de la FPT), l'emploi de directeur peut relever de la FPT. Activité industrielle ou commerciale = agent de droit privé sauf personnels de direction et l'agent comptable. Possible mise à disposition des personnels des personnes morales membres.	Le traité prévoit que les statuts arrêtent les modalités de gestion du personnel. Cette stipulation ne peut signifier qu'il soit possible de prévoir recruter du personnel en dérogeant au droit français applicable dès lors que le siège de l'organisme est e France. Possible mise à disposition des personnels des personnes morales membres.	Le statut arrête les modalités de gestion du personnel et de son recrutement.	Personnel mis à disposition, détaché ou, subsidiairement, recruté par la GEC.
Dissolution	Dissolution de plein droit à l'expiration de la durée de vie prévue, après réalisation de son objet. Dissolution par abrogation ou retrait de l'arrêté ministériel d'approbation. La convention peut prévoir des dispositions complémentaires.	Règles de la mise en liquidation judiciaire des sociétés. Droit de retour ou de reprise des biens régi par l'article L. 1523-4.	Dissolution de plein droit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué, ou à la fin de l'opération qu'il avait pour objet de conduire. Il peut être également dissous, d'office ou à la demande des personnes morales qui le composent par arrêté motivé du Préfet de département.	Les traités prévoient la dissolution de plein droit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été institué ou à la fin de l'opération qu'il devait conduire. Dissolution possible également sur décision unanime de ses membres.	Aucune précision dans l'actuel projet. Les statuts pourront le prévoir.	Dissolution de plein droit à l'expiration de la durée pour laquelle il a été créé. Dissolution possible par décision unanime de ses membres.
Retrait	Pas de dispositions légales ou règlementaires. Conditions de retrait peuvent être prévues par la convention constitutive.		Conditions du retrait peuvent être prévues par le statut. Si ce n'est pas le cas, application de la règle applicable aux modifications du statut (accord de la majorité des deux tiers des membres).	Conditions du retrait peuvent être prévues par le statut. Si ce n'est pas le cas, application de la règle applicable aux modifications du statut (majorité des deux tiers) pour les syndicats mixtes ouverts.	Aucune précision dans l'actuel projet. Les statuts pourront le prévoir.	Le retrait est toujours possible à l'expiration d'un exercice budgétaire, sous réserve de notification deux mois avant.
Contrôle création	Arrêté d'approbation de la convention constitutive des ministres de l'Intérieur et du Budget. Publication au JO de l'arrêté accompagné d'extraits de la convention constitutive comportant : dénomination et objet du groupement, identité et nationalité de ses membres, adresse du siège social, durée du contrat, délimitation de la zone géographique couverte. Toute modification ultérieure de la convention constitutive doit faire l'objet d'une publication dans les mêmes conditions.	Contrôle de la légalité de la délibération relative à la participation au capital social ainsi qu'à la convention entre la collectivité et la SEML. Toute modification de la composition ou du statut de la SEML doit faire l'objet d'une délibération des collectivités territoriales participantes qui sont transmises au préfet dans le cadre du contrôle de légalité.	Création autorisée par un arrêté du préfet de région qui approuve les modalités de fonctionnement du district européen. (et non par un arrêté du préfet du département comme pour les syndicats mixtes de droit commun).	En vertu du renvoi au droit applicable aux EPCI, lorsque le GLCT a son siège en France, il ne peut être créé que par arrêté du préfet du département se prononçant sur la convention de coopération et les projets de statuts. La convention de coopération et les statuts sont transmis au préfet dans le cadre du contrôle de légalité. Lorsque le siège du GLCT est à l'étranger, l'adhésion de la collectivité française fait l'objet d'un arrêté d'autorisation du préfet de région depuis le 1er janvier 2005. Cette autorisation prenait jusque-là la forme d'un décret en Conseil d'État.	S'il agit dans le cadre de la gestion des fonds, il y a une forme d'autorisation implicite de l'État par le fait de déléguer à une collectivité le rôle d'autorité de gestion d'un programme communautaire. Non explicité dans le cas où le GECT est créé en dehors de la mise en œuvre des fonds structurels.	Contrôle de légalité de la convention institutive du GEC.

