

NOR/INT/B/01/00124/C

20 Avril 2001

Le ministre de l'intérieur  
Le ministre des affaires étrangères

à

Mesdames et Messieurs les préfets

Mesdames et Messieurs les chefs de poste  
diplomatiques et consulaires

OBJET: La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

REFERENCE: Chapitre II du livre Ier du code général des collectivités territoriales "Coopération décentralisée".

Les collectivités territoriales établissent des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers pour diverses raisons. Il peut s'agir aussi bien de nouer des relations d'amitié ou de jumelage, de contribuer à promouvoir à l'extérieur l'activité économique ou culturelle des acteurs de leur territoire, de gérer des services publics d'intérêt commun, d'échanger des savoir-faire en matière de gestion publique locale, etc. Mais cela peut également consister, dans un esprit de solidarité, à apporter une aide technique ou à intervenir dans un but humanitaire auprès de collectivités territoriales, établies ou en émergence, dans certains pays.

L'intervention de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a donné un cadre juridique précis à la coopération décentralisée.

C'est sur cette base qu'avait été établie la *circulaire commune du 26 mai 1994* qui a servi de guide aux autorités chargées du contrôle de légalité.

Le texte législatif de base a été ensuite modifié et complété en 1995 (loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire). Ces dispositions ont été intégrées dans le code général des collectivités territoriales (livre Ier, titre "libre administration des collectivités locales", chapitre II "coopération décentralisée", articles L 1112-1 à L 1112-7).

Il a été également modifié et complété en 1999 en ce qui concerne les relations transfrontalières par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (nouvelle rédaction de l'article L. 1112-4 du code).

.../...

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'a pas introduit en elle-même de modification au dispositif de la coopération décentralisée. Cependant elle a entraîné un développement notable des groupements de communes et justifie que des commentaires nouveaux soient faits sur le rôle respectif des collectivités membres et des établissements publics de coopération intercommunale.

A la lumière des précisions ainsi apportées par le législateur, des évolutions jurisprudentielles, notamment une décision du Conseil d'Etat *Commune de Villeneuve-d'Ascq*, 28 mai 1995, et de l'expérience des collectivités territoriales françaises engagées dans l'action extérieure, il est nécessaire en reprenant le plan d'ensemble de la circulaire commune du 26 mai 1994 d'y substituer un texte nouveau. Ceci répondra au souci de sécurité juridique exprimé par les élus et pris en compte dans les travaux de la *Commission nationale de la Coopération décentralisée (CNCD)* instituée par l'art. 134 de la loi du 6 février 1992.

La circulaire jointe au présent envoi apporte donc notamment des précisions sur les trois points suivants :

Les notions de compétences et d'intérêt local employées dans le cadre de la coopération décentralisée, éclairées par l'arrêt *Villeneuve-d'Ascq*.

2. Les questions de compétences respectives des communes et de leurs groupements en matière de conventions avec les partenaires étrangers.

3. L'évolution du cadre juridique de la coopération décentralisée transfrontalière.

En outre, sont inclus ou annexés à la présente circulaire, qui se substitue à la circulaire du 26 mai 1994, des documents d'information sur plusieurs points juridiques et pratiques sur lesquels se sont manifestées des interrogations dans le cadre de l'analyse menée par la CNCD.

Pour le Ministre de l'Intérieur  
et par délégation  
Le Directeur général  
des collectivités locales

Pour le Ministre des Affaires Etrangères  
et par délégation  
Le Secrétaire général  
du ministère des affaires  
étrangères

.../...

**Ministère de l'intérieur  
étrangères**

Direction générale  
des collectivités locales

**Ministère des affaires**

Secrétariat général

**20 avril 2001**

**NOR/INT/B/01/00124/C bis**

Le ministre de l'intérieur  
Le ministre des affaires étrangères

à

Mesdames et Messieurs les préfets

Mesdames et Messieurs les chefs de poste  
diplomatiques et consulaires

OBJET: La coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

REFERENCES: Chapitre II du livre Ier du code général des collectivités territoriales "Coopération décentralisée" (articles L. 1112-1 à L. 1112-7 du CGCT). Circulaire du Premier ministre du 26 mai 1983 sur l'action extérieure des collectivités locales.

**RESUME : Le développement de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales et leurs groupements, le souci exprimé par les élus de plus de sécurité juridique ont rendu nécessaire un commentaire actualisé des règles applicables en la matière, en fonction des éléments nouveaux résultant de la législation postérieure à la loi du 6 février 1992 et de la jurisprudence, ainsi que des travaux de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD). La présente circulaire remplace la circulaire interministérielle du 26 mai 1994.**

Vous trouverez dans la présente circulaire une présentation actualisée des principales dispositions du code général des collectivités territoriales et des instructions relatives au contrôle de légalité exercé par les préfets sur les conventions de coopération décentralisée. Il nous a paru utile de diffuser cette instruction aux chefs de poste diplomatiques et consulaires qui sont invités dans le cadre de leurs fonctions à concourir, si besoin est, à la mise en oeuvre de ces dispositions. Tout en gardant le même plan d'ensemble, *cette circulaire se substitue en tous ses points à la circulaire interministérielle du 26 mai 1994 relative au même objet.*

\*

\*

## **TABLE DES MATIERES**

### **Définition préliminaire**

#### **1. Le cadre législatif général**

##### **1.1. Les personnes publiques concernées**

###### **1.1.1. En France**

###### **1.1.2. A l'étranger**

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

###### **1.1.4. La question des relations avec des organismes privés**

##### **1.2. Les conventions de coopération décentralisée**

###### **1.2.1. Les principes généraux présidant à l'élaboration des conventions**

###### **1.2.2. Les compétences des collectivités territoriales françaises**

###### **1.2.3. La compétence des groupements de collectivités territoriales**

###### **1.2.4. Le cas des services publics industriels et commerciaux**

###### **1.2.5. Le contentieux né de l'application des conventions**

##### **1.3. Le contrôle de légalité**

###### **1.3.1. Principe et portée du contrôle de légalité**

###### **1.3.2. La transmission et la publication des délibérations et conventions**

#### **2. Les instruments de la coopération transfrontalière et intra-européenne**

##### **2.1. Définitions**

##### **2.2. Les accords internationaux applicables**

###### **2.2.1. Les principes de la convention de Madrid**

###### **2.2.2. Le protocole additionnel n° 1 à la convention de Madrid**

###### **2.2.3. La convention de Rome, le traité de Bayonne, l'accord de Karlsruhe**

##### **2.3. Les dispositions générales de droit interne**

###### **2.3.1. Les conventions de coopération décentralisée**

###### **2.3.2. Les groupements d'intérêt public (GIP)**

###### **2.3.3. Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)**

###### **2.3.4. La participation à des structures de droit étranger dans la coopération transfrontalière**

#### **3. La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)**

#### **4. Commentaires et conseils divers**

##### **4.1. Précautions juridiques dans les relations avec les opérateurs associatifs**

##### **4.2. Questions statutaires et de personnel**

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

##### **4.4. Les interventions humanitaires d'urgence**

### **Dispositions finales.**

### ***ANNEXES***

## **DEFINITION PRELIMINAIRE.**

.../...

