

N° 29

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Michel THIOLLIÈRE relative au **renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale,***

Par M. Charles GUENÉ,

Sénateur.

(1)) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 224 (2004-2005)

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE POIDS CROISSANT DE L’ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
A. DES INITIATIVES DIVERSES	8
1. <i>Une histoire ancienne</i>	8
2. <i>Un soutien de l’Etat</i>	9
3. <i>Des actions importantes</i>	10
B. UN RETARD DU DROIT SUR LES FAITS	13
1. <i>Un cadre juridique relativement récent</i>	13
2. <i>Des possibilités d’action plus larges pour les collectivités situées outre-mer que pour celles de la métropole</i>	14
3. <i>Une multiplicité d’instruments de coopération</i>	16
II. LA NÉCESSITÉ DE SÉCURISER ET DE CONFORTER L’ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	24
A. DONNER UNE BASE JURIDIQUE PLUS SOLIDE AUX ACTIONS D’AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET D’AIDE HUMANITAIRE D’URGENCE	24
1. <i>Une insécurité juridique créée par une jurisprudence incertaine</i>	24
2. <i>La proposition de loi présentée par M. Michel Thiollière</i>	27
3. <i>Les conclusions de la commission des Lois : sécuriser les actions en cours tout en posant des bornes aux interventions des collectivités territoriales à l’étranger</i>	28
B. ATTÉNUER L’INTERDICTION FAITE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE MÉTROPOLE ET À LEURS GROUPEMENTS DE SIGNER DES CONVENTIONS AVEC DES ÉTATS ÉTRANGERS ?	31
1. <i>Un fondement constitutionnel</i>	31
2. <i>Des difficultés pratiques</i>	32
3. <i>Une réflexion qui doit se poursuivre</i>	33
TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION	35
TABLEAU COMPARATIF	37
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	38

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 19 octobre 2005 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission a examiné, sur le rapport de M. Charles Guené, la proposition de loi n° 224 (2004-2005), présentée par M. Michel Thiollière, relative au renforcement de la **coopération décentralisée en matière de solidarité internationale**.

M. Charles Guené, rapporteur, a souligné l'ancienneté, la diversité et l'importance des actions extérieures des collectivités territoriales et de leurs groupements, précisant que leur montant s'était élevé à 230 millions d'euros en 2004 dont 115 millions d'euros au titre de l'aide au développement. Il a rappelé que, pour être légales, ces actions devaient relever de la compétence des collectivités territoriales, ne pas être contraires aux engagements internationaux de la France et présenter un intérêt local. Il a toutefois observé qu'en l'absence de définition objective, cette dernière notion faisait l'objet d'appréciations divergentes de la part des juridictions administratives.

Le rapporteur a expliqué que l'article unique de la proposition de loi tendait à lever cette **incertitude juridique** en prévoyant que 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 de conventions, 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.

Tout en saluant l'initiative prise par M. Michel Thiollière, il a constaté que les dispositions proposées excluaient les départements et les régions, autorisaient un financement de l'action extérieure des collectivités locales par l'emprunt et, surtout, ne levaient pas les incertitudes nées de la jurisprudence sur la légalité des aides au développement consenties par les collectivités territoriales.

Le rapporteur a par ailleurs indiqué que l'adoption probable d'un règlement communautaire portant création d'un groupement européen de coopération transfrontalière et d'un troisième protocole additionnel à la convention sur la coopération transfrontalière, signée à Madrid sous l'égide du Conseil de l'Europe, rendraient sans doute nécessaires d'autres modifications de la législation relative à l'action extérieure des collectivités territoriales.

L'**article unique** du texte retenu par la commission, désormais intitulé « **proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements** », a pour objet :

- d'une part, de **donner une base légale incontestable à l'aide au développement consentie par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, tout en exigeant la formalisation de cette aide dans le cadre de conventions** avec des autorités locales étrangères ;

- d'autre part, d'**autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à entreprendre des actions à caractère humanitaire sans passer de convention, lorsque l'urgence l'exige**, soit directement soit en finançant des organisations non gouvernementales ou des associations.

La commission propose d'adopter la proposition de loi ainsi rédigée.

Mesdames, Messieurs,

Moins d'un an après l'adoption de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, le Sénat est à nouveau appelé à se pencher sur l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La proposition de loi n° 224 (2004-2005) relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, présentée par notre collègue M. Michel Thiollière et inscrite à l'ordre du jour réservé de notre assemblée en application du troisième alinéa de l'article 48 de la Constitution, a pour objet de donner une base juridique solide aux actions d'aide humanitaire engagées par les collectivités territoriales françaises.

Les catastrophes récentes survenues en Asie du Sud et du Sud-Est, aux Etats-Unis, au Guatemala et au Pakistan témoignent de la nécessité d'une solidarité internationale. Sollicitées, les collectivités territoriales se sont fortement mobilisées pour venir en aide aux victimes du tsunami asiatique. Nombre d'entre elles songent à apporter leur pierre à la reconstruction de la Louisiane. Elles hésitent toutefois à entreprendre de telles actions car, pour être légales, ces dernières doivent présenter un intérêt local. Or, en l'absence de définition objective, cette notion fait l'objet d'appréciations divergentes de la part des juridictions administratives.

Le développement de la coopération transfrontalière a par ailleurs conduit à un empilement de structures - la dernière, le district européen, ayant été créée par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales - qui ne répondent pas parfaitement aux besoins des collectivités territoriales. Deux rapports, l'un de M. Michel Hunault relatif à la coopération décentralisée et au processus d'élargissement de l'Union européenne¹, l'autre de M. Alain Lamassoure consacré aux coopérations transfrontalières, l'ont souligné².

¹ *La coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'Union européenne – M. Michel Hunault – La Documentation française – 2003.*

² *La coopération transfrontalière – M. Alain Lamassoure – La Documentation française – 2005.*

Toutes ces interrogations ont conduit le Premier ministre à demander au Conseil d'Etat, le 7 septembre 2004, de mener une étude sur l'action extérieure des collectivités territoriales. Un groupe de travail a été constitué à cette fin sous la présidence de M. Philippe Marchand, ancien ministre de l'intérieur, qui a associé des membres du Conseil d'Etat, des représentants des principales administrations concernées ainsi que des collectivités territoriales. Le rapport de ce groupe de travail n'a pas encore été rendu public. Toutefois, la teneur de ses conclusions a été dévoilée par l'un de ses membres dans un article publié au mois de septembre dernier dans la revue l'Actualité juridique du droit administratif¹.

Aussi votre commission n'a-t-elle pas souhaité limiter le champ de sa réflexion aux seules aides humanitaires, objet de la proposition de loi présentée par notre collègue M. Michel Thiollière, mais dresser un bilan d'ensemble de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements et étudier les mesures susceptibles de lever les incertitudes juridiques qui la freine.

I. LE POIDS CROISSANT DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Si les actions extérieures des collectivités territoriales s'avèrent anciennes, nombreuses et variées, le cadre juridique dans lequel elles se déploient reste relativement récent. Le droit peine à suivre les faits.

A. DES INITIATIVES DIVERSES

Les communes ont été les premières à s'engager dans la coopération internationale avant d'être rejointes par les départements et les régions. Les actions des collectivités territoriales et de leurs groupements bénéficient désormais du soutien de l'Etat. Elles s'avèrent de plus en plus structurées.

1. Une histoire ancienne

L'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements est multiforme. Dans la terminologie retenue par le ministère des affaires étrangères, l'expression « **coopération décentralisée** » désigne l'ensemble des **actions de coopération internationale menées dans un intérêt commun, par voie de convention**, par les collectivités territoriales françaises et étrangères, ainsi que leurs groupements, dans le cadre de leurs compétences.