	GIP	SEML	District européen	GLCT	GECT	GEC
Contrôle fonctionnement	Le préfet de région est commissaire du gouvernement auprès du GIP. Il assiste de droit à toutes les séances, a communication de tous les documents relatifs au groupement, a droit de visite dans les locaux. Il dispose également d'un droit de veto suspensif de 15 jours sur les décisions intéressant l'existence ou le fonctionnement du groupement (nouvelle délibération obligatoire).	Contrôle spécifique sur les décisions de la SEML : Communication au préfet des délibérations de la SEML, contrats entre les collectivités territoriales et la SEML, comptes annuels et rapports du commissaire aux comptes. Si le préfet estime qu'une décision peut entraîner de graves conséquences financières, il peut saisir la CRC pour avis. Lorsque la SEML exerce des prérogatives de puissance publique pour le compte d'une collectivité : obligation d'un rapport spécial annuel transmis au Préfet.	Les dispositions du titre III du livre premier de la 3e partie relatives au contrôle de légalité et au caractère exécutoire des actes des départements sont applicables aux actes des districts européens. Les budgets et actes du district européen sont communicables aux tiers qui en font la demande.	Contrôle de légalité de droit commun sur les actes lorsque le siège du GLCT est en France. Lorsque le siège est à l'étranger, il est traditionnel de s'en remettre au contrôle exercé par l'autorité étrangère compétente. Toutefois, l'art 8 (3) prévoit que : « *L'autorité chargée du contrôle informe les autorités compétentes dans les Parties des dispositions qu'elle envisage de prendre et des résultats de son contrôle dans la mesure où cette information peut avoir une incidence sur la coopération des collectivités territoriales participant à cette coopération.* »	La seule précision se trouve dans l'article 4 (6) : « *La convention établit les modalités de la reconnaissance mutuelle en matière de contrôle.* » Outre le fait que ces dispositions ne sont pas claires, il faut souligner que c'est donc aux futurs partenaires de fixer les conditions de contrôle, ce qui n'est pas satisfaisant dès lors que l'État ne participe pas au GECT. En outre, il en résulterait des modalités de contrôle différentes pour chaque GECT.	Le protocole prévoit expressément la soumission des actes du GEC au contrôle administratif prévu par la législation de l'État du siège. Il est également fait mention de l'obligation d'informer les autorités chargées du contrôle administratif dans les autres États. Un État peut notifier au GEC qu'il s'oppose à ce que les collectivités locales nationales continuent à participer au GEC. Cette décision motivée entraîne le retrait de la collectivité dans les conditions de droit commun. Cette disposition paraît peu conforme au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.
Contrôle budgétaire et financier	Comptabilité de droit privé sauf * si le contrat constitutif en dispose autrement ; * si il y a gestion de fonds européens ; * ou si le GIP est constitué uniquement de personnes morales françaises de droit public. En cas de comptabilité de droit public, application du régime de droit commun résultant du décret du 29 décembre 1962 portant règlement de la comptabilité publique.	Transmission au préfet du rapport du commissaire aux comptes.	Les dispositions de droit commun relatives au contrôle budgétaire et aux comptables publics (art L. 1612 et L. 1617) sont applicables. Comptes et budgets justiciables de la Chambre régionale des comptes.	Les traités prévoient un budget annuel et un bilan et compte de résultats certifiés par un expert indépendant. Ces dernières dispositions ne renvoient à rien en ce qui concerne le droit français. Pour que ces stipulations soient compatibles avec le droit français, il faut considérer que l'agent comptable est un expert indépendant du GLCT. GLCT de droit français : application des règles budgétaires et comptables applicables aux syndicats mixtes ouverts	Le GECT établit un rapport d'activité certifié par des experts indépendants des membres. En vertu du règlement général sur les fonds structurels, des modalités de contrôle sur la gestion du GECT sont prévues. Cependant, rien n'est prévu pour les actions ne relevant pas de la mise en œuvre des fonds structurels.	Bilan et compte de résultat doivent être certifiés par des experts indépendants.

II – Compléments

1°) Le groupement européen d'intérêt économique. (GEIE)

Le groupement européen d'intérêt économique (GEIE) peut également servir de support à une activité transfrontalière des collectivités locales. Il s'agit de l'adaptation au plan communautaire du groupement d'intérêt économique français (ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967 modifiée). Le GEIE doit avoir pour objet de faciliter ou de développer les activités économiques de ses membres par la mise en commun de ressources, d'activités et de compétences. Cette mise en commun doit permettre d'obtenir de meilleurs résultats que par des activités menées isolément. Il peut être constitué par des sociétés de droit privé et toute personne morale de droit public.

Base légale : règlement communautaire n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 et articles L 252-1 à 13 du Code du commerce.

Quelques exemples de GEIE dans le domaine de la coopération transfrontalière peuvent être cités : GEIE Sud Mont-Blanc, GEIE Eurocité basque, GEIE Euro 6, GEIE « Artisanat transfrontalier » entre le département de Haute-Corse et la province de Livourne (financé par Interreg).

2°) Les organismes de coopération transfrontalière de droit étranger.

Le tableau ci-dessus ne traite pas des organismes dont le siège est à l'étranger auxquels les collectivités locales françaises et leurs groupements peuvent adhérer. Cette adhésion à un organisme de droit étranger est prévue par l'article L. 1115-4 du CGCT modifié par la loi LRL qui prévoit une adhésion autorisée par arrêté du préfet de région (depuis le 1er janvier 2005, avant : décret en Conseil d'État.)

La participation à un organisme de droit étranger ne peut être supérieure à 50 % du capital ou des charges.

Les comptes de ces organismes et leur rapport d'activité doivent être annexés au budget des collectivités françaises participantes.

Il convient de mentionner les organismes suivants :

– Le GLCT. Dans ce cas, on peut noter que le régime juridique de ces organismes diffère en fonction du droit national auquel renvoient subsidiairement les accords de Karlsruhe et de Bruxelles (droit belge, allemand ou suisse avec sans doute des nuances en fonction des éventuels droits spécifiques des régions belges, länders allemands et cantons suisses).

– Le consorcio de droit espagnol. Régi par le droit espagnol plus certaines règles propres à la Catalogne ou autre communauté autonome. Il s'agit d'une entité associative qui peut comprendre des collectivités publiques et des entités privées à but non lucratif. Le traité de Bayonne prévoit la possibilité pour les collectivités françaises et leurs groupements de participer à un consorcio transfrontalier.

– Le GEIE.

3°) La possibilité de se regrouper en structures dépourvues de la personnalité morale.

Elle est reconnue par tous les textes internationaux qui traitent de coopération transfrontalière.

Annexe IX

La coopération décentralisée en Allemagne

L'Allemagne est une République fédérale comptant 16 *Länder*. Les *Länder*, qui ont le qualificatif d'État, jouent un rôle important en matière d'action extérieure, même si, selon la loi fondamentale allemande, c'est l'État fédéral qui est responsable « *des relations avec les États étrangers* » (article 32). Les collectivités locales de niveau intérieur, communes et districts, sont subordonnées aux *Länder*.