La coopération décentralisée regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements), d'une part, et une ou plusieurs autorités territoriales étrangères et leurs groupements, d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles.

Ces actions peuvent prendre des formes diverses (jumelages, "jumelages-coopération", programmes ou projets de développement, échanges techniques,...). Elles peuvent intervenir entre collectivités ou autorités territoriales (*cf. 1.1.2.*) de toutes zones géographiques et de tous profils économiques ou sociaux. La coopération décentralisée s'insère dans le cadre plus large de l'action extérieure des collectivités territoriales, définie par une circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1983.

Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent légalement mener à ce titre à l'étranger des actions qui n'entrent pas dans la définition de la coopération décentralisée, mais qui répondent à un but d'intérêt local (ainsi la présence à une foire-exposition, des actions de promotion économique, touristique ou culturelle, des actions humanitaires, etc.).

## **1. LE CADRE LEGISLATIF GENERAL.**

La loi institue pour les collectivités locales et leurs groupements une possibilité de contracter avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements (en application de l'art. L. 1112-1 du CGCT). Elle permet à des collectivités territoriales étrangères et à leurs groupements de participer au capital de sociétés d'économie mixte locales ou de groupements d'intérêt public (art. L. 1112-2 et L.1112-3). Elle institue une Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), par l'art. L. 1112-6.

### **1. 1. LES PERSONNES PUBLIQUES CONCERNEES**

#### **1.1.1. En France**

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

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

**?? Les syndicats mixtes.**

**?? Les institutions ou organismes interdépartementaux créés en application de l'article L. 5421-1 du code général des collectivités territoriales.**

**?? Les ententes interrégionales créées en application de l'article L. 5621-1 du code général des collectivités territoriales.**

.../...

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

?? Les établissements publics spécialisés créés par des collectivités territoriales ou par des groupements de collectivités :

- les établissements publics locaux spécialisés tels que : les centres d'action sociale, les établissements publics hospitaliers, les organismes d'habitation à loyer modéré (OPHLM, OPAC, etc.), qu'ils soient communaux ou intercommunaux, départementaux ou interdépartementaux...,
- les régies, communales ou intercommunales, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière,
- les offices de tourisme et les offices du tourisme (EPIC),
- les établissements publics fonciers locaux (art. L. 324-1 du code de l'urbanisme),
- les agences départementales (art. L. 5511-1 du code général des collectivités territoriales), les agences de développement économique, agences d'urbanisme, agence des espaces verts, etc...
- les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

?? Les groupements d'intérêt public (GIP).

?? Les sociétés d'économie mixte locales (SEML).

?? Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

?? Les ententes sur les objets d'utilité départementale (L. 5411-1 du code général des collectivités territoriales) et les conférences interdépartementales (L. 5411-2).

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

### **1.1.2. A l'étranger**

Il faut entendre par "*collectivité territoriale étrangère*" les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque Etat.

.../...

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

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

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

L'article L. 1112-5 du code général des collectivités territoriales dispose que : "*Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger*" (rédaction résultant de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire).

Cette interdiction vise les Etats souverains et non les entités fédérées, qu'elles soient ou non dénommées "Etats" (cf. les Cantons suisses, les *Länder* allemands, les Etats fédérés des Etats-Unis...)

Si la loi confère aux collectivités territoriales et à leurs groupements la capacité de passer des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers et leurs groupements pour mener des actions conjointes, ces collectivités n'en deviennent pas pour autant des sujets de droit international. Cette qualité appartient aux Etats et aux organisations internationales et à eux seuls.

De l'article L. 1112-1, il découle que ces dernières et leurs groupements ne sauraient conclure une convention portant sur des compétences exclusives de l'Etat telles qu'elles résultent de l'ordonnancement juridique français, même si le partenaire étranger a de son côté l'exercice total ou partiel de telles compétences.

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

.../...

Des dispositions particulières, résultant de la loi d'orientation sur l'Outre-Mer (*loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, J.O. du 14*) permettent à certaines collectivités territoriales (*régions et départements d'Outre-Mer*) de traiter directement avec des Etats voisins (Titre V, "*De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion dans leur environnement régional*", articles 42 et 43, devenant les articles L. 3441-2 à 3441-7 et L. 4433-4-1 à 4433-4-8 du code général des collectivités territoriales).

Ainsi, dans les domaines de compétence de l'Etat, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir aux présidents des conseils généraux et régionaux d'Outre-Mer pour négocier ou signer des accords avec un ou plusieurs Etats ou territoires situés, selon les cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies. Dans le cas où ces dispositions ne sont pas utilisées, ils pourront être associés ou participer aux négociations de même nature au sein de la délégation française.

Dans les domaines de compétence des départements et régions, les conseils généraux et les conseils généraux d'Outre-Mer peuvent demander aux autorités de la République d'autoriser leurs présidents à négocier des accords internationaux, qui seront ensuite soumis pour avis à la délibération des assemblées concernées. Les autorités de la République peuvent ensuite donner au président du conseil général ou du conseil régional pouvoir de signer l'accord.

Pour les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'Etat, des départements et des régions, les exécutifs départementaux et régionaux d'Outre-Mer participeront à leur demande à leur négociation et à leur signature, lorsqu'il n'auront pas été autorisés à négocier ou à signer de tels accords.

La loi d'orientation pour l'Outre-Mer donne aussi la possibilité aux présidents des conseils généraux et des conseils régionaux de participer à leur demande aux négociations de la France avec l'Union européenne tendant à fixer les conditions d'application du traité instituant la Communauté européenne dans le cadre de son article 299, paragraphe 2. Les exécutifs départementaux et régionaux pourront également demander à l'Etat de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire.

Pour la mise en oeuvre des actions engagées dans le cadre de leurs compétences en matière de coopération régionale, les conseils généraux et conseils régionaux d'Outre-Mer pourront recourir aux sociétés d'économie mixte locales et à celles régies par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946.

Si les statuts des organisations régionales le permettent, les conseils régionaux d'Outre-Mer pourront être membres associés des organisations régionales de la zone ou avoir le statut d'observateur.

.../...

L'ensemble de ces dispositions vise à introduire plus de souplesse dans la mise en oeuvre de la coopération régionale en permettant aux collectivités territoriales d'Outre-Mer, interlocutrices privilégiées des partenaires étrangers de la France dans leur zone géographique, d'exercer un rôle d'initiateur. Ce rôle devra, bien entendu, être mené en liaison avec les ambassades de France dans les pays voisins afin d'assurer la pleine cohérence de la politique de la France dans la zone. En effet, les dispositions de la loi d'orientation pour l'Outre-Mer ne modifient en rien la responsabilité de la politique étrangère de la France, qui reste confiée à l'Etat.