¹ « *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales* » – M. Yves Gounin – *Actualité juridique du droit administratif* – 19 septembre 2005 – pages 1713 à 1717.

Cette forme de coopération a pris son essor au lendemain de la seconde guerre mondiale. Le désir d'œuvrer à la réconciliation franco-allemande puis, dans le contexte de la guerre froide, à une meilleure compréhension entre les peuples conduit alors de nombreuses communes à organiser avec leurs homologues étrangères des échanges, essentiellement culturels, sous la forme juridiquement imprécise de « jumelages ». Avec la décolonisation, les communes françaises se tournent également vers les pays en développement.

Au cours des années 1970 se nouent à nos frontières des coopérations ayant pour objet de traiter des problèmes plus concrets, concernant par exemple la gestion d'équipements collectifs, les flux de travailleurs transfrontaliers, la protection de l'environnement. La région du Rhin supérieur voit par exemple se multiplier les organismes de coopération transfrontaliers : la communauté d'intérêts moyenne Alsace-Brisgau (CIMAB) autour de Colmar et de Fribourg, la REGIO autour des cantons de Bâle... La **coopération transfrontalière** constitue ainsi l'une des formes les plus abouties de la coopération décentralisée.

Depuis, les départements et les régions se sont joints au mouvement amorcé par les communes et ont entrepris des actions de coopération avec leurs homologues des pays développés ou des pays en développement.

Les collectivités territoriales françaises et leurs groupements mènent en outre à l'étranger des **actions qui n'entrent pas dans la définition de la coopération décentralisée mais répondent à un but d'intérêt local** : présence à une foire-exposition, actions de promotion économique, touristique ou culturelle, actions humanitaires...

2. Un soutien de l'Etat

Après avoir été accueillies avec une certaine méfiance, **ces initiatives sont désormais soutenues par l'Etat.**

Une **délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales** a été instituée en 1983, afin de coordonner et de conforter les initiatives locales.

La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 pour l'administration territoriale de la République a ensuite créé une **Commission nationale de la coopération décentralisée**, chargée d'établir un état de la coopération décentralisée et de formuler toute proposition tendant à la renforcer. Cette commission ne s'est toutefois réunie que six fois en dix ans, sa dernière réunion remontant au 13 mars 2003. Un premier projet de décret tendant à réduire le nombre de ses membres, élaboré au printemps 2005, s'est heurté à l'hostilité des associations d'élus, qui venaient de désigner leurs représentants. Un accord ayant été trouvé sur la composition de la commission, un second projet de décret serait en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

Enfin, l'Etat co-finance certaines actions conduites par les collectivités locales et leurs groupements. Les **cofinancements accordés par le ministère des affaires étrangères** se sont ainsi élevés à 11,77 millions d'euros en 2002.

Ce soutien est d'autant plus justifié que les contributions des collectivités territoriales sont prises en compte dans le montant total de l'aide publique au développement de la France (6,4 milliards d'euros en 2003 soit 0,41 % du produit intérieur brut).

Pour leurs actions à l'étranger et notamment avec les pays en voie d'adhésion à l'Union européenne, les collectivités peuvent également rechercher des **financements européens**, accordés dans le cadre de programmes tels que : PHARE, ISPA, SAPARD, SOCRATES, LEONARD DE VINCI... Toutefois, comme l'a souligné la commission de la coopération décentralisée du Haut conseil de la coopération internationale en janvier 2004, ces crédits restent limités.

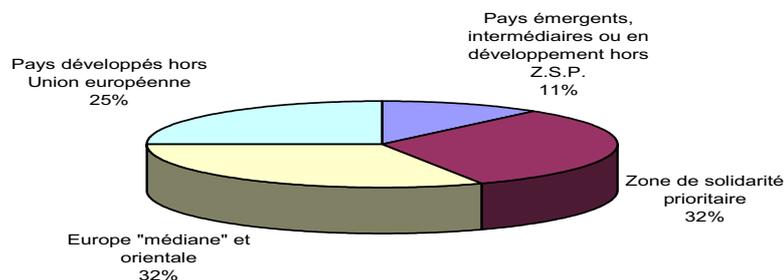
3. Des actions importantes

Selon les données répertoriées par la Commission nationale de la coopération décentralisée, 3.250 collectivités territoriales françaises auraient noué 6.000 liens avec des collectivités étrangères dans près de 120 pays. Les liens les plus anciens et les plus nombreux unissent les collectivités françaises à des collectivités de pays membres de l'Union européenne (4.200), plus particulièrement d'Allemagne (1.800).

Les traits saillants de cette coopération sont une concentration géographique des actions, une structuration des projets, une implication des grandes collectivités.

Dans son rapport pour l'année 2004, M. Antoine Joly, délégué à l'action extérieure des collectivités locales, note ainsi que : « *La carte de la coopération décentralisée française apparaît **géographiquement concentrée**, laissant en friche d'autres zones¹* ». L'essentiel des actions et des crédits se concentre sur quelques pays : en Afrique de l'ouest, le Mali, le Burkina Faso et le Sénégal, dans l'océan indien, Madagascar. Les collectivités territoriales françaises demeurent peu présentes dans les autres pays francophones et largement absentes de l'Afrique anglophone ou lusophone. La coopération décentralisée reste encore limitée sur le pourtour méditerranéen, sauf dans les pays du Maghreb et en Palestine. En dehors du Vietnam et de la Chine, les collectivités françaises sont également peu présentes en Asie, notamment en Inde, ainsi qu'en Amérique latine. En Europe centrale et orientale, les actions se concentrent sur la Pologne et la Roumanie.

¹ Rapport 2004 du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales – page 4 – consultable sur le site Internet du ministère des affaires étrangères.



Source : site Internet du ministère des affaires étrangères.

La zone de solidarité prioritaire (ZSP) regroupe les pays les moins développés en termes de revenus et n'ayant pas accès aux marchés de capitaux – 54 pays en 2002. L'appartenance à cette zone leur donne accès, sans droit automatique, à un large éventail d'outils de coopération, les dons étant concentrés sur les pays les plus pauvres. En 2001, 53 % de l'aide bilatérale a bénéficié aux pays de la zone.

Les actions conduites par les collectivités territoriales dans le cadre de la coopération décentralisée se caractérisent par leur **diversité**. Nombre d'entre elles revêtent aujourd'hui la forme d'un appui à la décentralisation, d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, d'une formation des élus et des cadres administratifs des collectivités étrangères. Les actions de coopération décentralisée des petites communes relèvent encore d'une conception proche du seul jumelage et consistent souvent à répondre à des demandes immédiates, comme l'envoi de médicaments ou de livres scolaires, ou la construction de puits. Les collectivités disposant de davantage de moyens s'engagent dans des projets de plus grande ampleur. Les motivations qui sous-tendent ces actions sont diverses. Il peut s'agir d'associer, dans un objectif d'intégration, des associations de ressortissants étrangers résidant sur le territoire de la collectivité à une action de coopération avec leur région d'origine, ou d'échanger des savoir-faire de fonctionnaires territoriaux dans des domaines techniques tels que l'eau, l'assainissement ou les transports. Aussi les coopérations décentralisées résistent-elles aux alternances politiques.

Les **actions de promotion économique à l'étranger** des départements, notamment par l'intermédiaire des comités d'expansion qui associent élus et responsables économiques, sont anciennes. Celles des régions connaissent un véritable essor, cohérent avec leur rôle de chef de file en matière de développement économique ; elles prennent la forme de jumelages¹ ou de missions de prospection².

¹ La Basse-Normandie est ainsi jumelée avec le Hampshire (Royaume-Uni), l'Aquitaine avec la Hesse (Allemagne), la Bourgogne avec la voïvodie de Cracovie (Pologne), la Lorraine avec le Hubei (Chine) et la Moravie-Silésie (République tchèque).