1. Coopération décentralisée et action extérieure des Länder.

Si les relations extérieures sont du domaine de compétence de l'État fédéral, les *Länder* ont le droit, selon la loi fondamentale, de conclure « *dans la mesure de leurs compétences législatives et avec l'approbation du Gouvernement fédéral, des traités avec les États étrangers* » (article 32.3). La direction des traités internationaux du ministère allemand des Affaires étrangères est chargée, chaque fois qu'un *Land* signe un accord avec une région ou un État étranger, de vérifier si celui-ci est conforme aux dispositions de la loi fondamentale et s'il n'excède pas les compétences, très étendues au demeurant, des *Länder*.

Dès l'adoption de cette disposition, sa portée a été controversée. D'après certains, elle consacrait le parallélisme des compétences législatives internes et des compétences conventionnelles des *Länder* tandis que d'autres soutenaient au contraire que l'État fédéral d'une compétence conventionnelle matérielle générale, les *Länder* n'étant compétents que pour les matières internes. Un modus vivendi, intitulé « accord de Lindau », conclu en 1957 entre la fédération et les *Länder*, a permis de résoudre la question en pratique. Cet accord prévoit entre autres que, quand la fédération conclut des traités qui, de l'avis des *Länder*, touchent à leurs compétences législatives exclusives, le consentement des *Länder* est nécessaire avant que le traité ne devienne obligatoire en droit international.

Enfin, la révision constitutionnelle de 1993 permet désormais aux *Länder* de transférer « *avec l'approbation du Gouvernement fédéral, des droits de souveraineté à des institutions de voisinage transfrontalier* ». La convention de Karlsruhe, signée en 1996 représente un modèle du genre.

Tous les *Länder* d'Allemagne mènent aujourd'hui des coopérations décentralisées avec en général des régions de plusieurs pays différents. Chaque *Länder* est jumelé avec une ou plusieurs régions françaises. Le plus récent jumelage a été signé en 2004, entre la région Centre et la Saxe-Anhalt.

Les pratiques sont très différentes en matière de relations extérieures. La Hesse a ainsi délibérément choisi de ne concentrer que sur quatre régions : Aquitaine, Wisconsin, Emilie-Romagne et voïvodie de Wielkopolska en Pologne. Le Mecklembourg Pomeranie-Antérieure lui n'est jumelé qu'avec une voïvodie polonaise et la région Poitou-Charentes. Au contraire, la Bavière mène une coopération internationale beaucoup plus intense : outre le Limousin et la région PACA, elle est liée avec l'Écosse, le pays basque, les régions frontières autrichiennes, les provinces d'Italie du nord et la Californie.

Les *Länder* ont donc en Allemagne une marge de manœuvre relativement large pour mener des actions de coopération internationale : le champ de leur compétence est d'autant plus large que la loi fondamentale allemande limite précisément les compétences de l'État fédéral, toutes les autres relevant des *Länder*. Dans chaque *Land* une direction des relations internationales et européennes, sous la responsabilité d'un ministère, est compétente pour l'action extérieure. La coordination avec l'État fédéral est assurée de façon imparfaite, avec le ministère en charge des Questions européennes pour ce qui concerne l'Europe, au sein de la conférence des Ministres-Présidents, qui se réunit deux fois par an pour les autres questions de politique extérieure. Le Gouvernement aide enfin les *Länder* à coordonner leurs actions de coopération internationale.

Le financement des actions extérieures des *Länder* est assuré exclusivement par ces derniers.

L'État fédéral est particulièrement attentif à l'action des *Länder* et n'hésite pas à rappeler à ces derniers les limites de leurs marges d'action. Le manque de personnel des *Länder*, comme la culture du consensus en matière de politique extérieure garantit au *Bund* une marge de manœuvre relativement importante et empêche les *Länder* de jouer un rôle trop important.

C'est sur le plan européen que les *Länder* jouent le rôle le plus significatif. Tous se sont dotés d'une imposante représentation permanente à Bruxelles et effectuent un travail d'influence et de lobbying important. La concertation avec le *Bund* y est régulière. Ce travail en amont permet aux *Länder* de bénéficier largement des programmes communautaires, de s'impliquer activement dans de nombreux programmes de coopération (Tacis, Phare, Cards) où ils concurrencent l'État fédéral. C'est ce rôle qui inquiète le plus l'État fédéral, particulièrement attentif à limiter le rôle des *Länder*, au besoin par une réforme de la loi fondamentale qui accroîtrait ses propres pouvoirs.

2. Coopération décentralisée et action extérieure des villes et des districts (Kreis).

Le terme de communes (*Kommunen*) englobe en Allemagne les villes (*Stadt*), les districts (*Kreis*) et les petites communes (*Gemeinde*), elles-mêmes regroupées dans les *Kreis*. Les villes (en général des agglomérations de plus de 100 000 habitants) disposent des compétences des districts et des petites communes.

La loi fondamentale est relativement imprécise, pour ce qui concerne les relations extérieures de ces collectivités. L'article 28.2 de la loi fondamentale se contente de préciser qu'« *aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leurs propres responsabilités, toutes les affaires de la communauté locale,*

dans le cadre des lois ». Cet article est interprété de façon très différente selon les *Länder* dont dépendent les collectivités locales de niveau intérieur.

Ville et districts ont réussi, en s'appuyant sur les jugements de la Cour constitutionnelle fédérale à jouer un rôle international croissant, à adhérer aux associations internationales réunissant les collectivités locales de niveaux différents, à établir des jumelages multiples et à être actifs en matière de coopération internationale décentralisée. Toutefois cet engagement international se heurte à certaines limites, notamment lorsque les conventions signées avec des collectivités locales étrangères portent sur des domaines qui relèvent de la puissance publique.