#### **1.1.4. La question des relations avec des organismes privés.**

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

## **1.2. LES CONVENTIONS DE COOPERATION DECENTRALISEE**

### ***Article L. 1112-1 du Code général des collectivités territoriales :***

*"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. (...)"*

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.

Que la collectivité territoriale soit engagée financièrement, matériellement ou non, la convention caractérise la coopération décentralisée pour tous les types d'intervention. Dès lors que des services, des biens ou des financements sont engagés par une collectivité territoriale ou qu'elle est amenée à en recevoir de l'interlocuteur étranger, il convient que les stipulations de la convention permettent de s'assurer que des engagements réciproques peuvent être définis, qu'un contrôle peut être établi et que les éventuels litiges pourront être réglés.

#### **1.2.1. Les principes généraux présidant à l'élaboration des conventions**

En matière de coopération décentralisée, les collectivités territoriales exercent leurs compétences dans le respect de la Constitution et des règles et principes de valeur constitutionnelle ou législative. Elles doivent notamment ne pas porter atteinte :

.../...

- ?? au principe d'indivisibilité de la République et de souveraineté nationale (articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Constitution), tel qu'il a été notamment rappelé dans la décision 76-71 DC du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1976 ;
- ?? au respect des engagements internationaux de la France (c'est-à-dire "*Les traités ou accords*", article 55 de la Constitution), principe rappelé dans l'art. L 1112-1 en ce qui concerne la coopération décentralisée ;
- ?? au respect des intérêts de la Nation et des pouvoirs constitutionnels du Président de la République et du Gouvernement en matière de conduite de la politique étrangère de la France (articles 5, 14, 20 et 52 à 60 de la Constitution) ;
- ?? au principe d'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre (article L 1111-3 du code général des collectivités territoriales) ;
- ?? aux règles constitutionnelles et législatives relatives à l'emploi de la langue française (article 2 de la Constitution et loi n° 94-665 du 4 août 1994) ;
- ?? à l'égalité des citoyens devant les charges publiques et à l'égalité des usagers devant le service public ;
- ?? à la liberté du commerce et de l'industrie (*Conseil d'Etat, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, 30 mai 1930*).

### **1.2.2. Les compétences des collectivités territoriales françaises**

La notion de compétences inclut à la fois les attributions légales de compétences (celles qui résultent des lois de décentralisation et des autres textes législatifs) et la clause générale de compétence résultant des articles L. 2121-29 (pour les communes), L. 3211-1 (pour les départements), L. 4221-1 (pour les régions). Les attributions légales de compétences et la clause générale de compétence constituent les deux modes complémentaires de détermination des compétences des collectivités territoriales.

Dans le cadre des compétences d'attribution, l'intérêt local est nécessairement présumé par l'intervention du législateur.

Les collectivités locales bénéficient également de tout le champ d'initiative correspondant à l'application de la clause générale de compétence fondée sur les articles précités du CGCT. Ceux-ci disposent que les conseils municipaux, les conseils généraux et les conseils régionaux règlent par leurs délibérations, respectivement, les affaires de la commune, du département et de la région.

.../...

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. Ainsi, les collectivités territoriales ne doivent pas méconnaître les interdictions posées par le législateur (voir par exemple *CE Ass., 6 avril 1990, Département d'Ille-et-Vilaine* à propos du dépassement d'un taux limite de subvention), ni empiéter sur les compétences de l'Etat. Elles ne doivent pas non plus porter atteinte aux attributions qui seraient confiées par la loi de façon exclusive à une autre collectivité territoriale. Au-delà de ces impossibilités, 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".

.../...

En résumé, du point de vue du contrôle de légalité la condition de respect de leurs compétences par les collectivités territoriales est satisfaite si l'un au moins des trois cas de figure est rempli :

1. Une convention est conclue qui se rattache à l'exercice d'une ou plusieurs compétences attribuées à la collectivité territoriale par un texte de loi particulier.
2. Une convention est conclue qui se rattache à la mise en oeuvre de la clause générale de compétences issue des articles L. 2121-29, L. 3211-1 et L.4221-1 du code général des collectivités territoriales. L'intérêt local, qui peut être contrôlé par le juge administratif, l'est en général en faisant appel, par exemple, aux critères suivants : recours aux associations caritatives locales ou à des antennes locales d'associations nationales, tradition d'actions de jumelage ou d'échanges divers, intérêt mutuel des partenaires, présence d'habitants originaires de la collectivité territoriale étrangère, etc.
3. En raison de l'urgence, une action de coopération a pu être engagée par une collectivité territoriale dans un but humanitaire (par exemple à la suite d'une catastrophe naturelle) sans qu'au préalable une convention ait pu être établie. Ces interventions humanitaires d'urgence, si elles doivent se poursuivre, devront rentrer dans le droit commun conventionnel de l'article L. 1112-1, soit au titre d'une compétence d'attribution, soit de la clause générale de compétence. Le cadre conventionnel doit en effet demeurer l'instrument de droit commun de la coopération décentralisée.

### **1.2.3. La compétence des groupements de collectivités territoriales**

Les groupements de collectivités territoriales étant des organes de substitution, l'article L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales leur reconnaît la faculté de conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

Si une collectivité territoriale souhaite poursuivre une action de coopération décentralisée, deux situations peuvent se présenter. L'action envisagée recouvre une compétence qui a été transférée à un groupement. Dans ce cas, la collectivité territoriale ne peut plus intervenir en application du principe d'exclusivité selon lequel dès lors qu'une compétence a été attribuée à un groupement, la commune est immédiatement dessaisie (v. *CE Ass., 16 octobre 1970, Commune de Saint-Vallier*). En revanche, lorsqu'une action de coopération se rattache à un intérêt local, la collectivité territoriale peut en poursuivre la mise en oeuvre. Par ailleurs, lorsqu'en raison de son étendue ou de sa complexité, la coopération décentralisée comporte des actions qui associent des compétences conservées par des collectivités territoriales, d'une part, et des compétences transférées à des groupements, d'autre part, la complémentarité des intervenants peut être recherchée.

.../...

#### **1.2.4. Le cas des services publics industriels et commerciaux**

Les actions de coopération décentralisée des services publics industriels et commerciaux (SPIC) sont légales si elles restent limitées à des échanges d'expériences et de savoir-faire, dont on peut supposer qu'ils peuvent bénéficier aussi aux usagers du service. En revanche, elles ne peuvent financer des infrastructures à l'étranger sur les recettes du service. En effet, le financement de ces services (eau, assainissement,...) repose non sur le contribuable mais sur le redevable qui ne doit payer que la contrepartie du service rendu (art. L. 2224-1 du CGCT ; *Cass. com. 4 juin 1991, Blot c/ trésorier principal de Chinon*). De telles actions doivent être financées par contributions financières des communes membres.