² A titre d'exemple, la région Ile-de-France a décidé d'organiser quatre missions en 2005 (en Russie en avril, au Japon en mai, au Maroc en octobre et au Brésil en décembre) pour aider les petites et moyennes entreprises françaises à l'international.

Enfin, nombre de collectivités territoriales soutiennent des **actions humanitaires**, souvent en accordant des subventions aux associations qui les sollicitent, pour lutter contre certaines pandémies, fournir des repas aux personnes démunies ou encore venir en aide aux victimes de catastrophes naturelles.

L'exemple récent du tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud et du Sud-Est témoigne de leur implication. Un délégué interministériel chargé de suivre et de coordonner les aides à la reconstruction a été nommé et, comme les y enjoignait une circulaire du 13 juillet 2004, les préfets ont invité les collectivités territoriales à abonder le fonds de concours mis en place par l'Etat. Les associations nationales d'élus ont elles aussi pris des initiatives de coordination. Aucune estimation précise de l'aide totale des collectivités territoriales n'a encore pu être réalisée, leurs assemblées délibérantes ne s'étant pas encore toutes prononcées. Peuvent d'ores et déjà être mises en exergue les initiatives prises par la commune de Nice, qui est jumelée depuis plusieurs années avec Phuket en Thaïlande, et du département du Finistère, qui a versé une subvention à une association implantée de longue date en Asie du Sud-Est, dont le siège se trouve à Lorient, pour la reconstruction de bateaux de pêche sur place. Enfin, la plupart des collectivités ayant décidé d'accorder une aide d'urgence ont exprimé la volonté d'inscrire leur action dans la durée en participant à la reconstruction des zones sinistrées.

Les sommes consacrées par les collectivités territoriales à l'action extérieure sont estimées à **230 millions d'euros**. La moitié environ, soit 115 millions d'euros, est dirigée vers des partenaires de pays en développement. Leur impact sur les finances locales reste limité puisqu'elles représentent généralement moins de 1 % du budget de fonctionnement des collectivités¹.

Répartition des dépenses entre types de collectivités

Total		<i>dont actions pour le développement</i>
Régions	82 M€	33 M€ (environ 40 % de leurs dépenses)
<i>part du total</i>	<i>36 %</i>	
Départements	24 M€	13 M€ (environ 55 % de leurs dépenses)
<i>part du total</i>	<i>10,6 %</i>	
Communes et groupements	122 M€	69 M€ (environ 56 % de leurs dépenses)
<i>part du total</i>	<i>53,4 %</i>	
Total	230 M€	115 M€ (environ 50,3 % de leurs dépenses)
<i>soit</i>	<i>100 %</i>	

Source : site Internet du ministère des affaires étrangères.

¹ A titre d'exemple, les crédits consacrés à l'action extérieure par la région Lorraine se sont élevés à 3,5 millions d'euros en 2004, pour un budget total de 600 millions d'euros.

B. UN RETARD DU DROIT SUR LES FAITS

Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements est relativement récent. Les possibilités d'action offertes aux collectivités situées outre-mer sont plus larges que celles dont disposent leurs homologues de la métropole. Enfin, les structures de coopération se sont multipliées au fil des années pour répondre aux besoins des collectivités.

1. Un cadre juridique relativement récent

L'action extérieure des collectivités territoriales s'est longtemps développée sans cadre juridique particulier, prenant pour assise le principe de libre administration des collectivités locales, posé par la Constitution de 1946 puis par celle de 1958, et l'idée selon laquelle une telle action constitue un mode d'exercice des compétences et non pas une compétence spécifique des collectivités. Dans un avis du 5 avril 1950, l'Assemblée générale du Conseil d'Etat relevait ainsi que « *les limites territoriales des collectivités territoriales ne constituent pas nécessairement la limite de l'intérêt de ces collectivités*¹. »

La multiplication des jumelages au lendemain de la seconde guerre mondiale a donné lieu à la publication d'un **décret du 24 janvier 1956**, toujours en vigueur mais jamais appliqué, portant création d'une commission chargée des échanges internationaux dans le domaine communal et rendant obligatoire la déclaration de tout projet de jumelage au préfet, à charge pour lui de saisir ladite commission.

La coopération transfrontalière a trouvé sa base juridique dans une **convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales** élaborée sous l'égide du **Conseil de l'Europe**, adoptée à Madrid le 21 mai 1980 puis complétée par deux protocoles additionnels du 9 novembre 1995 et du 5 mai 1998. Par la suite, la France a conclu des accords avec l'Italie (1993), l'Espagne (1995), l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse (1996), ainsi que la Belgique (2002) qui ont permis de donner un contenu opérationnel à cette coopération.

La **loi n° 82-213 du 2 mars 1982** relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ne faisait mention que de la coopération transfrontalière, son article 65 étant ainsi rédigé : « *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* ».

¹ 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 M. Rémi Schwartz dans ses conclusions sous la décision de la section du contentieux du Conseil d'Etat Commune de Villeneuve d'Ascq du 28 juillet 1995.

Ces conditions restrictives auraient pu être interprétées, *a contrario*, comme une interdiction de toute autre forme de coopération. Il n'en a rien été. Au contraire, une série de circulaires a encouragé, au cours des années 1980, les initiatives des collectivités locales. Ce hiatus entre le droit et les faits rendait une clarification nécessaire.

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République a, la première, posé un ensemble de règles précises. Elle a ensuite fait l'objet de nombreuses modifications, dont la dernière remonte à la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement. Les principales dispositions législatives relatives à la coopération décentralisée figurent aujourd'hui aux articles L.1115-1 à L. 1115-6 ainsi qu'à l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales.

2. Des possibilités d'action plus larges pour les collectivités situées outre-mer que pour celles de la métropole

L'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales définit le cadre général de la coopération décentralisée. Il autorise les collectivités locales et leurs groupements à « *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.* »

La coopération décentralisée est ouverte, d'une part, aux **collectivités territoriales françaises**, c'est-à-dire les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer, d'autre part, selon une circulaire du 20 avril 2001¹, **aux groupements qui ont compétence pour agir en lieu et place de ces collectivités**, c'est-à-dire les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les organismes ou institutions interdépartementaux et les ententes interrégionales. Des établissements publics spécialisés comme les centres d'action sociale, les offices de tourisme, les centres de gestion de la fonction publique territoriale ou les services d'incendie et de secours ne peuvent s'y engager de leur propre initiative.

Les partenaires étrangers doivent également être des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Peu importe qu'ils soient ou non d'un niveau équivalent : une région française peut, par exemple, conclure une convention avec une commune étrangère.

¹ Circulaire NOR/INT/B/01/00124/C du ministre de l'intérieur et du ministre des affaires étrangères du 20 avril 2001.

L'exigence d'une **convention** est destinée à structurer les actions, à s'assurer que des engagements réciproques peuvent être définis, qu'un contrôle peut être établi et que les éventuels litiges pourront être réglés. La circulaire précitée du 21 avril 2001 précise que : « *par convention il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités.* »

Interdiction est faite aux collectivités territoriales françaises de conclure des conventions avec des Etats¹, la circulaire précitée du 20 avril 2001 ayant précisé que des conventions avec des entités fédérées étaient possibles. **Toutefois, pour faciliter leur insertion dans leur environnement régional, les départements et les régions d'outre-mer, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont été autorisés à traiter directement avec des Etats voisins²**. Les présidents de ces collectivités agissent alors comme représentants de l'Etat.

