

GESTION LOCALE

La coopération décentralisée

La possibilité pour les collectivités de mener des actions de coopération décentralisée constitue une dérogation législative au principe général selon lequel l'intérêt local est une condition de légalité de l'action des collectivités territoriales.

La loi « Thiollière » du 2 février 2007 (loi n° 2007-147 du 2 février 2007) a modifié les principes de l'action extérieure des collectivités territoriales.

I. La nécessité d'une convention de coopération

A. Caractéristiques des conventions

Sauf situation d'urgence, la légalité d'une action de coopération décentralisée est subordonnée à la signature d'une convention avec une autorité locale étrangère. Le législateur a suivi les recommandations du Conseil d'Etat (étude remise au Premier ministre du 7 juillet 2005) visant à remplacer la notion de « collectivités territoriales étrangères et leurs groupements » par celle d'« autorités locales étrangères ». Il s'agit notamment de ne plus exclure les partenaires étrangers qui n'ont pas un statut de collectivité territoriale dans leur droit interne (par exemple, les états fédérés d'un état fédéral). En revanche, aucune convention ne peut être passée entre une collectivité territoriale et un Etat étranger, sauf pour permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale (article L.1115-5 du CGCT).

Ces conventions doivent préciser l'objet des actions envisagées. Il doit s'agir d'actions de coopération ou d'aide au développement. La signature d'une convention implique concrètement un important travail préalable : définition d'objectifs, rapprochement avec la ou les autorités locales concernées, étude des mesures concrètes à entreprendre...

Ces actions doivent respecter les engagements internationaux de la France, ce qui signifie notamment qu'une collectivité serait infondée à contracter avec un pays faisant l'objet d'une mesure d'embargo approuvée par l'Etat. Elles doivent également mentionner le montant prévisionnel des engagements financiers. Cette dernière obligation ne semble toutefois pas interdire la conclusion d'actions consistant à simplement faire partager l'expérience ou le savoir-faire de la collectivité dans un domaine spécifique, chacun des partenaires conservant à sa charge les frais de déplacement des agents et/ou élus envoyés en mission. Il n'existe pas de liste préétablie d'actions pouvant entrer dans ce type d'accords.

La jurisprudence admet que des dépenses effectuées en France peuvent, selon les circonstances de l'affaire, être couvertes par un accord de coopération (s'agissant de la mise à disposition du Sénégal d'un stand à la foire internationale de Lyon, dans le cadre de la convention conclue entre la région Rhône-Alpes et la région de Saint-Louis du Sénégal : TA de Lyon, 22 novembre 2007 Association Canol).

En pratique, la convention de coopération doit faire l'objet d'un vote de l'organe délibérant de la collectivité en autorisant la signature. La convention sera transmise deux fois au contrôle de légalité. Une première fois en tant qu'annexe à la délibération et une deuxième fois après signature.

B. Réalisation des actions envisagées

La convention doit permettre de « mener des actions » de coopération. Cette expression recouvre un ensemble d'hypothèses. Les dispositions de l'article L.1115-1 ne font pas obstacle à ce qu'une collectivité ayant conclu un accord de coopération avec une collectivité étrangère verse, en vue de l'application de l'accord, des aides financières à la collectivité locale étrangère ou à des tiers (association étrangère ou encore une association française menant une opération à l'étranger). En effet, si la logique de la coopération décentralisée est la signature d'une convention bilatérale entre une collectivité territoriale et une autorité locale étrangère, rien n'empêche ensuite de recourir à un tiers pour mener à bien les actions prévues dans cet accord.

En présence d'un accord de coopération régulier, « la circonstance que cette subvention ne sera pas directement versée à la commune mais à une association chargée de collecter les fonds donnés par les diverses personnes publiques et privées participant à cette opération et de les reverser à la commune de Daboura est sans incidence sur la légalité de la délibération » (CAA de Bordeaux, 30 octobre 2007 Département des Deux-Sèvres ; TA de Lyon, 22 novembre 2007 Association Canol). Dans une telle situation, la délibération approuvant la convention de subvention devra viser l'accord de coopération existant et expliquer en quoi la subvention versée s'inscrit dans son cadre.