Il en va différemment pour les services financés en tout ou en partie par le budget général, notamment les services publics administratifs (SPA), ainsi en matière culturelle et sociale. La distinction entre ces deux natures de service (SPIC et SPA) peut trouver son origine dans la loi (en ce qui concerne, par exemple, l'assainissement) ou se déduire d'un faisceau d'indices reconnus par la jurisprudence administrative (objet, ressources, mode d'organisation et de fonctionnement) ; cf. *CE Ass. 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques* ; cf. *"Guide de l'élu sur la délégation de service public, éditions DGCL*.

#### **1.2.5. Le contentieux né de l'application des conventions**

La loi ne prévoit pas de disposition particulière en matière de contentieux des conventions de coopération décentralisée. Un traité ou un accord intergouvernemental peut toutefois prévoir explicitement ce point, et dans ce cas il s'applique de plein droit, les règles de compétence juridictionnelle étant d'ordre public. En l'absence de telles dispositions, le lieu d'exécution de la convention emporte compétence de la juridiction territorialement compétente pour en connaître. Les dispositions conventionnelles prévoyant une tentative de règlement amiable des conflits sont licites, dès lors qu'elles ne privent pas définitivement les parties d'un recours juridictionnel effectif si besoin est.

Les collectivités territoriales ont intérêt à s'informer sur le dispositif juridictionnel existant dans le pays concerné et peuvent à cet égard se renseigner auprès de l'ambassade de France.

### **1.3. LE CONTRÔLE DE LEGALITE**

#### **1.3.1. Principe et portée du contrôle de légalité**

Les conventions, ainsi que le ou les avenants qui les modifient, sont soumises au contrôle de légalité. Celui-ci s'exerce dans les conditions de droit commun, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 1112-1 et de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales.

.../...

Vous veillerez notamment :

- à ce qu'un des exemplaires de la convention soit rédigé en français (application de la loi de 1994 précitée), cet exemplaire devant faire foi ;
- à ce que le signataire français ait été au préalable autorisé à conclure la convention par une délibération de l'assemblée de la collectivité territoriale (ou du groupement) concernée ;
- à ce que la convention ne comporte pas de dispositions qui pourraient lier sans leur accord explicite d'autres collectivités territoriales non signataires ou l'Etat (par exemple en indiquant des montants de subvention, des modalités de participation ou des exonérations de taxes ou de charges qui ne relèvent pas du pouvoir de décision de la collectivité territoriale, même si elle peut y prétendre) ;
- à vérifier en cas de doute sérieux et en vous appuyant en tant que de besoin sur les services du ministère des affaires étrangères (le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales) que la collectivité territoriale étrangère dispose bien de la faculté de passer des conventions de coopération décentralisée ;
- à ce que soient respectés les instruments internationaux (traités, accords, conventions) auxquels la France est partie et qui concernent la coopération décentralisée.

Dans le cadre du contrôle de légalité, les conventions pourront être déférées au juge administratif dans les conditions de droit commun, dans les deux mois à compter de la transmission (*v. infra*). Une demande de suspension peut également être formulée par le préfet, cette voie restant, comme dans les autres matières soumises au contrôle de légalité, de caractère exceptionnel.

### **1.3.2. La transmission et la publication des délibérations et conventions**

La transmission est l'une des formalités rendant exécutoire la convention. La convention doit être transmise par courrier au représentant de l'Etat chargé du contrôle de légalité. Elle doit être signée par l'ensemble des parties contractantes. Lorsqu'une convention est conclue par plusieurs collectivités territoriales françaises situées dans le même département, le caractère exécutoire de l'acte est subordonné à sa transmission à l'autorité préfectorale. Lorsqu'elle est conclue par des collectivités territoriales françaises situées dans des départements ou des régions différents, le caractère exécutoire ne sera acquis qu'après la transmission au dernier préfet concerné, chaque collectivité transmettant l'acte à la sous-préfecture, la préfecture de département ou la préfecture de région dont elle dépend et le publiant. En ce qui concerne les groupements de collectivités territoriales françaises, la transmission doit être faite au préfet du département où est situé le siège. Les avenants aux conventions sont également soumis aux mêmes règles.

.../...

La publication est l'autre formalité donnant son caractère exécutoire à la convention. Elle s'opère dans les conditions de droit commun, par affichage et publication au recueil des actes administratifs. L'attention est appelée sur le fait que la publication de la délibération autorisant la passation de la convention n'est pas suffisante pour conférer à celle-ci un caractère exécutoire. La loi a entendu soumettre la convention elle-même aux règles de transmission et de publicité.

L'article L. 1112-1 du code général des collectivités territoriales soumet toutes les conventions, y compris celles portant sur le domaine privé des collectivités territoriales ou de leurs groupements, aux règles de transmission et de publication dans les conditions de droit commun.

\* \*

## **2. LES INSTRUMENTS DE LA COOPERATION TRANSFRONTALIERE ET INTRA-EUROPEENNE**

### **2.1. DEFINITIONS**

La *coopération transfrontalière* concerne les relations établies entre collectivités territoriales françaises et étrangères se trouvant au *voisinage* d'une frontière terrestre et, dans certains cas, d'une "frontière maritime".

La *coopération intra-européenne* s'entend ici de la coopération entre collectivités territoriales des Etats membres de l'Union européenne et des collectivités territoriales des autres Etats européens frontaliers. Elle prend notamment la forme d'une coopération interrégionale, mais recouvre également les très nombreux liens existant entre d'autres niveaux de collectivités territoriales. La plupart du temps, ces liens s'expriment sous la forme de droit commun de la coopération décentralisée, prévue par l'article L. 1112-1. Mais les conventions, traités et accords internationaux, de même que certains textes législatifs de droit interne, prévoient des modalités et des outils spécifiques d'intervention.

On notera que si la coopération transfrontalière avec des collectivités de pays de l'Union européenne est incluse *a fortiori* dans la notion de coopération intra-européenne, il peut y avoir coopération transfrontalière avec des collectivités de pays n'appartenant pas à l'Union (la Suisse, Andorre et Monaco, mais aussi le Brésil et le Surinam, limitrophes de la Guyane et la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin, limitrophe de la Guadeloupe). Faut-il encore que ces Etats aient des collectivités territoriales, ce qui n'est pas toujours le cas.

.../...

Pour les besoins de la présente circulaire, on considérera qu'il y a "frontière maritime" notamment lorsque les zones maritimes territoriales sont contiguës (cas de la "frontière" entre le Nord-Pas-de-Calais et le Kent, ou entre la Corse et la Sardaigne). Mais on remarquera que les programmes d'intérêt communautaire (PIC) *Interreg* (actuellement *Interreg III*) peuvent avoir une conception plus large des zones de coopération transfrontalière, dans des conditions qui seront le cas échéant à vérifier auprès de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

## **2.2. LES ACCORDS INTERNATIONAUX APPLICABLES**

### **2.2.1. Les principes de la Convention de Madrid**

Négociée sous l'égide du Conseil de l'Europe, la *convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales* ouverte à la signature à Madrid le 21 mai 1980, signée et ratifiée par la France, est destinée à promouvoir la conclusion d'accords ou d'arrangements dans le domaine de la coopération transfrontalière entendue comme "*toute concertation visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales*". La coopération de ces collectivités ou autorités doit s'exercer dans le cadre de leurs compétences telles qu'elles sont définies par le droit interne.