La question se pose de savoir si des **conventions** peuvent être **conclues avec des associations ou des organisations internationales**. Dans la pratique, les collectivités territoriales mettent souvent en œuvre leurs projets d'aide au développement en opérant par le biais d'organisations non gouvernementales ou d'organismes dépendant de l'Organisation des Nations Unies (UNICEF, PAM, PNUD ...) auxquels elles accordent des subventions dans le cadre de conventions spécifiques. De telles conventions ne relèvent pas de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales. Elles ne sont pas illégales dès lors qu'elles trouvent une base juridique dans une convention de coopération décentralisée dûment passée entre deux collectivités territoriales française et étrangère. Elles s'avèrent en outre nécessaires pour prévenir tout risque de gestion de fait.

Le champ de la coopération décentralisée est celui des compétences des collectivités territoriales, qu'il s'agisse des compétences d'attribution qui leur sont dévolues par la loi ou de celles qu'elles décident d'exercer au titre de la compétence générale reconnue aux assemblées locales pour régler, par leurs délibérations, les affaires d'intérêt local. La capacité d'action d'une collectivité est ainsi conditionnée non seulement par l'interdiction qui lui est faite de méconnaître des obligations légales ou d'empiéter sur les compétences exclusives de l'Etat ou d'une autre collectivité, mais également par **l'exigence d'un intérêt local**,

¹ Article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales.

² Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (articles L. 3441-2 à L. 3441-7 et L. 4433-4-1 à L. 4433-4-8 du code général des collectivités territoriales). Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

dont l'existence est appréciée par son assemblée délibérante sous le contrôle du juge administratif.

Enfin, **la coopération décentralisée n'est plus soumise à l'accord préalable du Gouvernement** mais doit simplement être compatible avec les engagements internationaux de la France. Aussi le second alinéa de l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales prévoit-il la transmission au représentant de l'Etat des conventions conclues par les collectivités territoriales et leurs groupements afin que celui-ci puisse exercer le contrôle de légalité.

Quant aux actions de promotion économique et d'aide humanitaire conduites en l'absence de convention avec des collectivités territoriales étrangères, elles ne font encore l'objet d'aucun cadre légal. Elles sont donc bornées par le droit commun, notamment celui des interventions économiques des collectivités territoriales, et par la nécessité de présenter un intérêt local.

3. Une multiplicité d'instruments de coopération

Les collectivités territoriales et leurs groupements disposent d'une large panoplie d'instruments juridiques pour les besoins de la coopération décentralisée. Certains 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 de la coopération transfrontalière.

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation pour l'administration territoriale de la République a ainsi autorisé le recours à la société d'économie mixte locale (SEML) et au groupement d'intérêt public (GIP), personnalités morales de droit français soumises au contrôle du juge français.

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a ensuite permis aux collectivités françaises d'adhérer à des structures de droit étranger.

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

Enfin, deux instruments spécifiques ont été créés pour les besoins de la coopération transfrontalière : le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) et le district européen.

- *Les sociétés d'économie mixte locales*

Tout en l'autorisant, la loi du 6 février 1992 avait soumis la participation d'une collectivité étrangère à une **SEML** à de nombreuses conditions qui se sont avérées dirimantes : les Etats concernés devaient avoir préalablement conclu un accord ; cet accord devait prévoir des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises ; l'objet social de la société d'économie mixte était limité à l'exploitation de services publics d'intérêt commun ; les collectivités locales françaises et leurs groupements devaient détenir à eux seuls la majorité du capital social et des voix dans les organes délibérants de la société.

L'article 2 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a assoupli ce dispositif contraignant. Ont été expressément visés non seulement les collectivités territoriales étrangères mais également leurs groupements. L'objet de la société d'économie mixte avec participation étrangère a été étendu à toutes les activités de droit commun prévues par l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire à la réalisation d'« opérations d'aménagement, de construction », à l'exploitation de « services publics à caractère industriel et commercial » et à « toute autre activité d'intérêt général ». L'obligation d'un accord préalable entre Etats a été maintenue mais la condition de réciprocité au profit des collectivités françaises supprimée. Enfin, la participation des collectivités étrangères a été comptabilisée dans la part des collectivités locales françaises et de leurs groupements, ces derniers devant cependant toujours détenir plus de la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants.

L'article 11 de la loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales a ensuite supprimé l'obligation d'un accord préalable entre Etats pour qu'une collectivité appartenant à l'un des pays membres de l'Union européenne puisse participer au capital de sociétés d'économie mixte locales françaises¹.

L'interdiction faite aux collectivités étrangères de détenir plus de la moitié du capital relativise leur intérêt pour ce type de structures. Aussi les exemples de sociétés d'économie mixte locales à participation étrangère sont-ils rares :

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

¹ Toutes ces dispositions figurent aujourd'hui à l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales.

- à la frontière allemande, le Land de Sarre participe à la société d'économie mixte d'Amneville, créée en avril 2005 pour gérer, par délégation de service public, un casino ;

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

- *Les groupements d'intérêt public*

Des **groupements d'intérêt public** peuvent être créés avec des collectivités territoriales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne « *pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain¹* » ou « *pour mettre en oeuvre 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 Etats membres de l'Union européenne²* ».

Ces dispositions avaient initialement pour objet de mettre en place une structure juridique chargée de gérer les crédits communautaires de la coopération transfrontalière, dans le cadre du programme Interreg.

Les règles d'organisation et de fonctionnement de ces groupements d'intérêt public sont fixées par un décret n° 93-571 du 27 mars 1993 et précisées par une circulaire du 16 juin 1994.

Cette structure n'a, elle non plus, guère été utilisée en raison de la **situation inégalitaire faite aux collectivités locales étrangères**, de nombreux **contrôles administratifs** et de la présence d'un **commissaire du Gouvernement** ainsi que d'un **contrôleur financier** en cas d'adhésion de l'Etat. Seuls **deux groupements** ont été institués :

- 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 pour la mise en oeuvre du programme INTERREG III (A) Saarland-Moselle-Westpfalz sur le territoire de ses membres.

¹ Article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

- *Les organismes de droit public étranger et les personnes morales de droit étranger*

Depuis la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les collectivités françaises peuvent, dans le cadre de la coopération transfrontalière, « 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 Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'Union européenne¹.

A l'origine, l'objet social de cet organisme était l'exploitation d'un service public ou la réalisation d'un équipement local. Cette restriction a disparu avec la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire.

A l'origine également, cette adhésion ou cette participation était subordonnée à une autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat. Cette formalité alourdissait considérablement la procédure. Aussi l'article 137 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales lui a-t-il substitué, à compter du 1^{er} janvier 2005, une **autorisation délivrée par arrêté du préfet de région**.

Seuls **deux organismes de droit étranger** auxquels appartiennent des collectivités territoriales françaises sont actuellement **recensés**, tous deux à la frontière espagnole :

- un consorcio « Bidasoa-Txingudi » a été 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'Etat) ;

- un consorcio a également été 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).

- *Le groupement d'intérêt économique européen (GEIE)*

Régi par le règlement communautaire n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 et les articles L. 252-1 à L. 252-13 du code de commerce, le **groupement d'intérêt économique européen (GEIE)** correspond à 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, constitue une technique contractuelle de droit privé intermédiaire entre la société civile ou commerciale et l'association.

¹ Article L. 1115-4 du code général des collectivités territoriales.

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 par des sociétés de droit privé et toute personne morale de droit public. Sa vocation essentiellement économique ne correspond pas tout à fait aux 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. En outre, le GEIE implique une **responsabilité financière illimitée de ses membres**. Ces caractéristiques expliquent la réticence de l'administration à le considérer comme un instrument de coopération transfrontalière.

Sa **souplesse d'utilisation** - mise en place rapide sans autorisation préalable, possibilité d'adapter les statuts à chaque situation particulière et de constituer le GEIE avec ou sans capital - en fait toutefois l'**instrument privilégié pour porter des projets à vocation économique**, d'autant que l'utilisation de cette structure par des collectivités les rend éligibles aux fonds structurels européens encourageant la coopération transfrontalière (Interreg III notamment).