La forme la plus couramment revêtue par la coopération décentralisée est le **jumelage**. On estime ainsi à près de 3 000 le nombre de jumelages entre communes françaises et allemandes. Par ailleurs 38 districts ont un accord de jumelage avec un département français. Depuis les années 1980, les jumelages avec les collectivités locales de pays en développement se sont multipliés (environ 400 communes allemandes sont liées par des accords de ce type, notamment depuis la signature de l'agenda 21). Les domaines de coopération sont très larges : vie locale, culture, aide sociale, transfert de compétences, échanges de personnel. De façon générale, quand il est question de coopération internationale, les villes et les districts ne sont pas maîtres d'ouvrage et passent par des associations locales qu'elles financent ou par des ONG. Dans le cas de jumelages triangulaires, notamment France-Allemagne-Pays africain, les collectivités locales françaises sont impressionnées par les capacités financières des collectivités allemandes.

Juridiquement, les collectivités territoriales doivent elles-mêmes financer leurs opérations. Les *Länder* n'apportent généralement qu'un modeste soutien financier. L'État fédéral dispose d'un fonds d'encouragement, lui aussi modeste, de 250 000 euros, qu'il peut répartir entre les communes. Depuis 1993, la communauté européenne apporte également une aide aux collectivités locales souhaitant créer de nouveaux jumelages. Dans la grande majorité des cas, les collectivités locales ont du mal à justifier juridiquement leur engagement à l'extérieur et se contentent de collecter des dons privés venant de particuliers. La plupart des aides financières apportées par les collectivités locales allemandes, dans le cadre de la reconstruction en Asie du Sud-Est proviennent de collectes de ce type. Il arrive que les collectivités locales passent par des jumelages et des parrainages pour financer la reconstruction, mais ces actions sont juridiquement contestables.

La **coopération transfrontalière** constitue une forme particulière de la coopération internationale décentralisée : les sujets de coopération se limitent toujours « aux affaires de la communauté locale » : sport, moyens de transport en commun... Toutefois, les *Länder*, dont les communes et districts sont dépendants, peuvent intervenir et contribuer au financement d'un projet transfrontalier local. Ainsi en 1990-1991, le développement systématique de projets transfrontaliers avec les collectivités locales polonaises a été encouragé par l'État fédéral et les *Länder*, les fonctionnaires locaux envoyés par les districts pour aider les collectivités locales à organiser leur autoadministration étant payés par les *Länder*.

L'État fédéral a eu tendance à encourager le développement des relations transfrontalières des communes et des districts. La convention de Karlsruhe, signée en 1996, avec la France et la Suisse, a ainsi permis de faciliter et simplifier les coopérations transfrontalières. Elle a ainsi abouti à la constitution d'euro-districts, aux compétences plus larges dont l'expérience n'est pour l'instant encore guère probante (euro-districts de Strasbourg-Ortenau et de Colmar-Mulhouse-Fribourg).

L'État fédéral a en revanche désapprouvé, au cours des années 1970, l'action des communes ayant noué des liens avec des collectivités territoriales du Nicaragua, ou celles s'étant constituées en zones libres d'armes nucléaires. En sens inverse, il a demandé aux collectivités locales, après Tienanmen, de conserver leurs relations avec leurs partenaires chinois. Le Gouvernement n'hésite plus non plus à solliciter l'aide des collectivités locales, s'agissant de l'aide au développement, ainsi dans les projets de reconstruction en Asie du Sud-Est. À cette fin, il joue essentiellement un rôle d'intermédiaire afin d'éviter des doublons. Au GTZ (agence de coopération) est installé un service chargé de renseigner les collectivités locales sur les actions prioritaires.

Au plan européen, les communes et districts sont regroupés dans le cadre de trois associations : le congrès des maires (*deutsche Städtetag*, qui représente les grandes villes), le congrès des districts (*deutscher Landkreistag*) et la fédération des villes et des communes allemandes (*deutscher Städte und gemeinde Bund*, représentant les petites communes). Toutes trois ont un rôle de conseil, peuvent constituer des relais pour monter des contrats de coopération et faciliter les regroupements de communes pour engager des actions internationales.

Source : Ambassade de France en Allemagne.

Annexe X

Contrôle par les chambres régionales et territoriales des comptes des opérations de coopération transfrontalière et de coopération décentralisée des collectivités territoriales

En examinant les travaux des chambres régionales et territoriales au cours des dix dernières années, il apparaît que le thème de l'action extérieure des collectivités territoriales, sous la double forme des relations transfrontalières et des actions de coopération décentralisée, a donné lieu pour l'essentiel à des observations en matière d'examen de la gestion.

Ces questions ne sont presque jamais évoquées à l'occasion du jugement des comptes publics locaux (ou de jugements de comptabilité de fait) ni des avis donnés en matière de contrôle budgétaire.

Depuis la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, ces opérations sont examinées par les chambres régionales et territoriales des comptes dans le cadre de la définition donnée par le législateur de l'examen de la gestion [1].

En outre, ce thème de l'action des collectivités territoriales n'a jamais donné lieu, jusqu'à présent, à des travaux coordonnés entre plusieurs chambres régionales et territoriales des comptes ni non plus avec la Cour des comptes.

Les appréciations que l'on peut porter sur les observations faites par les chambres régionales et territoriales des comptes sur ces opérations ont donc un caractère relatif.

Il n'en demeure pas moins que certains constats généraux se dégagent de ces travaux.