### **2.2.2. Le protocole additionnel n°1 à la convention de Madrid**

Un protocole additionnel n° 1 à la convention-cadre, ratifié par la France le 19 mai 1999, prévoit la possibilité pour les accords de coopération transfrontalière de créer des organismes de coopération disposant ou non de la personnalité juridique. Cet outil peut servir de cadre juridique pour les pays avec lesquels nous n'avons pas conclu d'accords particuliers (*Cf. infra 2.2.3*), notamment la Belgique et la partie de la Suisse qui n'est pas dans le champ d'application de l'accord de Karlsruhe.

(*v. aussi tableau en annexe*)

### **2.2.3. La convention de Rome, le traité de Bayonne, l'accord de Karlsruhe**

(*v. aussi tableau en annexe*)

*La convention franco-italienne de Rome du 26 novembre 1993* a une portée limitée aussi bien en ce qui concerne les domaines traités que son extension géographique. Elle ne prévoit pas expressément que les collectivités territoriales françaises et italiennes créent ou participent à des organismes de coopération transfrontalière.

.../...

*Le traité franco-espagnol de Bayonne du 10 mars 1995.* L'espace géographique concerné pour la France est étendu puisqu'il correspond aux trois régions Aquitaine, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, ainsi qu'aux collectivités territoriales qu'elles comportent. L'accord dispose que les collectivités territoriales françaises et espagnoles peuvent conventionner pour, d'une part, créer et gérer des équipements ou des services publics et coordonner leurs décisions dans des domaines d'intérêt commun et, d'autre part, créer ou participer à des organismes de coopération existants, dotés de la personnalité juridique (tels que groupements d'intérêt public de coopération transfrontalière, SEM locales ou "*consorcio*" de statut espagnol) ou non dotés de cette personnalité (tels que groupes d'étude ou comités de coordination).

*L'accord franco-germano-luxembourgeois-suisse de Karlsruhe du 23 janvier 1996* revêt plusieurs caractéristiques :

- il ne s'applique pas nécessairement aux mêmes niveaux de collectivités territoriales au sein des pays signataires,
- en France, les établissements publics des collectivités territoriales peuvent être associés aux actions de coopération sans en être les acteurs directs,
- il crée un organisme de coopération *sui generis* doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière : le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT).

Le groupement local de coopération transfrontalière (GLCT) proposé dans le cadre des dispositions de l'accord de Karlsruhe est une personne morale de droit public dotée de la capacité juridique et de l'autonomie financière qui peut être créé par des collectivités territoriales françaises et étrangères. Il est soumis au droit interne applicable aux établissements publics de coopération intercommunale du pays dans lequel il a son siège.

L'autre originalité de l'accord de Karlsruhe est la possibilité d'associer à la coopération décentralisée transfrontalière menée par les collectivités territoriales des organismes publics locaux. Il s'agit pour la France des établissements publics locaux : centres communaux d'action sociale, collèges et lycées, hôpitaux, offices du tourisme, etc.

## **2.3. LES DISPOSITIONS GENERALES DE DROIT INTERNE**

### **2.3.1. Les conventions de coopération décentralisée**

Sauf les limitations qui pourraient résulter d'un accord international régulièrement approuvé ou ratifié par la France et donc de force supérieure à celle de la loi, les dispositions des articles L. 1112-1 et suivants du code général des collectivités territoriales s'appliquent de plein droit à la coopération transfrontalière ou intra-européenne. Elles fournissent un cadre très souvent suffisant, par la conclusion de conventions de coopération décentralisée. Les instruments juridiques énumérés ci-après sont, eux, adaptés aux situations dans lesquelles il apparaît nécessaire de disposer de structures dotées de la personnalité juridique, en particulier pour exploiter dans la durée des équipements ou services publics d'intérêt commun.

.../...

### **2.3.2. Les groupements d'intérêt public (GIP)**

Les collectivités territoriales peuvent créer des groupements d'intérêt public (GIP), avec la participation des collectivités locales *appartenant à des Etats membres de l'Union européenne*, pour mettre en oeuvre et gérer ensemble pour une durée déterminée, 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 européenne (article L. 1112-2). Dans ce contexte, il faut entendre par coopération interrégionale la coopération entre deux ou plusieurs régions frontalières ou non appartenant à l'Union européenne.

Elles peuvent également créer, avec la participation de collectivités locales appartenant à des Etats membres de l'Union européenne, des GIP pour exercer, pendant une durée déterminée, des activités contribuant à l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées de développement social urbain (article L. 1112-3). Il peut s'avérer nécessaire de vérifier si les collectivités étrangères ont la possibilité, au regard de leur droit interne ou du fait d'un traité, d'adhérer à un tel organisme, remarque qu'il conviendra aussi de faire (*v. infra 2.3.3*) à propos des SEM. Il est possible de se reporter à la circulaire du 16 juin 1994 qui précise la procédure d'approbation et le modèle de convention constitutive.

### **2.3.3. Les sociétés d'économie mixte locales (SEML)**

Cette question est traitée aux troisième et quatrième alinéas de l'article 1522-1 du code général des collectivités territoriales, prévoyant la possibilité pour des collectivités territoriales étrangères de participer au capital de sociétés d'économie mixte locales (SEML).

Initialement, les dispositions de l'article 132 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, codifiées à l'article L. 1522-1 précité, subordonnaient cette participation à quatre conditions essentielles :

- conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés (y compris avec les pays membres de l'Union européenne) ;
- présence de règles de réciprocité dans cet accord ;
- limitation de l'objet social de la SEML à une activité d'exploitation de services publics d'intérêt commun ;
- comptabilisation de la participation des collectivités territoriales étrangères dans la fraction minoritaire du capital non détenue par les collectivités françaises et leurs groupements.

Récemment, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ce régime a été modifié sur trois points :

.../...

- la nécessité de la conclusion d'un accord préalable entre les Etats concernés est maintenue mais n'est plus assortie de l'obligation d'y inclure des conditions de réciprocité au profit des collectivités territoriales françaises ;

- l'objet social de la SEML n'est plus limité à la seule exploitation de services publics d'intérêt commun, c'est-à-dire essentiellement des services de proximité tels que l'adduction d'eau ou les transports collectifs. Par conséquent, les collectivités territoriales françaises et étrangères peuvent désormais créer des SEML dont l'objet social s'inscrit dans le cadre de la définition de droit commun énoncée par l'art. 1521-1 du code général des collectivités territoriales : réalisation d'opération d'aménagement, de construction, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ou encore exercice de toute activité d'intérêt général ;

- la participation des collectivités territoriales étrangères n'est plus comprise dans la fraction minoritaire du capital de la SEML (représentant entre 20 % et 49 % du capital) mais dans la part revenant aux collectivités locales et à leurs groupements (représentant entre 51 % et 80 % du capital). En effet, elles peuvent dorénavant détenir jusqu'à la moitié du capital et des voix dans les organes délibérants détenus par l'ensemble des collectivités territoriales, soit au maximum 40 % du montant total du capital de la société.