Un observatoire transfrontalier a ainsi été créé le 24 février 1997, sous la forme d'un groupement européen d'intérêt économique, dans le cadre de « l'Eurocité basque Bayonne/San Sebastian ». Il est chargé de mener différentes études concernant la coopération transfrontalière entre les Pyrénées Atlantiques et le pays basque espagnol entre Bayonne et San Sebastian.

On peut également citer le GEIE Sud Mont-Blanc ou le GEIE « Artisanat transfrontalier » entre le département de la Haute-Corse et la province de Livourne.

- *Les groupements locaux de coopération transfrontalière*

Jusqu'à l'accord de Karlsruhe, les traités signés par la France dans le domaine de la coopération transfrontalière demeuraient d'une portée limitée.

Ainsi, la convention franco-italienne de Rome du 26 novembre 1993 ne prévoit pas expressément la création ou la participation des collectivités territoriales françaises et italiennes à des organismes de coopération transfrontalière, dès lors que le droit italien n'offre pas une telle possibilité à ses propres collectivités. Le traité franco-espagnol de Bayonne du 10 mars 1995 a quelque peu innové en prévoyant que les collectivités territoriales françaises et espagnoles peuvent 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, d'autre part, créer ou participer à des organismes de coopération existants, dotés ou non de la personnalité juridique.

L'accord de Karlsruhe du 23 janvier 1996, qui lie la France à l'Allemagne, au Luxembourg et à la Suisse, et l'accord signé avec la Belgique le 16 septembre 2002 à Bruxelles prévoient la création d'un **instrument spécifique de coopération transfrontalière**, le **groupement local de coopération transfrontalière** (GLCT). Doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, le groupement 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 de niveaux différents et 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...

Conformément au droit commun régissant les groupements de collectivités territoriales, 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, transmise dans le cadre du contrôle de légalité. Lorsque le siège du GLCT se trouve à l'étranger, l'adhésion de la collectivité française doit être autorisée par le préfet de région, depuis le 1^{er} janvier 2005 et en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, alors qu'un décret en Conseil d'Etat était nécessaire jusqu'alors. 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, doit être interprété comme un signe du renforcement de son rôle de pilote de la coopération transfrontalière.

A ce jour, six GLCT ont été créés :

- le GLCT Centre Hardt-Rhin supérieur, par arrêté du 22 octobre 1998, qui a pour objet l'aménagement spatial (notamment la construction d'un pont sur le Rhin) et la création d'un réseau commun de structures de loisirs et de tourisme ;

- le GLCT Wissembourg–Bad–Bergzabern, par décret du 28 mars 2001, afin d'exploiter une nappe phréatique et de réaliser un réseau d'alimentation en eau potable ;

- le GLCT Institut pour la coopération transfrontalière/Euro-Institut, par décret du 3 janvier 2003, qui remplace le GEIE « Euro Institut de Kehl », créé en 1995 et associant des collectivités d'Alsace à la ville de Kehl pour promouvoir la coopération transfrontalière par la formation continue appliquée à des agents et élus des organismes publics ;

- le GLCT Régio Pamina, par arrêté du 22 janvier 2003, afin de soutenir et coordonner la coopération transfrontalière dans les domaines relevant de sa compétence ;

- le GLCT Eurozone Sarrebruck-Forbach, par décret du 24 juin 2003, pour créer des zones industrielles et commerciales ;

- le GLCT « Vis-à-vis Ernstein-Obernai/Lahr-Kinzigtal » pour exploiter un bus « vis-à-vis » qui assure la liaison entre l'Alsace et le pays de Bade et la construction d'un pont sur le Rhin.

D'autres GLCT seraient en projet, notamment avec des collectivités locales suisses.

- *Le district européen*

A l'initiative du Sénat et de notre collègue M. Pierre Mauroy, la **loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** a créé un nouvel instrument de coopération transfrontalière : le **district européen**.

Ce faisant, elle a étendu à toutes les frontières françaises la possibilité offerte par les accords de Karlsruhe et de Bruxelles de recourir à un groupement local de coopération transfrontalière. Le district européen est ainsi qualifié par la loi de groupement local de coopération transfrontalière. **Lui sont applicables les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives au syndicat mixte ouvert.** Un syndicat mixte ouvert existant peut également se transformer en district européen par l'intégration d'une collectivité étrangère.

Aucun district européen n'a encore été créé mais deux projets sont à l'étude à la frontière italienne. 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.

Plusieurs évolutions sont en cours.

Le **protocole additionnel n°2 à la convention de Madrid** ouvre d'ores et déjà la possibilité aux collectivités locales de créer des organismes ayant l'autonomie juridique avec des collectivités locales européennes, y compris dans le cadre de leur coopération inter-régionale, et non pas seulement transfrontalière. Comme le souligne M. Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales dans son rapport pour 2004, cette **ratification suppose l'adaptation de notre droit interne**, cette faculté n'étant aujourd'hui accordée que dans le cadre transfrontalier.

Le **Conseil de l'Europe** s'est également engagé dans l'élaboration d'un **troisième protocole additionnel à la convention de Madrid** afin de permettre la création d'organismes transfrontaliers sur toutes les frontières de ses Etats membres.

En parallèle, dans le contexte de la réforme de la politique régionale pour 2007-2013, la **Commission européenne** prévoit de constituer un « objectif 3 » sans zonage consacré à la coopération transfrontalière et interrégionale, à laquelle 13,5 milliards d'euros seraient dédiés. Elle a également entrepris l'élaboration d'un instrument juridique spécifique à la coopération transfrontalière : le **groupement européen de coopération transfrontalière (GECT)**.

Il importera de veiller à la mise en cohérence de ces différents instruments juridiques et à leur articulation avec la législation française.

- *La possibilité de financer sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement des actions de coopération décentralisée, des aides d'urgence et des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement*

La loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement n'a pas, à proprement parler, créé de nouvel instrument de coopération.

En revanche, au nom du principe selon lequel « l'eau doit financer l'eau », elle a autorisé le **financement des actions de coopération décentralisée, d'aide d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement conduites par les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement sur le budget de ces services, et non plus sur leur budget général**, dans la limite de 1 % des ressources qui y sont affectées¹.

Ce bilan de l'action extérieure des collectivités territoriales montre tout à la fois l'utilité des initiatives locales et la nécessité de leur donner un cadre juridique plus sûr.

¹ Article L. 1115-1-1 dans le code général des collectivités territoriales.

II. LA NÉCESSITÉ DE SÉCURISER ET DE CONFORTER L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements doit être sécurisée et confortée. A cet effet, votre commission vous propose de donner une base juridique plus solide à leurs actions d'aide au développement et d'aide humanitaire d'urgence. Elle s'est également interrogée sur une éventuelle atténuation de l'interdiction faite aux collectivités territoriales de métropole et à leurs groupements de passer des conventions avec des Etats étrangers, sans toutefois souhaiter proposer une modification de la loi à ce stade.

A. DONNER UNE BASE JURIDIQUE PLUS SOLIDE AUX ACTIONS D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET D'AIDE HUMANITAIRE D'URGENCE

L'insécurité juridique dans laquelle se trouvent les actions d'aide au développement et d'aide humanitaire d'urgence conduites par les collectivités territoriales et leurs groupements rend nécessaire une modification de la loi.

1. Une insécurité juridique créée par une jurisprudence incertaine

Ainsi qu'il l'a été indiqué, les actions extérieures des collectivités territoriales et de leurs groupements doivent présenter un intérêt local pour être légales. Or, en l'absence de définition objective, cette notion fait l'objet d'appréciations divergentes de la part des juridictions administratives.