1) En premier lieu, les dépenses de voyage des élus locaux, imputées sur les budgets des collectivités territoriales ou d'organismes satellites et fréquemment constatées au cours de la décennie quatre-vingt, sous couvert de coopération internationale, ont fortement diminué et elles ne donnent plus lieu

---

1 - Second alinéa de l'article L. 211-8 du Code des juridictions financières : « *L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.* »

depuis de nombreuses années à des observations critiques des juridictions financières.

Ainsi, par exemple, l'association pour la Représentation extérieure du conseil général (ARECOG) des Bouches du Rhône, créée le 26 mars 1990, et dont l'objet était la représentation extérieure du conseil général des Bouches-du-Rhône, tant en France qu'à l'étranger a été dissoute sur décision de l'assemblée générale extraordinaire du 22 janvier 1993, après avoir assumé pour le compte de certains conseillers généraux et de quelques fonctionnaires, d'importantes dépenses liées à des voyages d'études à l'étranger (cf. les extraits de la lettre d'observations définitives du 5 août 1996 de la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur en annexe).

Sur le même sujet, la lettre d'observations définitives concernant l'association Franche-Comté Échanges internationaux à Besançon du 12 janvier 1993 met en lumière les dérives possibles de ce type d'actions (cf. en annexe et également les extraits de la lettre d'observations du 29 avril 1996 concernant l'agence de coopération Toulouse Midi-Pyrénées – Toulouse ; Haute-Garonne).

Enfin les chambres n'observent plus l'exécution d'études sur ce sujet à l'utilité incertaine et au contenu contestable (cf. les extraits de la lettre d'observations définitives du 20 novembre 1997 concernant le département de l'Essonne).

2) En second lieu, la **principale motivation du développement de ces actions extérieures** semble désormais liée à des **considérations économiques**.

Ainsi en est-il d'un grand nombre d'actions de coopérations transfrontalières ou de coopérations décentralisées, mentionnées en annexe à la présente.

Ce sont bien évidemment les plus grandes collectivités territoriales, régions, départements, grandes villes qui déploient le plus d'activité en ce domaine.

Cependant de petites collectivités prennent parfois des initiatives en cette matière (cf. les extraits de la lettre d'observations du 9 mars 1999 concernant la commune de Bitche – Moselle).

Il a été relevé lors de ces contrôles que plusieurs des dispositions législatives du Code général des collectivités territoriales, qui organisent cette coopération sont fréquemment ignorées, qu'il s'agisse des règles de participation des collectivités françaises au capital d'une personne morale de droit étranger ou de l'obligation de conventionner prévue par l'article L. 1112-4 du Code général des collectivités territoriales (cf. les extraits du rapport d'observations définitives en annexe du 13 décembre 2002 concernant la gestion du département de la Seine-Maritime).

Ce sont aussi tout simplement les règles de fonctionnement de ces collectivités qui sont parfois interprétées avec souplesse (cf. les extraits de la lettre d'observations du 28 novembre 2000 concernant la région Midi-Pyrénées).

De façon plus classique, les chambres relèvent les risques financiers liés à ces opérations (cf. la lettre précitée), voire également l'insuffisance du dispositif réglementaire en matière de pièces justificatives des dépenses (cf. les extraits du rapport d'observations du 31 janvier 2003 concernant la région Aquitaine en annexe également à propos du protocole de coopération conclu entre la

région Aquitaine, la communauté autonome d'Euskadi et la communauté de Navarre en février ayant notamment permis la création d'un fonds commun de coopération).

3) Le développement de la **coopération transfrontalière obéit lui à l'évidence à des considérations de voisinage et de développement des services d'intérêt commun**. Cette coopération concerne les services publics traditionnels comme par exemple les transports urbains, le traitement des eaux usées (cf. les extraits du rapport d'observations du 31 mai 2002 concernant la commune de Beausoleil – Alpes-Maritimes), mais aussi les services d'incendie et de secours (cf. par exemple les extraits du rapport d'observations du 7 octobre 2004 concernant le SDIS des Ardennes).

Cette coopération semble au demeurant de plus en plus nécessaire en terme de projections économiques ou démographiques à moyen terme (cf. les extraits du rapport d'observations du 5 décembre 2002 concernant l'association – Institut lorrain d'études et d'évaluation des politiques publiques (IL2E) – Metz – Moselle et du rapport d'observations du 25 novembre 2002 concernant la Région Lorraine).

4) La coopération décentralisée, fondée sur des motivations humanitaires ou d'aide au développement se développe également, soit de façon directe par la collectivité territoriale elle-même (cf. les extraits du rapport d'observations du 29 mars 2002 concernant la région Champagne-Ardenne, déjà cité ou les extraits de la lettre d'observations concernant la commune du Blanc-Mesnil du 10 juillet 2001), soit par le biais d'associations de la loi de 1901.

Lorsqu'il est fait appel à des associations, ces dernières sont supposées apporter une aide ou une expertise technique.

En outre ces associations peuvent, elles, s'affranchir aisément des contraintes de toute nature qui pèsent sur les collectivités territoriales. Ainsi, par exemple, l'association « Agence régionale pour l'environnement », située à Toulouse (Haute-Garonne) a-t-elle pu conclure un protocole d'accord en août 1996 avec la République des Seychelles prévoyant un échange d'expériences (cf. les extraits de la lettre d'observations du 29 mai 2000 concernant l'Agence régionale pour l'environnement).

Il est vrai aussi que la création d'une association offre une très grande souplesse de gestion, parfois synonyme de risques juridiques et financiers importants (cf. les extraits de la lettre d'observations du 26 février 1999 concernant l'office de coopération internationale (OCIA) – Angers – Maine-et-Loire et les extraits de la lettre d'observations au maire d'Angers, en date du 23 juillet 1999).