Il est à noter qu'une modification du statut des SEML est actuellement en cours de discussion au Parlement. Ce texte substituerait, à l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales modifié par l'article 2 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain précitée les termes de "*collectivités territoriales étrangères*" à ceux de "*collectivités territoriales des Etats limitrophes*".

#### **2.3.4. La participation à des structures de droit étranger dans la coopération transfrontalière (article L. 1112-4 du CGCT)**

De la même façon que les collectivités territoriales étrangères peuvent participer à des structures de droit français (G.I.P. et SEML), les collectivités territoriales françaises et leurs groupements peuvent participer à des structures de droit étranger, si ce droit le permet, et si un accord conclu par la France ne contient pas de dispositions restrictives à ce sujet.

La participation des collectivités territoriales et de leurs groupements à des structures de droit étranger a été autorisée dans ce contexte par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui a inséré dans le titre IV de la loi du 6 février 1992 un article 133-1 (article L. 1112-4 du CGCT). Celui-ci prévoit, pour les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, dans le cadre de la coopération transfrontalière, l'adhésion à un organisme public de droit étranger ou la participation 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 européenne. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par décret en Conseil d'Etat.

Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieure à 50% du capital ou de ces charges.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire, qui a modifié les dispositions de l'article L. 1112-4 du CGCT, il n'y a plus de restriction pour ce qui concerne l'objet social des organismes de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales françaises alors que la loi du 4 février 1995 ne prévoyait que l'exploitation de services publics ou la réalisation d'un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes.

Par conséquent, les possibilités offertes par la loi sont très étendues. Les seules conditions concernent la limitation de la participation à 50% du capital ou des charges de l'organisme ainsi que la participation d'au moins une collectivité territoriale d'un Etat européen frontalier ou d'un Etat membre de l'Union européenne à cet organisme.

\* \* \*

### **3. LA COMMISSION NATIONALE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE (CNCD)**

#### **3.1. Missions de la CNCD**

La CNCD est instituée par l'article L. 1112-6 du code général des collectivités territoriales (article 134 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) : *"Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci"*. La commission est présidée par le Premier ministre et, en son absence, par un ministre qu'il désigne.

#### **3.2. Composition de la CNCD**

La composition de la CNCD est fixée par le décret n° 94-937 du 24 octobre 1995. Elle rassemble à parité représentants de l'Etat et des collectivités territoriales (16 membres titulaires et 16 membres suppléants pour chacune de ces catégories). Les représentants des collectivités territoriales sont nommés sur proposition des associations nationales représentatives. S'ajoutent à ces membres 4 personnalités qualifiées à titre consultatif. Le secrétariat de la CNCD est assuré par le délégué pour l'action extérieure des collectivités locales auprès du ministère des affaires étrangères institué par la circulaire du Premier ministre en date du 26 mai 1983. Le délégué est nommé en Conseil des Ministres.

.../...

### **3.3. Base de données de la CNCD**

Au titre de la mission légale de la CNCD, de tenir et mettre à jour un "état" de la coopération décentralisée, l'article 6 du décret du 24 octobre 1994 précité prévoit que *"les collectivités territoriales tiennent la commission informée de tout acte de coopération entrant dans le cadre du titre IV de la loi du 6 février 1992 susvisée, conclu avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. La commission collecte et met à jour en tant que de besoin cette information"*. Dans la pratique la collecte est organisée pour le compte de la CNCD, par les autorités chargées du contrôle de légalité qui sont destinataires (*voir supra, 1.3.2*) de toutes les conventions de coopération décentralisée. La procédure à suivre a été rappelée par une note n° 155 du 26 juin 2000 du délégué pour l'action extérieure des collectivités locales aux préfets de région et de département, se référant à une note antérieure n° 200/AECL du 7 mai 1996.

### **3.4. Activités de la Commission nationale**

Dans le cadre de sa mission légale consistant à formuler *"toute proposition tendant à renforcer"* la coopération décentralisée, la CNCD est susceptible d'être informée et d'étudier des questions pouvant lui être posées par les élus et les administrations. Les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères peuvent être ainsi avisés de difficultés persistantes rencontrées par les collectivités territoriales, les préfetures et les postes diplomatiques sur les points non réglés dans le cadre de la présente circulaire. La CNCD est le lieu où représentants des collectivités territoriales et de l'Etat réfléchissent ensemble et peuvent formuler des propositions de disciplines collectives.

\* \* \*

## **4. COMMENTAIRES ET CONSEILS DIVERS**

### **4.1. PRECAUTIONS JURIDIQUES DANS LES RELATIONS AVEC LES OPERATEURS ASSOCIATIFS**

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

.../...

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

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

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

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

## **4.2. QUESTIONS STATUTAIRES ET DE PERSONNEL**

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

Conformément au principe de parité entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale, les agents des collectivités territoriales amenés à se déplacer à l'étranger dans le cadre de missions temporaires de service décidées par l'autorité territoriale peuvent être remboursés de leurs frais de transport et percevoir des indemnités journalières de mission destinées à rembourser forfaitairement les frais supplémentaires de nourriture et de logement ainsi que des frais divers selon les conditions prévues par le décret n ° 86-416 du 12 mars 1986 "*fixant les conditions de prise en charge par l'Etat des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif*". Le taux des indemnités journalières variant selon la zone géographique peuvent être consultés sur le *Minitel 36.15 Trésor* ou le site Internet <http://www.finances.gouv.fr> (frais de missions à l'étranger).

.../...

### **4.3. QUESTIONS RELATIVES AU REGIME DES BIENS (IMMEUBLES ET MATERIEL) A L'ETRANGER**

**Bureaux d'information et antennes de coopération.** Il arrive que certaines collectivités territoriales souhaitent ouvrir ou maintenir des bureaux d'information ou des antennes de coopération en territoire étranger, quelle qu'en soit la dénomination et le statut. Cela peut se rattacher à une convention de coopération décentralisée ou relever d'autres domaines inclus dans l'action extérieure des collectivités locales ( de promotion économique, touristique, culturelle...) toujours dans une perspective d'intérêt local (*v. supra*). De telles implantations sont légales si elles résultent d'une convention ou correspondent à la définition jurisprudentielle de l'intérêt local, et leur opportunité relève de la libre appréciation de la collectivité concernée. Mais on doit noter qu'elles peuvent entraîner des charges financières et des sujétions administratives qui requièrent une forte capacité de gestion et n'en font pas un instrument ordinaire de la coopération décentralisée.