S'il est admis que les limites territoriales des collectivités locales ne constituent pas nécessairement la limite de leur intérêt, **le juge recherche toujours un lien entre l'objet de la dépense et la population locale en France lorsque l'objet de l'action se déploie à l'extérieur du territoire de la collectivité.**

Selon la circulaire précitée du 21 avril 2001 : « *Dans le cadre des compétences d'attribution, l'intérêt local est nécessairement présumé par l'intervention du législateur. (...) La clause générale de compétence donne vocation à toute collectivité territoriale à intervenir dans tous les domaines d'intérêt local qui la concernent. Toutefois, l'intérêt local n'étant pas présumé par le législateur, les interventions des collectivités territoriales sur ce fondement sont effectuées sous le contrôle du juge administratif qui peut être amené à en examiner au cas par cas le bien fondé. (...)* »

« La jurisprudence a défini avec souplesse l'intérêt local qui conditionne la capacité d'action des collectivités locales :

*« 1. L'intervention doit se justifier par l'**exigence d'un intérêt public**, soit par nature (par opposition à la satisfaction d'un intérêt privé), soit par carence de l'initiative privée (voir par exemple CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale de commerce en détail de Nevers, pour lesquels des conseils municipaux n'ont été autorisés à ériger en services publics communaux des entreprises que si "en raison des circonstances de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention") ;*

*« 2. L'intervention doit revêtir un **intérêt direct pour la population concernée**, cette notion s'étendant à celle d'intérêt réciproque des deux parties dans le cadre d'une convention de coopération décentralisée (v. CE, Ass., 25 octobre 1957, Commune de Bondy, à propos de subventions à des sections locales d'associations nationales qui menaient et allaient mener une action sociale au niveau communal) ;*

*« 3. L'initiative doit se conformer au **principe d'impartialité**. Par sa décision Commune de Pierrefitte-sur-Seine (23 octobre 1989), le Conseil d'Etat a considéré que des délibérations accordant des subventions étaient entachées d'illégalité, les conseils municipaux ayant entendu prendre parti dans un conflit à l'étranger. De même, dans la décision du 28 juillet 1995, Villeneuve-d'Ascq, le Conseil d'Etat a vérifié qu'il n'était "ni établi, ni même allégué que la commune ait entendu intervenir dans un différend de nature politique..."*

« En application de cette jurisprudence relative à la détermination de l'intérêt local, le Conseil d'Etat a considéré, dans sa décision susmentionnée Villeneuve-d'Ascq, que le versement par cette dernière d'une bourse à deux étudiants étrangers répondait à un intérêt communal. Cette initiative était effectuée au profit d'étudiants originaires de villes jumelées avec la commune et issus d'universités entretenant des liens avec un département de l'université de Lille implanté à Villeneuve-d'Ascq. En entendant "faciliter l'accueil d'étudiants de haut niveau, spécialistes de certaines techniques avancées", la commune avait pour but "d'encourager le développement ultérieur de projets de coopération associant des instituts de recherche et des entreprises situés tant sur le territoire de la commune de Villeneuve-d'Ascq que sur celui des collectivités dont étaient issus les deux étudiants bénéficiant des bourses". »

L'administration a en outre longtemps cru pouvoir inférer de l'arrêt Commune de Villeneuve-d'Ascq, que l'existence d'une convention suffisait pour établir l'intérêt local de l'action de coopération. Il semble en fait ressortir de cette décision d'espèce que l'existence d'une convention de coopération ne constitue qu'un élément de fait parmi d'autres permettant de reconnaître la présence d'un intérêt local et non une condition suffisante pour la légalité de l'action.

Par un arrêt Charbonneau du 18 novembre 2004, **le tribunal administratif de Poitiers a annulé deux délibérations du conseil général des Deux-Sèvres, concernant respectivement la construction d'un collège au Burkina-Faso et l'assistance technique à un service d'incendie à Madagascar**, au motif que ces opérations, prévues par une convention de coopération, ne pouvaient être regardées comme « répondant à des besoins de la population deux-sévrienne ».

Par un arrêt Préfet de la Seine-Saint-Denis du 25 novembre 2004, **le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a annulé une délibération du conseil municipal de Stains octroyant une subvention à une organisation non gouvernementale opérant dans un camp de réfugiés palestiniens**, au motif qu'elle ne présentait pas d'intérêt local.

En revanche, par un arrêt M. Eric Delcroix du 13 mai 2004, **la cour administrative d'appel de Douai a admis la légalité d'une subvention octroyée par la région Picardie à une collectivité territoriale béninoise** en dépit de l'absence « *de répercussions concrètes immédiates sur la région Picardie* ». 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* ».

La preuve est difficile à apporter que les actions de coopération décentralisée, notamment d'aide au développement, présentent un intérêt direct pour la population locale en France. Ce raisonnement conduit à redouter que le jugement du tribunal administratif de Poitiers, s'il était confirmé en appel et, le cas échéant, en cassation, ne fasse jurisprudence et ne mette en péril un grand nombre d'actions de coopération décentralisée ne présentant pas de façon certaine des retombées directes pour la population locale en France.

Le rapport du Conseil d'Etat, dont M. Yves Gounin se fait l'écho dans le numéro de l'Actualité juridique du droit administratif du 19 septembre 2005, tempère cette inquiétude en jugeant légitime de considérer, comme le fait la circulaire du 21 avril 2001, 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, l'intérêt local étant présumé dans le second cas. Si l'on suit ce raisonnement, le tribunal administratif de Poitiers aurait commis une erreur de droit puisque les départements tiennent de la loi leurs compétences en matière de construction de collèges et de financement des services d'incendie et de secours.

Une telle lecture minimise le risque juridique des actions de coopération décentralisée, notamment de celles menées dans le cadre d'une convention et relevant d'une compétence d'attribution de la collectivité territoriale concernée. Pour autant, elle ne l'élimine pas complètement, notamment pour toutes les autres actions de coopération. Nombreux sont les cas, en effet, où une collectivité territoriale intervient dans un domaine qui ne ressortit pas, en France, de ses compétences d'attribution. Ainsi, dans le domaine scolaire, la répartition des compétences qui prévaut en France (écoles, collèges, lycées) ne se reproduit pas à l'étranger. Souvent également, des collectivités interviennent hors de tout cadre conventionnel, en particulier pour apporter une aide humanitaire d'urgence.

Aussi une modification législative semble-t-elle nécessaire pour lever toute incertitude juridique.

2. La proposition de loi présentée par M. Michel Thiollière

L'article unique de la proposition de loi présentée par notre collègue M. Michel Thiollière tend à insérer dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1115-1-2, aux termes duquel : *« 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 s'inspire des dispositions de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement qui a déjà expressément autorisé les collectivités territoriales à prendre en charge des aides d'urgence ou de solidarité dans les domaines de l'eau et de l'assainissement.

Si elle a le mérite de tenter d'apporter une réponse aux attentes des collectivités territoriales, elle présente toutefois plusieurs inconvénients :

- **elle exclut les départements et les régions,**

- en plafonnant à 1 % des recettes d'investissement le montant des actions de coopération, elle autorise leur **financement par l'emprunt** et n'incite donc pas les collectivités territoriales à la prudence budgétaire ;

- elle ne permet sans doute pas de lever les **incertitudes** nées de la jurisprudence administrative **sur la légalité des actions d'aide au développement** des collectivités territoriales.

Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle une autre rédaction, reprenant les propositions du groupe de travail présidé par M. Philippe Marchand, afin de répondre à l'objectif recherché par notre collègue tout en levant ces difficultés.