Rares sont les observations faites par les Chambres contestant l'intérêt local de ces opérations. Elles peuvent néanmoins parfois mettre en lumière le caractère illégal du montage financier retenu (cf. sur ce sujet les extraits de la lettre d'observations du 6 juillet 2000 concernant la commune de Mulhouse en annexe).

5) Les Chambres mettent également en lumière les très **grandes spécificités de ce type d'intervention outre-mer**. Elles constatent alors que ces actions s'inscrivent dans le cadre de stratégies diplomatiques nationales (cf. les extraits de la lettre d'observations concernant l'association pour le

développement de la coopération régionale en Nouvelle-Calédonie du 10 avril 2000). De telles stratégies se retrouvent au demeurant parfois en métropole (cf. également les extraits du rapport d'observations concernant l'association Limoges Avenir Basket Club (LABC) – Haute-Vienne du 15 mai 2003 – Limousin)

6) Enfin de façon générale, mais cette observation n'est pas particulière à ce thème, les juridictions financières constatent **la faible évaluation par les collectivités françaises concernées de l'économie, de l'efficience ou de l'efficacité de ces actions** (cf. les extraits de la lettre d'observations du 28 novembre 2000 concernant la région Midi Pyrénées, déjà citée, les extraits du rapport d'observations du 29 mars 2002 concernant la région Champagne-Ardenne, les extraits de la lettre déjà citée concernant la Nouvelle-Calédonie ou les extraits de la lettre d'observations définitives concernant le département des Côtes-d'Armor du 26 septembre 2000).

Source : Chambre régionale des comptes de Lorraine.

Annexe XI

Les jumelages des communes françaises au sein de l'Union européenne

Dès la fin du deuxième conflit mondial, le besoin s'est fait sentir de créer ou de rétablir des relations de confiance entre les peuples, au service de la compréhension mutuelle et de la paix. C'est ainsi que se sont noués des liens de communes à communes, celles-ci étant considérées comme le terreau de la démocratie. S'appuyant sur des références historiques perçues à tort ou à raison comme antérieures à l'émergence des États-nations (le mouvement communal des XII[e] et XIII[e] siècles, la Hanse, les cantons suisses...) et dans le propos de contrer, ou du moins de canaliser, toute renaissance d'un nationalisme agressif, les jumelages sont nés, à la fois avec les collectivités d'anciens compagnons d'armes (le Royaume-Uni, la Belgique, sans compter, hors d'Europe, les États-Unis, l'Australie, le Canada ou la Nouvelle-Zélande) ou celles de nos anciens ennemis, en particulier l'Allemagne et à un moindre degré l'Italie.

De là sont nés des liens emblématiques, portés par des personnalités fortes, dont le passé de combattant ou de résistant donnait une caution à la réconciliation, ainsi le chanoine Kir jumelant Dijon et Mayence.

Ce mouvement s'est bientôt appuyé sur une organisation collective, avec la création du *Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE),* dont la section française est *l'AFCCRE (Association française du conseil des communes et régions d'Europe,* créée en 1951). À peu près en même temps, certains liens se sont noués sous l'égide de la nouvelle *Fédération mondiale des cités unies (FMCU),* dont l'instance française serait *Cités Unies France (CUF* instituée en 1975). Au service de la même cause, on voyait donc apparaître deux dispositifs différents, le premier se réclamant de l'affiliation à l'organisation mondiale *IULA (International Union of Local Authorities),* créée en 1911, plutôt au départ dans une mouvance anglo-saxonne, la FMCU ayant un caractère plus continental et, par la suite, faisant une place importante au monde francophone. Les organisations mondiales ont fusionné en une seule, *Cités et gouvernements locaux unis (CGLU),* au Congrès de Paris de mai 2004, mais leurs sections françaises, l'AFCCRE et CUF gardent encore leur spécificité.

Avec l'apparition des deux blocs en Europe, surtout à partir de 1947, se sont également fait jour, souvent sous l'égide de la FMCU, des jumelages entre communes de l'Est européen et communes françaises. Parfois, il s'agissait d'un choix idéologiquement marqué (jumelages préférentiels de municipalités communistes et de structures locales de l'URSS ou de pays à économie

socialiste), parfois de la volonté d'avoir des partenaires aussi bien à l'Ouest qu'à l'Est, et quelquefois même avec les deux États allemands d'alors.

Ce paysage complexe a vu une rapide montée en puissance, privilégiant, outre les cérémonies protocolaires, les échanges de jeunes, la culture, le sport, l'aspect convivial et souvent linguistique. Au moment du Traité de l'Élysée signé en janvier 1963, on comptait déjà plus de 120 jumelages avec l'Allemagne.

Les jumelages ont continué à se développer, et à partir des années 1970, se sont étendus aux pays en développement, dans un souci de solidarité, en même temps qu'apparaissait le concept de coopération décentralisée. En 1983, une circulaire du Premier ministre définissait l'action extérieure des collectivités locales. Même si ce document ne vise pas spécialement les jumelages, il englobe l'ensemble des *« relations »* des communes, départements et régions françaises avec leurs homologues étrangers.

La fin de la décennie 1980 (d'abord avec la Pologne dans le contexte de *Solidarnosc,* avec la Roumanie, en vue de « sauver les villages roumains » et d'accompagner les effets de la révolution de 1989) et le début des années 1990 ont vu une très forte ouverture vers l'Europe centrale et orientale.