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

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

**Envoi de matériel.** Pour l'envoi de matériel et de denrées à l'étranger, même à titre gratuit, il convient de prévoir les sommes nécessaires au dédouanement et de tenir compte des délais parfois longs imposés par les procédures douanières. Certains articles peuvent être sujets à des prohibitions d'entrée ou à des règles restrictives d'usage, ou ne pas correspondre aux normes en vigueur, points qui doivent être vérifiés avant leur acheminement. Les postes diplomatiques et consulaires sont qualifiés pour donner des informations et des conseils, mais ne peuvent suppléer les acteurs locaux dans la responsabilité d'accompagnement et de surveillance des dons et envois faits pour leur fonctionnement sur place ou au bénéfice du partenaire étranger.

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

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

#### **4.4. LES INTERVENTIONS HUMANITAIRES D'URGENCE**

Les catastrophes et situations d'urgence n'étant pas prévisibles peuvent difficilement être traitées sous l'angle de la coopération décentralisée conventionnelle. Deux cas différents peuvent alors se présenter. Dans le premier, il s'agit d'événements touchant la population d'une collectivité étrangère liée à la collectivité française par une convention, même s'il n'y a pas dans celle-ci de clause d'assistance mutuelle explicite. L'intérêt local se présume, dans la mesure où il serait paradoxal qu'un tel dispositif de partenariat et de solidarité ne fonctionne pas lorsque précisément le besoin se révèle. Dans le second cas, où il s'agit de populations étrangères vivant en dehors des zones concernées par un lien de coopération décentralisée conventionnelle, il convient alors de se référer aux principes tirés de la jurisprudence (*Commune de Pierrefitte, Villeneuve-d'Ascq*) citée au point 1.2.2. ci-dessus. Les caractéristiques pour qu'une telle action soit régulière sont, sous réserve de l'appréciation du juge dans chaque cas d'espèce : un intérêt local (en particulier, le bénéficiaire ou l'opérateur devant être une collectivité ou autorité locale, une association d'autorités locales ou un organisme caritatif susceptible de procéder à une redistribution au profit des ces autorités, le critère essentiel étant l'intérêt *direct* des populations sinistrées), la neutralité politique (l'action humanitaire ne devant pas constituer notamment un soutien direct à une des parties d'un conflit international ou civil), le respect des principes figurant dans les accords internationaux souscrits par la France (non-discrimination, respect des résolutions des Nations Unies, etc...).

\* \*

.../...

## **DISPOSITIONS FINALES**

**Telles sont les informations et instructions concernant la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises avec les collectivités territoriales étrangères. Vous voudrez bien les porter à la connaissance des responsables de ces collectivités et nous informer des difficultés éventuelles rencontrées, sous le timbre du ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales, et du ministère des affaires étrangères, secrétariat général, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales.**

Pour le ministre de l'intérieur  
et par délégation,  
le directeur général des collectivités  
locales

Pour le ministre des affaires étrangères  
et par délégation,  
le secrétaire général du ministère  
des affaires étrangères

## ANNEXES

### TEXTES DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS LE DOMAINE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE TRANSFRONTALIERE

#### Convention de Madrid (21 mai 1980)

La Convention-cadre européenne du Conseil de l'Europe sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales du 21 mai 1980, dite "convention de Madrid", est considérée comme le texte fondateur de la coopération décentralisée transfrontalière en Europe. Elle est entrée en vigueur pour la France le 14 mai 1984.

Ses dispositions sont, toutefois, peu contraignantes pour les Etats signataires qui s'engagent simplement à faciliter et à promouvoir la coopération décentralisée transfrontalière. En outre, ils peuvent assortir leur signature d'une réserve subordonnant l'exercice de la coopération décentralisée à un accord préliminaire entre Etats.

La France a signé la convention de Madrid avec cette réserve effectuée à l'époque par souci de cohérence avec l'article 65 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui autorisait dans des conditions restrictives la coopération transfrontalière menée par les régions après accord du Gouvernement.

La France a levé sa réserve le 24 janvier 1994 à la suite de l'adoption de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'organisation territoriale de la République qui autorise dans son titre IV toutes les formes de la coopération décentralisée. D'autres pays, comme l'Espagne ou l'Italie, n'ont pas levé ces réserves, ce qui nous a conduit à conclure des Accords particuliers avec ces deux pays en matière de coopération décentralisée.

#### Protocole additionnel n° 1 à la Convention de Madrid (9 novembre 1995)

Les insuffisances et les limites de la convention de Madrid sont rapidement apparues, particulièrement pour ce qui concerne la création d'organismes de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique.

Par conséquent, sur décision du comité des ministres du Conseil de l'Europe, un Protocole additionnel a été élaboré par le comité des experts pour la coopération transfrontalière et interrégionale. Ce Protocole, ouvert à la signature le 9 novembre 1995, applicable pour la France depuis le 5 janvier 2000, reconnaît aux collectivités territoriales le droit de créer, sous certaines conditions, des organismes de coopération transfrontalière ayant ou non la personnalité juridique (article 3).

Les modalités de création de ces organismes de coopération transfrontalière sont définies dans les articles 4 et 5 du Protocole et, lors de leur adhésion à ce Protocole, les pays signataires précisent s'ils appliquent les dispositions de l'article 4 ou de l'article 5, ou les deux.

Lors de son adhésion le 9 novembre 1995, la France a précisé qu'elle appliquera uniquement les dispositions de l'article 4 qui prévoient *que "lorsque l'organisme de coopération transfrontalière a la personnalité juridique, celle-ci est définie par la loi de la Partie contractante dans laquelle il a son siège"*, ce qui renvoie aux dispositions du CGCT, en l'occurrence l'article L. 1522-1 (SEML) et les articles L. 1112-2 et L. 1112-3 (GIP), si l'organisme a son siège en France.

Si l'organisme a son siège dans un autre Etat frontalier, les collectivités territoriales françaises peuvent y adhérer dans les conditions prévues à l'article L. 1112-4 du CGCT. Les décisions de cet organisme s'appliquent dans les conditions prévues par le droit national dont il relève (article 4-2 du Protocole). Il n'est pas habilité à prendre des actes de portée générale ou susceptibles d'affecter les droits et libertés des personnes.

Pour ce qui concerne la France, ces deux textes du Conseil de l'Europe peuvent fournir un cadre juridique pour les pays avec lesquels nous n'avons pas conclu d'accords en matière de coopération décentralisée transfrontalière.

C'est actuellement le cas pour les pays qui ont adhéré à la Convention de Madrid et à son Protocole n°1 : Belgique, ainsi que la partie de la Suisse qui n'est pas incluse dans le champ d'application de l'Accord de Karlsruhe. Andorre et le Royaume Uni pourraient être concernés si ces pays adhèrent à la Convention de Madrid et à son Protocole n° 1 (Monaco n'est pas membre du Conseil de l'Europe)/.