3. Les conclusions de la commission des Lois : sécuriser les actions en cours tout en posant des bornes aux interventions des collectivités territoriales à l'étranger

L'**article unique** du texte que vous propose votre commission des Lois tend à réécrire l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales afin :

- d'une part, de **donner une base légale incontestable à l'aide au développement consentie par les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, tout en exigeant que cette aide soit formalisée dans le cadre de conventions avec des autorités locales étrangères ;**

- d'autre part, d'**autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à entreprendre des actions à caractère humanitaire sans passer de convention, lorsque l'urgence l'exige, soit directement soit en finançant des organisations non gouvernementales ou des associations.**

L'**intitulé** de la proposition de loi serait modifié en conséquence afin de viser l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales 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.*

« Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat 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. »

Le premier alinéa du texte proposé par votre commission pour cet article tend à prévoir désormais que : *« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour*

mener des actions de coopération ou d'aide au développement. 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'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2, L. 3131-1 et L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les dispositions des articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables. »

La mention de ces deux objectifs alternatifs – la coopération et l'aide au développement – aurait pour effet de conférer, comme d'ailleurs le législateur semble l'avoir souhaité en 1992, une nouvelle compétence d'attribution aux collectivités territoriales françaises. Elles pourraient désormais intervenir à l'étranger dans un objectif de coopération (actions Nord-Nord) ou d'aide au développement (actions Nord-Sud).

Le **remplacement de la notion de « collectivités territoriales étrangères » par celle « d'autorités locales étrangères »** tend à tenir compte de la diversité des statuts des partenaires locaux étrangers des collectivités françaises et à permettre à ces dernières, notamment, de conclure en toute sécurité juridique des conventions avec des états fédérés.

Obligation serait faite aux collectivités territoriales de mentionner dans la convention l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Il est en effet apparu à votre commission qu'une telle obligation était de nature à cadrer et clarifier les actions de coopération.

Comme le souligne M. Yves Gounin dans l'article précité paru dans l'Actualité juridique du droit administratif : *« Il est, en revanche, apparu inutile de préciser que ces actions de coopération ne pouvaient s'effectuer que dans la limite des compétences des collectivités territoriales, ainsi qu'en dispose actuellement l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales. Une telle rédaction aurait risqué en effet de rouvrir le débat sur l'intérêt local que la nouvelle rédaction s'efforce de contourner. Peu importe en effet avec le texte proposé 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 explicite, de coopération ou d'aide au développement¹. »*

Enfin, **les dispositions relatives au contrôle de légalité ont été complétées** par une référence aux articles du code général des collectivités territoriales applicables aux départements et aux régions, alors que seules sont actuellement visées les dispositions relatives aux communes.

¹ « Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales » – M. Yves Gounin – Actualité juridique du droit administratif – 19 septembre 2005 – page 1716.

Le second alinéa du texte proposé pour l'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : « *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 a pour objet d'**autoriser les collectivités territoriales et leurs groupements à intervenir sans convention lorsque l'urgence l'exige. Ces actions pourraient ou non relever de leurs compétences d'attribution.** Par exemple, une commune pourrait subventionner une organisation non gouvernementale qui achemine des denrées alimentaires vers des régions frappées par une catastrophe naturelle.

Dès l'urgence passée, en particulier dans les phases de reconstruction, les collectivités territoriales devraient, conformément au premier alinéa de l'article L. 1115-1 modifié, agir dans le cadre d'une convention.

La convention de coopération demeurerait ainsi l'instrument de droit commun de l'action extérieure des collectivités locales.

Votre rapporteur n'ignore pas qu'il est des cas, nombreux, où les collectivités territoriales interviennent sans passer de convention, soit qu'elles n'aient pas identifié de collectivités-partenaires, soit qu'elles ne souhaitent pas se lier avec un partenaire dont elles mettent en question la fiabilité. Ces actions s'accomplissent aujourd'hui sans base légale. Elles continueront demain à en être dépourvues. Il n'est en effet **pas paru souhaitable d'ouvrir de manière excessive le champ de l'action extérieure des collectivités territoriales** car le produit des impôts locaux doit, pour l'essentiel, se traduire par des dépenses ayant des retombées concrètes pour les contribuables.

Dans cette optique et **pour encadrer davantage les actions de coopération décentralisée et d'aide humanitaire des collectivités territoriales et de leurs groupements, il pourrait être envisagé de plafonner les dépenses qu'elles engagent à ce titre à 1 % de leurs recettes de fonctionnement**, ce qui permettrait de prévenir tout risque de financement par l'emprunt.

Votre rapporteur ne l'a pas proposé car il considère qu'**une telle restriction irait à l'encontre du principe de libre administration des collectivités territoriales et, loin de modérer les dépenses de ces dernières, risquerait de les exposer à la tentation d'atteindre le plafond** alors que tel n'est bien souvent pas le cas.

B. ATTÉNUER L'INTERDICTION FAITE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE MÉTROPOLE ET À LEURS GROUPEMENTS DE SIGNER DES CONVENTIONS AVEC DES ÉTATS ÉTRANGERS ?

L'interdiction faite aux collectivités territoriales françaises et à leurs groupements de passer des conventions avec des Etats étrangers repose sur un fondement constitutionnel. Elle suscite toutefois des difficultés d'ordre pratique et risque d'être remise en cause par l'évolution du droit communautaire. Souscrivant aux conclusions du groupe de travail du Conseil d'Etat, votre rapporteur juge possible de transposer à la métropole le dispositif de délégation des prérogatives de l'Etat prévu pour les départements et les régions d'outre-mer. Une modification de la loi en ce sens semble toutefois prématurée à ce stade.

1. Un fondement constitutionnel

L'article L.1115-5 du code général des collectivités territoriales résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, à l'initiative de MM. Pierre Mazeaud et Robert Pandraud qui souhaitaient « *rappeler le principe constitutionnel selon lequel il revient à l'Etat et à lui seul, de conduire les relations avec les Etats étrangers*¹. »

Cette analyse s'appuie sur les articles 14, 19, 20 et 52 (compétences du président de la République et du gouvernement dans le domaine des relations internationales), 2 (indivisibilité de la République), 3 (souveraineté nationale), et 72 (libre administration des collectivités territoriales et contrôle de légalité²) de la Constitution du 4 octobre 1958.

S'il n'a jamais eu l'occasion de se prononcer directement sur la possibilité pour une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales de passer une convention avec un Etat étranger, le Conseil constitutionnel s'est montré attentif à la protection des prérogatives de l'Etat dans le domaine des relations internationales :

- dans sa décision n° 94-358 du 26 janvier 1995, il a jugé conformes à la Constitution les dispositions de la loi du 4 février 1995 autorisant les collectivités territoriales et leurs groupements à adhérer ou à participer à des structures de droit étranger, en soulignant que les garanties prévues par la loi, notamment l'interdiction de passer des conventions avec des Etats étrangers, évitaient toute atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté ;

¹ Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale 1^{ère} séance du 12 juillet 1994, p.4748.

² Il est possible d'estimer qu'au nombre des « intérêts nationaux » visés au dernier alinéa de l'article 72 figurent les relations extérieures, ce qui interdirait tout prolongement à l'étranger du principe de libre administration des collectivités territoriales.

- dans sa décision n° 2000-435 du 7 décembre 2000 relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer, il a estimé que la participation des présidents de conseils généraux et régionaux d'outre mer à la signature d'accords internationaux avec d'autres Etats souverains, de leur propre initiative et sans avoir reçu de mandat particulier de l'Etat leur permettant d'agir en son nom, était contraire à l'article 52 de la Constitution aux termes duquel le président de la République négocie et ratifie les traités ;

- dans cette même décision et comme il l'avait fait dans celle n° 96-373 du 9 avril 1996 relative à la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, il a validé la pratique de la délégation de pouvoir des autorités de la République aux présidents concernés, qui les autorise à négocier et à signer des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux voisins, y compris ceux dépendant des institutions spécialisées des Nations-Unies, dès lors que ceux-ci agissent en tant qu'agents de l'Etat et au nom de la République et que ces pouvoirs peuvent à tout moment leur être retirés.