Enfin, le fait qu'une action soit menée à l'étranger ne supprime pas le nécessaire respect du Code des marchés publics, notamment lorsque la collectivité française a besoin d'une assistance technique (traduction, assistance à maîtrise d'ouvrage...) pour mener ses actions de coopération.

C. Recours subsidiaire à la notion d'intérêt local

En l'absence de convention, la légalité de l'action des collectivités locales à l'étranger reste subordonnée à la démonstration d'un intérêt local (TA de Marseille, 23 septembre 2008 Commune de Meyreuil), c'est-à-dire avoir des retombées significatives pour la population de la collectivité locale française – l'estimation de cet intérêt local faisant l'objet d'une appréciation au cas par cas par le juge administratif (voir CAA Paris, 1^{er} décembre 2009, Conseil régional d'Ile de France c./ Mme Le Pen ; CE 28 juillet 1995, Commune de Villeneuve d'Ascq, Lebon p. 324). Or, l'intérêt local est par définition rarement présent pour une action menée à l'étranger.

D. Règles applicables aux EPCI

Les dispositions de l'article L.1115-1 du CGCT s'appliquent tant aux collectivités territoriales qu'à « leurs groupements ». Toutefois, l'action de ces derniers reste régie par le principe de spécialité et leurs actions en matière de coopération décentralisée ne pourront intervenir que dans les domaines transférés comme l'a par exemple jugé le Tribunal administratif de Marseille. Régi par le principe de spécialité, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne peut exercer d'autres compétences que celles qui lui ont été expressément transférées en vertu de la loi. Autrement dit, l'action de coopération envisagée doit être en rapport avec une compétence transférée à l'établissement (TA de Marseille, 23 septembre 2008 Commune de Meyreuil).

Par ailleurs, l'article L.1115-1-1 du CGCT prévoit que les communes, les EPCI et les syndicats mixtes, chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz, peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

II. Respect du principe de neutralité

La jurisprudence administrative estime illégales les décisions des collectivités territoriales intervenant en matière

politique au motif que de telles décisions ne correspondent pas à un intérêt local (voir les conclusions de Rémy Schwartz sous la décision de section du Conseil d'Etat du 28 juillet 1995 Commune de Villeneuve d'Ascq, Leb. p. 324 à l'AJDA 1995.834).

Le Conseil d'Etat a ainsi sanctionné l'achat par une commune de la banlieue parisienne d'ambulances et de médicaments pour l'Espagne républicaine (CE, 16 juillet 1941, Syndicat de défense des contribuables de Goussainville, Leb. p. 132). D'autres subventions ont encouru la censure du juge administratif pour les mêmes motifs (CE 23 octobre 1989, Commune de Pierrefitte-sur-Seine, AJDA 1990.119 ; TA Cergy, 25 novembre 2004, Préfet de la Seine-St-Denis, n° 0203571 ; CAA Versailles, 31 mai 2007, Commune de Stains, n° 05VE00412).

Plus récemment, le Tribunal administratif de Marseille a annulé pour ce motif une délibération par laquelle la commune de La Penne-sur-Huveaune avait décidé de verser une subvention de 1 500 euros au « fonds de solidarité et d'urgence pour les collectivités locales et la population de la bande de Gaza » (TA de Marseille 27 avril 2010, Association des contribuables d'Aubagne, n° 0902358 ; cf. Y. Gounin et O. Guillaumont, Coopération décentralisée : les limites de la loi Thiollière, AJDA 12 juillet 2010, p. 1372).

III. Intervention en cas d'urgence humanitaire

Le dernier alinéa de l'article L.1115-1 précise que « si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ». Sur ce point, la loi du 2 février 2007 a consacré une pratique relativement fréquente, bien que dépourvue de cadre légal. La notion d'urgence semble devoir être réservée aux interventions réalisées dans le cadre de catastrophes naturelles et humanitaires. Cette dernière hypothèse permet notamment d'envisager des interventions au bénéfice de victimes civiles d'un conflit armé si la condition d'urgence est bien remplie.

Olivier Guillaumont
Chargé d'enseignement au CNFPT
et

Cécile Bernard-Guillaumont
Avocat au Barreau d'Aix-en-Provence