**TABLEAU SYNTHETIQUE DES ACCORDS DE ROME, BAYONNE ET KARLSRUHE**

	Accord de Rome 26 novembre 1993	Traité de Bayonne 10 mars 1995	Accord de Karlsruhe 23 janvier 1996
<p><b>Collectivités territoriales concernées</b></p>	<p>Pour la partie française : la collectivité territoriale de Corse, les régions, les départements, les communes jouxtant la frontière entre les territoires des Parties contractantes, les autres communes situées dans les départements frontaliers ainsi que les groupements pouvant être constitués par les collectivités précitées.</p> <p>Pour la partie italienne : les régions, les provinces les communes, les communautés de montagne, les coopératives communales et provinciales situées, au moins en partie, dans la zone frontalière de vingt-cinq kilomètres à compter de la frontière franco-italienne.</p>	<p>Régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon. Les départements, communes et groupements de ces régions Communautés autonomes du Pays Basque, de la Navarre, de l'Aragon, de la Catalogne, et les territoires historiques, les provinces et les communes appartenant aux quatre communautés autonomes.</p> <p>Dans certaines conditions : les « comarcas », les « aéras metropolitanas » et les « mancomunidades de Municipios » (art.2)</p>	<p>En République fédérale d'Allemagne :</p> <p>Les Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre</p> <p>a) Dans le Land de Bade-Wurtemberg, aux communes et aux « Landkreise » ;</p> <p>b) Dans le Land de Rhénanie-Palatinat, aux communes, aux « Verbandsgemeinden », aux « Landkreise », et au « Bezirksverband Pfalz » ;</p> <p>c) En Sarre, aux communes, aux « Landkreise » et au « Stadtverband Saarbrücken », ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.</p> <p>En République française, à la région Alsace et à la région Lorraine, aux communes, aux départements, et à leurs groupements compris sur le territoire desdites régions, ainsi qu'à leurs établissements publics dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération transfrontalière.</p> <p>Dans le Grand-Duché de Luxembourg, aux communes, aux syndicats de communes et aux établissements publics sous la surveillance des communes, ainsi qu'aux parcs naturels en tant qu'organismes publics territoriaux.</p>

			<p>Dans la Confédération suisse :</p> <p>Les cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Jura.</p> <p>a) Dans le canton de Soleure, aux communes et aux districts ;</p> <p>b) Dans le canton de Bâle-Ville, aux communes ;</p> <p>c) Dans le canton de Bâle-Campagne, aux communes ;</p> <p>d) Dans le canton d'Argovie, aux communes ;</p> <p>e) Dans le canton du Jura, aux communes et aux districts ainsi qu'à leurs groupements et à leurs établissements publics juridiquement autonomes.</p>
<p><b>Conclusion de conventions de coopération transfrontalière</b></p>	<p>Dans la limite des compétences reconnues en droit national aux collectivités territoriales, celles-ci peuvent conclure des accords et des arrangements de coopération transfrontalière dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le développement urbain et régional ;</li> <li>- les transports et les communications ;</li> <li>- l'énergie ;</li> <li>- la protection de l'environnement ;</li> <li>- le traitement des déchets ; la construction de réseaux de collecte des eaux usées et de stations d'épuration ;</li> <li>- l'enseignement et la recherche scientifique et technologique appliquée ;</li> <li>- la formation, l'orientation et la reconversion professionnelles ;</li> <li>- l'hygiène et la santé ;</li> <li>- la culture et le sport ;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La convention est le moyen de la coopération transfrontalière.</li> <li>- Il existe un intérêt commun entre les collectivités territoriales.</li> <li>- Elle respecte le domaine de compétences des collectivités.</li> <li>- La convention a pour objet de créer et de gérer des équipements ou des services publics et de coordonner leurs décisions.</li> <li>- Les conventions peuvent créer des organismes de coopération ou prévoir la participation des collectivités aux organismes existants dotés ou non de la personnalité juridique.</li> <li>- Sont notamment exclus les pouvoirs de police et de réglementation (art. 3).</li> </ul>	<p>Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent conclure entre eux des conventions de coopération dans leurs domaines de compétences communs en vertu du droit interne. Côté français, les établissements publics peuvent être associés à la coopération transfrontalière dans la mesure où des collectivités territoriales participent à cette coopération.</p> <p>Les conventions permettent de coordonner les décisions, de réaliser et de gérer ensemble des équipements ou des services publics d'intérêt local commun (art. 3).</p> <p>Elles peuvent prévoir la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique et des procédures de mandat, délégation ou concession de service public (art. 3 et 5).</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'assistance mutuelle en cas de catastrophe et de sinistre ;</li> <li>- le développement économique et social ;</li> <li>- l'amélioration des structures agraires ;</li> <li>- le tourisme</li> </ul>		<p>Elles excluent les pouvoirs de police et de réglementation (art. 4).</p>
<p><b>Création ou Participation à des organismes de coopération transfrontalière dotés de la personnalité juridique</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>NON PREVU</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Les collectivités territoriales espagnoles peuvent participer aux GIP de coopération transfrontalière ou au capital des SEM locales dont l'objet est d'exploiter des services publics d'intérêt commun déjà existants constitués par des collectivités territoriales françaises.</li> <li>2) Les collectivités territoriales françaises peuvent participer à des groupements « consorcios » déjà existants constitués par des collectivités territoriales espagnoles.</li> <li>3) Les collectivités territoriales espagnoles et françaises peuvent créer conjointement, en France, des GIP de coopération transfrontalière ou des SEM locales dont l'objet est d'exploiter les services publics d'intérêt commun et, en Espagne, des groupements « consorcios » (art. 5).</li> <li>4) L'évolution du droit interne des Parties est prévue dans le Traité puisque ses dispositions stipulent à l'article 5.3 que les collectivités territoriales des deux pays pourront adhérer à des structures qui seraient ouvertes à des collectivités territoriales étrangères, par le droit français ou le droit espagnol, postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité.</li> </ol>	<p>Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent participer à des organismes dotés de la personnalité juridique ou créer de tels organismes si ces derniers appartiennent à une catégorie d'organismes habilités à comprendre des collectivités territoriales étrangères (art. 10).</p> <p>Un « groupement local de coopération transfrontalière » peut être créé par les collectivités territoriales et organismes publics locaux en vue de réaliser des missions et des services qui présentent un intérêt pour chacun d'entre eux (art. 11). L'accord de Karlsruhe définit ses statuts et ses règles de fonctionnement.</p>

<p><b>Création d'organes communs de coopération sans personnalité juridique</b></p>	<p><b>NON PREVU</b></p>	<p>Pour l'étude de questions d'intérêt mutuel, pour formuler des propositions de coopération et encourager l'adoption de mesures nécessaires (art. 7).</p>	<p>Les collectivités territoriales ou organismes publics locaux peuvent créer des organismes communs sans personnalité juridique ni autonomie budgétaire, tels que des conférences, groupes de travail intercommunaux, groupes d'étude et de réflexion, comités de coordination pour étudier des questions d'intérêt commun, formuler des propositions de coopération, échanger des informations ou encourager l'adoption de mesures nécessaires.</p>
---	-------------------------	--	---