2. Des difficultés pratiques

L'interdiction faite aux collectivités territoriales et à leurs groupements métropolitains de passer des conventions avec des Etats étrangers suscite des difficultés d'ordre pratique.

En premier lieu, **la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat diffère d'un pays à l'autre**. Certaines compétences des collectivités françaises sont, à l'étranger, exercées par l'Etat. Bien plus, il n'existe pas ou peu de collectivités locales dans les petits Etats tels que le Luxembourg, Monaco ou Andorre. Ce problème se pose par exemple dans le cadre des relations entre la région Lorraine et le Luxembourg, dès lors que cet Etat ne dispose pas d'autres niveaux d'administration que ses communes.

En deuxième lieu, comme le souligne M. Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, dans son rapport pour l'année 2004, cette interdiction risque de se trouver en contradiction avec le **projet de règlement européen portant création du groupement européen de coopération transfrontalière**. Le texte en cours de discussion prévoit en effet que des collectivités territoriales mais aussi des Etats pourraient faire partie de cette structure, à la différence de qui est actuellement prévu pour le groupement local de coopération transfrontalière et le district européen.

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

3. Une réflexion qui doit se poursuivre

Pour remédier à ces difficultés, le groupe de travail du Conseil d'Etat sur l'action extérieure des collectivités territoriales aurait préconisé, selon M. Yves Gounin, la **transposition aux collectivités territoriales de métropole et à leurs groupements du dispositif prévu par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.**

Ce dispositif, validé par le Conseil constitutionnel et codifié aux articles L. 3441-4 et L. 4433-4-2 du code général des collectivités territoriales, **autorise les départements et les régions d'outre-mer à négocier « au nom » et « sous le contrôle » de l'Etat des accords internationaux.** Il permet ainsi aux collectivités territoriales de passer des accords avec des Etats étrangers sans porter atteinte aux prérogatives extérieures de l'Etat français.

Aussi votre rapporteur avait-il envisagé une réécriture de l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales consistant à prévoir que : *« Dans les domaines de compétence d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, 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 France, un accord avec un ou plusieurs Etats frontaliers ou membres de l'Union européenne. Le silence gardé pendant trois mois par les autorités de la République vaut refus. »*

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

« A l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales. »

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

Une telle rédaction aurait repris, pour l'essentiel, les dispositions des articles L. 3441-4 et L. 4433-4-2 du code général des collectivités territoriales, la principale modification consistant à prévoir expressément que le silence gardé pendant trois mois par les autorités de la République vaut refus de la délégation de pouvoir demandée.

Votre rapporteur et votre commission ont toutefois préféré ne pas modifier l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales car :

- il a été indiqué à votre rapporteur que l'Etat pouvait d'ores et déjà, sans qu'il soit besoin de le préciser, déléguer sa signature à des collectivités territoriales pour passer des conventions avec des Etats étrangers ;

- consacrer dans la loi une telle possibilité semble susciter sinon des réticences du moins des inquiétudes ;

- mieux vaut attendre l'issue des discussions dont le projet de règlement relatif au groupement européen de coopération transfrontalière fait l'objet et, ainsi, éviter de devoir procéder à d'incessantes modifications législatives.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission vous propose d'adopter la proposition de loi dans la rédaction reproduite ci-après.

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements

Article unique

L'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 1115-1.* – Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. 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'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2, L. 3131-1 et L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les dispositions des articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

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

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements</p>
<p>« Art. 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.</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>Après l'article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1115-1-2 ainsi rédigé :</p>	<p style="text-align: center;">Article unique</p> <p>L'article L. 1115-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>
<p>« Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat 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. »</p>	<p>« Art. L. 1115-1-2. — 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. »</p>	<p>« Art. L. 1115-1. — Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. 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'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2, L. 3131-1 et L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les dispositions des articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.</p>
<p>« Art. L. 2131-1, L. 2131-2, L. 2131-6, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 3132-1, L. 4141-1, L. 4141-2 et L. 4142-1. — cf annexe</p>		<p>« En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code général des collectivités territoriales

Article L. 2131-1. — Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. ;

Le maire certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département ou son délégué dans l'arrondissement peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article L. 2131-2. — Sont soumis aux dispositions de l'article L. 2131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil municipal ou les décisions prises par délégation du conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 ;

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le maire dans l'exercice de son pouvoir de police, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Le permis de construire et les autres autorisations d'utilisation du sol et le certificat d'urbanisme délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme ;

7° Les ordres de réquisition du comptable pris par le maire ;

8° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale.

Article L. 2131-6. — Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Sur demande du maire, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités communales qui lui a été transmis en application des articles L. 2131-1 à L. 2131-5. Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité communale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.

Article L. 3131-1. — Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le président du conseil général certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans le département peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article L. 3131-2. — Sont soumis aux dispositions de l'article L. 3131-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil général ou les décisions prises par délégation du conseil général en application de l'article L. 3211-2 ;

2° Les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil général dans l'exercice de son pouvoir de police en application de l'article L. 3221-4, à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement ;

3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités départementales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

4° Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial et les contrats de partenariat ;

5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

6° Les ordres de réquisitions du comptable pris par le président du conseil général ;

7° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par les sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'un département ou d'une institution interdépartementale.

Article L. 3132-1. — Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 3131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Lorsque le représentant de l'Etat dans le département défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité départementale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné.

Sur demande du président du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités départementales qui lui a été transmis en application des articles L. 3131-1 à L. 3131-6.

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme,

de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.

Article L. 4141-1. — Les actes pris par les autorités régionales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans la région. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature.

Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le président du conseil régional certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes.

La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat dans la région peut être apportée par tous moyens. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes.

Article L. 4141-2. — - Sont soumis aux dispositions de l'article L. 4141-1 les actes suivants :

1° Les délibérations du conseil régional ou les décisions prises par la commission permanente par délégation du conseil régional ;

2° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités régionales dans les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi ;

3° Les conventions relatives aux marchés à l'exception des marchés passés sans formalité préalable en raison de leur montant, et aux emprunts ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial et les contrats de partenariat ;

4° Les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, à la mise à la retraite d'office, à la révocation des fonctionnaires, ainsi que les décisions individuelles relatives au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises dans le cadre d'un besoin saisonnier ou occasionnel, en application du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

5° Les ordres de réquisition du comptable pris par le président du conseil régional ;

6° Les décisions relevant de l'exercice de prérogatives de puissance publique, prises par des sociétés d'économie mixte locales pour le compte d'une région ou d'un établissement public de coopération interrégionale ;

7° Le budget adopté selon la procédure prévue par l'article L. 4311-1-1 ;

8° Les décisions prises par les régions d'outre-mer en application des articles 68-21 et 68-22 du code minier ;

9° Les décisions prises par les régions d'outre-mer en application de l'article L. 4433-15-1.

Article L. 4142-1. — Le représentant de l'Etat dans la région défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 4141-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission.

Lorsque le représentant de l'Etat dans la région défère un acte au tribunal administratif, il en informe sans délai l'autorité régionale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte concerné. Sur demande du président du conseil régional, le représentant de l'Etat dans la région l'informe de son intention de ne pas déférer au tribunal administratif un acte des autorités régionales qui lui a été transmis en application des articles L. 4141-1 et L. 4141-2.

Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.

Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire.

Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué à cet effet en prononce la suspension dans les quarante-huit heures. La décision relative à la suspension est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans la quinzaine de la notification. En ce cas, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un conseiller d'Etat délégué à cet effet statue dans un délai de quarante-huit heures.

L'appel des jugements du tribunal administratif ainsi que des décisions relatives aux demandes de suspension prévues aux alinéas précédents, rendus sur recours du représentant de l'Etat, est présenté par celui-ci.