La loi du 6 février 1992 a consacré la notion de *coopération décentralisée.* Même si cela n'est pas toujours perçu, les jumelages relèvent juridiquement de cette catégorie. Il s'agit bien de *conventions* souscrites librement avec une collectivité étrangère, dans le cadre des compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

Avec les perspectives d'élargissement de l'Union européenne, les jumelages ou partenariats assimilés (parfois plus ciblés thématiquement que les jumelages « classiques ») se sont multipliés et intensifiés, anticipant l'élargissement de l'Union à 25. Le *Forum* tenu à Paris et en régions les 26 et 27 novembre 2004, avec les nouveaux pays membres, en a été le témoignage visible.

*

* *

En nombre de liens, les relations intra-européennes représentent plus de 70 % des coopérations décentralisées, et cela très majoritairement sous la forme du jumelage. Les seuls jumelages franco-allemands officiellement déclarés et actifs à ce jour dépassent les 1900 (et dépassent les 2000 si on inclut des liens moins officiels ou plus épisodiques). Ils concernent des communes de toutes tailles et de tout profil socio-économique. En tenant compte de ce partenariat privilégié, on peut ranger les jumelages, en ordre décroissant, comme suit :
- Allemagne 1960
- Royaume-Uni 797
- Espagne 533
- Italie 531
- Belgique 185
- Pologne 147
- Portugal 142
- Irlande 125
- République tchèque 46
- Grèce 39

- Hongrie 39
- Autriche 38
- Pays-Bas 36
- Grand-Duché de Luxembourg 28
- Suède 14
- Danemark 13
- Slovaquie 9
- Chypre 9
- Slovénie 8
- Lettonie 6
- Finlande 5
- Lituanie 5
- Estonie 1
- Malte 1

À ces jumelages « bilatéraux » peut s'ajouter l'appartenance commune à des réseaux ou associations de villes. On notera en outre, parmi les candidats à l'adhésion, que la Roumanie compte **189** jumelages et la Bulgarie 7.

*
* *

Si l'on essaie de porter un jugement objectif sur les jumelages dans leur ensemble, il faut se garder d'y voir seulement les côtés parfois trop protocolaires, trop orientés vers les rencontres de notables, ou tellement conviviaux qu'ils semblent seulement « folkloriques ». Outre le côté institutionnel, il s'agit d'un véritable phénomène de société civile, sur lequel se sont souvent bâties des coopérations plus orientées vers les sujets de gouvernance (services publics locaux, échange des bonnes pratiques, relations entre les acteurs économiques, culturels et sociaux du territoire).

C'est ainsi, qu'avec l'Allemagne, les Premières Rencontres franco-allemandes des Villes tenues à Paris, au Sénat, le 25 octobre 2004 et qui seront suivies d'un nouveau forum en Allemagne début 2006 se sont assignées en particulier l'objectif d'enrichir les contenus, de faire vivre les jumelages au-delà de la symbolique du jumelage.

Cette tendance se révèle dans presque tous les pays, surtout parmi les nouveaux membres, qu'il s'agisse de rencontres « pays » organisées par les *associations d'élus* ou de journées d'études à l'initiative de nos *ambassades,* souvent sur une *thématique* précise, sur le terrain de l'économie, des échanges universitaires, de la gouvernance (ainsi la rencontre de Prague sur le tourisme en avril 2004).

Les jumelages sont aidés par l'Union européenne et permettent de renforcer notre audience dans le concert européen des pouvoirs locaux (au Comité des *Régions* ou à la *Conférence des Pouvoirs régionaux et locaux* du Conseil de l'Europe). Instruments de construction d'une Europe de la proximité et valeur de tradition, les jumelages sont aussi un atout pour la France de la décentralisation, en terme de présence et d'influence. Situés dans l'ensemble plus vaste de l'action extérieure des collectivités territoriales, ils constituent de plus en plus, s'ils savent évoluer, une approche d'avenir. /.

Source : Ministère des Affaires étrangères.

Annexe XII

Projet de décret relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales ; et du ministre des Affaires étrangères,
Vu la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, notamment son article 134 ;
Vu la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer ;
Vu la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

Décrète :

Art. 1er. – La Commission nationale de la coopération décentralisée prévue à l'article 134 de la loi du 6 février 1992 susvisée est présidée par le Premier ministre et en son absence par le ministre des Affaires étrangères.

Elle comprend vingt-deux membres, dont vingt membres ayant voix délibérative et deux personnes qualifiées ayant voix consultative.

Elle se réunit au moins une fois par an.

Art. 2. – Les membres ayant voix délibérative sont répartis par moitié entre représentants des élus territoriaux et représentants de l'État.

Les élus sont nommés par arrêté du Premier ministre, pour une période de trois ans renouvelables, sur proposition des associations représentatives d'élus territoriaux. Ils ne peuvent siéger au-delà de la durée de leur mandat électif.

Les représentants des élus comprennent :
– deux membres représentant les conseils régionaux
– deux membres représentant les conseils généraux ;
– deux membres représentant les communes ;
– un représentant des conseils régionaux d'outre-mer
– un membre représentant les groupements de communes.
– le Président de Cités Unies France
– le Président de l'association française du conseil des Communes et Régions d'Europe.

Les dix représentants de l'État comprennent deux représentants des ministres suivants :
1° le ministre des Affaires étrangères ;
2° le ministre de l'Intérieur,

et un représentant des ministres suivants :
1° le ministre chargé de l'Aménagement du territoire ;
2° le ministre chargé de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur ;
3° le ministre chargé du Commerce extérieur ;
4° le ministre chargé de la Culture ;
5° le ministre chargé de l'Outre-Mer ;
6° le ministre chargé de la Recherche.

Art. 3. – Pour chaque membre titulaire, il est désigné dans les mêmes conditions que le titulaire, un membre suppléant. Les membres suppléants de la commission n'assistent aux séances et ne participent aux délibérations qu'en absence du représentant titulaire qu'ils suppléent.

Art. 4. – Les personnalités qualifiées sont nommées par arrêté du Premier ministre, l'une sur proposition du ministre des Affaires étrangères, l'autre sur proposition du ministre de l'Intérieur.

Art. 5. – Les dépenses de fonctionnement de la commission sont inscrites au budget du Premier ministre. Les membres de la commission ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement.

Art. 6. – Les collectivités territoriales et leurs groupements tiennent la commission informée de tout acte de coopération entrant dans le champ du titre IV de la loi du 6 février 1992 susvisée, conclu avec des collectivités territoriales étrangères ou leurs groupements. La commission collecte et met à jour en tant que de besoin cette information. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération décentralisée. Elle peut être consultée sur tout projet de loi ou de décret relatif à la coopération décentralisée.

Art. 7. – Le secrétariat de la commission est assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales auprès du ministère des Affaires étrangères.

Art. 8. – Est constitué en son sein un bureau, composé d'un représentant des conseils généraux, des conseils régionaux, des communes ainsi que de deux représentants du ministre des Affaires étrangères et d'un représentant du ministre de l'Intérieur.

Le bureau est présidé par le ministre chargé de la Coopération ou son représentant. Le bureau arrête le règlement intérieur dans le délai des trois mois à compter de l'installation de la commission, il arrête le programme de travail de la commission, décide de l'organisation des chantiers et des groupes de travail.

Il se réunit autant que de besoin et au minimum deux fois par an.

Art. 9. – Le décret 94-937 du 24 octobre 1994 relatif à la Commission nationale de la coopération décentralisée instituée par l'article 134 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République est abrogé.

Art. 10. – Le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le ministre de l'Équipement, des Transports de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, le ministre de

la Culture et de la Communication, le ministre de l'Outre-Mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le

Par le Premier ministre
le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales
le ministre des Affaires étrangères
le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
le ministre de l'Équipement, Transports, Aménagement du territoire, Tourisme et de la Mer
le ministre de la Culture et de la Communication
le ministre de l'Outre-Mer

Annexe XIII

Liste des principales propositions

Propositions nécessitant l'adoption d'un texte

Sécuriser les opérations de coopération décentralisée en dotant les collectivités territoriales d'une compétence d'attribution sous réserve de la signature d'une convention de coopération (art. L. 1115-1 al. 1er CGCT) (p. 46).

Cantonner les actions menées hors de tout encadrement conventionnel aux seuls cas d'urgence (art. L. 1115-1 al. 2 CGCT) (p. 47).

Permettre aux présidents des exécutifs des collectivités territoriales de négocier, après y avoir été autorisés par les autorités de la République, puis de signer, au nom de l'État, des accords avec un ou plusieurs États frontaliers ou membres de la Communauté européenne (art. L. 1115-5 CGCT) (p. 41).

Soutenir l'adoption par le Parlement et le Conseil de l'Union européenne du projet de règlement sur le Groupement européen de coopération territoriale et veiller à la cohérence des dispositions du Code général des collectivités territoriales avec celles du règlement communautaire (p. 50).

Abroger le décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal (p. 8).

Propositions de réformes des pratiques administratives

Accroître la transparence des actions menées par les collectivités territoriales en incitant leur exécutif à y consacrer une annexe de leur budget et/ou une délibération annuelle de l'assemblée locale (p. 32).

Revitaliser la commission nationale de la coopération décentralisée notamment en y réservant une place aux représentants des associations nationales d'élus (CUF, AFCCRE) et en institutionnalisant son bureau (p. 53).

Confirmer le rôle des ambassadeurs dans les pays en cause pour assurer la cohérence et la pertinence géographique des projets de coopération décentralisée (p. 54).

Poursuivre la collaboration entre le ministère des Affaires étrangères et les associations d'élus pour améliorer la connaissance quantitative et qualitative des initiatives des collectivités. En particulier associer les élus locaux aux commissions mixtes et à la conférence des ambassadeurs organisées par le ministère des Affaires étrangères (p. 54).

Préciser, à l'occasion des instructions qui feront suite aux modifications législatives proposées, les rôles respectifs du préfet de région pour la répartition des crédits de l'enveloppe déconcentrée et du préfet de département pour le contrôle de légalité et le conseil aux collectivités sur les projets en cette matière (p. 55).

Annexe XIV

Liste des acronymes

ADF	Association des départements de France
AEC	Association des États de la Caraïbe
AFCCRE	Association française du conseil des communes et régions d'Europe
AMF	Association des maires de France
ARF	Association des régions de France
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIMAB	Communauté d'intérêts moyenne Alsace-Brigsau
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
COI	Commission de l'Océan Indien
COPIT	Conférence permanente intercommunale transfrontalière
CUF	Cités unies France
DAECL	Délégué à l'action extérieure des collectivités locales
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GEC	Groupement euro-régional de coopération
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GEIE	Groupement européen d'intérêt économique
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GLCT	Groupement local de coopération transfrontalière
HCCI	Haut conseil de la coopération internationale
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement du territoire
MCNG	Mission pour la coopération non gouvernementale
MOT	Mission opérationnelle transfrontalière
PAM	Programme alimentaire mondial
PMD	Partenariat pour le développement de municipalités en Afrique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SEML	Société d'économie mixte locale
SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
TAC	Totaux admissibles de capture
UNICEF	Fond des Nations unies pour l'enfance (United Nations Children's Fund)

Imprimé en France. - JOUVE, 11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS
N° 401697K. - Dépôt légal : juin 2006